

Prof. Dr. Ursula Münch

Professur für Innenpolitik und
Vergleichende Regierungslehre

Universität der Bundeswehr München · 85577 Neubiberg · Germany

Fakultät für Sozialwissenschaften

Telefon +49 89 6004-3002
Telefax +49 89 6004-4409
E-Mail ursula.muench@unibw.de

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema „Föderalismusreform“ am 15. Mai 2006

Die Stellungnahme bezieht sich v.a. auf Punkt A sowie allgemeine Aspekte von Punkt B.

I. Strukturelemente der Reform (Allgemeiner Teil)

A. Neuordnung der Zustimmungsrechte /Abbau gegenseitiger Blockaden

1. Politikverflechtung: Ausgangslage

Die Ausprägung als Verbundföderalismus galt zwar immer schon als Merkmal der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands, dessen negative Auswirkungen werden jedoch infolge der innerstaatlichen Gewichtsverschiebungen seit der deutschen Vereinigung sowie den inter- und supranationalen Veränderungen zunehmend wahrgenommen:

- Die weitreichenden Mitwirkungsrechte der Landesexekutiven stellen aus Sicht der Landesparlamente keinen Ersatz für die schwache Ausprägung der Elemente des Gestaltungs föderalismus dar; sie ändern auch nichts an der Einschätzung, dass die geringen legislativen Zuständigkeiten der Landesparlamente die Länder tendenziell zu Vollzugsorganen des Bundes degradieren.
- Die stark ausgeprägte vertikale und horizontale Kooperation, die sich zwangsläufig aus der föderativen Aufgabenverteilung sowie der Struktur des Bundesrates ergibt und die die bisher von Parteien und Bürgern überwiegend positiv eingeschätzte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse garantiert, geht zwangsläufig mit mangelnder Transparenz und einer Verringerung der politischen Handlungsoptionen einher. Weder der Bundes- noch der Landesgesetzgeber kontrollieren eigenständig politische bedeutsame Materien, in denen sie ohne Absprachen entscheiden könnten.

zu 1. und Erwartungen:

Die Chancen auf eine umfassende und wirksame Föderalismusreform werden durch die heterogene Interessenlage innerhalb des Lagers der Länder selbst, der Komplexität von Konflikt- und Interessenkonstellationen, aber auch der Funktionsweise des Verbundsystems minimiert. Darüber hinaus sind ernsthafte Zweifel angebracht, ob es für das gesamte Gemeinwesen erfolgversprechend sein kann, den Pfad der bisherigen Entwicklung deutscher Bundesstaatlichkeit vollständig verlassen und ungeachtet struktureller und prozessualer Entwicklungslinien eine bundesstaatliche Ordnung installieren zu wollen, die eine weitreichende Unabhängigkeit der politischen Ebenen i.S. der politischen und verwaltungsmäßigen Entflechtung zum Ideal erklärt.

Dass die Initiatoren der Reform dieses Dilemma durchaus erkannt haben, lässt sich aus der Tatsache schließen, dass sie zwar Entflechtung und stärkere Eigenständigkeit zu Zielen erklären, gleichzeitig aber einen Grundsatz, der die deutsche Bundesstaatlichkeit stärker prägt als jeder andere – die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ – zunächst nicht antasten. Bei der geplanten zweiten Stufe der Bundesstaatsreform zu den föderalen Finanzbeziehungen wird man dieses Problem nicht ausklammern können.

Die geplante Neuordnung der Kompetenzverteilung im Grundgesetz geht davon aus, dass eine Aufgabenteilung notwendig ist: Die Aufhebung der konkurrierenden Gesetzgebung für Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst und der Rahmengesetzgebung sowie die Straffung des Katalogs konkurrierender Legislativbefugnisse weiten die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder aus. Im Gegenzug wächst der legislative Handlungsspielraum des Bundes: zum einen durch die Verlagerung von Kompetenzen der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung in die ausschließliche Bundesgesetzgebung, sowie durch die Auflistung einer Vielzahl von konkurrierenden Zuständigkeiten, die der Bund künftig auch ohne Erforderlichkeitsnachweis in Anspruch nehmen kann. Zum anderen durch den Versuch, den Einfluss des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung einzuschränken. Mit der Neuverteilung der Kompetenzen soll das dem deutschen Bundesstaatsmodell an für sich nicht immanente Trennprinzip stärker berücksichtigt und der Wechsel von einem Beteiligungsföderalismus zu einem Gestaltungsföderalismus angestoßen werden. Diesen Weg kann man gehen wollen, und die jahrelange Diskussion in der Bundesrepublik um die Einführung eines so genannten „Wettbewerbsföderalismus“ oder „Konkurrenzföderalismus“ zeugt davon, dass in einer Phase der Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland zumindest die Vertreter der leistungsstärkeren Länder dies für einen zukunftssträchtigen Weg halten.

