

Prof. Dr. Martin Stock, Universität Bielefeld

Konkurrierende Gesetzgebung, postmodern: Aufweichung durch „Abweichung“?

Das sog. Abweichungsrecht der Länder von Bundesgesetzen nach Art. 72 und Art. 84 GG i.d.F. des Föderalismusreform-Gesetzes (Koalitionsentwurf 2006)

Inhalt:

I. Verfassungsreform: Ein neuer Anlauf

II. Föderalismusmodelle: Wind of Change

III. Gesetzgebungskompetenzen: Ein Tauschgeschäft

IV. Gesetzgebungsarten: „Abweichungsgesetzgebung“ – ein normstrukturelles Novum

V. Nachdenkliches aus der politischen Arena: Kommt ein „Zweiklassenföderalismus“?

VI. Reaktionen in Fachkreisen: Der Beifall bleibt mäßig, im Detail viel Kritik

VII. Vor der ersten Lesung: Wachsende Zweifel und neue Konfliktlinien

VIII. Das Reformpaket wird eingebracht: Nachbessern oder nicht?

IX. Revisionsbedarf: Ideen und Absichten – und was daraus werden könnte

I. Verfassungsreform: Ein neuer Anlauf

Die derzeitige Regierungsmehrheit im Deutschen Bundestag hat sich in dem Koalitionsvertrag vom 11.11.2005¹ darauf verständigt, die bundesstaatliche Ordnung einer tiefgreifenden Reform zu unterziehen. Ein jener Vereinbarung entsprechender Gesetzentwurf ist am 10.3.2006 im Bundestag eingebracht und gleichzeitig erstmals im Bundesrat behandelt worden².

Dabei hat man sich auf Vorarbeiten der „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ gestützt, die im Herbst 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzt worden war³. In deren Beratungen waren bereits wichtige Vorentscheidungen über Ansatz und Details der Föderalismusreform gefallen⁴. Kurz vor dem überraschenden Scheitern der Kommission Ende 2004 hatten ihre beiden Vorsitzenden *Müntefering* und *Stoiber* den bis dahin erreichten Diskussionsstand in einer Zwischenbilanz festgehalten⁵. Daran anknüpfend hatten sie 2005 informelle Nachverhandlungen geführt, welche dann direkt in die Koalitionsverhandlungen und den Koalitionsvertrag eingemündet waren⁶.

¹ www.cdusu.de/upload/A6F33C3F0ADA895594D87FF363EF38E911376-kzf8tyli.pdf, Abschnitt B.V.1 i.V.m. Anlage 2.

² Bundestag: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucks. 16/813 (im folg.: E-GGÄndG). Erste Lesung: Plenarprot. 16/23 v. 10.3.2006, S. 1749 ff. Bundesrat: Gesetzesantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz, BR-Drucks. 178/06. Erste Beratung: Plenarprot. 820 v. 10.3.2006, S. 39 ff. Näher unten VIII.

³ Bundestag: Antrag der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP BT-Drucks. 15/1685, angenommen Plenarprot. 15/66 v. 16.10.2003, S. 5590 ff. Bundesrat: Antrag aller Länder BR-Drucks. 750/03, angenommen Plenarprot. 792 v. 17.10.2003, S. 356 ff. Das gemeinsame Gremium wurde in Kurzform „KoMbO“ genannt.

⁴ Näheres in: Deutscher Bundestag/Bundesrat, Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Zur Sache 1/2005. Dort unter III.2 ein Verzeichnis wichtiger Materialien, welche im Originaltext auf einer dem Buch beigefügten CD-ROM zugänglich sind. Die Materialien auch online: www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/1_20Aktuelles/1.1_20Bundesstaatskommission/HI/Bundesstaatskommission,templateId=renderUnterseiteKomplett.html.

⁵ Vorschlag der Vorsitzenden, Vorentwurf vom 13.12.2004, Arbeitsunterlage 0104 (neu), in der Dokumentation (Fn. 4) unter III.2 (sog. *Müntefering/Stoiber*-Papier). Auch abgedruckt in: *Henneke* (Hrsg.), Föderalismusreform in Deutschland, 2005, S. 267 ff.

⁶ Jene personelle und verfahrensmäßige Kontinuität kommt auch in der offiziellen Bezeichnung der Anlage 2 zum Koalitionsvertrag zum Ausdruck. Das 42 Seiten lange Dokument ist betitelt: „Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform (Stand: 7. November 2005). Verhandlungsergebnis zwischen Bund und Ländern auf der Basis der Gespräche von Franz Müntefering, MdB und Edmund Stoiber, Ministerpräsident, zusammengestellt von Dr. Rainer Holtschneider, StS a.D. und Dr. Walter Schön, Bayerische Staatskanzlei.“

Daraus ist mittlerweile das Thema des Tages geworden. Im politischen Raum wird darüber gestritten, ob an dem Koalitionsentwurf noch bestimmte von Fachleuten geforderte Änderungen vorgenommen werden sollten oder nicht. Es geht dabei zumal um die „*Abweichungsgesetzgebung*“ als neue, insbesondere für umwelt- und bildungsrechtliche Materien vorgesehene Gesetzgebungsart nach Art. 72 III und Art. 84 I GG i.d.F. des E-GGÄndG. Insoweit gibt es, wie im folgenden näher dargelegt wird, gute Gründe für eine parlamentarische Überprüfung und Nachbesserung der Reformpläne.

II. Föderalismusmodelle: Wind of Change

Den unitarischen Trend, der sich in der Praxis des *kooperativen Föderalismus*⁷ seit längerem bemerkbar macht, halten die Befürworter und Vorkämpfer einer durchgreifenden Reform für exzessiv und gefährlich. Denn sie sehen darin ein Übermaß an Vetopositionen und Einigungszwängen angelegt, sprechen gar von einer „Politikverflechtungsfalle“ und erblicken darin einen wesentlichen Grund des vielbeklagten generellen „Reformstaus“⁸. Demgegenüber haben sie das Leitbild des *Wettbewerbsföderalismus*⁹ wieder ins Gespräch gebracht und möchten ihm schrittweise näherkommen. Damit folgen sie einem auch sonst zu beobachtenden Trend: „Die Mehrzahl der Ökonomen und Finanzwissenschaftler, liberale Politiker und solche Bundespolitiker, die sich in ihren Gestaltungswünschen von einer oppositionellen Bundesratsmehrheit beschnitten fühlen, Vertreter der Wirtschaft und ein Teil der Politikwissenschaftler möchten am liebsten die Besonderheit des deutschen Föderalismus abschaffen und ihn dem Ideal eines dualen oder Trennföderalismus annähern.“¹⁰

Den Ländern sollen gegenüber dem Bund größere Spielräume verschafft werden, um ihnen die Entwicklung und Erprobung eigener, an ihren jeweiligen besonderen Präferenzen orientierter und bei erfolgreichem Verlauf auch für andere Regionen attraktiver politischer Lösungen zu ermöglichen. Dadurch hofft man den bundesweiten Immobilismus überwinden zu können. Man optiert im Prinzip für „riskante Moderne“¹¹. Dabei soll aber auch die sog. bündische Solidarität und Zusammenarbeit nicht vernachlässigt werden: Man will das eine tun, ohne das andere zu lassen¹². Das drückt sich in gängigen Begriffskombinationen wie „*kooperativer*“ oder „*solidarischer Wettbewerbsföderalismus*“ aus¹³. So heißt es denn auch in der

Demgemäß wurden *Müntefering* und *Stoiber*, die sich schon in der KoMbO nähergekommen waren, gern als „Väter der Reform“ bezeichnet. In operativer Hinsicht lag Bayern vorn. Näher *Stock*, ZUR 2006, S. 113 ff., Stand: 20.1.2006. Die hier vorgelegte Anschlußuntersuchung befindet sich auf dem Stand vom 24.4.2006.

⁷ Dazu *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998, S. 259 ff. m.w.N., auch zu verwandten Begriffen wie *Beteiligungs-, Verbund-, Exekutivföderalismus*. Ausführlich zuletzt *Mehde*, Wettbewerb zwischen Staaten, 2005, S. 104 ff.; *Sanden*, Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland, 2005, S. 159 ff.

⁸ Vgl. zuerst *Scharpf*, in: ders. u.a., Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976, S. 13 ff. Dann etwa *ders.*, Die Politikverflechtung-Falle, PVS 1985, S. 323 ff. Siehe auch *P. M. Huber*, Deutschland in der Föderalismusfalle? 2003, im Anschluß an *Darnstädt*, Die enthauptete Republik, Der Spiegel Nr. 20/2003, S. 38 ff. Zusammenfassend in alarmistischem Ton *Darnstädt*, Die Konsensfalle, 2004. Anders mit differenzierter und tiefdringender Argumentation *Wachendorfer-Schmidt*, Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, 2. Aufl. 2005, mit dem Ergebnis, die Verflechtung sei „besser als ihr Ruf“ und habe gute Aussichten, auch in Zukunft fortzubestehen, S. 393 ff., 407 ff.

⁹ Auch *kompetitiver* oder *Konkurrenzföderalismus* genannt, siehe *Mehde* (Fn.7), S. 112 ff. und *Sanden* (Fn. 7), S. 169 ff. m.w.N.

¹⁰ So *Wachendorfer-Schmidt* (Fn. 8), S. 11.

¹¹ Vgl. *P. Nolte*, Riskante Moderne, 2006 und vorher *ders.*, Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik, 6. Aufl. 2005. Dazu *S. Breuer*, SZ Nr. 67/2006, S. 16 („Einer der Härtesten“).

¹² Zu den daraus erwachsenden Schwierigkeiten *U. Münch*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2001, S. 115 ff.

¹³ Vgl. die Harmonisierungsversuche der Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“: Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalis-

Begründung der jetzt eingebrachten GG-Novelle (Entwurf), die vereinbarte Reform solle „die föderalen Elemente der Solidarität und der Kooperation einerseits und des Wettbewerbs andererseits neu ausbalancieren“¹⁴. Darin mag sich so etwas wie ein „postmoderner“ Ansatz der Bundesstaatsreform¹⁵ ankündigen.

III. Gesetzgebungskompetenzen: Ein Tauschgeschäft

Von solchen weit ausgreifenden, im parlamentarisch-politischen Raum aber noch nicht gründlicher diskutierten modellmäßigen Vorstellungen motiviert, will die Große Koalition umfangreiche, vor allem die Gesetzgebung des Bundes (Art. 70 ff. GG) betreffende Verfassungsänderungen durchsetzen. Zum Zweck der Entflechtung soll die *Rahmengesetzgebung*¹⁶ abgeschafft werden. Die *konkurrierende Gesetzgebung*¹⁷ soll zugunsten der Länder reduziert und, wie es heißt, auf ein möglichst einfaches und transparentes Trennsystem umgestellt werden. Aber auch der Bund soll auf dafür in Frage kommenden, weiterer Vereinheitlichung bedürftigen Gebieten mehr Gesetzgebungskompetenzen erhalten.

Ein gern genannter Zentralisierungskandidat ist der legislatorische *Umweltschutz*. Für ihn soll der Bund mehr konkurrierende Vollkompetenzen bekommen, zumal zugunsten des – in früheren Jahren u.a. an Kompetenzstreitigkeiten gescheiterten – Projekts eines einheitlichen, in sich konsistenten und europatauglichen *Umweltgesetzbuchs (UGB)*¹⁸. In diesem Zusammenhang richtet sich der Blick auch auf die Ausführung von Bundesgesetzen als landeseigene Angelegenheit. Diesbezügliche organisations- und verfahrensrechtliche, der Sicherung einheitlicher Standards dienende bundesgesetzliche Vorgaben sind und bleiben nach Art. 84 I GG grundsätzlich möglich, und sie gewinnen im Zeichen fortschreitender Prozeduralisierung¹⁹ immer mehr an Bedeutung. Vor allem wird auf eine materien- und medienübergreifende Normsetzung hingewiesen, wie sie mit dem UGB-Projekt angestrebt werde, zumal mit der Ablösung paralleler Genehmigungsverfahren durch eine *einheitliche Vorhabengenehmigung*²⁰. Solche Eingriffe des Bundes in die Länderhoheit bedürfen jedoch laut Art. 84 I GG der Zustimmung des Bundesrats. Das ist ein neuralgischer Punkt, denn darauf beruht das Gros der bisherigen, oftmals nur nach mühsamen Verhandlungen und flauen Kompromissen im Vermittlungsausschuß zustande gekommenen Zustimmungsgesetze. Der Anteil jener Verflechtungsfälle soll

mus, vorgelegt von H. W. Arndt u.a., 2000, online über www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-252C806F/stiftung/hs.xsl/16776.html.

