

Föderalismusreform in Deutschland: 10 Fragen zum Deutschen Föderalismus

By Dr. Mathias Neukirchen, July 2006

Abstract:

The division of legislative, administrative and fiscal responsibilities forms the backbone of Germany's federal constitution. The *Grundgesetz* is one of the clearest examples of cooperative federalism, but since 1948 many legislative powers have been shifted from the *Länder* to the federal level. As compensation many laws on the federal level have to be approved by the *Bundesrat*, the second house in the German Parliament, in which the *Länder* governments are seated. About 60% of legislation passed at the federal level now requires the consent of the *Bundesrat*, compared with just 10 percent when the Federal Republic was founded.

The *Bundesrat* has mostly been dominated by the opposition parties, regardless of which parties formed the federal government. Federal governments were therefore more and more dependent on building consensus with the opposition. This has often led to a deadlock and generally slowed Germany's reform progress. Thus the reform of federal system has been considered as “the mother of all reforms.”

The new Grand Coalition has reached agreement on modernization of Germany's federal system of government on the basis of the preliminary work performed by the *Bundestag* and *Bundesrat* and the proposals made by the Commission on Federalism. As a first step the German *Bundestag* has - in consultation with the *Länder* - prepared bills for an amendment of the Basic Law and for an *Artikelgesetz*, a composite act covering the amendment and enactment of the related legislation. The legislative process through German Federal Parliament began in March and starts the broadest constitutional amendment since 1949. It is expected to result in a simplification of procedures and regulations in many certain areas. In a second step but still during this sixteenth electoral term the government plans to adapt the financial relations between the federal and *Land* levels in the light of further economical reforms, European integration, and the enhancement of the self-reliance of the regional and local authorities.

This article examines the reasons for and details of the planned constitutional reform of Federalism in Germany by answering ten frequently asked questions:

1. What is the history of federalism in Germany?
2. What is the constitutional framework of federalism in Germany?
3. What powers do the *Länder* have at the federal level?
4. How has federalism evolved in the Federal Republic of Germany since 1949?
5. Who are the winners and losers of this evolution?
6. When and how did this reform of federalism start?
7. Will federalism be abolished?
8. What are the goals of the reform of federalism?
9. What are the details of the reform?
10. What do the critics say?

Föderalismusreform in Deutschland: 10 Fragen zum Deutschen Föderalismus

Einleitung

Viele Reformbemühungen der letzten Jahrzehnte sind im Bundesrat gescheitert, durch diesen verwässert worden oder nur durch finanzielle Ausgleichszahlungen der Bundesregierung an die Bundesländer ermöglicht worden. Der beklagte Reformstau in Deutschland geht daher auch auf Blockademöglichkeiten der Länder im Bundesrat zurück. Partei übergreifend ist die Notwendigkeit einer Reform des Föderalismus' in Deutschland anerkannt. Da die Föderalismusreform die Reformfähigkeit selbst verbessern soll, wird sie als „Mutter aller Reformen“ bezeichnet. Die Macht der Länder im Bundesrat soll allgemein verringert, die Gestaltungsfreiheit der Länder in bestimmten Bereichen durch zusätzliche Kompetenzen und der Zulässigkeit von abweichenden Landesregelungen dafür erweitert werden.

Die Föderalismusreform setzt eine Verfassungsänderung und somit eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat voraus. Die große Koalition verfügt im Bundestag über eine entsprechende Mehrheit und erarbeitete daher gleich nach der Wahl eine Reform. Am 10. März 2006 wurde das von der großen Koalition erarbeitete Paket zur Änderung des Föderalismus' erstmals in Bundestag und Bundesrat beraten. Es stehen aber längst nicht alle Abgeordneten der großen Koalition hinter dem Reformpaket, und eins ist jetzt schon klar: die Reform soll reformiert werden. Dem gemäß können auch noch keine Ergebnisse verkündet werden. Es sollen im Folgenden aber 10 Fragen beantwortet werden, die sich im Zuge der geplanten Föderalismusreform stellen:

1. Wie hat sich der Föderalismus in der Geschichte Deutschlands bis 1949 entwickelt?

Deutschland war über Jahrhunderte ein Flickenteppich vieler zum Teil sehr kleiner, aber souveräner Einzelstaaten. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nationen, ein Staatenbund, umfasste im Jahre 1806 ca. 300 souveräne Einzelstaaten. Ein Staatenbund ist im Gegensatz zu einem Bundesstaat nicht ein Staat mit mehreren staatlichen Untergliederungen, sondern lediglich ein Zusammenschluss von mehreren weiterhin selbständig und souverän agierenden Staaten.

Nach dem Zerfall dieses Staatenbundes kam es zunächst unter Führung des französischen Kaisers Napoleon I. zu einem weiteren Staatenbund, dem Rheinbund, in welchem sich 39 deutsche Staaten zusammenschlossen. Nach Napoleons Untergang wurde auf dem Wiener

Kongress 1815 dann der Deutsche Bund als Staatenbündnis von 37 Fürstenstaaten und 4 Freien Städten etabliert.

Zu einem deutschen Bundesstaat kam es erst, nachdem Preußen 1866 den Krieg gegen Österreich gewonnen hatte und unter seiner Führung zunächst der Norddeutsche Bund und nach dem Sieg über Frankreich 1870/71 das Deutsche Kaiserreich gegründet wurde. Dieses bestand aus 22 Einzelstaaten und 3 freien Städten. Das Deutsche Reich war eine monarchische Föderation, die aufgrund der politischen, geographischen und verfassungsrechtlichen Vorrangstellung des Königreichs Preußen eine hegemoniale Grundstruktur aufwies¹.