Zu bedenken ist jedoch, dass die für diesen Systemwechsel erforderlichen finanzpolitischen und vor allem gesellschaftspolitischen Voraussetzungen in der Bundesrepublik nicht gegeben sind.

Vor diesem Hintergrund beschreitet man nicht den Weg genereller konditionierter Abweichungsrechte der Länder, sondern versucht eine Lösung über eng abgesteckte Teil- bzw. sogar Restkompetenzen. Diese definitorischen Einschnitte, wie sie in der aktuellen Vorlage zu finden sind, kosten Transparenz ohne im selben Maß Gestaltungspotentiale zu gewähren: Die Aufgabenverteilung bei den konkurrierenden Zuständigkeiten wird wesentlich schwieriger nachzuvollziehen sein als bisher.

Die Kombination aus

- politikfeldspezifischer Abweichungsgesetzgebung der Länder für Teilgebiete, in denen der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, bei gleichzeitig verzögertem Inkrafttreten der entsprechenden Bundesgesetze (bisher Materien der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG) (Art. 72 Abs. 3 neu GG)
- Beschränkung der Erforderlichkeitsklausel auf ausgewählte Politikfelder (Art. 72 Abs. 2 neu GG)
- Befreiung des Bundes vom Begründungszwang nach Art. 72 Abs. 2 GG für einzelne Politikfelder

wird dem Reformziel „die Ebenen des Bundes und der Länder, ..., deutlicher in ihren Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten abzugrenzen“ nicht gerecht.

Gerade im Bildungswesen, das aufgrund nationaler und internationaler Herausforderungen und Vereinbarungen auch auf flexible Mehrebenenlösungen angewiesen ist, gefährdet die Abschottungslösung in Form eines Kooperationsverbotes (Art. 104b Abs. 1, Satz 2 neu GG) zudem mehr als „nur“ die von Politik und Gesellschaft reklamierten Höchstleistungen. Hier besteht die Gefahr, aus Sorge vor den Effizienzmängeln einer Politikverflechtung auf die positiven Aspekte des kooperativen Föderalismus zu verzichten.

Die negativen Folgen des gewählten Trennsystems könnte man durch eine generell anzuwendende (und damit vergleichsweise transparente) Regelung für konditionierte Zugriffsrechte bzw. Abweichungsrechte der Landtage vermeiden.¹ Diese entsprechen dem Anspruch, autonomieschonend wie gemeinschaftsverträglich zu sein.

Konditionierte Abweichungsrechte erlauben dem Bund zunächst die vollständige Regelung einer Materie – ohne Beschränkung durch den Nachweis der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung und damit ohne die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über die Juniorprofessur vom Juli 2004 aufgetragene restriktive Auslegung dieser Klausel.

Für den Fall, dass das Bundesgesetz den Vorstellungen einzelner Länder (normalerweise den der leistungsfähigeren Länder) nicht entsprechen sollte, könnten deren Landtage abweichende Regelungen erlassen. Mit Blick auf die mögliche politische Überprüfung durch den Bundestag oder den Bundesrat sowie eine juristische Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht würde sich der Landesgesetzgeber den entsprechenden Schritt sicherlich nicht leicht machen.

Ein derartiger Reformvorschlag zielt also nicht auf ein starres Trennsystem, sondern auf ein mit Erreichen eines gewissen Leistungsniveaus asymmetrisches föderatives System ab, in dem die Aufgabenwahrnehmung des einzelnen Landes in Zusammenhang zu seiner finanziellen und ökonomischen Leistungsfähigkeit steht.

Konditionierte Abweichungsrechte der Landtage wären grundsätzlich zwar auch mit den Ungleichgewichten in der Leistungsfähigkeit und Finanzkraft der Länder vereinbar, die von der zweiten Stufe der Bundesstaatsreform zu erwartende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen wäre damit jedoch ebenfalls kompatibel.

¹ Vgl. u.a. die Vorschläge der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtages von 2002 oder das Sondervotum von Senator Ernst Heinsen in der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages.