¹⁴ E-GGÄndG, Begr. S. 16.

¹⁵ Vgl. Sanden (Fn. 7), S. 529 ff., 618 ff. u.ö. Eher skeptisch Badura, in: Bröhmer u.a. (Hrsg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress, 2005, S. 1123 ff.

¹⁶ Zur bisherigen expansiven Handhabung des Art. 75 GG und zu der daran häufig geübten Kritik Grawert, in: Krebs (Hrsg.), Liber amicorum Hans-Uwe Erichsen, 2004, S. 19 ff. Zuletzt Streppel, Die Rahmenkompetenz, 2005, S. 107 ff. m.w.N.

¹⁷ Zu deren Praxisentwicklung und zur bisherigen Systematik und Problematik der Art. 70 ff. insgesamt Rengeling, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, S. 723 ff.

¹⁸ In der bislang letzten Fassung: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.), Umweltgesetzbuch. Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim BMU (UGB-KomE), 1998. Dazu Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 1 Rdrn. 40 ff. Siehe auch Peine, in: Kloepfer (Hrsg.), Umweltföderalismus, 2002, S. 109 ff.; Schulze-Fielitz, ebd. S. 287 ff. und ähnlich ders., NuR 2002, S. 1 ff. Hernach Kloepfer, NuR 2004, S. 759 ff. Zuletzt Vierhaus, ZUR 2006, S. 109 f.

¹⁹ Wie sie nicht zuletzt für das EU-Umweltrecht konstatiert wird, mit entsprechenden Konsequenzen für dessen nationale Umsetzung, insb. für ein EU-fähiges UGB. Siehe P. M. Huber, in: Blanke/Schwanengel (Hrsg.), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, 2005, S. 21, 34 ff.; ders., in: Föderalismusreform in Deutschland (Fn. 5), S. 87 ff. Dazu auch schon Rehbinder/Wahl, NVwZ 2002, S. 21 ff.; Schink, ZG 2004, S. 1 ff.

²⁰ Siehe E-GGÄndG, Begr. S. 18 und 53. Zur Vorhabengenehmigung szt. §§ 80 ff. UGB-KomE mit Begr., a.a.O. (Fn. 18) S. 137 ff., 622 ff. Laut Koalitionsvertrag (Fn. 1), Abschnitt B.I.7.3, gehört die Einführung eines integrierten Anlagenzulassungsrechts zu den wesentlichen umweltpolitischen Zielsetzungen der Regierungsmehrheit. Dies wird auch als wirtschaftspolitische Innovation gesehen und dringend gewünscht.

nun drastisch verkleinert und die Gestaltungsfreiheit des Bundes soll entsprechend vergrößert werden.

Dafür hat die Länderseite – von vornherein auf ein *Junktim von Geben und Nehmen* bedacht – eine veritable Gegenleistung verlangt. Als Kompensation hat sie vor allem einen fast vollständigen Rückzug des Bundes aus der *Bildungspolitik* ausgehandelt. Die sog. Reföderalisierung des Schul- und Hochschulwesens erfaßt beispielsweise die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 I Nr. 1a GG, außerdem die Mischfinanzierungen bei den bisherigen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG) sowie den Finanzhilfen (Art. 104a IV GG). Das Engagement des Bundes in der Bildungs- und Forschungsförderung – einigen Länderchefs längst ein Dorn im Auge, anderen allerdings nicht unlieb – soll zurückgedrängt werden²¹. In der Koalition ist insoweit in Partei- und Regierungsspitzen von einem wohl gelungenen Tauschgeschäft (auf eine kurze Formel gebracht: *Umwelt- gegen Bildungskompetenzen*²²) die Rede, man meint einen politisch ausgewogenen Kompromiß gefunden zu haben und redet von einer „Win-Win-Situation“.

Dennoch will keine rechte Hochstimmung aufkommen. Das liegt nicht zuletzt daran, daß man die größeren finanziellen Verteilungskämpfe noch vor sich hat. Für eine zweite Reformrunde, welche 2006 beginnen soll, ist eine umfassende Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzverfassung vorgesehen. Diese Dinge sind in der ersten Runde noch nicht abschließend behandelt worden. Die Kompromißfindung gilt hier als besonders schwierig. Ob sie überhaupt gelingen kann, wird manchmal bezweifelt²³. Andererseits wird gesagt, ohne eine tiefgehende und energische Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander – eventuell bis zu einer entsprechenden Neugliederung des Bundesgebiets hin – würde die Föderalismusreform auf halbem Wege stehen bleiben oder gänzlich scheitern²⁴. Dadurch fällt ein Schatten auf die jetzige erste Reformrunde.

IV. Gesetzgebungsarten: „Abweichungsgesetzgebung“ – ein normstrukturelles Novum

Besondere Aufmerksamkeit gebührt jener neuen Gesetzgebungsart, die in Koalitionsvertrag und GG-Novelle (Entwurf) unter dem Namen „*Abweichungsgesetzgebung*“ begegnet und vor allem im Umweltrecht zum Zuge kommen soll. Hierbei haben die Koalitionspartner auf einen modellmäßigen Kompromißgedanken zurückgegriffen, der unter landespolitischen Akteuren – meist unter der Bezeichnung „*Zugriffsrecht der Länder*“ – schon seit längerem im Gespräch gewesen war. Er war von ihnen, wohl auf Betreiben Bayerns, auch in die Beratungen der Bundesstaatskommission eingeführt worden. Dort hatte er jedoch, auch angesichts breiter rechtswissenschaftlicher Kritik, zusehends an Boden verloren²⁵. Seitdem herrschte in Fachkreisen die Meinung vor, er sei kaum in überzeugender, allseits akzeptabler Weise operationalisierbar²⁶. In den Koalitionsverhandlungen lebte er dann aber gleichsam über Nacht wieder auf und nahm eine Form an, die sich folgendermaßen skizzieren läßt:

²¹ Aus der vorangegangenen Fachdiskussion: *Mager*, RdJB 2005, S. 312 ff.; *U. Münch*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2005, S. 150 ff.; *Oeter/Boysen*, RdJB 2005, S. 296 ff.; *I. Richter*, in: *Hrbek/Eppler* (Hrsg.), Die unvollendete Föderalismus-Reform, 2005, S. 43 ff.; *Risse*, in: Föderalismusreform in Deutschland (Fn. 5), S. 111 ff.; *Wieland*, ebd. S. 137 ff. Zur finanzpolitischen Seite *Hufen*, RdJB 2005, S. 323 ff.

²² Diese beiden großen Bereiche stehen in der öffentlichen Wahrnehmung des Reformprojekts zur Zeit im Vordergrund. Ihnen gilt auch unser Hauptaugenmerk, wobei der Umweltschutz im Mittelpunkt steht. Es sei aber daran erinnert, daß die Reföderalisierungswelle daneben auch noch vielerlei weitere Gegenstände erfaßt hat, z.B. beamtenrechtliche Materien, das Heimrecht, das Recht des Strafvollzugs. Siehe *Stock* (Fn. 6), S. 120 f. m.w.N.

²³ Näher *Blanke*, in: Zustand und Perspektiven (Fn. 19), S. 127 ff.; *Mehde* (Fn. 7), S. 176 ff.; *Wachendorfer-Schmidt* (Fn. 8), S. 191 ff. Zuletzt *Wieland*, in: *Wendisch/Fonger* (Hrsg.), Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland, 2006, S. 33 ff.; *Kröning*, ebd. S. 38 ff.

²⁴ Vgl. *G. A. Ritter*, Der ewige deutsche Zwiespalt (Interview), SZ Nr. 58/2006, S. 16.

²⁵ Vgl. die Auswertung der Kommissionsberatungen in der Dokumentation (Fn. 4), unter II.1.1. In dem *Münteferring/Stoiber-Papier* (Fn. 5) war das Zugriffsrecht nicht mehr vorgekommen.

²⁶ Zu dem „Zugriffsgedanken“ und seinen verschiedenen terminologischen und inhaltlichen Nuancierungen einführend *Dietsche/Hinterseh*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005 (Fn. 21), S. 187 ff. Näher *Schulze-Fielitz*, in: *Henneke* (Hrsg.), Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union, 2001,

Art. 75 GG soll ersatzlos gestrichen werden. An die Stelle der bisherigen Rahmenkompetenzen des Bundes sollen teils ausschließliche Länderkompetenzen, teils ausschließliche oder konkurrierende Vollkompetenzen des Bundes treten, letztere allerdings in sechs Fällen relativiert und belastet durch die Einführung des sog. Abweichungsrechts. Laut Koalitionsvertrag und GG-Novelle (Entwurf) sollen unter die neue, bislang ziemlich unfertig wirkende legislatorische Kategorie fallen einmal ein dem Bund verbleibender bildungsrechtlicher Restposten (Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) und zum andern die umweltrelevanten Materien der bisherigen Rahmengesetzgebung, nämlich Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege²⁷, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt²⁸. Diesbezüglich hatte sich in der KoMBo der Ausdruck „materielles Zugriffsrecht“ eingebürgert.

In einer ergänzenden Variante – im Kommissionsjargon als „formelles Zugriffsrecht“ bezeichnet²⁹ – soll das Abweichungsrecht der Länder Eingriffe des Bundes in die landeseigene Gesetzesausführung nach Art. 84 I GG erfassen. Es soll solche Eingriffe wie folgt konterkarieren können: Etwaige die Einrichtung der Behörden und/oder das Verwaltungsverfahren betreffende bundesgesetzliche Bestimmungen können die Länder durch davon abweichende Regelungen außer Anwendung setzen, vorbehaltlich einer bundesgesetzlichen Sperrklausel, welche auf verwaltungsverfahrenrechtliche Normen beschränkt bleiben muß und nur unter eng gefaßten Voraussetzungen ins Spiel kommen kann³⁰.

Von diesem Vorbehalt abgesehen, können einzelne Länder oder Ländergruppen also künftig auf „formelle“ und „materielle“ bundesgesetzliche Normen obigen Inhalts nach politischem Gutdünken Zugriff nehmen. Die bisherige Typik der konkurrierenden Gesetzgebung wird dadurch auf den Kopf gestellt: „Konkurrierendes“ Landesrecht geht vor³¹. Auf „gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ und „die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ kommt es dabei nicht mehr an³².

S. 117, 132 ff. Scharfsichtig über bislang unbeantwortete Grundsatz- und Machbarkeitsfragen *Mösl*, ZG 2003, S. 297, 300 ff. Reserviert auch *Badura* (Fn. 15), S. 1131 unter Hinweis auf ungeklärte parteienstaatliche Aspekte und die Gefahr parteipolitischer Instrumentalisierung. Nach wie vor für eine Zugriffslösung hingegen *Huber* (Fn. 19), S. 30 ff., 56.

²⁷ Bis auf einen (nur darauf bezogenen) Vorbehalt einer zentralen Kernkompetenz als – inhaltlich eng bemessener – Grundsatzkompetenz des Bundes.

²⁸ Vgl. Art. 74 I Nr. 28 bis 33 i.V.m. Art. 72 III GG i.d.F. des E-GGÄndG. *Nicht* zur „Abweichungsgesetzgebung“ gehören sollen demgegenüber andere UGB-relevante Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung, so diejenigen, die mangels eines eigenen Kompetenztitels – etwa für Klimaschutz – auch künftig auf unspezifische Normen wie die des Art. 74 I Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) gegründet werden müssen; außerdem die in der Sammelrubrik des Art. 74 I Nr. 24 enthaltenen Materien, die ihrerseits unterschiedlich behandelt werden: Die Regulierung der Abfallwirtschaft bleibt – wie auch die der Wirtschaft generell (Nr. 11) – dem nach wie vor strengen Erforderlichkeitskriterium des Art. 72 II GG unterworfen. Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung werden davon freigestellt, letztere allerdings nur teilweise, nämlich „ohne Sport- und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung“, so ein Zusatz in Art. 74 I Nr. 24, welcher dafür jegliche Bundeskompetenz ausschließt. Atomrecht und Strahlenschutzrecht hingegen sollen in die ausschließliche Bundesgesetzgebung überführt werden, Art. 73 I Nr. 14. Dies würde für ein etwaiges UGB einen bunten „Kompetenzmix“ ergeben, der zugleich ein schwer verträglicher „Kategorienmix“ wäre, was die diversen Gesetzgebungsarten betrifft. Näher *Koch/Mechel*, NuR 2004, S. 277, 279 ff. m.w.N.

