

## Mehr Vielfalt im Föderalismus

*Heiner Adamski*

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klärt Rechtsfragen zu den ihm vorgelegten einzelnen Streitfällen im Blick auf das Grundgesetz. Dabei können die Entscheidungen aber über den einzelnen Fall hinaus auch eine *grundsätzliche politische Bedeutung* haben. Sie können die Möglichkeiten politischer Willensbildungen in gesellschaftlich oder staatspolitisch relevanten Fragen bis hin zu den Möglichkeiten der praktischen Umsetzung von Reformen des politischen Systems beeinflussen. Ein solcher Fall ist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2003 zu einem vom Bundesgesetzgeber beschlossenen Altenpflegegesetz. In einem Rechtsstreit zwischen dem Bund und der Bayerischen Staatsregierung ging es um die Zuständigkeit des Bundes. Das Urteil beantwortet detailreich viele hoch komplizierte Fragen und befasst sich in diesem Zusammenhang – und dies hat eine grundsätzliche Bedeutung mit der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und der „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ in der Bundesrepublik Deutschland. Dieses Problem betrifft die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern und berührt auch die Aufgaben und Absichten einer im vorigen Jahr vom Bundestag und Bundesrat eingesetzten „Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung“ (der sog. Föderalismuskommission).

### I. Gesetzgebungszuständigkeiten

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Art. 20 Abs. 1 GG ein Bundestaat: ein *demokratischer* und *sozialer* Bundesstaat. Sie ist eine Verbindung mehrerer Staaten (den Gliedstaaten: Länder bzw. Bundesländer) zu einem Gesamtstaat (dem Bund). Bei der Verteilung der Staatsgewalt – die nach Art. 20 Abs. 2 immer noch vom Volk ausgeht und die besonders in der Gesetzgebung durch die vom Volk gewählten Parlamente ihren Ausdruck findet – sollte nach den Vorstellungen der „Schöpfer“ der Grundgesetzes zumindest theoretisch ein annäherndes Gleichgewicht zwischen den Gliedstaaten und dem Gesamtstaat begründet werden. Angesichts histo-

rischer Erfahrungen mit Machtkonzentrationen in Deutschland sollte das Prinzip des Föderalismus die Lösung aller politischen Probleme durch eine „Zentralinstanz“ verhindern und „Vielfalt“ ermöglichen.

Im Grundgesetz wurde zur Gesetzgebung in Art. 70 gesagt, dass die Länder „das Recht der Gesetzgebung (haben), soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnis verleiht“ (Abs. 1), und dass sich „die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung (bemisst)“ (Abs. 2).

Praktisch wurden die Länder durch die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes bedingt von der Gesetzgebung ausgeschlossen. Nach Art. 71 GG haben sie „die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden“. Die Länder können aber bei dieser Gesetzgebung des Bundes gem. Art. 50 GG durch den Bundesrat mitwirken und – bei entsprechenden Mehrheiten – bestimmte Bundesgesetze verhindern. Die „Gegenstände“ der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes sind in Art. 73 GG erfasst.

Die konkurrierende Gesetzgebung betrifft die vom Bund nicht geregelten Gebiete. Die Gegenstände dieser Gesetzgebung sind in Art. 74 GG aufgeführt. Zur konkurrierenden Gesetzgebung bestimmte Art. 72 GG in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949:

- (1) Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht.
- (2) Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil
  1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder
  2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder
  3. die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.

