

Rudolf Hrbek / Annegret Eppler (Hrsg.)

Die unvollendete Föderalismus-Reform

Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern
der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung
im Dezember 2004

Occasional Papers
Nr. 31

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung

Anschrift: Nauklerstraße 37 a
D-72074 Tübingen
Telefon: +49 (0)7071-29 77 368
Fax: +49 (0)7071-92 28 76
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de

Vorstand: Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Förster
Prof. Christopher Harvie, Ph.D.
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Martin Nettesheim
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Barbara Remmert
Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Franz Knipping (Wuppertal) und
Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Ass. iur. Annegret Eppler, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung,

Erschienen im Selbstverlag

Druck: Schwäbische Druckerei, Stuttgart

ISBN: 3-9810143-0-8

Schutzgebühr: 5,-€

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Bundesstaatsreform – nach dem Scheitern der KOMBO? <i>Wolfgang Renzsch</i>	7
Von Fröschen, Sümpfen und Tauschgeschäften: Zur Logik des Scheiterns bundesstaatlicher Reformen im Beteiligungsföderalismus am Beispiel von Gesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben <i>Roland Lhotta / Heinz-Werner Höffken / Jörn Ketelhut</i>	15
Das Bildungswesen im Föderalismusstreit <i>Ingo Richter</i>	43
Arbeit und Ergebnisse der Föderalismuskommission im Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern <i>Iris Kemmler</i>	59
„Institutionalisiertes Misstrauen“: Zur Reform der europapolitischen Beteiligung der Länder nach Art. 23 GG im Rahmen der Bundesstaatskommission <i>Matthias Chardon</i>	79
Warum die Reform des Bundesrats nur ein Randthema der Bundesstaats- kommission war: Überlegungen zum Reformbedarf der Länderkammer und ihrer Rechte <i>Annegret Eppler</i>	103
Die kommunalen Spitzenverbände in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung <i>Tim Gburreck / Ralf Kleinfeld</i>	119
Stellungnahmen von Interessengruppen zur Arbeit der Bundesstaatskommission <i>Georg Becker</i>	139
„Sicherheitsprovinzialismus“ und „Bildungskleinstaaterei“: Die Rolle der Bundesregierung in der Föderalismusdebatte <i>Martin Große Hüttmann</i>	151
Die Diskussion um eine neue Bundesverfassung für die Republik Österreich – eine Betrachtung aus dem Nachbarland <i>Sven Hinterseh</i>	173
Autorenverzeichnis	181

Vorwort

Anfang November 2003, zum Beginn der Tätigkeit der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (verkürzt auch KOMBO genannt), veröffentlichten wir als Nummer 28 der Occasional Papers des EZFF eine Dokumentation („Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation“) mit einer Auswahl von Positionspapieren und Vorschlägen zur Reform des deutschen Föderalismus. Wir hatten beabsichtigt, nach dem für Ende des Jahres 2004 anvisierten Ende der Kommissionsberatungen eine Bilanz zu veröffentlichen. Darin sollten die Ergebnisse der Föderalismus-Reform im einzelnen dargestellt und von ausgewählten Experten erläutert und gewürdigt werden. Nachdem die beiden Vorsitzenden der Kommission am 16. Dezember 2004 das Scheitern der Bemühungen der Kommission um eine Reform des deutschen Föderalismus verkündet hatten, ist lediglich eine Zwischenbilanz möglich. Diese hat vor allem zwei Funktionen: sie soll den Stand der Beratungen wiedergeben und erläutern, sowie zu erklären versuchen, warum die Reformbemühungen (zunächst?) gescheitert sind.