Nach der Ausrufung der Republik und dem Ende des 1. Weltkrieges wurde der deutsche Bundesstaat in der Weimarer Verfassung neu geregelt und die Kompetenzen des Bundes auf Kosten der Länder erweitert. Die Weimarer Republik war eher ein dezentralisierter Einheitsstaat.

Die Nationalsozialisten zerschlugen nach der Machtergreifung die föderale Struktur, errichteten den totalitären Einheitsstaat und unterstellten alles dem zentralistischen Partei- und Führerstaat: die Länderparlamente wurden aufgelöst und die Länderregierungen der Reichsregierung als bloße Vollzugsorgane unterstellt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland in vier Besatzungszonen aufgeteilt. In der Ostzone errichteten die Sowjets einen zentralistischen Einheitsstaat, die Deutsche Demokratische Republik, die aufgrund der kommunistischen Parteidiktatur keine föderale Struktur und damit auch keine Bundesländer aufwies. Die westlichen Besatzungsbehörden etablierten zunächst Bundesländer. Deren Ministerpräsidenten beauftragten den Parlamentarischen Rat mit der Erarbeitung eines sog. Grundgesetzes. Demokratie und eine föderale Struktur waren dabei die Bedingungen der Westmächte für einen deutschen Staat.

2. Wie ist der Föderalismus im Grundgesetz ausgestaltet?

1 Im Bundesrat hatte Preußen mit 17 von 58 Stimmen eine Sperrminorität für Verfassungsänderungen. Sowohl die Kaiser als auch die Kanzler waren fast ausnahmslos Preußen.

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist grundsätzlich gem. Art. 30 Grundgesetz (GG) Sache der Länder. Die Ausübung öffentlicher Gewalt in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung steht also nur dann dem Bund zu, wenn diesem durch das Grundgesetz eine entsprechende Kompetenz erteilt wird. Diese grundsätzliche Regel wird durch besondere Kompetenzzuordnungsregeln für die Gesetzgebung, den Vollzug der Gesetze (die Verwaltung) und die Rechtsprechung konkretisiert.

Art. 70 Abs. 1 GG stellt klar, dass das Recht zur Gesetzgebung grundsätzlich den Ländern zusteht. Der Bund hat nur dann das Recht zur Gesetzgebung, wenn ihm in einem Bereich das Recht zur ausschließlichen, konkurrierenden oder Rahmengesetzgebung verfassungsrechtlich verliehen wurde. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes haben die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, wenn und soweit sie dazu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. In den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung kann der Bund, "wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftsfreiheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht" tätig werden. In diesem Bereich haben die Länder nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Kompetenz noch nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Bestehende Landesgesetze werden im Kollisionsfall dann gem. Art. 31 GG durch Bundesrecht verdrängt. Art. 75 GG gibt dem Bund das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen des Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder in bestimmten Bereichen zu erlassen. Die meisten Gesetzgebungskompetenzen stehen heute dem Bund zu. Gemäß Art. 30 i.V.m Art. 83 GG ist der Vollzug der Gesetze ganz allgemein Ländersache. Diese vollziehen nicht nur ihre eigenen Gesetze, sondern auch Bundesgesetze in eigener Angelegenheit, d.h. ohne Weisungsrecht des Bundes. Ausnahmen hierzu bilden die Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG und die bundeseigene Verwaltung nach Art. 86ff. GG. Die Länder vollziehen daher die allermeisten Gesetze durch ihre eigenen Verwaltungen. Auch die Rechtsprechung obliegt den Ländern, mit Ausnahme der obersten Bundesgerichte und des Bundesverfassungsgerichts, welche die Einheitlichkeit der Rechtsprechung in Deutschland sicherstellen.

Diese föderale Staatsordnung der Bundesrepublik hat sich im Grundsatz bewährt. Sie verbindet Einheit und Vielfalt, ergänzt die horizontale Gewaltenteilung um eine vertikale

Komponente, bringt den Staat näher an die Menschen und stärkt das Prinzip der Demokratie durch parlamentarische Kontrolle auf verschiedenen staatlichen Ebenen.

3. Welche Mitwirkungsmöglichkeiten haben die Länder über den Bundesrat im Bundesstaat?

Gemäß Art. 50 GG wirken die Länder auf der Bundesebene bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Die Legislative als gesetzgebende Gewalt bilden in der Bundesrepublik Deutschland der Bundestag und der Bundesrat. Die Bundesländer sind somit – vertreten durch die Landesregierungen - durch den Bundesrat direkt am Gesetzgebungs- und Regierungsprozess des Bundesstaates beteiligt². Der Bundesrat besteht aus derzeit 69 Mitgliedern. Die Bundesratsmitglieder sind nicht direkt gewählt, sondern Mitglieder der Landesregierungen (Exekutivföderalismus) und an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden, die ihre Legitimation aus der Volkswahl der Länderparlamente zieht. Jedes Land hat mindestens drei, maximal sechs Stimmen³. Mit diesem System werden zum einen eine einwohneranzahlunabhängige völlige Gleichstellung und zum anderen eine zu starke Dominanz der großen Länder verhindert. Der Bundesrat soll dabei nicht nur ein Gegengewicht zum Bundestag bilden, sondern auch Macht hemmend gegenüber der Bundesregierung wirken.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates ergeben sich aus der Zustimmungspflichtigkeit vieler Bundesgesetze. Zustimmungspflichtige Gesetze können nur nach Bestätigung des Bundesrates verabschiedet werden. „Nichtzustimmungsgesetze“ sind „Einspruchsgesetze“ des Bundesrates, und können trotz Einspruch des Bundesrates nach einem weiteren Beschluss des Bundestages zustande kommen.