Zu den Erfolgsaussichten einer Föderalismusreform im Allgemeinen

Eine politikwissenschaftliche Analyse der möglichen Auswirkungen einer Reform der föderativen Aufgabenverteilung kann von den Besonderheiten des bundesdeutschen Parteiensystems und dessen Wechselwirkung zum föderalen System nicht abstrahieren.

„Integrierte“ Parteien mit einheitlicher Programmatik, gemeinsamen Ressourcen und durchlässigen Karrierepfaden, wie sie für die Bundesrepublik typisch sind, beeinflussen die Föderalismusreform stärker als dies eine ausschließlich auf verfassungsrechtliche Regelungen beschränkte Analyse offenbart:

Anders als in den ansonsten häufig als Vorbild herangezogenen Bundesstaaten haben die Abhängigkeiten und personellen Verflechtungen in den bundesdeutschen politischen Parteien, deren Position in unserem Gemeinwesen ungleich bedeutsamer ist als etwa in der Schweiz oder den USA, unter Problemlösungsaspekten grundsätzlich positiv zu wertende Folgen. Dazu kommt, dass in den deutschen Parteien – wiederum im Unterschied zur Schweiz, den USA oder auch Kanada – die bundespolitische Ausrichtung eindeutig dominiert. Die Bundespolitik spielt nicht nur in den Landtagswahlen und bei der Bildung von Landesregierungen eine wichtige Rolle, sondern (meist) auch bei der individuellen Karriereentscheidung von Politikern.

Aus diesem Tatbestand der engen inhaltlichen wie personellen Verbindung von Bundes- und Landespolitik in Kombination mit der Dominanz der Bundespolitik lässt sich mit Blick auf die Rolle der deutschen Parteien die These ableiten, dass selbst eine Veränderung im föderativen Kompetenzgefüge das Erscheinungsbild des deutschen Bundesstaates deutlich weniger beeinflussen wird, als dies die Auseinandersetzung um die Verortung der einen oder anderen Kompetenz vermuten lässt.

Dieser Hinweis bestreitet nicht die grundsätzliche Bedeutung des Themas einer angemessenen Aufgaben- und Finanzverteilung in einem modernen Bundesstaat. Aber: Aus einer Verlagerung einzelner Kompetenzen auf die Länder oder aus einem sachlich als problematisch anzusehenden Verbot von Kooperationen im Bildungsbereich erfolgt noch kein Paradigmenwechsel im „Ranking“ von Bundes- und Landespolitik(ern).

Erwartungen zur Kostenfolgeregelung des Art. 104a 4 neu GG

Diese These lässt sich mit Blick auf Art. 84 Abs. 1 neu GG sowie auf Art. 104a Abs. 4 neu GG veranschaulichen: Unter Umständen bietet die Folgekostenklausel bundespolitisch ambitionierten Ministerpräsidenten eine willkommene Gelegenheit, um den aus der Neufassung von Art. 84 Abs. 1 GG folgenden Einflussverlust zu kompensieren. Dieses neue Zustimmungsrecht in der Finanzverfassung betrifft alle Bundesgesetze, deren Vollzug für sie erhebliche Kostenfolgen haben würde: mit dem Vorhaben, den Anteil zustimmungspflichtiger Bundesgesetze zu halbieren (von 60 % auf 30 %), ist es schwierig zu vereinbaren.

Gestaltungsfähigkeit des Deutschen Bundestages und institutionelle Balance der gesetzgebenden Körperschaften

Im Unterschied zu einem Einheitsstaat sind im parlamentarischen Bundesstaat Regierungsmehrheit und Gesetzgebungsmehrheit nicht zwangsläufig deckungsgleich. Vor allem in föderativen Systemen mit einer kompetenzstarken zweiten Kammer ist die Gefahr der Entscheidungsblockade groß.

Darüber hinaus wird in der Bundesrepublik Deutschland die institutionelle Balance von der Stellung der politischen Parteien und einer Entwicklung vom ursprünglich kongruenten zum inkongruenten Parteiensystem geprägt. Nicht nur letztere erschwert die Konsensbildung im Bundesrat. Hinzu kommt, dass der Parteienwettbewerb zumindest in der Vergangenheit von

einer „dualistischen Wettbewerbslogik“ gekennzeichnet war: Die Existenz von zwei klar identifizierbaren Parteienlagern erhöhte die Gefahr der Entscheidungsblockade. Zumindest unter gewissen Umständen konnte die enge Verbindung zwischen den einzelnen Gliederungen einer Partei umgekehrt aber auch dazu beitragen, föderativ motivierte Entscheidungsblockaden wieder aufzulösen: So bestehen in vertikal integrierten Parteien Netzwerke um föderativ motivierte Entscheidungsblockaden aufzulösen.