Die Darstellung des Beratungsstandes erscheint uns vor allem deshalb angezeigt, weil sich in einer ganzen Reihe von zum Teil wichtigen und zunächst kontroversen Fragen Ergebnisse abzeichneten, die nach Einschätzung mancher der Beteiligten wie auch sachkundiger Beobachter die Bezeichnung „Reform“ verdienen würden. Sollte – wann auch immer – ein neuer Anlauf zur Föderalismus-Reform unternommen werden, würde auf die in solchen Fragen bereits erreichte Verständigung sicherlich zurückgegriffen werden. Die in diesem Band versammelten Beiträge nehmen für eine Reihe der zentralen Beratungsgegenstände der Kommission eine solche Zwischenbilanz vor. Sie erörtern sodann mögliche Gründe für das Scheitern der Kommission und zeigen damit auf, welche Schwierigkeiten bei einer Fortsetzung oder Wiederaufnahme der Reformarbeiten zu überwinden sein würden, wenn eine Reform gelingen soll. Wir nehmen in diesen Band ganz bewusst auch einen Beitrag über den zunächst ebenfalls gescheiterten Reformversuch in Österreich auf – als ein weiteres deutliches Indiz für die Schwierigkeit, Struktur und Funktionieren föderaler Ordnung durchgreifend zu reformieren.

Wir danken allen Autoren, dass sie die erbetenen Beiträge in relativ kurzer Frist fertig gestellt und für die Veröffentlichung zur Verfügung gestellt haben. Die Erstellung der Druckvorlage hat Katrin Böttger erledigt. Neben ihr gilt unser Dank Matthias Chardon und Martin Große Hüttmann für ihre Beiträge zu der Konzipierung und Realisierung dieser Publikation.

Bundesstaatsreform – nach dem Scheitern der KOMBO?

Wolfgang Renzsch

Die Ankündigung des Scheiterns der Bemühungen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (KOMBO) seitens der beiden Vorsitzenden am 16. Dezember 2004 kam für die meisten Beobachter unerwartet. Tatsächlich bestand bis dahin die Hoffnung, dass – wenn auch kein großer Wurf – so doch eine Reform, die ihren Namen verdiente, hätte verabschiedet werden können. Umso größer ist der politische Flurschaden, der durch den Eindruck entstanden ist, die politische Klasse in Deutschland sei aufgrund kurzfristiger egoistischer Interessen reformunfähig. Tatsächlich erscheint der Anlass für den entscheidenden Dissens marginal gegenüber dem, was bereits erreicht worden war. Je nach Sichtweise wurden entweder die Bundesbildungsministerin, die in die Landeskompetenz Bildung hineinregieren wollte, oder der hessische Ministerpräsident, der jede Bundesbeteiligung an der Bildungspolitik rigoros ablehnte, verantwortlich gemacht. Es ist schwerlich rational nachzuvollziehen, warum diese wichtige Reform an einem Streitpunkt scheiterte, zu dem es innerhalb der politischen Parteien durchaus unterschiedliche Sichtweisen gibt.

Im folgenden soll es um drei Punkte gehen, um

- den historischen Hintergrund der KOMBO im Kontext bundesstaatlicher Reformbemühungen,
- die Frage nach der Angemessenheit der Verfahren und
- den Versuch einer Gesamtbewertung.

Der historische Hintergrund

Föderale Systeme sind dynamisch. Sie sind permanent dem Anpassungsdruck zentrifugaler und zentripetaler Kräfte ausgesetzt, oftmals auch beiden gleichzeitig. In der Bundesrepublik dominierten von den Tagen des Parlamentarischen Rates bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts die zentripetalen Kräfte. Sinnfälligster Ausdruck hierfür sind die Verfassungsreformen der Großen Koalition 1966 - 1969, insbesondere die Finanzreform. Seit den achtziger Jahren veränderten sich die Kräfteverhältnisse. Insbesondere unter dem Einfluss der europäischen Integration wurden zentrifugale Tendenzen gestärkt. Indiz hierfür sind die Regionalisierungsprozesse in einigen unserer Nachbarstaaten sowie in der Bundesrepublik die jüngere Debatte über die Notwendigkeit einer Reform des Bundesstaates.