2 Schon der Immerwährende Reichstag des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, der seit 1663 als Versammlung der weisungsgebundenen Bevollmächtigten der Reichsstände tagte, steht am Beginn einer historisch-politischen Entwicklungslinie, die bis zum heutigen Bundesrat führt. Auch das Plenum der ständigen Bundesversammlung (Bundestag), des höchsten Beschlussorgans des 1866 untergegangenen Deutschen Bundes, war als Gesandtenkongress der deutschen Fürsten und der freien Städte mit einem nach der Größe der vertretenen Bundesstaaten abgestuften Stimmengewicht organisiert. Das Bundesratsprinzip wurde dann auch im Deutschen Reich von 1871 bis 1918 angewendet. Der damalige Bundesrat setzte sich auch aus Mitgliedern der jeweiligen Regierungen der Bundesstaaten zusammen.

3 In Art. 51 Abs. 2 GG heißt es dazu: „Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.“ Für die Zahl der Stimmen jedes Landes im Bundesrat ist laut Grundgesetzbestimmung nicht die Zahl der Wahlberechtigten, sondern die der Wohnbevölkerung maßgebend; auch Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit werden berücksichtigt.

Die Blockademöglichkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass heute mehr als 60 Prozent aller verabschiedeten Bundesgesetze und über 90 % der wichtigen Reformgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Der Bundesrat kann Gesetze verzögern und mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit die Bundesgesetzgebung sogar total blockieren.

Die Landesregierungen haben ihre Zustimmung im Bundesrat zu bestimmten Gesetzen oft von „package deals“, also Zugeständnissen in ganz anderen Bereichen, abhängig gemacht oder haben sich ihre Zustimmung durch direkte oder indirekte finanzielle Zuwendungen des Bundes vergolden lassen. Der Bundesrat hat sich nach Ansicht des Staatsrechtlers und Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Hans Jürgen Papier, zur "Zweit- Opposition" entwickelt: "Der Bundesrat fungiert bei wichtigen oder politisch brisanten Gesetzesvorhaben des Bundes häufig weniger als Vertretung spezifischer Landesinteressen, sondern - nicht anders als die parlamentarische Opposition im Bundestag, aber mit deutlich mehr Druckmitteln ausgestattet - nicht selten als parteipolitischer Gegenpart zur Regierungspolitik."⁴

4. Wie hat sich der Föderalismus in Deutschland nach 1949 entwickelt?

Die grundsätzliche Aufteilung eines Bundesstaates in Gliedstaaten ist zwar statisch, aber die konkrete Ausgestaltung des Föderalismus' unterliegt in allen Bundesstaaten und auch der Bundesrepublik Deutschland einem mehr oder minder starken Wandel.

Der Föderalismus in Deutschland ist nach 1949 durch eine kontinuierliche Verlagerung von Kompetenzen der Länder auf den Bund und eine Verlagerung von Kompetenzen der Legislative auf die Exekutive gekennzeichnet. Der Bund hat durch zahlreiche Verfassungsänderungen nach 1949 neue ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen erhalten.

Der Bund hat zudem mit der Begründung „der Notwendigkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ immer mehr Gesetzgebungsbefugnisse in Anspruch genommen, die ohne eine solche Notwendigkeit bei den Ländern gelegen hätten. Diese immer weitergehende Auslegung der Ermächtigungsnorm im Rahmen der Gesetzgebungsbefugnisse wurde vom Bundesverfassungsgericht als zulässig erachtet. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1953 bei der Prüfung der Frage, wann eine einheitliche Gesetzgebung notwendig sei, dem

4 Der Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Professor Hans-Jürgen Papier, bei seinem Vortrag im Politische Club der Evangelischen Akademie Tutzing auf der Herbsttagung 2003.

Bund ein sehr weites „politisches Ermessen“ eingeräumt. In der Folge konnte der Bund mit dieser Begründung seine Gesetzgebungszuständigkeiten ständig weiter ausdehnen.

Bundesgesetze durchdringen heute alle Bereiche, und die Landeskompetenzen haben sich proportional verringert. Im Kommunal-, Schul-, Polizei- und Bauordnungsrecht und dem Kulturressort bestehen zwar die Kompetenzen der Länder noch eindeutig, aber in anderen Bereichen schwinden sie stetig.

1968 erhielten Bund und Länder im Rahmen der großen Finanzreform die gemeinsame Verantwortung für früher in der alleinigen Zuständigkeit der Länder liegende Aufgaben. Damit verloren die Länder zum einen weitere Kompetenzen, zum anderen wurde die sog. Mischverwaltung eingeführt. Der Bund konnte hierbei seine finanzielle Vormachtsstellung nutzen, um Projekte zu verwirklichen, die eigentlich in der Kompetenz der Länder lagen, jedoch dort mangels Kapital nicht angeschoben wurden. Durch die nun verfassungsmäßig legitimierte Beteiligung des Bundes (zum Beispiel beim Hochschulbau) wurde dessen Einfluss auf die Länder unter anderem in finanzieller Hinsicht nochmals gestärkt.