Aufgrund der zunehmenden Aufspreizung der Parteienlandschaft zeigt sich in den letzten Jahren eine neue Tendenz: Mit der Ausdifferenzierung der Koalitionsbildung (bedingt u.a. durch die größere Bereitschaft der Wähler zum Wechsel der Parteienpräferenz) steigt die Wahrscheinlichkeit von Koalitionsbildungen, die nicht dem A-B-Länder-Schema entsprechen und damit die Rate der Enthaltungen im Bundesrat. Die Schwierigkeit, die erforderliche absolute Mehrheit zu bilden, wächst ebenso wie die Gefahr von Gesetzgebungsblockaden, die mit weniger als 50 % der Bundesratsstimmen erreichbar sind. Eine Lösung für dieses Problem ist darin zu sehen, die Stimmenthaltung bei zustimmungspflichtigen Gesetzen auszuschließen.² Damit würde die Gefahr einer Blockade bereits nennenswert reduziert.

2. Bisherige Entwicklung der Zustimmungsrechte / Zustimmungsquote(n)

Die hohe Zustimmungsquote ist nicht das Ergebnis einer zunehmenden Politikverflechtung, sondern ist schon in hohem Maße in den Anfangsjahren des Bundesrates feststellbar: Bereits in der ersten Wahlperiode des Bundestages waren fast 42 % aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig, die in der zweiten Legislaturperiode erreichte 50%-Marke wurde in den Folgejahren nur ein einziges Mal unterschritten.

Diese Tendenz zur allmählichen Steigerung der Zustimmungsquote geht auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück, das jedoch seine frühere Rechtsprechung zur „Unteilbarkeitstheorie“ inzwischen deutlich revidiert hat.

Eine Untersuchung der einzelnen Zustimmungstatbestände anhand der Tagesordnungen des Bundesrates ergibt, dass sich die Zustimmungsbedürftigkeit in „ganz überwiegendem Umfang“³ aus den Bestimmungen über die Behördeneinrichtung und Verwaltungsverfahren im Bereich der landeseigenen Verwaltung (Art. 84 Abs. 1 GG) sowie Art. 105 Abs. 3 GG (Gesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt) herleitet. Betrachtet man ausschließlich die Zustimmungstatbestände, die das Grundgesetz bereits 1949 enthielt, zeigt sich, dass sich die Zustimmungsbedürftigkeit zu mehr als 85 % auf Zustimmungstatbestände zurückführen lässt, die das Grundgesetz bereits bei seinem Inkrafttreten enthielt. Das hohe Maß an Politikverflechtung ist demnach nicht das Ergebnis eines Tauschs von Autonomierechten der Länder bzw. Landesparlamente gegen Zustimmungsrechte. Nur ein geringer Anteil der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze kam als Gegenleistung für die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund zustande: Art. 109 Abs. 3 GG (Haushaltsgrundsätze), Art. 91a Abs. 2 Satz 1 GG (Gemeinschaftsaufgaben), Art. 74a GG (Besoldung und Versorgung öffentlicher Dienst), Art. 23 GG (Angelegenheiten der EU), Art. 74 Abs. 2 GG (Staatshaftungsrecht).⁴

Darüber hinaus erscheint v.a. auch Art. 104a Abs. 3 Satz 3 GG, der dem Bundesrat im Bereich der Finanzverfassung ein maßgebendes Mitspracherecht verschafft, als ursächlich für die hohe Zustimmungsquote: zwischen 1981 und 1999 stand diese Regelung mit mehr als 5,2 % (im Verhältnis zur Gesamtzahl zustimmungspflichtiger Regelungen im gesamten Grundgesetz) an zweiter Stelle (nach Art. 105 Abs. 3 GG) der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen, die eine Zustimmungspflicht festlegen.

² Vgl. Kommissionsdrucksache 0086 (Stellungnahme Prof. Dr. Arthur Benz).

³ Dästner, ZParl 32 (2001), S. 296.

⁴ Vgl. Dästner, S. 305.

Der Reformvorschlag sieht vor, den bisherigen Abs. 3 zu streichen und statt dessen einen neuen Abs. 4 einzufügen: Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bedürfen demnach immer dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder Sachleistungen gegenüber Dritten begründen. Damit wird jedoch ein neues Zustimmungsrecht des Bundesrates eingeführt.