²⁹ Zu den beiden Varianten *Dietsche/Hinterseh* (Fn. 26), S. 199 ff.

³⁰ Vgl. Art. 84 I 3 und 4 i.d.F. des E-GGÄndG: „In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“ Nach einem dazu mitgeteilten dem Koalitionsvertrag entstammenden „Begleittext“ (Begr., S. 37) stellen Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall in diesem Sinn dar. Damit wird der UGB-Mix (Fn. 28) noch bunter und komplizierter.

³¹ Von einer „Vorranggesetzgebung der Länder“ entgegen der bewährten Typik des Art. 72 I GG spricht *Badura* (Fn. 15), S. 1131.

³² Aus Gründen der Widerspruchsfreiheit sollen die künftig nicht mehr abweichungsfesten Kompetenztitel von dem – inhaltlich unverändert bleibenden – Erforderlichkeitskriterium des Art. 72 II GG i.d.F. des E-GGÄndG ausgenommen werden.

Die Länderseite wird auch durch eine anfängliche die Rechtsgeltung seiner Normen hinauschiebende *Wartepflicht* des Bundes begünstigt: Bundesgesetze auf denjenigen Gebieten, die dem derogierenden Landeszugriff ausgesetzt sind, können in der Regel frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten, d.h. tatendurstigen, schnell reagierenden Ländern muß der Bund eine zeitliche Überholungs- und Präventionschance einräumen³³.

Der Bundesgesetzgeber seinerseits kann auf landesgesetzliche Zugriffe reagieren, indem er ein sog. *Rückholrecht* betätigt: Er kann sich über die regionalen Abweichungen im nachhinein mittels eigener gegenteiliger, dann bis auf weiteres vorrangiger Neuregelungen hinwegsetzen³⁴. Und dies kann sich, wenn die Akteure beiderseits hartnäckig bleiben und das legislative Hickhack spielerisch nehmen, ad infinitum fortsetzen³⁵ – was der „Abweichungsgesetzgebung“ auch den Namen „*Ping-Pong-Gesetzgebung*“ eingetragen hat³⁶.

In der spöttischen Bezeichnung drückt sich die Einschätzung aus, dies laufe auf eine vertikale (und auf Länderebene zugleich horizontale) Gesetzgebungskonkurrenz im Mehrebenensystem hinaus, die gewisse postmoderne Züge aufweise und nicht überall zu angemessenen Problemlösungen führen werde. In der KoMbO hatten dergleichen nur wenige befürwortet. Eingehend diskutiert hatte man dort allerlei inhaltliche und verfahrensmäßige Vorkehrungen zur Vermeidung dysfunktionaler Effekte eines derartigen Hinundherschens, sei es die Normierung erschwerend-retardierender materiellrechtlicher Voraussetzungen für den ersten Zugriff eines Landes und/oder für nachfolgende Rückholaktionen des Bundes, neuerliche Zugriffe und Revancheakte usw.³⁷, sei es die Einführung gewisser prozeduraler Kontroll- und Bremsen auf politischer Ebene, etwa in Gestalt von Mitwirkungsbefugnissen der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes³⁸. Begonnen hatte die Diskussion übrigens mit der kategorischen Ablehnung jedweder Rückholkompetenz des Bundes durch Ländervertreter. Jedoch hatte sich weder letztere noch die gegenteilige einfache Lösung (wie sie jetzt im E-GGÄndG begegnet) noch irgend eine andere Variante durchsetzen können³⁹.

Daß eine voll liberalisierte gesetzgeberische Bund-Länder-Konkurrenz jedenfalls für ein großes nationales Kodifikationsprojekt wie das Umweltgesetzbuch unbekömmlich sein könnte⁴⁰,

³³ Vgl. Art. 72 III 2 GG i.d.F. des E-GGÄndG, mit der Ausnahme, daß mit Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats etwas anderes bestimmt werden kann. Laut Begr., S. 28, sollen durch die Wartepflicht „kurzfristig wechselnde Rechtsbefehle an den Bürger“ (der durch Überlappungen vollends in Verwirrung geraten könnte) vermieden werden. Für die Abweichungstatbestände des Art. 84 Abs. 1 gilt nach Satz 2 ebd. Entsprechendes.

³⁴ Vgl. Art. 72 II 3 GG i.d.F. des E-GGÄndG: „Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.“ Dazu Begr., S. 28: Satz 3 sei zum einen eine Ausnahme vom Grundsatz des Art. 31 und passe zum anderen den Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ dem hier gewollten Anwendungsvorrang im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht an.

³⁵ Vgl. ebd.: Die Länder könnten auch von novelliertem Bundesrecht erneut abweichen. Das Landesrecht gehe dann wiederum dem Bundesrecht vor.

³⁶ Siehe nur *Vorholz*, Die Zeit Nr. 6/2006, S. 30.

³⁷ Etwa nach Art eines umgekehrt oder beidseitig einwirkenden Art. 72 II GG, einschließlich verfassungsgerichtlicher Überprüfung. Daraufhin mußte man sich allerdings auch der anhaltenden Debatte über die heutige eng-restriktive Karlsruher Auslegung jener Erforderlichkeitsklausel und etwaige künftige Korrekturen stellen. Siehe BVerfGE 106, S. 62, 135 ff. (Altenpflege) und unter Einbeziehung von Art. 75 GG BVerfGE 111, S. 226, 252 ff. (Juniorprofessur); BVerfGE 112, S. 226, 243 ff. (Studiengebühren). Zur Schlüsselbedeutung jener vielumstrittenen Klausel für das Reformkonzept, auch in modelltheoretischer Hinsicht, instruktiv schon *Calliess*, DÖV 1997, S. 889 ff. Ausführlich *Würtenberger*, Art. 72 II GG: Eine berechenbare Kompetenzausübungsregel? 2005, S. 34 ff., 74 ff. In der Reformkommission hatte zumal *D. Grimm* diese Problematik herausgearbeitet, zuerst in seiner Stellungnahme Komm.-Drucks. 0018. Dann *ders./H.-P. Schneider* in Arbeitsunterlage 0086. Siehe auch die Voten von *Hans Meyer*, etwa Komm.-Drucks. 0013. Sämtlich in der Dokumentation (Fn. 4) unter III.2.

³⁸ Dazu vor allem *Wieland* in seinen Stellungnahmen in den Arbeitsunterlagen 0027 und 0085, in der Dokumentation a.a.O.

³⁹ Vgl. den Überblick in der Dokumentation (Fn. 4) unter II.1.1. Näher *Decker*, ZfParl. 2004, S. 540, 548 ff.; *Dietsche/Hinterseh* (Fn. 26), S. 202 ff.; *T. Fischer*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005 (Fn. 21), S. 100, 110 ff.; *Henneke*, in: Föderalismusreform in Deutschland (Fn. 5), S. 151, 204 ff. m.w.N.

⁴⁰ Dazu eingehend *Koch/Mechel* (Fn. 28). Dem Aufsatz liegt ein Rechtsgutachten für das Bundesamt für Naturschutz (BfN) zugrunde, das *Koch* unter demselben Titel erstattet hatte, im Volltext zugänglich www.bfn.de/09/skript109.pdf. Ein entsprechendes Thesenpapier des Autors übersandte das Bundesministerium der Justiz (BMJ) Anfang 2004 der Föderalismuskommission, wo es als Arbeitsunterlage 0044 (neu) verteilt wurde, in der Doku-

hat anscheinend – unter Beschränkung auf dessen frühe Entwicklungsphase – auch die Große Koalition angenommen. Denn sie will, explizit im Blick auf das UGB-Vorhaben, den Beginn des gedachten „Ping-Pongs“ für natur- und gewässerschutzrechtliche sowie umweltverfahrensrechtliche Materien bis zur jeweils nächsten diesbezüglichen bundesgesetzlichen Regelung hinausschieben, längstens aber bis Ende 2009. Insoweit ist für das Gesetzbuch im Jugendstadium eine Art Schonzeit vorgesehen⁴¹ – und was dann? Welches sind die potentiellen Jäger und Treiber und wie werden sie dann vorgehen?

V. Nachdenkliches aus der politischen Arena: Kommt ein „Zweiklassenföderalismus“?

Wer will eigentlich „abweichen“? Die normstrukturell neuartige Gesetzgebungskategorie ist auf zur Zeit relativ wohlhabende und leistungsstarke süd- sowie westdeutsche sog. B-Länder⁴² zugeschnitten. Daran interessiert gezeigt haben sich diejenigen Länder, die sich in dem allgemeinen Modelldisput mit besonderer Verve für mehr Wettbewerbsföderalismus eingesetzt haben, allen voran *Bayern*, dazu neben *Baden-Württemberg* auch *Hessen* und *Nordrhein-Westfalen*⁴³. Deren Zugriffsrecht unterliegende Bundesgesetze können sich, soweit sie der erwähnten Schutzfrist unterfallen, ein paar Jahre lang wie bisher behaupten und einigermassen ungestört entwickeln – wie aber, wenn danach, um im Bilde zu bleiben, die Jagdzeit anfängt? Dann können sie von dem abweichungswilligen Land für dessen Gebiet prinzipiell beliebig⁴⁴ außer Anwendung gesetzt werden. Wie sich versteht, hofft man auf Länderseite auch darauf, aus einer ggf. folgenden Runde von Rückholung, Wiederzugriff, erneuter Rückholung usw. als Sieger hervorzugehen. Das wäre dann also das große Halali: Der Bund wäre definitiv der Verlierer. Im vertikalen Regulierungswettbewerb hätte er den kürzeren gezogen.

Wohlgemerkt entstammt dieses Reformkonzept einer Situation gegenläufiger Mehrheitsverhältnisse in Bundestag (rot-grün) und Bundesrat (schwarz-gelb), wie sie 1998–2005 gegeben war. Das Konzept versteht sich als Bund-Länder-Kompromiß, es wird jedoch wesentlich von Länderinteressen der „Großen Vier“ bestimmt und ist auf die eben wieder in Erinnerung gerufene bipolare parteipolitische Konstellation zugeschnitten. So erklären sich politisch-positionale Merkmale und Festlegungen, wie sie heute besonders ins Auge fallen: Nicht mehr abweichungsfest sein sollen umwelt- und bildungsrechtliche Fachgesetze des Bundes, typischerweise wegen umstrittener rot-grüner Policy-Inhalte. Damit sollen solche Gesetze in als permanent prosperierend und opponierend gedachten B-Ländern wie Bayern zur Disposition stehen. Sie können von ihnen je nach der in concreto vorherrschenden Farbenlehre akzeptiert oder aber inhaltlich durchgekämmt und nur noch selektiv angewendet werden, bis zur gänzlichen Abweisung und Substituierung hin. Sie würden, wenn das Schule macht, zu einer quasi-sozialstaatlichen „*Auffanggesetzgebung*“⁴⁵ verkümmern und nur noch in schlechter situierten und, schon mangels ausreichender eigener Wirtschafts- und Finanzkraft, kaum auf standortpolitische Profilierung und Kon-

mentation (Fn. 4) unter III.2. Daran knüpften sodann ein Positionspapier und eine Fachtagung des BMU vom 25./29.3.2004 an, dokumentiert www.bmu.de/foederalismusreform/neuordnung_der_umweltkompetenzen/doc/6264.php. Dazu der Tagungsbericht von *Hendrischke*, NVwZ 2004, S. 1090 f. Zum weiteren Fortgang *Steinbeiss-Winkelmann*, in: *Föderalismusreform in Deutschland* (Fn. 5), S. 125 ff. Siehe auch oben Fn. 18.

⁴¹ Vgl. Art. 125b I 3 und II GG i.d.F. des E-GGÄndG, wonach von den UGB-relevanten Materien nur diejenigen des Art. 72 III 1 Nr. 2 und 5 und des Art. 84 I (beschränkt auf Regelungen des Verwaltungsverfahrens) in jene maximal drei- bis vierjährige Gnadenfrist einbezogen werden sollen. Außerdem soll die Frist für die hochschulrechtliche Restkompetenz des Bundes nach Art. 72 III 1 Nr. 6 gelten. Dazu *Begr.*, S. 53.