Durch die Mischfinanzierungstatbestände wurde die Tendenz zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund an die Länder verfestigt. Mischfinanzierungen verschränken Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten und engen zugleich die Spielräume für eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung beider staatlichen Ebenen ein.

Die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder wurden im Laufe der Zeit immer weiter zurückgedrängt. Teils sind neue Kompetenzen für den Bund im Wege der Verfassungsänderung begründet worden, vor allem aber hat der Bundesgesetzgeber bestehende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten nahezu vollständig ausgeschöpft und auch in der Rahmengesetzgebung vielfach in Einzelheiten gehende und unmittelbar geltende Regelungen getroffen.

Um diese Entwicklung aufzuhalten und in Teilen umzukehren, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber 1994 die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung verschärft. Die mit der Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 eingeführten und von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiter konkretisierten Kriterien

erweisen sich jedoch auch für solche Materien aus dem Zuständigkeitskatalog der Artikel 74 und 75 als hinderlich, bei denen das gesamtstaatliche Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung allgemein anerkannt ist. Andererseits sind die mit den Übergangsvorschriften zu dieser Verfassungsänderung eröffneten Möglichkeiten einer völligen oder teilweisen Öffnung von Bundesgesetzen für eine Ersetzung durch Landesrecht (Artikel 125a Abs. 2 und Artikel 72 Abs. 3 a.F.) nicht zur Anwendung gekommen, so dass eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Länder unterblieben ist.

5. Wer hat von der bisherigen Verfassungsentwicklung machtpolitisch profitiert, wer verloren?

Der Bund hat am meisten profitiert, da seine Zuständigkeiten ständig ausgeweitet wurden. Im Gegenzug ist er jedoch immer mehr auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen.

Die Landesregierungen wurden für den Verlust von Gesetzgebungskompetenzen der Länder oftmals durch eine Beteiligung an der bundesstaatlichen Gesetzgebung im Bundesrat entschädigt. Die Beteiligung der Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung (Exekutivföderalismus) wurde dadurch gestärkt. Dem Machtverlust der Länder durch die verringerten Gesetzgebungszuständigkeiten steht daher heute ein Machtgewinn im bundesstaatlichen Gesetzgebungsverfahren gegenüber: Bei mehr als 60 Prozent aller verabschiedeten Bundesgesetze und über 90 % der wichtigen Reformgesetze dürfen die Landesregierungen im Bundesrat mitbestimmen. Die Landesregierungen wurden und werden von der Bundesregierung auch anderweitig durch verschiedenste Maßnahmen für Kompetenzverluste entschädigt. Hier seien die Beteiligungen im Rahmen der europäischen Integration, Finanzierungshilfen und die Mitwirkung von Landesbeamten an Bundesaufgaben erwähnt.

Gesetzgebungskompetenzen werden zunehmend von den niedrigeren auf die höheren Ebenen verlagert. Dies gilt sowohl im Verhältnis zwischen den Ländern und dem Bund wie zwischen dem Bund und der Europäischen Union. Bei diesen vertikalen Machtverschiebungen sind an die Stelle der verloren gegangenen Zuständigkeiten der Parlamente auf der jeweils niedrigeren Ebene Beteiligungsrechte der Exekutive an der Rechtssetzung auf der höheren Ebene getreten. Dies gilt sowohl für die verstärkte Beteiligung der Landesregierung an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat als auch an der Beteiligung der Bundesregierung an der Rechtssetzung auf der europäischen Ebene. Der Machtgewinn des Bundesrats und seine

Wandlung zur "Zweit-Opposition" sind das auffälligste Phänomen im Spannungsfeld von parlamentarischer Demokratie und Bundesstaatlichkeit. Wesentliche politische Entscheidungen sind so faktisch der parlamentarischen Beratung entzogen und Verhandlungen zwischen Regierungsvertretern aus Bund und Ländern zugeordnet worden.

Die großen Verlierer des Kompetenzverlustes insbesondere im Bereich der Gesetzgebung sind die Landesparlamente. Sie sind für den Verlust der Gesetzgebungszuständigkeiten nicht entschädigt worden und können immer weniger selbst entscheiden. Ursache für ihren Machtverlust ist primär die Übertragung der Gesetzgebungszuständigkeiten auf den Bund. Eine weitere Ursache liegt im europäischen Integrationsprozess. Dieser bewirkt eine Verlagerung staatlicher Kompetenzen (auch solche der Länder) auf die Europäische Ebene. Kompensiert wurde hierfür jedoch nur der Bund, der durch die Bundesregierung im Ministerrat an der Gesetzgebung der Europäischen Union teilnimmt.