Die Auseinandersetzung um die bundesstaatliche Ordnung ist älter als die Bundesrepublik selbst. Bereits auf Herrenchiemsee 1948 zeigte sich Dissens über

den Kräfteausgleich zwischen Bund und Ländern. „Gleichgewicht“ wurde je nach Sichtweise anders verstanden. Der Parlamentarische Rat hinterließ im Hinblick auf die föderale Ordnung ein Fragment, insbesondere eine nur provisorische Finanzverfassung. Ohne die Etappen hier nachzeichnen zu wollen, die Kontroverse um den Bundesstaat blieb permanent. Kein Bereich des Grundgesetzes wurde öfter geändert als diejenigen, in denen es um das Bund-Länder-Verhältnis geht. Auch die deutsche Einheit war befrachtet mit Bundesstaatsproblemen. Art. 5 des Einigungsvertrages verlangte daher die Einberufung einer Verfassungsreformkommission. Aufgrund der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat wurde das GG im Jahr 1994 reformiert. Für unseren Zusammenhang bedeutend waren u.a., dass die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Europapolitik auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt (Art. 23 GG), die alte wirkungslose „Bedürfnisklausel“ des Art. 72 Abs. 2 GG durch ein justiziable „Erfordernisklausel“ ersetzt und mit Art. 125a GG die Möglichkeit geschaffen wurde, bisheriges Bundesrecht durch Landesrecht zu ersetzen.

Bei den Betrachtungen der Ergebnisse der damaligen Gemeinsamen Verfassungskommission wird oftmals übersehen, dass parallel eine weitere Kommission tätig war. Nach dem Einsetzungsbeschluss wurde die Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG), die man für dringend reformbedürftig hielt, den Finanzministern zur Beratung überwiesen, die dazu die „Arbeitsgruppe Finanzreform 1995“ einrichteten. Deren Arbeitsergebnis war jedoch nicht ein Vorschlag zur Reform der Finanzverfassung, sondern eine Modell zur Integration der ostdeutschen Länder in die bestehende Finanzverfassung auf einfachgesetzlicher Grundlage, der sogenannte Solidarpakt, später Solidarpakt I genannt.

Die Ergebnisse der Verfassungskommission und der Arbeitsgruppe Finanzreform 1995 galten nur partiell als befriedigend. Die Verflechtungstatbestände, die effektives staatliches Handeln erschweren, und die Finanzverflechtungen, die die unwirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel fördern, waren nicht ernsthaft in Angriff genommen worden. Im Gegenteil, die Quote der zustimmungspflichtigen Gesetze erreichte in der Legislaturperiode 1994-1998 mit 62% einen neuen Höhepunkt, etwa 15% der Gesetzesbeschlüsse des Deutschen Bundestages wurde im Vermittlungsausschuss verhandelt und wichtige Gesetzesvorhaben, u.a. eine geplante Steuerreform, scheiterten. Lediglich in der Wahlperiode 1976-1980 war die Ergebnisbilanz ungünstiger.

Mehrere Faktoren ließen eine Wiederaufnahme der Reformdebatte angezeigt erscheinen: Konflikte ließen sich wegen immer knapper werdender Kassen kaum noch durch finanzielle Kompensationen lösen. Das „Kaufen“ der Stimmen der kleineren Länder im Bundesrat, das sich bis in die frühen Jahre der Bundesrepublik zurückverfolgen lässt, wurde schwieriger. Das Wahlverhalten änderte sich merklich, die Volatilität nahm zu. Für beide großen Parteien wurde deut-

lich, dass eine Mehrheit im Bundesrat stets nur noch von kurzer Dauer war, weil die im Bund regierende Partei während der ersten beiden Drittel der Legislaturperiode nahezu regelmäßig Landtagswahlen verlor. Unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sind keine Ausnahme mehr, sondern bereits die Regel. Auch die veränderten Interessenkonstellationen zwischen den Ländern, unabhängig vom parteipolitischen Lager, drängten auf eine Entflechtung. In den Bereichen bundesstaatliche Ordnung, Finanzen und Europa entstanden neue Interessenkonstellationen unter den Ländern, die im Regelfall wenig mit dem parteipolitischen Wettbewerb zu tun haben. Die im Bundesrat vorherrschende komplexe Gemengelage aus parteipolitischen und landespolitischen Interessen erschwerte politische Entscheidungsprozesse zusätzlich.