⁴² Die in Ministerpräsidentenkonferenz und Bundesrat noch übliche Unterscheidung von SPD-regierten A-Ländern und unionsregierten B-Ländern geht auf frühere Zeiten zurück, in denen die A-Liga noch die zahlenmäßig größere war. Auch werden dabei die heute geläufigen vielfältigen Koalitionsmöglichkeiten, die in das einfache bipolare Schema kaum hineinpassen, nicht berücksichtigt.

⁴³ Von Insidern und Bewunderern werden sie manchmal die „Großen Vier“ genannt. Nordrhein-Westfalen war übrigens auch schon in der Ära *Clement/Steinbrück* dabei. Unter *Rüttgers* ist das Düsseldorfer Engagement aber wohl noch größer geworden.

⁴⁴ Im KoMbO-Jargon: „unkonditioniert“ (was dort aber nicht konsensfähig war, oben Fn. 39).

⁴⁵ Der Begriff geht anscheinend auf *P. M. Huber* zurück, siehe dessen Stellungnahme in der KoMbO in Komm.-Drucks. 008, S. 8 ff., in der Dokumentation (Fn. 4) unter III.2. Dann etwa *ders.*, in: *Zustand und Perspektiven* (Fn. 19), S. 30 ff., 56. Die Einwände von *Mörtl* (Fn. 26) will *Huber* damit entkräften, es handele sich insoweit um „eigentlich den Ländern zugeordnete“ Materien, bei denen der Bund aus übergeordnetem Interesse „in einer Art subsidiärer Garantenstellung“ tätig werde.

kurrenz bedachten insbesondere ost- sowie norddeutschen A- und auch B-Ländern unfragmentiert Anwendung finden.

In der Bundesstaatskommission hatte, als man dieser Zusammenhänge gewahr wurde, das Wort vom „Zweiklassenföderalismus“ die Runde gemacht: „Der Vorschlag in bezug auf Zugriffsrechte ist ein politischer Kompromiß zwischen den Starken und den Schwachen. Die Starken sagen, wir können; die Schwachen sagen, wir können es eigentlich nicht. Bei letzteren soll dann noch mehr Bundesrecht gelten als bislang. Führt das nicht zu einem Zweiklassenföderalismus? Führt das nicht dazu, daß wir Starke und Schwache haben und den Starken mehr Regulierung zugestanden wird, während der Bund für die Schwachen gleich alles reguliert? Bedeutet es nicht eine qualitative Veränderung des Föderalismus, zwei Gruppen von Ländern zu haben, die starken und die schwachen?“⁴⁶

In der Fragestellung drückt sich eine gewisse Nachdenklichkeit aus, was den vorgesehenen stärker liberalisierten „Ländermarkt“ betrifft: Attraktive Standorte vs. „Stillstandorte“ – wie steht es mit der grundsätzlichen Eignung einer derartigen wettbewerblichen Orientierung zur Erreichung des angegebenen Reformziels („Modernisierung“)? Sind bestimmte einen *chancengleichen und fairen* Wettbewerb gewährleistende Rahmensetzungen notwendig? Wie sieht es mit den übergreifenden infrastrukturellen Erfordernissen aus, wie mit gemeinsamen Standards, nötigen Bereichsausnahmen und sonstigen Schutzvorkehrungen? Wie wären etwaige vielfaltgefährdende Fehlentwicklungen festzustellen, wie und von wem wäre ihnen entgegenzutreten? Und was hätte im Fall eines definitiven politisch-ökonomischen „Marktversagens“ zu geschehen? Wäre dann der (Bundes-)Staat als eine Art Nothelfer und Gewährträger am Zuge?

Dabei geht es um die theoretischen und konstitutionellen Grundlagen des Ganzen. Diese waren und sind noch wenig entwickelt. Aufkommenden Irritationen suchte man indes erst einmal pragmatisch zu begegnen, vor allem mittels optimistischer Annahmen über Gesetzgebung als „ein lernendes System ..., das durch den Praxistest unterschiedlicher Lösungsansätze zur Findung bester Lösungen führt“⁴⁷. Über Chancengleichheit bzw. -gerechtigkeit war nunmehr zu lesen: „Diejenigen Länder, die nicht sofort von der Möglichkeit einer landesgesetzlichen Regelung Gebrauch machen, sind nicht zweiter Klasse, sondern verschaffen sich den Vorzug, zwischen einer bundesgesetzlichen Regelung und einer oder mehreren davon abweichenden landesgesetzlichen Regelungen vergleichen und danach entscheiden zu können. Hieraus ergibt sich zugleich, daß die neue konkurrierende Gesetzgebung zugunsten der Länder nicht zu einer neuen Unübersichtlichkeit führen würde. Am Ende wird es in den meisten Fällen zu einer bundeseinheitlichen Regelung oder höchstens zu zwei nebeneinander existierenden Konkurrenzmodellen kommen.“⁴⁸

Interessant erscheint das hier begegnende bundesstaatlich gewendete *trial-and-error-Konzept*⁴⁹. Dabei bleiben allerdings einige Fragen offen, beginnend mit derjenigen nach den Bewertungsmaßstäben für die Qualität konkurrierender politischer Lösungen. „Der Markt wird es schon richten“ – das kann und soll hier ja gerade nicht das letzte Wort sein, gefragt sind materielle Maßstäbe.⁵⁰ Klärungsbedürftig bleibt dabei auch, wie sich eine so konzeptualisierte leistungsmäßige *Länderkonkurrenz* näherhin zu der – im Parteienstaat allgegenwärtigen, im Reformdiskurs aber nur selten beim Namen genannten – *Parteienkonkurrenz* verhält⁵¹. Eine

⁴⁶ So Röttgen MdB (CDU/CSU) in der 2. Sitzung vom 28.11.2003, Sten. Ber. S. 33, in der Dokumentation (Fn. 4) unter III.2.

⁴⁷ So wenig später Röttgen, Die Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zustand und Perspektiven (Fn. 19), S. 99, 102 f.

⁴⁸ Ebd. S. 103 f.

⁴⁹ Es ist in der KoMbO aus rechtswiss. Sicht insbesondere von Wieland (Fn. 38) herausgestellt worden, und zwar i.S. eines da und dort phasenweise möglichen innovativen „Entdeckungsverfahrens“ bei im Hintergrund fortbestehender, im Ergebnis immer wieder durchschlagender Egalisierungs- und Unitarisierungstendenz.

⁵⁰ Siehe nur Wachendorfer-Schmidt (Fn. 8), S. 15: „Als angemessen wird eine Politik beurteilt, wenn sie den Kriterien der Wohlfahrtseffizienz, der Verteilungsgerechtigkeit, der Effizienz und Effektivität ihrer Entscheidungsprozesse, der Fähigkeit zur institutionellen Selbstreform und der demokratischen Verantwortlichkeit genügt.“

⁵¹ Dazu Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 3. Aufl. 2000; ders., in: Benz/Lehbruch (Hrsg.), Föderalismus (PVS Sonderheft 32/2001), 2002, S. 53 ff.; Benz, ebd. S. 391 ff. Benz hat auch in der KoMbO immer wieder auf die unterschiedlichen Wettbewerbsparameter hingewiesen und auf Klärung ihres Verhältnisses gedrungen, etwa in seinen Stellungnahmen in Komm.-Drucks. 0010 und 0017. Ähnlich Scharpf, zuerst in Komm.-

heutige Bundesstaatsreform dürfte ja nicht gestrigen Parteienkonstellationen und Mehrheitsverhältnissen verhaftet bleiben – wie müßte sie also ansetzen, um wirklich auf der Höhe der Zeit zu sein? Und wie steht es nun mit der Möglichkeit eines funktionsfähigen und auch „solidarischen“ Länderwettbewerbs⁵² bei fortdauernder, womöglich weiter zunehmender faktischer Ungleichheit der Startchancen? Läuft alles dies schließlich doch nur darauf hinaus, daß wir uns in einem „*asymmetrischen föderalen System*“⁵³ einzurichten hätten? Also „Abweichung“ als Entfaltungschance und neues Versuchsfeld für vermögende Länder, „Auffanggesetzgebung“ des Bundes als eine Art unitarische Hilfestellung und Sicherung, insbesondere als Grundversorgung für bedürftige Länder⁵⁴?

VI. Reaktionen in Fachkreisen: Der Beifall bleibt mäßig, im Detail viel Kritik

Als sich unabhängige, auf die reformrelevanten Rechtsmaterien spezialisierte Experten 2004/2005 über die Pläne und Absprachen von Union und Sozialdemokratie zur Änderung des Grundgesetzes beugten und deren Tragweite zu ermessen begannen, war die Enttäuschung groß. Es gab nur Höflichkeitsbeifall – manchmal fiel er derart spärlich aus, daß er kaum zu hören war. Denn was war der Eindruck der Sachverständigen von dem, was die politischen Akteure der Nation als Erfolgsrezept präsentierten? Ihre Bewertung war in den eben angesprochenen Fragen meist zurückhaltend-skeptisch und oftmals sehr kritisch. Gründe dafür fanden sich in großer Zahl, und dabei ist es auch hernach geblieben. Die jetzt eingebrachte GG-Novelle (Entwurf) hält sich ja im wesentlichen an das *Münchener/Stoiber-Papier* und den Koalitionsvertrag. Mittlerweile gibt es auch dazu immer mehr kritische Stimmen.

Daß eine Bundesstaatsreform mit allgemeinen Zielen wie Entflechtung, Transparenz, klare Zurechenbarkeit im Prinzip wünschenswert wäre, war auch in Fachkreisen herrschende Meinung. Über Möglichkeiten und Grenzen politischer Länderkonkurrenz bei der Rechtsetzung gab es allerdings im einzelnen unterschiedliche Ansichten, wobei auch gewisse konzeptionelle Unsicherheiten bemerkbar wurden. Ob und inwiefern mehr föderaler Gesetzgebungswettbewerb als Reformantrieb sinnvoll oder aber inadäquat und zerstörerisch wäre – das erwies sich, näher besehen, als ziemlich schwierige, genauerer Überlegung bedürftige Frage. Ungeklärt erschienen nicht zuletzt die eben berührten Probleme faktischer Ungleichheit, die Bedeutung von Geld und Macht für die jeweiligen Regulierungsprozesse und Innovationschancen u.ä.

Man neigte nun erst einmal dazu, die Notwendigkeit eingehender und sorgfältiger, jeweils bereichsspezifischer Prüfung zu betonen, und man vermißte bei tonangebenden Politikern eine solche konkret-sachbezogene Herangehensweise. Vielmehr seien übereilte Tauschgeschäfte getätigt worden, bei denen irgendwelche anderen Interessen und Wunschvorstellungen im Vordergrund gestanden hätten. So habe es dazu kommen können, daß sich der Bund sowohl bei den Bildungs- als auch bei den Umweltkompetenzen von den Ländern habe übervorteilen und zu *sachfremden Kompromissen* überreden lassen, und zwar in solchem Maß, daß

Drucks. 0007 und 0014. Alle in der Dokumentation (Fn. 4) unter III.2. Die beiden Politologen haben sich auch ihrerseits dafür stark gemacht, den föderalen Versuchsgedanken weiterzuentwickeln, zumal in Verbindung mit dem – von ihnen grundsätzlich befürworteten – Zugriffsmodell. Jene Komplexitäten harren jedoch immer noch der interdisziplinären Aufarbeitung. Wie sich versteht, sind dabei auch die verfassungsrechtlichen Dimensionen der jeweiligen Marktdynamiken mitzubedenken. Weiterführend jüngst *Mehde* (Fn. 7), S. 202 ff.

⁵² Siehe oben bei und in Fn. 13.

⁵³ Vgl. *Fischer* (Fn. 39), S. 111, 117, im Ergebnis wenig zuversichtlich, was die Überwindung innerdeutscher Wohlstandsgefälle angeht. Vielmehr scheint die Zugriffsdoktrin solche Differenzen hiernach auszuhalten und geradezu zu bedingen, sie ist eben dafür erfunden worden.