Auch interföderale Absprachen haben zu einem Machtverlust der Landesparlamente geführt. Die Landesregierungen haben in vielen Bereichen, in denen sie einen Harmonisierungsbedarf sahen, durch eine horizontale Koordination mit den anderen Landesregierungen in den unterschiedlichsten Gremien eine Vereinheitlichung herbeigeführt. Von formlosen Absprachen bis hin zu Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen reicht diese Kooperation. Insbesondere bei den Ministerpräsidenten- und Ressortministerkonferenzen (z.B. Kultusminister- und Innenministerkonferenz) werden von der Exekutive (Minister, Staatssekretäre oder hohe Beamte) Ziele vereinbart, welche dann den Landtagen als fertige Verhandlungs- und Kompromisspakete zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Landtagsabgeordneten der Regierungsfractionen müssen den Beschlüssen dann zustimmen, wenn sie nicht ihre eigene Regierung bloßstellen wollen. Hinzu kommt, dass solche mühsam ausgehandelten Beschlüsse auch nicht mehr einseitig durch ein Land änderbar sind, und die Landesparlamente auch bei Änderungswünschen diese nicht durchsetzen könnten. Die Entscheidungsfindung der Länderparlamente ist somit, wenn nicht formell, so doch faktisch eingeschränkt.

Eine schleichend Entmachtung der Landesparlamente folgt auch aus der Tatsache, dass die Landesregierungen sich immer mehr als Gesetzgeber betätigen und durch immer mehr und weitergehende Erlasse und Verordnungen das administrative Handeln der Landesbehörden und den politischen Rahmen der kommunalen Ebene immer detailliert regeln.

Da die Landesparlamente an etwaigen Kompensationen und neuen Rechten der Landesregierungen in aller Regel nicht beteiligt sind und auch sonst gegenüber den Landesregierungen an Einfluss verloren haben, sind sie die größten Verlierer dieser Entwicklung. Der Machtverlust der Länder im Rahmen der föderalen Struktur der Bundesrepublik ist somit in erster Linie ein Machtverlust der Landesparlamente. Die knapp 1.900 Abgeordneten der Landesparlamente haben immer weniger Gesetzgebungsaufgaben und aufgrund der Haushaltslöcher auch immer weniger Gestaltungsspielraum.

6. Wie kam es zu der jetzt geplanten Föderalismusreform?

Die Modernisierung des föderalen Staatssystems der Bundesrepublik Deutschland ist schon vor Beginn der großen Koalition von den beiden großen Volksparteien SPD und CDU/CSU verfolgt worden: Im Oktober 2003 hatten Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission eingesetzt, welche Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung erarbeiten sollte. Ziel sollte eine Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern, mehr Transparenz der politischen Verantwortlichkeiten und eine Steigerung der Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung sein. Im Hinblick darauf sollten insbesondere die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sein. Dabei sollten sowohl die Weiterentwicklung der Europäischen Union als auch die Situation der Kommunen berücksichtigt werden.

Die Kommission unter dem Vorsitz von Edmund Stoiber und Franz Müntefering setzte sich aus je 16 Mitgliedern des Bundesrates und Bundestages und - ohne Stimmrecht - vier Mitgliedern der Bundesregierung, sechs Vertretern der Landtage, drei Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und 12 Sachverständigen zusammen. Diese „Föderalismuskommission“ scheiterte daran, dass sich die Bundesebene weigerte, Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenzen im Bildungsbereich nahezu vollständig den Ländern zu übertragen. Ohne sich auf ein gemeinsames Konzept verständigen zu können, beendete die Kommission am 17. Dezember 2004 ihre Arbeit.

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen haben sich SPD und CDU/CSU verständigt, auf der Grundlage der Vorarbeiten der Föderalismuskommission einen zweiten Anlauf zur

Verwirklichung der Föderalismusreform zu nehmen. Es kann seither davon ausgegangen werden, dass das Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern neu justiert werden wird, und dass es damit zur größten Verfassungsreform seit 1949 kommen wird. Die Fraktionen von CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag und mehrere Länder im Bundesrat haben dementsprechende Entwürfe eingebracht. Rechtstechnisch handelt es sich um Gesetzesentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes, ein Föderalismusreform-Begleitgesetz und einen Entschließungsantrag. Der eine Gesetzesentwurf bündelt die Verfassungsänderungen; in dem zweiten Artikelgesetz ("Föderalismusreform-Begleitgesetz") sind Änderungen an mehr als zwanzig Gesetzen zusammengefasst - vom Bundesverfassungsgerichtsgesetz bis zum Krankenhausentgeltgesetz.

Erst in einem zweiten Reformpaket, aber noch in diese Wahlperiode will die Große Koalition auch die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu ordnen und den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands anpassen. Dabei soll die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung gestärkt werden.

Die parlamentarischen Beratungen des ersten Reformpakets begannen in den beiden Häusern (Bundestag und Bundesrat) mit den Plenarsitzungen am 10. März 2006. Am 6. März stimmten das Bundeskabinett, die Ministerpräsidenten und die Bundestagsfraktionen der großen Koalition von Union und SPD den Gesetzentwürfen für die Föderalismus Reform zu⁵. Während die Unions-Bundestagsfraktion die Gesetzentwürfe mit großer Mehrheit billigte, stimmten in der SPD-Fraktion insbesondere jüngere SPD-Bundestagsabgeordneter dagegen. Die Grundgesetzänderungen müssen mit Zwei-Drittel-Mehrheiten verabschiedet werden. Dazu benötigt die große Koalition im Bundestag 410 ihrer 448 Stimmen. Die rasche Verabschiedung noch vor der Sommerpause steht angesichts der Uneinigkeit der Koalitionsfraktionen in Frage. Im Bundesrat sind auch die Stimmen der FDP erforderlich. Die FDP-Bundestagsfraktion hat das Reform-Konzept zwar im Allgemeinen gebilligt – für eine Zustimmung im Bundesrat verlangt die FDP verbindliche Zusagen für die anschließende Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