Diese Regelung enthielt praktisch weit gehende Möglichkeiten politischer Ermessensentscheidungen zu Lasten der Länder. Mit der Verfassungsreform von 1994 wurden sie nach schwierigen Auseinandersetzungen durch einen Kompromiss eingeschränkt. Artikel 72 GG hat seither diese Fassung:

- (1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von *seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz* Gebrauch macht.
- (2) Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.
- (3) *Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne von Absatz 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.*

Seit 1994 gilt also nicht mehr „solange und soweit der Bund ... keinen Gebrauch macht“. Aus der Bestimmung „Rechts- und Wirtschaftseinheit“ wurde „Rechts- oder Wirtschaftseinheit“. Außerdem erhielten die Länder die Möglichkeit zur Anrufung Bundesverfassungsgerichts. In Art. 93 GG – der die Zuständigkeiten dieses Gerichts regelt – wurde die Bestimmung aufgenommen, dass das Bundesverfassungsgericht auch „bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 entspricht, auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes (entscheidet)“ (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG). Aufgrund dieser Bestimmung musste das Bundesverfassungsgericht auch in dem eingangs erwähnten Streit um ein Gesetz entscheiden.

Mit diesen Änderungen wurde der Verlust an Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder verringert. Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, ob die Zuständigkeits- und damit Machtverteilungen des Grundgesetzes die in einer modernen Industriegesellschaft als notwendig angesehenen zentralen Planungen und Umsetzungen von Entscheidungen ermöglichen.

## II. Föderalismuskommission

Eine im November vorigen Jahres vom Bundestag und Bundesrat eingesetzte „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ aus Politikern und Wissenschaftlern soll diese Frage bearbeiten. Der Kommission gehören u.a. als ordentliche und stimmberechtigte Mitglieder 16 Abgeordnete des Bundestages sowie je ein Vertreter der 16 Bundesländer an. Vorsitzende sind der bayerische Ministerpräsident und der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion.

Die Kommission wird als Wendepunkt in den langjährigen Bemühungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung betrachtet. Sie soll dazu beitragen, künftig „vernünftige Politik“ machen zu können und ihre Arbeit schon im Sommer 2004 abschließen – danach sollen sich Bundestag und Bundesrat mit den erforderlichen Grundgesetzänderungen befassen.

Seit der Konstituierung der Kommission wurde parteiübergreifend deutlich, dass der Föderalismus als eine Stärke Deutschlands verstanden und ein Verlust der ursprünglichen Vitalität und Flexibilität der bundesstaatlichen Ordnung beklagt wird. Es wird kritisiert, dass der Bund nahezu jede Gesetzgebungskompetenz für sich in Anspruch genommen habe und die Länder dadurch ihren alten Gestaltungsspielraum verloren haben. Andererseits wird auf den Anstieg der Gesetzesvorhaben – denen der Bundesrat zustimmen müsse von früher zehn auf über 60 Prozent hingewiesen. Die Verantwortung dafür wird den Bundesregierungen und dem Bundestag gegeben, weil sie Verfahrens- und Organisationsregelungen die Länder betreffen in ihre Gesetzentwürfe aufnehmen. Bei den Beratungen soll über eine Stärkung der Zuständigkeiten der Länder und über eine Reform ihrer Finanzbeziehungen zum Bund nachgedacht und ausgelotet werden. Als „Gegenleistung“ der Länder für Stärkung ihrer Selbstbestimmungsrechte zeichnet sich eine Bereitschaft zur Reduzierung der Mitbestimmungsmöglichkeiten des Bundesrates ab.

### III. Bezug der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu aktuellen politischen Diskussionen

Der Bundesgesetzgeber hatte im Jahre 2000 ein „Gesetz über die Berufe in der Altenpflege“ (Altenpflegegesetz) beschlossen. Das Gesetz sollte erstmals bundesweit ein *einheitliches* Ausbildungsniveau einschließlich der finanziellen Absicherung der Auszubildenden sichern und die Führung der Berufsbezeichnung „Altenpflegerin/ Altenpfleger“ oder „Altenpflegehelferin/Altenpflegehelfer“ regeln.

Defizite auf dem Gebiet der Altenpflege als Folge bundesweiter Uneinheitlichkeit Sollten beseitigt werden. Für die Ausbildung in der Altenpflegehilfe enthielt das Gesetz Rahmenvorgaben für die Länder.