Änderung der Ausführungsregelung für Bundesgesetze durch die Länder

Eine aussichtsreiche Strategie zur spürbaren Verringerung der Zahl der Zustimmungsgesetze muss demzufolge vor allem auch, aber eben nicht nur bei Art. 84 Abs. 1 GG ansetzen – diese Bestimmung zeichnet für ca. 60 % aller Zustimmungsgesetze verantwortlich.

Die Regelung in Art. 84 Abs. 1 GG neu geht zunächst richtig vom Grundgedanken aus, dass die Länder dann, wenn sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln.

Grundgedanke ist, dass Verwaltungsvorgaben des Bundes zur Ausnahme werden sollen. Für den Fall, dass der Bund doch mittels Bundesgesetz die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln will, soll dies nur unter der Bedingung möglich sein, dass die Länder zugleich den Zugriff für den Erlass eigener Vorschriften erhalten („formelles“ Zugriffsrecht des Bundes).

D.h.: Kompliziert wird es für den Fall, dass der Bundesgesetzgeber eine bundeseinheitliche Regelung des Gesetzesvollzugs für notwendig erachtet.

Zwei Fälle:

1. „Ausnahmefall“: der Bund sieht ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrens und lehnt Abweichungsmöglichkeiten für die Länder ab => Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes
2. Fall: das Bundesgesetz sieht eine bundeseinheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrens zwar grundsätzlich vor, den Ländern steht aber (weil kein „besonderes Bedürfnis“ nach bundeseinheitlicher Regelung geltend gemacht werden kann) die Möglichkeit zur abweichenden Landesgesetzgebung offen. Für das Verhältnis der entsprechenden Landesregelung zur Bundesregelung gilt Art. 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG:
 - a. Ein entsprechendes Bundesgesetz tritt frühestens 6 Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Diese Frist soll den Ländern die Möglichkeit geben abzuwägen und zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie von Bundesrecht abweichendes Landesrecht beibehalten oder erlassen wollen.
 - b. Ausnahme: Sofortiges Inkrafttreten des Bundesgesetzes zum bundeseinheitlichen Vollzug, sofern Bundesrat mit 2/3 Mehrheit Zustimmung erteilt.
 - c. Für das Verhältnis von Landesrecht zu Bundesrecht gilt die lex-posterior-Regelung: das später erlassene Gesetz geht dem älteren Gesetz vor, unabhängig davon ob es sich um Bundesrecht oder Landesrecht handelt.

Die Regelung für Fall 2 ist mit gravierenden Folgeproblemen verbunden, die vermieden werden sollten: So sind nicht nur zeitliche Verzögerungen in vielen Gesetzgebungsverfahren vorprogrammiert, sondern auch eine Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages. Es stellt sich die Frage, ob die Sechsmonatsfrist sachlich tatsächlich erforderlich ist.

Als Alternative böte sich die Übernahme des Ergebnisses der Koalitionsarbeitsgruppe an. Sinnvoll erscheint es, von der lex-posterior-Regelung abzugehen und gemäß den Intentionen der Neuregelung eindeutig den Vorrang von landesrechtlichem Verfahrensrecht gegenüber Bundesrecht festzulegen.

Grundproblem Zustimmungsquote Bundesrat:

Solange man grundsätzlich an dem Konzept und der Praxis der Verwaltungsverflechtung festhält (diese entspricht tatsächlich auch dem bundesdeutschen Modell eines Verbundföderalismus) ist ein unkomplizierter und für die Bürger in der Umsetzung nachvollziehbarer Abbau der Zustimmungsquote nicht erreichbar.

Ähnliches gilt für die Finanzverfassung: Die Zustimmungsrechte des Bundesrates können nur dann wirksam abgebaut werden, wenn der Bundesgesetzgeber nicht mehr wie bisher fast vollständig über die Einnahmen der Länder entscheidet. Voraussetzung dafür wäre, dass im Zuge der zweiten Stufe der Bundesstaatsreform der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse relativiert würde. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Hinsicht jedoch bereits Weichen gestellt: In seinen Urteilen zu Studiengebühren sowie zur „Juniorprofessur“ interpretierte es die Erforderlichkeitsklausel im Unterschied zu seiner früheren Rechtsprechung auffallend eng und sah die Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Regelungen nur noch dann gegeben, wenn sich durch unterschiedliches Landesrecht „... die Lebensverhältnisse .. zwischen den Ländern in einer unerträglichen Weise auseinander entwickeln ...“ würden.⁵

⁵ 2 BvF 2/02 vom 27. Juli 2004, Absatz 128.