⁵ Kanzlerin Angela Merkel (CDU) sagte nach der Kabinettsitzung. «Dies ist ein großer und wichtiger Tag für die bundesstaatliche Ordnung». Bayerns Ministerpräsident Edmund Stoiber (CSU) sprach von einem «großen Wurf für unser Land», Nordrhein-Westfalens Regierungschef Jürgen Rüttgers (CDU) vom «Gesellenstück der großen Koalition». Kauder und Struck die Fraktionschefs der großen Koalition sagten übereinstimmend, durch die klarere Aufgabenteilung von Bundestag und Bundesrat überwinde Deutschland bei der Gesetzgebung endlich seine Selbstblockade und gewinne wieder Handlungsfähigkeit. Davon profitierten Bund wie Länder.

7. Soll und kann der Föderalismus in Deutschland abgeschafft werden?

Nein. Dies ist weder geplant noch zulässig. Deutschland ist ein Bundesstaat mit 16 Bundesländern. So steht es in der Präambel des Grundgesetzes (GG) und in Art. 20 GG. Das Grundgesetz kann zwar mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundestages und des Bundesrates geändert werden, die grundsätzliche Gliederung in Bund und Länder und die Mitwirkung der Länder bei der (Bundes-)Gesetzgebung können jedoch aufgrund der sog. Ewigkeitsklausel des Art. 79 GG nicht durch Verfassungsänderung abgeschafft werden. Auch Verfassungsänderungen, die den Ländern Zuständigkeiten oder finanzielle Ressourcen in einem Maße entziehen oder zu entziehen drohen, die ihre Eigenstaatlichkeit gefährdet, sind unzulässig. Der Föderalismus ist in Deutschland somit grundsätzlich unabdingbar.

8. Was soll durch die Föderalismusreform grundsätzlich geändert werden?

Die nun im Gesetzgebungsverfahren befindliche erste Stufe der Föderalismusreform sieht - stark verkürzt - vor, dass die Länder Zustimmungsrechte im Bundesrat abgeben, im Gegenzug aber ihre originären Gesetzgebungskompetenzen erweitert werden. Damit soll die Gesetzgebung erheblich beschleunigt und gegenseitige Blockaden von Bundestag und Bundesrat ausgeschlossen werden. Zudem sollen die Aufgaben und Zuständigkeiten deutlicher und transparenter verteilt und das Dickicht von Gemeinschaftsaufgaben, Rahmen- und konkurrierender Gesetzgebung gelichtet werden. Die Bürger sollen nachvollziehen können, wer für welches Gebiet zuständig ist, und wer welches Gesetz zu verantworten hat.

Durch eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern sollen deren Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit verbessert, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden. Die nun vereinbarte Reform soll demokratie- und effizienzhinderliche Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abbauen und so die föderalen Elemente der Solidarität und der Kooperation einerseits und des Wettbewerbs andererseits neu ausbalancieren. Insgesamt geht es um eine nachhaltige Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sowohl des Bundes als auch der Länder einschließlich der Kommunen. Die Reformziele lassen sich demgemäß wie folgt zusammenfassen:

- Stärkung der Gesetzgebung von Bund und Ländern durch eine deutlichere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und Abschaffung der Rahmengesetzgebung;

- Abbau gegenseitiger Blockaden durch Neubestimmung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen im Bundesrat;
- Abbau von Mischfinanzierungen;
- Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes durch eine Neuregelung der Außenvertretung und Regelungen zu einem nationalen Stabilitätspakt sowie zur Verantwortlichkeit für die Einhaltung von supranationalem Recht;
- Finanzieller Schutz der Kommunen durch Verhinderung der unmittelbaren Aufgabenzuweisung per Bundesgesetz.

9. Welche Änderungen sind im Rahmen der Föderalismusreform im Einzelnen geplant?

a) Gesetzgebungskompetenzen und Rahmengesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung und die daraus resultierende Notwendigkeit von zwei nacheinander geschalteten Gesetzgebungsverfahren auf der Ebene des Bundes und in den Ländern haben sich insbesondere bei der Umsetzung europäischen Rechts als hinderlich und ineffektiv erwiesen⁶.

Der Bund hat im Bereich der Rahmengesetzgebung von einigen Kompetenzzuweisungen auch überhaupt kein Gebrauch gemacht (z.B. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse), so dass auf diese ganz verzichtet werden kann. Die Rahmengesetzgebung soll daher insgesamt abgeschafft werden und die bislang dieser Kompetenzart zugeordneten Materien werden sachgerecht zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.

Die Landesgesetzgeber werden zudem gestärkt, weil Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, ganz auf die Länder verlagert werden. Dies erfolgt einerseits durch eine gegenständliche Begrenzung fortbestehender Kompetenztitel andererseits durch völlige Streichung von Kompetenztiteln aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung.

Insgesamt sollen durch die Auflösung der Rahmengesetzgebung und die Neuordnung der konkurrierenden Gesetzgebung folgende Materien auf die Länder verlagert werden: der

⁶ Im Umweltrecht verhindert beispielsweise die bestehende Aufteilung in Materien der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung wegen der dort nur möglichen geringeren Regelungsdichte eine materienübergreifende Normsetzung. Nicht zuletzt deswegen konnte das immer wieder geforderte Umweltgesetzbuch und die Einführung einer einheitlichen Vorhabengenehmigung (an Stelle paralleler Genehmigungsverfahren) realisiert werden.