⁵⁴ Im E-GGÄndG werden die (in der KoMbO und deren Umfeld gängig gewesenen) Ausdrücke „Zugriffsrecht“ und „Auffanggesetzgebung“ durchweg vermieden, vielleicht wegen der hart-realistischen Konnotationen, die mit ihnen einhergehen könnten. Die Große Koalition bevorzugte anfangs mildere Töne.

die im Koalitionsvertrag enthaltenen Absprachen nunmehr in bestimmten essentiellen Punkten geändert und die Gesetzesvorlagen *nachgebessert* werden müßten.

Das UGB-Projekt beispielsweise hat hiernach, entgegen der Darstellung der Partei- und Regierungsspitzen der Großen Koalition, auch fernerhin schlechte Aussichten. Das legte insbesondere der *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)* in einer eingehenden Untersuchung dar⁵⁵, desgleichen in weiteren schriftlichen und mündlichen von großer Besorgnis zeugenden Äußerungen⁵⁶, welche im Umweltausschuß des Bundestages auf fruchtbaren Boden fielen⁵⁷. In dem Ausschuß bildete sich in diesen Grundsatzfragen, wie es scheint, bald ein weitgehendes interfraktionelles Einvernehmen heraus, inklusive Unions- und FDP-Experten⁵⁸. Unter Hinweis darauf wandte sich der Umweltrat noch einmal an die politischen Akteure⁵⁹, jetzt mit immer dringlicheren Forderungen und Warnungen:

Notwendig sei eine übergreifende, durchgängig abweichungsfeste konkurrierende Vollkompetenz des Bundes für „das Recht des Umweltschutzes“. Falls es dazu nicht komme, wäre das deutsche Umweltrecht von neuen Ungereimtheiten und gefährlichen Erosionswirkungen bedroht: Einerseits wären mehr bundesgesetzliche Vollregelungen im Sinn eines kooperativ-solidarischen Föderalismusmodells möglich, andererseits wären diese aber zum Teil⁶⁰ einem „exzessiven“ Abweichungsrecht einiger ehrgeiziger Länder ausgesetzt, das dazu benutzt werden könnte, solche neuen Kodifikationen alsbald, spätestens nach Ablauf der Schonfrist Ende 2009, wieder zu zerpflücken und zur konkurrenzföderalistischen Spielwiese zu machen.

Letzteres würde, wie von anderer Seite angemerkt wurde, auf ein „umgekehrtes“ Bundesstaatsmodell hinauslaufen, von dem wir noch nicht wissen, ob es überhaupt funktionsfähig wäre⁶¹. Auf eine kurze Formel gebracht: Aufweichung durch „Abweichung“ als *Deregulierung und Ökonomisierung* – daraus könnte sich dieser Kritik zufolge ein *Dumpingwettbewerb* ergeben, der womöglich auch essentielle Verfassungsentscheidungen in Mitleidenschaft ziehen würde, so die des Art. 20a und sogar auch diejenigen des Art. 20 Abs. 1 GG. Falls sich

⁵⁵ Stellungnahme des SRU vom 8.2.2006: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, http://umweltrat.de/03_stellung/downlo03/stellung/Stellung_Foederalismusreform_Feb2006.pdf. Siehe auch schon das Umweltgutachten 2004 des SRU, BT-Drucks. 15/3600, S. 172 u.ö.

⁵⁶ Beginnend mit dem Schreiben des SRU-Vorsitzenden *Koch* an Bundeskanzlerin *Merkel* und die Bundesminister *Schäuble* und *Gabriel* vom 27.12.2005, www.umweltrat.de/04presse/downlo04/hintgru/Brief_Foederalismus.pdf.

⁵⁷ In der Sitzung des Umweltausschusses vom 25.1.2006 stieß *Gabriel*, der sich einerseits zur Föderalismusreform und andererseits zu dem UGB-Projekt bekannte, auf Kritik und Änderungsbegehren seitens der Grünen und bei SPD-Fachleuten, www.bundestag.de/bic/hib/2006/2006_021/01.html.

⁵⁸ Vgl. die substantielle und kritische Kleine Anfrage der FDP-Fraktion: Umweltrechtliche Regelungen der geplanten Föderalismusreform und Konsequenzen für den Bürokratieabbau, BT-Drucks. 16/606, und die noch etwas undeutliche Antwort der Bundesregierung BT-Drucks. 16/767. Der Umweltausschuß ließ sich die SRU-Stellungnahme (Fn. 55) von *Koch* vorstellen und führte darüber eine intensive Diskussion, Ausschußprot. 16/05 vom 8.2.2006, S. 1 ff./7 ff. (auch über www.bundestag.de/ausschuesse/a16/index.html, desgleichen eine komplette Fernsehaufzeichnung jener wichtigen Sitzung). Für das BMU nahm die Parl. Staatssekretärin *Klug* Stellung und äußerte sich nunmehr dezidiert zustimmend zu den *Kochs*chen Thesen. Es folgten der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Für ein effektives, europataugliches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht, BT-Drucks. 16/654, und der inhaltlich verwandte Antrag der FDP-Fraktion: Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für ein wirksames Umweltrecht im föderalen Deutschland schaffen, BT-Drucks. 16/674. Beide wurden federführend an den Umweltausschuß überwiesen, Plenarprot. 16/19 vom 16.2.2006, S. 1369 ff. Weitgehende Übereinstimmung konstatierte dann die Ausschußvorsitzende *Bierwirth* MdB (SPD) in einem DLF-Interview vom 7.3.2006, nachzulesen www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/476661.

⁵⁹ Siehe das Anschreiben *Kochs* vom 22.2.2006 zur Versendung der SRU-Stellungnahme (Fn. 55), www.umweltrat.de/04presse/downlo04/hintgru/Anlage_F%F6deralismusreform_2006_02.pdf.

⁶⁰ In dem oben Fn. 28 umrissenen Umfang, wobei der „Mix“ insgesamt eher zufällig wirke.

⁶¹ So *Schulze-Fielitz*, in: Föderalismusreform in Deutschland (Fn. 5), S. 213 ff. im Anschluß an frühere Äußerungen (Fn. 18 und 26). Siehe auch *Bauer*, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 2002, S. 837 ff., erweitert in: Umweltföderalismus (Fn. 18), S. 31 ff. Von *Bauer* fortgeschrieben und aktualisiert in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hrsg.), Föderalismus im Diskurs. Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, 2004, S. 52 ff. Letztere Dokumentation auch online: www.fes.de/fes-forum/inhalt2/in_pro04_a.htm.

die Republik auf ein derartiges Mischmodell festlegen würde, wäre das eine Entscheidung von historischer Tragweite, sie könnte gefährliche Konsequenzen haben und dürfe jedenfalls nicht unter Zeitdruck getroffen werden, etwa nach dem Motto „Augen zu und durch“⁶².

Und ist es nicht nur das normstrukturelle Novum der Art. 72 III und 84 I GG i.d.F. des E-GGÄndG, das dem UGB-Projekt aus dieser Sicht entgegensteht. Zu dem negativen Befund tragen auch andere seitens des Umweltrats im einzelnen dargelegte Gründe bei, zusammengefaßt: Ein einheitliches und kraftvolles, auch europataugliches Umweltgesetzbuch des Bundes lasse sich auf dem Boden der „thematisch defizitären, zersplitterten, teilweise vagen und in hohem Maße konflikthanfälligen“ Kompetenzordnung, wie sie von der geplanten Grundgesetz-Novellierung zu befürchten sei, nicht schaffen. Demokratie- und effizienzhinderliche Verflechtungen könnten damit nicht abgebaut werden, sie würden vielmehr noch weiter gesteigert⁶³.

Das Votum der Umweltweisen impliziert im übrigen auch eine detaillierte Entkräftung der offiziellen Argumentation, wonach der Bund durch den Zugewinn der für das UGB benötigten Umweltkompetenzen für die Hingabe der Bildungskompetenzen angemessen entschädigt wird. Die Sache stellt sich hiernach ganz anders dar: Die UGB-relevante Gegenleistung der Länderseite weist gravierende Mängel auf – eher wäre von einem Tauschhandel zu sprechen, bei dem der Bund den Ländern wichtige Bildungs- und (mittels „Abweichung“ ausübende, den beim Bund verbleibenden fragmentierten Bestand entwertende) Umweltkompetenzen überläßt, und zwar um den Preis der von den Ländern aufzugebenden Zustimmungsbefugnisse und Vetopositionen in der konkurrierenden Gesetzgebung. Verabredet worden ist demnach bei Lichte besehen folgender Deal: *Vetomacht im Bundesrat gegen Bildungs- und Forschungsförderung sowie Umweltgesetzgebung (partiell, per Abweichungsrecht)*. Daß dies für den Bund ein ziemlich schlechtes Geschäft wäre, liegt auf der Hand.

Der Umweltrat war und ist also mit seinen Expertisen und Warnungen für die Große Koalition durchaus unbequem. Gleiches gilt für die damit verbundenen Hinweise auf verfahrensmäßige und personelle Schwächen und Beengtheiten der bisherigen Handhabung des Reformprojekts. Bereits Anfang 2004 hatte der SRU-Vorsitzende in seinem BfN-Gutachten⁶⁴ angemerkt, die aktuellen Reformvorschläge beruhten vornehmlich auf eher abstrakten staatsrechtlichen Erwägungen, ökonomietheoretischen Modellvorstellungen sowie politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ländervergleichen. Was dagegen meist fehle, seien einerseits detaillierte Analysen der Strukturen und Erfordernisse der verschiedenen zur föderalen Verteilung anstehenden Staatsaufgaben, andererseits Analysen der Problemlösungskapazität der politischen Akteure, denen Kompetenzen zugewiesen werden sollten. Ohne dies aber bleibe eine neue Aufgabenverteilung „eine fragwürdige Dezision“. Die damit befaßten „Generalisten“ kämen zu völlig anderen Einschätzungen als die Fachleute der jeweiligen Rechtsmaterien⁶⁵.

Dies fand jedoch damals, wie es scheint, weiter kein Gehör. Die SRU- und BMU-Papiere⁶⁶ werden für des Umweltrechts Unkundige keine leichte Lektüre gewesen sein. Für bereits gegnerisch Festgelegte mögen sie ein Ärgernis dargestellt haben. Wer ohnehin zur Geringschätzung des Umweltschutzes neigte, konnte in Versuchung geraten, die Einwände der Experten als unerheblich zu bewerten und links liegen zu lassen. In den Kommissi-

⁶² In der SRU-Stellungnahme (Fn. 55) herrscht ein kämpferisch-rauher Tonfall vor, was einen „Deregulierungswettbewerb“ als „race to the bottom-Wettbewerb“ z.B. im Naturschutzrecht betrifft. Daneben finden sich dort allerdings auch manche eher verhaltenen oder vorsichtig-konstruktiven Erwägungen. Jene Anregungen wurden zunächst weniger beachtet, sie könnten demnächst jedoch mehr Interesse finden. Näher unten Fn. 111.

⁶³ So zuletzt Koch in dem Schreiben vom 22.2.2006 (Fn. 59) im Blick auf den dysfunktionalen „Mix“ (Fn. 28).

⁶⁴ Koch (Fn. 40). Dadurch ist die SRU-Stellungnahme (Fn. 55) wesentlich geprägt.

⁶⁵ Vgl. Koch (Fn. 40), S. 12 f., 32 f., szt. im Blick auf die Bertelsmann-Kommission (Fn. 13) und die KoMbO. Im gleichen Sinn BfN-Präsident Vogtmann in seinem Vorwort ebd. S. 4. Ähnlich in der Aufsatzfassung Koch/Mechel (Fn. 28), S. 279, 284, wo den „Generalisten“ auch „die – soweit ersichtlich – fehlende Vertrautheit zahlreicher Ratgeber gerade mit den Erfordernissen der Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege“ vorgehalten wird. Auch im BT-Umweltausschuß (Fn. 58) betonte Koch, „daß wir wesentlich mehr Bodenhaftung brauchen“. Um so dringlicher sei es, nunmehr auch die Fachleute der zur Verteilung anstehenden Staatsaufgaben zu Rate zu ziehen.