Gegen dieses Gesetz hatte die Bayerische Staatsregierung 2001 beim Bundesverfassungsgericht einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie bestritt dem Bund die Zuständigkeit mit Hinweis auf Art. 70 GG (Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern) und hilfsweise mit Hinweis auf Art. 72 GG (Konkurrierende Gesetzgebung). Zudem wurde vorgetragen, der Bund habe sich fälschlicherweise auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG berufen (dort sind als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes auch Heilberufe und Heilgewerbe aufgeführt, das Gesetz habe aber keine Heiltätigkeiten zum Gegenstand). *Außerdem wurde geltend gemacht: Die Uneinheitlichkeit bestehender Landesregelungen reiche nicht als Argument. Das Gesetz diene nicht der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Es gehe auch nicht um die Wahrung der Wirtschaftseinheit. Auch bei Unterstellung der Absicht der Wahrung der Rechtseinheit liege noch kein gesamtstaatliches Interesse vor.*

Zusätzlich hatte die Staatsregierung auch noch die Aussetzung des Vollzugs des Gesetzes im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung im Hauptsacheverfahren beantragt und dies so begründet: Eine einstweilige Anordnung sei erforderlich, um schwer wiegende, nicht reparable Nachteile von den durch das Gesetz betroffenen Schulen, Altenpflegeeinrichtungen und Bewerbern für eine Ausbildung in der Altenpflege abzuwenden. Im Interesse des gemeinen Wohls seien der Bestand der in ihrer Existenz bedrohten Schulen und die Verwirklichung der bisherigen Ausbildungsmöglichkeiten bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache sicherzustellen. Der schnelle Erlass der beantragten Anordnung könne verhindern, dass die Reform, die einen weit gehenden Umbau der Ausbildung im Bereich der Altenpflegeberufe erfordere, mit großem materiellen und immateriellen Aufwand unnütz und zum Teil irreparabel umgesetzt werde.

Die Bundesregierung hatte in der Zuständigkeitsfrage andere Ansichten und hielt den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung für unbegründet. Im Falle der Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz würde eine vorläufige Maßnahme in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingreifen und seine verfassungsrechtlich begründete Kompetenz verkürzen. Sie berief sich auch auf die dem Bund übertragene Wahrung des gesamtstaatlichen Interesses nach Art. 72 Abs. 2 GG. Bei Erlass einer einstweiligen Anordnung müssten die meisten anderen Länder die laufenden und bereits weit gehend geförderten Bemühungen für eine Umstellung auf das neue Bundesrecht wieder einstellen und sie nach einer abweisenden

Entscheidung zur Hauptsache erneut aufgreifen. Dies würde zu einem zusätzlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand in allen anderen beteiligten Ländern führen. Die nach Erlass einer einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache vorherrschende Rechtsunsicherheit würde den erforderlichen Strukturwandel bremsen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte dann im Wege der einstweiligen Anordnung das für den 1. August 2001 vorgesehene Inkrafttreten des Altenpflegegesetzes vorläufig suspendiert. In dem Beschluss dazu wurde darauf hingewiesen, dass das Gericht von seiner Befugnis zur Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes nur mit äußerster Zurückhaltung Gebrauch machen dürfe. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen ein Gesetz stelle sich stets als schwerwiegender Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers dar. Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts dürfe nicht zu einem Mittel zur Verzögerung des Inkrafttretens eines Gesetzes durch die im Gesetzgebungsverfahren Unterlegenen werden.

Im Oktober 2002 hat das Bundesverfassungsgericht dann eine Entscheidung verkündet.<sup>1</sup> In den *Leitsätzen* heißt es:

- „1. a) Der Gesetzgeber ist hinsichtlich der Festlegung des Berufsbildes der Altenpflege nicht starr an bestehende, traditionelle Vorprägungen gebunden; er ist vielmehr befugt, zur Durchsetzung wichtiger Gemeinschaftsinteressen die Ausrichtung des überkommenen Berufsbildes zeitgerecht zu verändern.
- b) Der Beruf des Altenpflegers ist, anders als der Beruf des Altenpflegehelfers, ein ‚anderer Heilberuf‘ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG.
2. a) Ein von verfassungsgerichtlicher Kontrolle freier gesetzgeberischer Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG besteht nicht.
- b) Die Erforderlichkeitsklausel unterscheidet alternativ drei mögliche Ziele als Voraussetzung zulässiger Bundesgesetzgebung. Deren Konkretisierung muss sich am Sinn der besonderen bundesstaatlichen Integrationsinteressen orientieren.
- aa) Das Erfordernis der ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ ist nicht schon dann erfüllt, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.
- bb) Die ‚Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit‘ betrifft unmittelbar institutionelle Voraussetzungen des Bundesstaats und erst mittelbar die Lebensverhältnisse der Bürger. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene erfüllt die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.
- cc) Die ‚Wahrung der Wirtschaftseinheit‘ liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht. Der Erlass von Bundesgesetzen zur Wahrung der Wirtschaftseinheit steht dann im gesamt-

staatlichen, also im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen.“

In den Begründungen befasst sich das Bundesverfassungsgericht nach langwierigsten Detailerörterungen zur Entstehung und zum Inhalt des strittigen Gesetzes *mit dem grundsätzlichen Problem der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet und der „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“*. Die dazu vertretenen Positionen stellen sich in einer Zusammenfassung so dar:

Es wird zunächst darauf verwiesen, dass sich das Bundesverfassungsgericht nach der Grundgesetzänderung von 1994 erstmalig grundlegend mit der Vorschrift des Art. 72 GG zu befassen musste. Dann heißt es, dieser Norm komme als Kompetenzverteilungsregel auf dem Feld der Gesetzgebung für die Balance zwischen Bund und Ländern eine besondere Bedeutung zu. Danach seien die Länder für die Gesetzgebung grundsätzlich zuständig und blieben es, wenn der Bund untätig geblieben sei. Erst dann, wenn der Bund eine in Art. 74 oder Art. 74 a GG genannte Materie an sich ziehe, sei sie für die Länder gesperrt. Art. 72 Abs. 2 GG wiederum begrenze die Kompetenz des Bundes und binde sie an bestimmte Voraussetzungen. In einem Kontrollmaßstab für die Einhaltung dieser materiellen Voraussetzungen habe sich das Gericht deutlich von der früheren Rechtsprechung gelöst. Dem Bundesgesetzgeber werde nicht mehr ein von verfassungsgerichtlicher Kontrolle weitgehend freier Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG eingeräumt. Vielmehr werde eine inhaltliche Kontrolle durch das Gericht für zulässig und notwendig erachtet. Der Senat habe die drei in Art. 72 Abs. 2 GG benannten Ziele zulässiger konkurrierender Bundesgesetzgebung konkretisiert. Dabei handele es sich um die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ oder die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“:

„Gleichwertige Lebensverhältnisse“ würden nicht schon dann hergestellt, wenn es nur darum gehe, bundeseinheitliche Regelungen in Kraft zu setzen. Es reiche für einen Eingriff in das grundsätzlich bestehende Gesetzgebungsrecht der Länder auch nicht aus, wenn es lediglich um irgendwelche immer möglichen und wünschenswerten – Verbesserungen der Lebensverhältnisse ginge. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse sei vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge in beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichne.

Die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ betreffe unmittelbar institutionelle Voraussetzungen des Bundesstaats und erst mittelbar die Lebensverhältnisse der Bürger. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene rechtfertige ein rechtsvereinheitlichendes Bundesgesetz zur „Wahrung der Rechtseinheit“ erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstelle, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden könne. Die „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ liege im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik

durch bundeseinheitliche Rechtssetzung gehe. Der Erlass von Bundesgesetzen zur Wahrung der Wirtschaftseinheit stehe dann im gesamtstaatlichen Interesse von Bund und Ländern, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen.