Strafvollzug, das Notariat, das Versammlungsrecht, das Heimrecht, das Ladenschlussrecht, das Gaststättenrecht, der Bereich Spielhallen/Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen und Teile des Wohnungswesens, der landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr, das landwirtschaftliches Pachtwesen, die Flurbereinigung, Sport-, Freizeit- und so genannter sozialer Lärm, die Besoldung und Versorgung sowie das Laufbahnrecht der Landesbeamten und -richter, der Großteil des Hochschulrechts mit Ausnahme der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse, die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse.

In die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes werden folgende Materien verlagert: Waffen- und Sprengstoffrecht, Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen, Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, Errichtung und Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, der Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe, das Melde- und Ausweiswesen, der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland.

Außerdem wird eine neue ausschließliche Bundeskompetenz zur Regelung präventiver Befugnisse des Bundeskriminalamts bei der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus geschaffen; derartige Bundesgesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Die Erforderlichkeitsklausel in Artikel 72 Abs. 2 wird in ihrem Anwendungsbereich beschränkt. Andere Bereiche werden ganz von der Erforderlichkeitsprüfung ausgenommen, weil Bund und Länder übereinstimmend von der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelungen ausgehen.

b) Berlin

Der Artikel 22 GG ("Die Bundesflagge ist schwarz-rot-gold") soll ergänzt werden durch den Satz: „Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ist Berlin. Die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ist Aufgabe des Bundes. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

c) Europa

Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates in der Europapolitik gemäß Artikel 23 GG sollen leicht verringert werden. Die Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik gegenüber der Europäischen Union soll nicht mehr wie bisher in allen Feldern, die im Schwerpunkt der

ausschließlichen Gesetzgebung der Länder liegen, einem Vertreter des Bundesrates übertragen werden, sondern nur noch auf den Gebieten „der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks“.

Es wird ein nationaler Stabilitätspakt im Grundgesetz verankert und die Lastentragung von Bund und Ländern bei der Verletzung von supranationalen und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Grundgesetz ausdrücklich geregelt. Strafzahlungen der Bundesrepublik Deutschland, die sich aus europäischem Recht – z.B. wegen des Verstoßes gegen die Stabilitätskriterien des Maastrichter Vertrages - ergeben, sollen künftig gemeinsam von Bund und Ländern getragen werden. 65 Prozent der Sanktionen sollen der Bund, 35 Prozent die Länder tragen. Der Anteil der Länder solle „solidarisch“ zu 35 Prozent nach der Einwohnerzahl der Länder und zu 65 Prozent von den Ländern getragen werden, „die die Lasten verursacht haben“. Näheres wird in dem Begleitgesetz geregelt.

d) Finanzen

Um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder bei der bundesgesetzlichen Auferlegung erheblicher finanzieller Verpflichtungen weiterhin zu gewährleisten, wird der bisher auf Geldleistungen begrenzte Zustimmungstatbestand erweitert: Einer Zustimmung des Bundesrates werden alle Gesetze bedürfen, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen einschließlich vergleichbarer Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen.

Zur Entlastung der Gemeinden wird dem Bund das Recht entzogen, Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben zu übertragen.

Die Änderungen im Bereich der Finanzverfassung orientieren sich ebenfalls an den Zielen der Entflechtung, Verantwortungsklarheit und Handlungsautonomie. Vor diesem Hintergrund werden die Mischfinanzierungstatbestände abgebaut. Im Hinblick auf die erheblichen strukturellen Unterschiede der Länder kommt eine vollständige Abschaffung der Mischfinanzierungen derzeit nicht in Betracht. Die vorgesehene Abschaffung bzw. Modifizierung bestimmter Mischfinanzierungen führt zur Entflechtung der Aufgabenverantwortung.

Des Weiteren werden die Voraussetzungen für Finanzhilfen des Bundes verschärft. Eine Übergangsvorschrift (Artikel 143c GG) regelt die Kompensation der bei den Ländern ausfallenden investiven Bundesmittel ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019. Wegen der unterschiedlichen wirtschafts- und strukturpolitischen Gegebenheiten und Entwicklungen in den verschiedenen Teilen des Bundesgebietes werden die Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Agrarstruktur und des Küstenschutzes beibehalten. Diese Gemeinschaftsaufgaben haben zudem eine wichtige Koordinierungsfunktion im Kontext der Beihilfen- und Strukturpolitik der Europäischen Union.

Auch die regionale Steuerautonomie wird gestärkt. Bei der Erhebung der Grunderwerbsteuer sollen die Länder künftig das Recht bekommen, den Steuersatz zu bestimmen.