⁶⁶ Die Kochschen Thesen, die der KoMbO auf Regierungsinitiative (BMJ) vorgelegt wurden, entsprachen der Zusammenfassung des BfN-Gutachtens (dort S. 31 ff., mit kritischen Akzenten wie oben). Daß die Kommission von den weiteren Materialien (Fn. 40) wenigstens der Form nach Kenntnis genommen hätte, ist nicht belegt.

onsberatungen über Fragen des Umweltschutzes wurde auf solche Einwände, nach der amtlichen Dokumentation zu urteilen⁶⁷, gelegentlich indirekt eingegangen, inhaltlich überwiegend apologetisch-abwehrend. Daß in dem Gremium eine wirkliche Rezeption und Aufarbeitung umweltspezifischer Stellungnahmen stattgefunden hätte, ist nicht überliefert.

Entsprechendes gilt für die begleitende Literatur aus „generalistischer“ Feder. Als Konter beliebt⁶⁸ war die Rede von den „*vertikalen Fachbruderschaften*“⁶⁹, womöglich als Vertretern ökologischer „Partikularinteressen“⁷⁰ auf Kosten von „universalistischen Zielen“⁷¹. Oder wie es der prominente Schöpfer der „Ruck“-Metapher ausdrückte: „Experten mißtraue ich sowie so immer. Diese Leute haben sich an den Status Quo gewöhnt und wollen keine Änderung.“⁷²

Damit ist auch schon alles gesagt, was das umweltpolitisch engagierte *Verbändewesen* und dessen – bisher ebenfalls fehlende – diskursive Einbeziehung in die allgemeine Reformdebatte im politischen Raum betrifft. Von den Verbänden wurden bloße Basta-Attitüden und Ausschlußeffekte wie diejenigen zum Nachteil des Umweltrats genau beobachtet. Man reagierte darauf mit vielstimmiger, meist ebenso oder ähnlich begründeter scharfer Kritik: Geplant sei ein hochkompliziertes und inkonsistentes Kompetenzgefüge, das grenzüberschreitenden Umweltproblemen nicht gerecht werde, einem Umweltdumping zwischen den Bundesländern Tür und Tor öffne, langwierige Kompetenzstreitigkeiten über unklare Kompetenzabgrenzungen geradezu programmiere, sich verflechtungsfördernd auswirke und die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs mit einer integrierten Vorhabengenehmigung von vornherein unmöglich mache⁷³. Demgegenüber forderte man so gut wie einhellig, auch dies Arm in Arm mit dem SRU, eine ungeschmälerte, nur durch sachadäquate Öffnungsklauseln aufzulockernde konkurrierende Vollkompetenz des Bundes für das gesamte Umweltrecht⁷⁴.

Zahlreich waren und sind auch die Bedenken gegen andere von sachkundiger Seite ebenfalls als mißlungen eingeschätzte Teile des Koalitionsvertrags. So nimmt es nicht wunder, daß in diesen Monaten vielerorts – nicht nur in umweltpolitischen Fachkreisen, sondern auch unter schul-, hochschul-, innen-, sozial-, justizpolitischen Experten und interessierten Beobachtern – heftige Kritik zu hören ist⁷⁵. Die Föderalismusreform in der jetzt vorgesehenen, im Koalitionsvertrag ausformulierten und mit der GG-Novelle (Entwurf) auf den Weg gebrachten Fassung bleibt demnach in wichtigen Punkten inkonsequent und oberflächlich. Sie erscheint konzeptionell unfertig und könnte, wenn man sie so verwirklichen würde, erhebliche Risiken mit sich bringen. In manchem ist sie offenkundig eine „Rückwärtsreform“⁷⁶. Folglich besteht Änderungsbedarf, wie er etwa für den Umweltschutz in der SRU-Stellungnahme näher dargelegt ist.

Dem wurde seitens der Spitzen der Großen Koalition indes ein pragmatischer und pauschaler, in seiner Abgehobenheit unschwer als „generalistisch“ zu erkennender Ablehnungsgrund entgegengesetzt: Es handele sich um einen mühsam austarierten Gesamtkompromiß, bei dem

⁶⁷ Vgl. die Auswertung a.a.O. (Fn. 4) unter II.1.4.1. Die inneren Abläufe bedürfen weiterer Recherche und Aufhellung.

⁶⁸ Etwa bei *Kröning*, RuP 2005, Nr. 1, S. 9, 12 und *Renzsch*, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005 (Fn. 21), S. 91, 96.

⁶⁹ Nach *Wagener*, in: VVDStRL 37 (1978), S. 215, 238 ff., 263.

⁷⁰ So *Ellerbrock* MdL (FDP), umweltpolitischer Sprecher seiner Fraktion im Düsseldorfer Landtag, in einem Streitgespräch mit *Tumbrinck*, Vorsitzender des NABU N.-W., über Umweltverbände, www.taz.de/pt/2006/03/04/a0051.1/textdruck. Der rechtsliberale Landespolitiker wünschte sich – anders als seine eher linksliberalen Kollegen im Bundestag (Fn. 58) – ein wirtschaftsnahes UGB „mit 40 Paragraphen und 600 Zeilen“.

⁷¹ Vgl. schon *Wagener* (Fn. 69), S. 242. Allerdings hielt jener vielzitierte Gelehrte die Ministerialverwaltung für dominant. Experten in Beiräten, Verbänden und auch Parlamenten betrachtete er eher als sekundäre Figuren in von der Bürokratie geschaffenen und gepflegten Netzwerken.

⁷² *Herzog* (Interview), <http://handelsblatt.com/pshb/fn/relhbi/sfn/buildhbi/cn/GoArt!200013,200050,1048161/S H/0/depot/0/index.html>.

⁷³ So kürzlich sehr prägnant die Deutsche Umwelthilfe (DUH), [www.duh.de/aktion.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[backPid\]=48&tx_ttnews\[tt_news\]=470&cHash=65a6a6e428](http://www.duh.de/aktion.html?&no_cache=1&tx_ttnews[backPid]=48&tx_ttnews[tt_news]=470&cHash=65a6a6e428).

⁷⁴ Zusammenfassend der Deutsche Naturschutzring (DNR), www.ngo-online.de/ganze_nachricht.php?Nr=13071.

⁷⁵ Näheres szt. bei *Stock* (Fn. 6), S. 120 f. Eine Fortschreibung der Chronik wäre als Grundlage vergleichender Analysen sinnvoll, das kann hier jedoch nur ein Merkposten sein.

⁷⁶ So *Prantl*, SZ Nr. 66/2006, S. 11 im Blick auf den Strafvollzug.

alles mit allem zusammenhänge. Auch zwischen der Einräumung von Abweichungsrechten für die Länder und deren Verzicht auf Vetomacht im Bundesrat bestehe ein innerer Zusammenhang i.S. des erwähnten Junktims, d.h. ohne die „Abweichungsgesetzgebung“ sei das Arrangement für den Bund nicht zu haben. Das Ganze habe *Paketcharakter*, ein entsprechender „*Paket*schutz“ sei Teil der Vereinbarung und müsse gewahrt bleiben. Über eine derart weitreichende Generallösung habe nur in der offenen Übergangssituation im Herbst 2005 Einigkeit erzielt werden können. Ein solches Zeitfenster sei auf absehbare Zeit nicht wieder zu erwarten. Das Paket könne im Gesetzgebungsverfahren nicht mehr aufgeschnürt und die Grundsatzdebatte könne nicht noch einmal eröffnet werden, es sei denn um den Preis des Scheiterns der Reform insgesamt⁷⁷.

VII. Vor der ersten Lesung: Wachsende Zweifel und neue Konfliktlinien

Junktim, Paketbindung, Schluß der Debatte – dies wollte den parlamentarischen und sonstigen Kritikern nicht gefallen, und die Berliner Szene belebte sich zusehends. Dem Beginn der Beratungen in den Gesetzgebungskörperschaften ging am 6.3.2006 eine Runde von Sondersitzungen voraus, in der die Einbringung der Vorlagen vom Bundeskabinett und von der Ministerpräsidentenkonferenz der Länder gebilligt wurde, desgleichen von den Koalitionsfraktionen des Bundestages⁷⁸. Das gelang allerdings nur unter erheblichen inneren Schwierigkeiten. Berichtet wurde über stärker werdendes Brodeln und Anfänge offener Rebellion insbesondere bei den Sozialdemokraten: In der SPD-Fraktion zum Teil tiefes Unbehagen, Forderungen nach gründlicher Überarbeitung der Vorlagen, Zustimmung nicht zu deren Inhalt, sondern nur zu ihrer Einbringung, und auch das nur bei zahlreichen Gegenstimmen, Enthaltungen und Absenzen. Gravierende Einwände hätten zumal die jeweiligen Fachpolitiker vorgebracht. Sie hätten der Einbringung nur „mit in der Tasche geballter Faust“ zugestimmt. Auch in Unionskreisen seien intern einige fachliche Bedenken geäußert worden⁷⁹.

Schärfer artikulierten ihre Einwände sogleich die Opposition, allen voran die Grünen-Fraktion⁸⁰: Problematischer „Kuhhandel“ auf Kosten von Umwelt, Bildung und Wissenschaft, Gefahr von „Ökodumping“, sozialer Ungerechtigkeit, regionaler Spaltung, deshalb intensive Überprüfung erforderlich, also breite parlamentarische Beratung mit Anhörung von Experten aus Gesellschaft und Wissenschaft in den zuständigen Fachausschüssen notwendig⁸¹.

Nachfolgend kam es zu einem heftigen Streit über die Abwicklung anstehender Hearings. Das Plenum des Bundestages hatte Anträge der Oppositionsfraktionen, welche umwelt- und bildungspolitische Aspekte des Reformpakets betrafen, an den Umwelt-⁸² bzw. Bildungsausschuß⁸³ – jeweils federführend – überwiesen. Der Umwel-

⁷⁷ Über dahingehende Beschlüsse und Verlautbarungen des Koalitionsausschusses, der Länderchefs und der Bundeskanzlerin vom Dez. 2005 *Stock, a.a.O.* S. 119 ff. m.w.N.

⁷⁸ Voller Genugtuung *Kauder* MdB (CDU/CSU) (Interview), www.cdu.de/archiv/2370_12034.htm: „Den ausgehandelten Kompromiß als guten Kompromiß akzeptieren“.

⁷⁹ Näher etwa *Meng*, www.fr-aktuell.de/ressorts/nachrichten_und_politik/nachrichten/?cnt=820784; *Weiland*, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,404590,00.html. Auch innerhalb der Bundesregierung und unter den Länderchefs gab es demnach – ungeachtet großen Konformitätsdrucks – vereinzelte ausdrückliche Vorbehalte (*Gabriel, Ringstorff*). Daneben wurden nicht wenige Mentalreservierungen vermutet.

⁸⁰ Siehe deren Grundsatzbeschuß vom 7.3.2006: Für einen bürgernahen Gestaltungsföderalismus. Grüne Anforderungen an die Föderalismusreform, www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/109/109833.pdf.

⁸¹ Ähnlich im Düsseldorfer Landtag der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Nordrhein-Westfalen „Für ein klares und starkes Umweltschutzrecht in Deutschland – effektiv, europatauglich, wirtschaftsfreundlich und nachhaltig“, LT-Drucks. 14/1431 und dazu Plenarprot. 14/24 vom 16.3.2006, S. 2477 ff. (Überweisung an den Umweltausschuß).

⁸² Die oben (Fn. 58) erwähnten umweltpolitischen Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der FDP-Fraktion BT-Drucks. 16/654 und 16/674 waren routinemäßig an den Umweltausschuß überwiesen worden, Plenarprot. 16/19 vom 16.2.2006, S. 1369 ff.

⁸³ Der Antrag der Fraktion Die Linke: Föderalismus im Bildungsbereich, BT-Drucks. 16/647, und der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissen-

tausschuß hatte sich daraufhin bereits über eine von ihm in eigener Regie abzuhaltende Öffentliche Anhörung verständigt⁸⁴. Bei der Opposition gab es entsprechende Pläne auch für den Bildungsausschuß, jedoch war dort eine Einigung über ein eigenes bildungspolitisches Hearing⁸⁵ seitens der Koalitionsvertreter blockiert worden⁸⁶. Die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen hatten nämlich abgesprochen, Anhörungen und Ausschußberatungen beim *Rechtsausschuß* zu bündeln und diesem die *Federführung* für ein umfängliches, mehrtägiges Hearing zu übertragen, das an die Stelle der sonst üblichen Anhörungen in den Fachausschüssen treten und gemeinsam mit dem Innenausschuß des Bundesrats veranstaltet werden sollte. Um dieses ungewöhnliche Vorhaben durchzusetzen, griff die Koalitionsmehrheit zu einem ebenso ungewöhnlichen Mittel: Sie brachte die genannten Anträge erneut vor das Plenum und überwies sie unter Abänderung der früheren Überweisungsbeschlüsse nunmehr federführend an den Rechtsausschuß. Zur Begründung wurde gesagt, der Umweltausschuß neige ebenso wie viele andere involvierte Fachausschüsse dazu, das Thema „nur von seinen *Einzelaspekten* her zu erfassen“. Um auch das „*Gesamtanliegen*“ der Bundesstaatsreform zu betrachten, müsse der Rechtsausschuß federführend zuständig sein, die Fachausschüsse könnten lediglich mitberatend tätig werden⁸⁷.