#### IV. Kommentar

Eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung mit der Perspektive der Modernisierung der Politik wird offenbar als notwendig angesehen. Überraschend ist dies nicht – seit Jahren werden auf vielen Gebieten Negativbefunde verkündet: Alle Parteien sprechen von Gerechtigkeitslücken. Sind sie ein Ergebnis unmoderner Rechtspolitik? Alle Parteien sprechen von einem nicht reformierbaren Steuerrecht. Ist es Ergebnis unmoderner Steuerpolitik? Alle Parteien sprechen von Problemen an Schulen und Hochschulen. Sind sie Ergebnis unmoderner Bildungspolitik? Über Arbeitslosigkeit und fehlendes Rechts- und Moralbewusstsein wird geklagt. Handelt es sich um Ergebnisse unmoderner Wirtschaftspolitik? Im Zusammenhang der Diskussionen über den öffentlichen Dienst wird über geringe Effizienzen geklagt. Über Strukturprobleme des Föderalismus wird geklagt. Handelt es sich um unmoderne Innenpolitik? Die Beispiele könnten fortgesetzt werden – und es stellt sich die Frage: Was eigentlich war die Moderne?

Was heißt „Modernisierung“? Heißt es auch Möglichkeit der Zuordnung von Zuständigkeiten und politischen Verantwortungen? Heißt es auch Möglichkeit des Verständnisses von Sachfragen der Politik für den durchschnittlichen Menschen? Klar ist: Es ist nur selten klar, wer die politische Verantwortung trägt. Sachfragen werden vom Normalbürger selten verstanden und Experten streiten. Hatte vielleicht Niklas Luhmann die richtige Perspektive, als er in den 1970er Jahren in seiner Rechtssoziologie davon sprach, dass für den Bürger vieles undurchschaubar ist und er sich deshalb auf Experten verlassen muss? Oder haben diejenigen Recht, die in der Modernisierung zunehmend kafkaeske Realitäten sehen?

Die Probleme müssen im Rahmen dieses Systems – des Föderalismus – gelöst werden. Die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hat es sich vorgenommen. Sie will den Föderalismus zukunftsfähig gestalten und für Bund und Länder mehr Handlungsfähigkeit erreichen. Dabei kann es nicht nur um mehr Gesetzgebungskompetenzen und Verantwortung der Länder gehen. Beides ist auch für den Bund notwendig. Vielleicht muss dann die Rahmengesetzgebung, nach der zunächst der Bund einen Rahmen für die Ausführung durch die Länder setzt, abgeschafft werden. Gerade diese Gesetzgebung führt ja zu schwer erkennbaren Verantwortlichkeiten und auch zu Problemen bei der Umsetzung von EU-Vorgaben in vorgeschriebenen Fristen.

Bei diesen Entwicklungen wird sich der Bundesgesetzgeber nicht einfach zurückziehen können. Es muss geprüft werden, wo einheitliche Regelungen zur Wahrung der Rechts- und/oder Wirtschaftseinheit oder zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig sind. Ein wichtiger Punkt sind dabei die vielen Zustimmungsgesetze. Es gibt sie auch als Folge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses Gericht schließlich muss sich die Frage gefallen lassen, ob

der Verfassungsgeber das Grundgesetz so verstanden hat, wie es von ihm ausgelegt wurde und wird. Offensichtlich meinen die Bundesverfassungsrichter, dass ihre bisherige Auslegung – die Ausführungen in diesem Urteil zeigen es teilweise – nicht mehr zeitgemäß ist.

Hilfestellungen für künftige Antworten können sie und Politiker in der politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur zu Problemen des Föderalismus finden. Beilagen der Zeitschrift „Das Parlament“ (etwa Nr. 43/2003) – der ständigen Lektüre der „politischen Bildner“ – oder die „Zeitschrift für Parlamentsfragen“ (ein Beispiel ist Heft 4/2003) enthalten reichlich Material. Es werden Wege zu mehr Vielfalt im Föderalismus gezeigt. Diese Wege dürfen aber nicht zu noch mehr Problemvielfalt im Föderalismus führen.

## Anmerkungen

- 1 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.10.2002. Az.: BvF 1/01