Weitergehende Veränderungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen könnten - im Sinne des Wettbewerbs zwischen den Ländern - in einem zweiten Teil der Föderalismusreform durchgesetzt werden.

e) Zustimmungspflicht des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung

Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, die sich aus dem bisherigen Artikel 84 GG (Landeseigene Verwaltung - Bundesaufsicht) ergibt, soll verringert werden. Als Ausgleich dafür können die Länder bei der Einrichtung von Behörden und im Verwaltungsverfahren „abweichende Regelungen treffen“. Falls der Bund auf einer bundeseinheitlichen Regelung besteht, soll die Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat erhalten bleiben.

f) Beamtenrecht

Das Beamtenrecht soll auf zweierlei Weise geändert werden. In Artikel 33 GG soll der Hinweis auf die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ mit der Aussicht ergänzt werden, diese seien „fortzuentwickeln“. Der bisherige Artikel 74a GG (Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst) soll aufgehoben und sein Inhalt auf neue Weise in die konkurrierende Gesetzgebung eingefügt werden. Die „Statusrechte und -pflichten“ der Beamten der Länder, Gemeinden und anderer Gebietskörperschaften bleiben in der Kompetenz des Bundes; die Zuständigkeit für „Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“ für Landes- und Kommunalbeamte und auch Richter in den Ländern soll Sache der Länder

werden. Bei kleineren und ärmeren Ländern gibt es deshalb die Sorge vor Abwerbung hochqualifizierter Beamter durch größere und reichere Länder. Die Länder werden in ihrer Organisations- und Personalhoheit gestärkt. Der bisher in der Rahmengesetzgebung enthaltene Kompetenztitel für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten wird einschließlich des Laufbahnrechts auf die Länder übertragen. Der Bund erhält aber die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und -richter, und zwar insbesondere, um die bundesweite Mobilität von Beamten und Richtern zu gewährleisten. Die hiernach zu erlassenden Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Zudem werden die bisherigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und -richter gestrichen; damit wird die bis 1971 für die Länder bestehende Kompetenzlage wiederhergestellt. Die Personalausgaben binden im Durchschnitt mehr als 40 vom Hundert der Länderhaushalte. Die Länder haben jedoch bisher nur wenige Gestaltungsmöglichkeiten bei den Arbeits- und Gehaltsbedingungen ihrer Beschäftigten. Diese Neuverteilung der Zuständigkeiten für die Landesbeamten und -richter wird flankiert von einer Ergänzung des Artikels 33 Abs. 5, nach der das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufbeamtentums nicht nur zu regeln, sondern ausdrücklich auch fortzuentwickeln ist.

g) Bildung und Hochschule

In diesem Bereich werden die Zuständigkeiten der Länder nochmals gestärkt. Mit dem Wegfall der Rahmengesetzgebung verliert der Bund auch die Zuständigkeit für die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“. Auf den Gebieten der Hochschulzulassungen und der Hochschulabschlüsse sollen die Länder künftig - nach Artikel 72 Abs. 3 GG - von Bundesregelungen abweichen dürfen. Aus dem Katalog der Gemeinschaftsaufgaben wird der „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ gestrichen.

Der Artikel 91b GG soll neu formuliert werden. Der Hinweis auf die „Bildungsplanung“, bei der Bund und Länder zusammenwirken könnten, soll entfallen. Auf verschiedenen Feldern der Forschungsförderung soll es „in Fällen überregionaler Bedeutung“ die Möglichkeit von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern geben. Die Länder handelten die verfassungsrechtliche Regelung aus, ihnen stünden bis 2019 Ausgleichszahlungen des Bundes für den Wegfall von Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau, Bildungsplanung) zu.

Die zum Teil neustrukturierte Möglichkeit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bleibt bei der Forschungsförderung und im Bildungsbereich bei der Bildungsevaluation erhalten.

h) Behörden und Verwaltungsverfahren

Die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren bleiben bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit wesentlicher Bestandteil der Organisationshoheit der Länder. Der Bundesgesetzgeber wird in diesem Bereich die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren aber ohne Zustimmung des Bundesrates regeln können, um den bisher für die Mehrheit der zustimmungsbedürftigen Gesetze verantwortlichen Tatbestand aufzulösen und dem Bund eine die materiellen Regelungen sinnvoll ergänzende Regelung des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation bei der Ausführung der Bundesgesetze in landeseigener Verwaltung zu ermöglichen. Die Länder erhalten demgegenüber das Recht, von organisations- und verfahrensmäßigen Vorgaben des Bundesgesetzgebers abweichende Regelungen zu treffen. Bundesgesetze können das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder nur noch in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung festlegen; derartige Gesetze erfordern die Zustimmung des Bundesrates.

Neu eingefügt wird ein Recht der Länder, „durch Gesetz abweichende Regelungen“ treffen zu können. Dies soll in den Bereichen Naturschutz, Raumordnung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse gelten.

10. Was wird an der geplanten Reform kritisiert?

Die Kritiker der Föderalismusreform fürchten einen Rückfall in die Kleinstaaterei und kritisieren, dass durch die weitergehende Gestaltungsfreiheit der Länder Deutschland zum Nachteil der Bürger unübersichtlicher und ungleicher werde.

Wettbewerb ist nach Meinung der Kritiker zwar grundsätzlich gut, aber im Föderalismus könne es schnell einen ruinösen Wettbewerb geben, im Umweltrecht zum Beispiel einen „Wettlauf nach unten“ (wer stellt die für die Industrie geringsten Anforderungen?). Die Hauptbedenken der Kritiker gelten der Verlagerung von weiteren Bildungs- und Umweltkompetenzen an die Länder. Dies werde die Unterschiede zwischen den Ländern vergrößern und zu einer Rechtszersplitterung führen.

Der genaue Inhalt der Reformen steht noch nicht fest, aber es wird zu einer Reform kommen und diese wird erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis von Bund und Ländern und deren Zuständigkeiten haben.