Wer die Vorgeschichte kennt, wird sogleich bemerken: Hier schlägt wieder die frühere, aus KoMbO-Zeiten geläufige Animosität und Konfrontation („Generalisten“ vs. „Fachbruderschaften“) durch. Damit zog die Koalition freilich den Vorwurf des Machtmißbrauchs zum Nachteil parlamentarischer Minderheitenrechte und des demokratischen Parlamentarismus überhaupt auf sich⁸⁸. Landauf landab geriet sie dadurch in die Defensive⁸⁹ und hatte auch eine schlechte Presse⁹⁰: Warum hatten sich Union und Sozialdemokratie bisher in der Sache (Aufweichung durch „Abweichung“?) beharrlich verschwiegen, warum hatten sie sich auf taktisch-formale Aspekte zurückgezogen? Mußten sie die Wiedereröffnung der Sachdiskussion tatsächlich fürchten? Sollten sie die Argumente und Einwände unabhängiger Fachleute und Verbandsexperten scheuen und sich ihnen nicht gewachsen fühlen? Sollten sie darum bestrebt sein, das Prozedere abzukürzen und den Ausgang in ihrem Sinn zu determinieren? Alles dies

schaft erhalten, BT-Drucks. 16/648, waren nach kurzem Schlagabtausch an den Bildungsausschuß überwiesen worden, ebd. S. 1446 ff.

⁸⁴ Näher die Presseinformation Nr. 324 der FDP-Fraktion vom 8.3.2006 (über www.fdpd-fraktion.de). Insoweit zogen hier die Liberalen mit den Grünen an einem Strang. Ähnliches wurde von den umweltpolitischen Fachleuten der anderen Fraktionen berichtet (Fn. 58).

⁸⁵ Zu dessen Anberaumung die Oppositionsstimmen auch dort ausgereicht hätten, § 70 I 2 GO BT.

⁸⁶ Was zu einem aufsehenerregenden Eklat (Auszug der Opposition) geführt hatte. Dazu das gemeinsame Protestschreiben der Obfrauen von FDP-, Links- und Grünen-Fraktion im Bildungsausschuß an den Bundestagspräsidenten vom 8.3.2006, über www.fdp-fraktion.de/webcom/show_article.php?wc_c=3348&wc_id=277&wc_.

⁸⁷ So namens der Unionsfraktion *Röttgen* zum Auftakt der erregten Geschäftsordnungsdebatte Plenarprot. 16/22 vom 9.3.2006, S. 1620 ff. Ähnlich dann *Scholz* MdB (SPD), eine „lange, sorgfältige und intensive“ Diskussion im Rechtsausschuß in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Fachausschüssen zusichernd, S. 1623.

⁸⁸ Von „Arroganz der Macht“ sprachen alle Oppositionsredner gleichermaßen, und sie vermißten übereinstimmend eine glaubhafte und plausible Begründung für die Umdisposition. Vielmehr scheute die Koalition getrennte Anhörungen, weil sie die Argumente der jeweiligen Fachleute – einschließlich ihrer eigenen – scheute. Mit der „Massenanhörung“ wollte sie die Kritiker disziplinieren. So etwa *Beck* MdB (Bündnis 90/Die Grünen), a.a.O. S. 1624 f.

⁸⁹ Vgl. die Erklärung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der Grünen vom 9.3.2006 zur Föderalismusreform: Keine Beschneidung parlamentarischer Rechte – Landtage müssen beteiligt werden, initiiert von der Düsseldorfer Fraktionschefin *Löhrmann* MdL, www.gruene.landtag.nrw.de/themen/material/PEFoederalismusreform.pdf. Erfolglos blieb indes auch die dortige Grünen-Fraktion mit ihrem Eilantrag: Sorgfalt statt Augen zu und durch! Grundgesetzänderungen zur Reform des Föderalismus müssen ausführlich parlamentarisch beraten werden, LT-Drucks. 14/1459. Dazu Plenarprot. 14/23 vom 15.3.2006, S. 2360 ff.: Ablehnung mit den Stimmen der Regierungsmehrheit (CDU/FDP) und der SPD. Letztere zeigte sich unsicher und grundsätzlich gesprächsbereit, sie wollte aber das Paket (das sie als Regierungspartei unter *Steinbrück* selbst mitgepackt und dem jetzigen Premier *Rüttgers* nolens-volens übergeben hatte) nicht mehr in Frage stellen. Im Ergebnis negativ-apologetisch blieb auch die Haltung der Landes-FDP, die damit von derjenigen ihrer Fachpolitiker im Bund wiederum abwich und dabei in Erklärungsnot geriet.

⁹⁰ Statt aller *Prantl*, SZ Nr. 58/2006, S. 4: Parlare heißt reden, nicht nicken.

war dazu angetan, neue Zweifel zu säen. Dabei zeichneten sich auch überraschende neue Konfliktlinien ab⁹¹.

VIII. Das Reformpaket wird eingebracht: Nachbessern oder nicht?

Am 10.3.2006 wurde – zwecks Beschleunigung des Verfahrens aus der Mitte des Bundestages⁹² – der eingangs genannte Entwurf einer der Anlage 2 zum Koalitionsvertrag entsprechenden umfänglichen GG-Novelle im Bundestag eingebracht⁹³, und parallel dazu der Entwurf eines ihrer einfachgesetzlichen Umsetzung dienenden Artikelgesetzes⁹⁴. Beide Vorlagen wurden nach dreistündiger Debatte an den Rechtsausschuß – federführend – überwiesen⁹⁵.

Am selben Tage befaßte sich auch bereits der Bundesrat erstmalig mit dem Reformpaket, dort in Gestalt von Gesetzesanträgen der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin und Bremen sowie (nachträglich hinzutretend) Rheinland-Pfalz, welche der Form nach auf die spätere Einbringung entsprechender Vorlagen beim Bundestag seitens des Länderorgans abzielten⁹⁶. Außerdem legten die genannten Länder dem Bundesrat einen Entschließungsantrag⁹⁷ vor, mit dem sie der anschwellenden Kritik begegnen und die Vorzüge des Reformprojekts noch einmal programmatisch herausstellen wollten⁹⁸. Die drei Anträge wurden im BR-Plenum vorwiegend unter taktischen und Machbarkeitsaspekten behandelt⁹⁹ und sodann zur weiteren Beratung an den Innenausschuß überwiesen.

Inhaltlich läßt sich die erste Beratungsphase dahin charakterisieren, daß im Bundesrat – jedenfalls an der Oberfläche – ein hochgestimmter Ton vorherrschte: Dies sei „ein historischer Tag für Deutschland“, das Gesamtpaket sei „ein großer Wurf für unser Land“¹⁰⁰. Man demonstrierte Zufriedenheit und Genugtuung und zeigte sich jedweder über Marginales hinausgehenden Änderung abhold¹⁰¹. Anders im Bundestag, wo der Vorsitzende der SPD-Fraktion eine bemerkenswerte Gesprächs- und jetzt auch explizit Ergebnisoffenheit zu

⁹¹ Über zunehmende Unruhe und Gereiztheit in der Koalition etwa *Füller*, taz Nr. 7916/2006, S. 12; *ders./Speckner*, taz Nr. 7917/2006, S. 7; *Reinecke*, taz Nr. 7918/2006, S. 11.

⁹² Für Regierungsvorlagen wäre zunächst der erste Durchgang im Bundesrat nötig gewesen (Art. 76 II GG). Man wollte die Ländervertretung jedoch nicht im vorhinein tätig werden lassen, und auch nicht nur in der bei Regierungsvorlagen und Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages sich ergebenden sekundären Funktion, siehe sogleich.

⁹³ Siehe oben Fn. 2.

⁹⁴ Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes, BT-Drucks. 16/814, mit zahlreichen für das Inkrafttreten der GG-Novelle notwendigen Änderungsgesetzen, beginnend beim BVerfGG. Erste Beratung: Plenarprot. 16/23 vom 10.3.2006, S. 1749 ff.

⁹⁵ Näher Plenarprot. 16/23, S. 1787/1749, wo auch die insgesamt 17 mitberatenden Ausschüsse aufgeführt sind. Im Rechtsausschuß lagen zu der Zeit auch bereits die oben (Fn. 82 ff.) genannten Oppositionsanträge. Der Ausschuß führte alles dies nun verfahrensmäßig zusammen.

⁹⁶ Siehe oben Fn. 2. Das zeitgleich-zweigleisig beginnende abgestimmte Verfahren sollte auch die föderale Balance symbolisieren, um die es in den Vorlagen inhaltlich geht: Bund und Länder seien über die Reformagenda im Grundsatz einig seien und wollten sie gleichermaßen voranbringen. Nach Verabschiedung im Bundesrat sollen die Anträge als Bundesratsvorlagen gemäß Art. 76 I und III GG beim Bundestag eingebracht werden. Dort wird das weitere Vorgehen (Art. 77 ff. GG) dann zu vereinheitlichen sein.

⁹⁷ BR-Drucks. 180/06.

⁹⁸ „Damit wird in einem revitalisierten und kraftvollen Föderalismus die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern nachhaltig verbessert“, so ebd. S. 1.

⁹⁹ 820. BR-Sitzung vom 10.3.2006, Plenarprot. S. 39 ff.

¹⁰⁰ So *Stoiber*, nach dem Bayern „von Anfang an mit eine treibende Kraft für diese große Staatsreform“ war, Plenarprot. 820, S. 40. Das Zustandekommen der Vorlagen sei aber auch „mit das Verdienst von Franz Müntefering“, welchem dafür herzlicher Dank gebühre.

¹⁰¹ Auch insoweit tonangebend *Stoiber*, ebd. S. 42 f.: „Wir sollten jetzt nicht den Fehler machen und das, was mit großer Kunst und Fingerspitzengefühl austariert und zusammengebracht wurde, wieder aufschnüren und alle Diskussionen von vorn beginnen.“ Das gelte auch für das Abweichungsrecht im Umweltbereich – wer es jetzt noch in Frage stelle, gefährde den Erfolg der gesamten Reform. Ähnlich *Rüttgers*, ebd. S. 46 ff.: „Es beginnt kein neuer Diskussionsprozeß.“ Im gleichen Sinn sehr dezidiert *Wowereit* und auch *Böhrnsen*, während *Beck* zu

eine bemerkenswerte Gesprächs- und jetzt auch explizit Ergebnisoffenheit zu erkennen gab¹⁰² – manch einer wollte da „eine lupenreine Oppositionsrede“ gehört haben¹⁰³. Von Unionsseite wurden die Vorlagen positiver bewertet, jedoch war auch dort wieder einige Nachdenklichkeit zu bemerken¹⁰⁴. Wer genauer hinschaute¹⁰⁵ und sich auch nicht durch das immer lauter werdende Medienecho ablenken ließ, sah sich alsbald wieder an die eben schon berührten inhaltlich-konzeptionellen Unsicherheiten erinnert – daraus scheinen sich auch die verfahrensmäßigen Auffälligkeiten ergeben zu haben, mit entsprechenden Risiken für das gesamte Vorhaben. Die Promoter der Reform zeigten sich nun schon ernstlich besorgt um die Erfolgsaussichten der Verfassungsreform in der Lesart des *Müntefering/Stoiber*-Papiers: Könnte eine detaillierte kritisch-diskursive und dabei wissenschaftsgestützte Beratung der GG-Novelle (Entwurf) dazu führen, daß Experten und Fachpolitiker in Parlament und Öffentlichkeit noch mehr Punkte sammelten? Wie, wenn dabei ein substantieller Änderungsbedarf herauskäme? Würden die derzeitigen, noch nicht sonderlich festen politischen Formationen bei der inklusiv-diskursiven Verfahrensweise womöglich ins Rutschen kommen? Könnte die Große Koalition dadurch in eine Existenzkrise geraten?¹⁰⁶ Dem wollten die Väter der Reform rechtzeitig vorbeugen, und das meinten sie immer noch am ehesten mittels „Paketenschutz“ usw. tun zu können. Sie mochten sich, wie es scheint, auf Ergebnisoffenheit nicht wirklich einlassen. Einen Gesprächsbedarf bejahten sie eher nur pro forma. Auf jene harte Linie hatten sie auch schon in früheren Reformphasen gesetzt – wobei der Erfolg allerdings ausgeblieben war. Und auch diesmal konnten sie das innere Brodeln in der Koalition so nicht dämpfen, es nahm weiter zu¹⁰⁷. Nunmehr mußten sie sich schon Gedanken darüber machen, ob die Zweidrittelmehrheit gemäß Art. 79 II GG im Bundestag ohne tiefgreifende Änderungen überhaupt noch erreichbar wäre.

Unter diesen Umständen hielten andere, auf Vermittlung bedachte und mit den Stimmungen an der Basis vertraute politische Akteure eine möglichst gründliche Herangehensweise ohne Zeitdruck für angezeigt, und sie trauten der Koalition auch die Kraft zu, sich über wesentliche Korrekturen des Reformpakets zu verständigen¹⁰⁸.

Ab 15.5.2006 soll nun eine gemeinsame, paritätisch ausgestaltete Anhörung von Bundestag (Rechtsausschuß) und Bundesrat (Innenausschuß) stattfinden¹⁰⁹. Die Anhörung soll bis zum 2.6.2006 dauern. Nach den ursprünglichen Ankündigungen wollte man die Beratungen in beiden Häusern bis zur – am 8.7.2006 beginnenden – Sommerpause abschließen. Ob das hochkomplexe Verfahren bis dahin in angemessener Weise zu Ende gebracht werden kann,

vermitteln suchte, ebd. S. 43 ff., 48 ff. Einzig *Ringstorff* kam zu der klaren Aussage, „daß der vorliegende Entwurf nicht das letzte Wort sein kann“, S. 54.

¹⁰² Vgl. *Struck*, Plenarprot. 16/23, S. 1756 ff.: Zu dem nunmehr beginnenden parlamentarischen Verfahren gehörten ausführliche Anhörungen, Diskussionen „und, wenn es sich als notwendig erweist, Änderungen am Gesetzestext“. Das bezog *Struck* ausdrücklich auch auf das Umweltrecht, unter Hinweis auf das Vorbringen der ökologischen Experten (Zersplitterung? Absenkung von Standards? Übermäßige Bürokratisierung?).

¹⁰³ So *Schwennicke*, SZ Nr. 59/2006, S. 3. Siehe auch *Herles*, Das Parlament Nr. 11/2006, S. 3; *Volkery*, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,405305,00.html.

¹⁰⁴ Vgl. *Kauder*, Plenarprot. 16/23, S. 1749 ff.: „Nur für die Zaghafte und Mutlose ist Wettbewerb etwas Negatives.“ Es handele sich aber um ein Gesetzgebungsverfahren wie jedes andere auch. „Natürlich“ seien Änderungen der Vorlagen möglich. Man werde auch eine „ordentliche Expertenanhörung“ und nicht nur eine „Schaufensterveranstaltung“ durchführen.

¹⁰⁵ Auch im wörtlichen Sinn: Die Sitzungen von Bundestag und Bundesrat wurden in voller Länge in dem Dokumentationskanal Phoenix übertragen, wobei auch auf Informationen qua Mienenspiel, Körpersprache usw. geachtet wurde. So hinsichtlich *Müntefering*, der sich – wie das Kabinett insgesamt inklusive *Merkel* – nicht zu Wort meldete. Aufschlußreich auch die TV-Stimmungsbilder aus den verschiedenen Fraktionsbänken.

¹⁰⁶ Dabei spielten auch die szt. in drei Ländern anstehenden Landtagwahlen eine Rolle. Das betraf insbesondere die FDP als „Zünglein an der Waage“ im Bundesrat. Die Wahlen vom 27.3.2006 führten dann aber dazu, daß die Liberalen jenen Einfluß einbüßten. Näher *Blehschmidt*, SZ Nr. 73/2006, S. 2.

¹⁰⁷ Änderungsbegehren wurden nach der ersten Lesung u.a. den 46 ostdeutschen SPD-Abgeordneten im Bundestag zugeschrieben. Näher *Michel*, www.berlinonline.de/bin/print.php/berliner-zeitung/politik/534699.html; *Bauchmüller* u.a., SZ Nr. 65/2006, S. 10. Seither kamen und kommen fast täglich weitere Einwände und Proteste hinzu.

¹⁰⁸ Vgl. *Struck*, Die Zeit Nr. 14/2006, S. 5. Auf die Frage der Interviewer „Sie haben die Kraft, das Paket aufzuschnüren und später wieder zuzukriegen?“ gab *Struck* zur Antwort: Das sei sein Ziel, und er sei überzeugt, „daß wir das schaffen“.

¹⁰⁹ Näheres unter www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform, auch zum personellen Spektrum. Danach sollen ca. 90 Sachverständige geladen werden, darunter auch frühere KoMBO-Mitglieder.

erscheint indes zweifelhaft. Wenn die Ergebnisse des Hearings gründlich verarbeitet und die bestehenden Zweifel und Unsicherheiten wirklich ausgeräumt werden sollen, wird das nicht von heute auf morgen gelingen können. So ist denn auch mittlerweile alternativ von einer Verabschiedung der Reformgesetze im Herbst 2006 die Rede¹¹⁰.

IX. Revisionsbedarf: Ideen und Absichten – und was daraus werden könnte

Die Aussichten für eine gründliche Überarbeitung sind nach alledem nicht gering, und sie könnten demnächst noch besser werden. *Diese* Reform oder gar keine: Das wäre denn doch eine allzu einfache Alternative. „Augen zu und durch“ – dergleichen zeugt eher von Unsicherheit als von Unbeugsamkeit und innerer Stärke, was die inhaltliche Seite der Dinge betrifft: Hat man vielleicht doch keine so guten Karten? Könnte man sich damit in einem wirklich offenen parlamentarischen Dialog behaupten? Oder wäre man schließlich doch genötigt, die vorgebrachte Kritik in dem einen oder anderen nicht nur nebensächlichen Punkt als berechtigt anzuerkennen und ihr nachzugeben?

Solche taktierenden Erwägungen wirken m.E. nicht sonderlich eindrucksvoll, dies sollte nicht das letzte Wort sein. Wie sich eben schon gezeigt hatte, läßt sich ein Revisionsbedarf so nicht länger verneinen. Vielmehr ist es höchste Zeit, zur Sache zu kommen. Es wird endlich genauer zu prüfen sein, welches die Schwächen und Halbheiten dieses umfangreichen, von den Parteispitzen von CDU/CSU und SPD in einem großen Paket zusammengefaßten Arrangements eigentlich sind und wo die Gründe dafür liegen.

Begonnen werden könnte bei den konzeptionellen Prämissen, insbesondere bei den genetischen und modelltheoretischen Hintergründen des sog. Zugriffsgedankens und seiner jetzigen Ausformung. Nachzugehen wäre insoweit der Karriere des modischen Themas des Wettbewerbsföderalismus in der in den späteren 1990er Jahren beginnenden, bis heute fortdauernden vorläufig letzten Phase des innerdeutschen Reformdisputs: Wie ist das Thema anfangs vorangekommen? Weshalb hat es dann an Elan verloren? Wie ist es in jenen großkoalitionären Modellkompromiß eingegangen, der sich jetzt in der konkreten Umsetzung als so unfertig und instabil erweist? Welche Rolle spielen dabei die vorhin erwähnten elementaren sozialen Gleichheits- und Gerechtigkeitsfragen? Manches spricht dafür, daß sie bislang unterschätzt worden sind. Entsprechendes gilt für die demokratisch-parteienstaatliche Rezeption und Bearbeitung der faktischen Unterschiede von Reich und Arm, Stark und Schwach usw. Anstatt sie zu verharmlosen oder kurzerhand auszuklammern, sollte man sie nunmehr ernstlich aufgreifen und einbeziehen, ausgehend von den verfassungsrechtlichen Grundlagen. Anders wird man schwerlich zu einem praktisch brauchbaren, mehrheitsfähigen Konzept von Modernisierung durch Innovationswettbewerb gelangen.

Vor diesem Hintergrund wird dann auch die Inhaltsdebatte en détail noch einmal zu eröffnen sein. So wird sich über Sinn und Unsinn der angekündigten Novellierung der Art. 70 ff. GG Näheres ausmachen lassen. Die operativen Probleme der „Abweichungsgesetzgebung“ können dabei, wie sich hier gezeigt hat, exemplifiziert und genauer erschlossen werden anhand des Umweltrechts. Dabei sollte auch die vorhandene Expertise genutzt werden, zumal diejenige des Umweltrats. Dessen vorsichtig-konstruktive Überlegungen, etwa über gebiets-, aufgaben-, akteurs- und auch gegenstandsbezogene Differenzierungen in Gesetzgebung bzw. Gesetzesvollzug¹¹¹, sind bislang zu wenig beachtet worden. Auch von Verbandsexperten wer-

¹¹⁰ Vor einem „Schweinsgalopp“ wird im Bundestag immer öfter gewarnt. Im Bundesrat dagegen scheinen noch die Verfechter eines zügigen Vorgehens (Fn. 101) tonangebend.

¹¹¹ Vgl. die Andeutungen und Ansätze zu evtl. möglichen, erst noch genauer zu diskutierenden derartigen Differenzierungen in der SRU-Stellungnahme (Fn. 55), S. 28 ff. Ähnlich schon im BfN-Gutachten (Fn. 40), S. 22 f. und bei *Koch/Mechel* (Fn. 28), S. 283 ff. Von *Koch* zusammengefaßt im BT-Umweltausschuß (Fn. 58): Für vom Bund auf geeigneten Feldern einfachgesetzlich einzuräumende Öffnungsklauseln; hilfsweise könnte der SRU aber auch mit enumerativ-eng gefaßten, an den Erfordernissen der jeweiligen Sachaufgabe orientierten Abwei-

den einem verstärkten föderalen Wettbewerb gelegentlich positive Aspekte abgewonnen¹¹². Um über Möglichkeiten und Grenzen von Wettbewerbsmodellen mehr zu erfahren, empfehlen sich übrigens auch – wie schon in der Bundesstaatskommission angeregt – eine Reihe unterschiedlicher, exakt ausgearbeiteter Modellversuche nach Maßgabe der jeweiligen Sachgesetzlichkeiten. Auf diese Weise wird man herausfinden können, wo noch Nachbesserungen der GG-Novelle (Entwurf) denkbar erscheinen und eventuell konsensfähig sein könnten. Vielfalt und Einheit im Bundesstaat, Wind of Change – wohin weht er? Das ist immer noch ein großes Thema, die Nation sollte es nicht schon wieder verfehlen.

chungsrechten für die Länder leben. Im übrigen hob *Koch* den wohlverstandenen, als planerisch-gestalterisch zu konzipierenden und fortzuentwickelnden *Gesetzesvollzug* als eine Ebene hervor, auf der die Länder in einen Wettbewerb um den „besten“ Natur- und Gewässerschutz und die „beste“ Raumordnungspolitik treten könnten. Für solche Materien sei ein funktionsfähiges, auf den großen exekutivischen Spielräumen aufbauendes Vielfalt- und Konkurrenzmodell nicht undenkbar. – Bemerkenswert auch noch eine weitere differenzierte Einschätzung aus dem SRU: Über politischen und technologischen regulativen Wettbewerb auf internationaler Ebene grundsätzlich positiv *Jänicke*, Politische Ökologie Heft 97-98 (2005), S. 23 ff.

¹¹² So von *Günther*, www.taz.de/pt/2006/03/15/a0189.1/text: Wenn sich künftig Landesrecht gegen Bundesrecht durchsetze, könne die Umweltgesetzgebung in Ländern, in denen Volksentscheide zugelassen seien, durch das Volk auch gegen das Parlament mitgestaltet und verschärft werden. „Zur Überraschung vieler“ könne so z.B. in Bayern der Katalog der gesetzlich geschützten Biotop- und Landschaftsbestandteile erweitert werden.