Die ursprünglich nur verhaltene Bereitschaft der Länder, eine Reform des Bundesstaates in Angriff zu nehmen, nahm seit 1998 deutlich zu. Zuvor jedoch wollte man das Urteil des BVerfG zu den Normenkontrollklagen verschiedener Länder zum Finanzausgleichsgesetz abwarten. Auf der Grundlage des Urteils vom 11.11.1999 wurde 2001 – quasi als erster Schritt des Modernisierungsprozesses – das sogen. „Maßstäbengesetz“ verabschiedet, der Finanzausgleich reformiert und der Solidarpakt II vereinbart. Parallel dazu hatten – kaum beachtet von der Öffentlichkeit – die Ministerpräsidenten begonnen, weitergehende Positionen der Länder zu entwickeln. Dazu verständigten sich die Ministerpräsidenten am 27. März 2003 auf „Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund“. In dieser Phase orientierten sich einige kleinere, bisher Reformen eher abgeneigte Länder, um. Sie sahen in den Reformbestrebungen nicht mehr bloß den Versuch von starken und großen Ländern, auf ihre Kosten den deutschen Föderalismus in ein Wettbewerbsmodell umzuformen, sondern erkannten, dass eine Stärkung der Landeskompetenzen ihre Handlungsmöglichkeiten vor allem im europäischen Binnenmarkt deutlich verbessern würde.

Im Laufe des Sommers 2003 verständigten sich Bund und Länder über die prozeduralen Fragen einer gemeinsamen Kommission, die durch die Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat vom 16. und 17. Oktober 2003 eingesetzt wurde und am 17. Dezember 2004 formal gescheitert ist.

Die Kommission ist zwar formal gescheitert, aber der Reformprozess wird weitergehen. Etwas anderes anzunehmen, wäre eine sehr unhistorische Betrachtungsweise. Tatsächlich haben beispielsweise die Finanzminister der norddeutschen Länder am 21. Januar 2005 parteiübergreifend die vorliegenden Ergebnisse ausführlich beraten und Empfehlungen formuliert. Das hätten sie kaum getan, wenn sie meinten, dass das letzte Wort in dieser Angelegenheit gesprochen worden sei.

Verfahrensfragen

In wieweit waren die gewählten Verfahren hilfreich? Die Zusammensetzung der Kommission suchte einen Kompromiss zwischen dem Modell des Vermittlungsausschusses und dem eines Konventes. Sie bestand aus 32 stimmberechtigten Mitglieder, 16 Abgeordneten des Deutschen Bundestages und 16 Mitgliedern des Bundesrates, pro Land eine Person. Jedes stimmberechtigte Mitglied hatte einen Stellvertreter. Die Länder wurden sämtlich durch ihre Regierungschefs vertreten, ihre Stellvertreter waren meist die Chefs der Staatskanzleien oder die Justizminister. Die Bundesregierung, obwohl in entscheidender Position, besaß kein Stimmrecht. Sie wurde vom Chef des Bundeskanzleramtes, der Bundesministerin der Justiz, dem Bundesfinanzminister und der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vertreten. Der Bundesinnenminister gehörte der Kommission nicht an. Die Geschäftsführung der Kommission oblag einem Beamten des Bundesrates und einem „Berater“ der SPD-Fraktion für die Bundesseite. In soweit es um die realen Machtträger ging, dominierte das Modell „Vermittlungsausschuss“. Eher Konventscharakter hatte das Hinzuziehen der nicht stimmberechtigten Mitglieder, nämlich von zwei Landtagspräsidenten, vier Fraktionsvorsitzenden aus den Landtagen und drei Vertretern der kommunalen Spitzenverbände sowie von zwölf professoralen Sachverständigen. Abgesehen von den Sachverständigen hatte auch jedes beratende Mitglied einen Stellvertreter. Einschließlich Stellvertretern, aber ohne mitwirkende Beamte, zählte die Kommission 102 Personen.

Dem Hybridcharakter der KOMBO entsprach ihr Umgang mit der Öffentlichkeit. Das Plenum tagte teils öffentlich, teils nicht-öffentlich, die Arbeitsgruppen nur hinter verschlossenen Türen. Auch bei den Drucksachen wurde zwischen öffentlichen und solchen zur internen Verwendung unterschieden. Teilweise wurde Arbeitsunterlagen zur internen Verwendung später als Drucksachen veröffentlicht. Die öffentlichen Teile wurden ins Internet unter der Adresse des Bundesrates eingestellt und waren damit leicht zugänglich. Um als Außenstehender die nicht veröffentlichten Unterlagen zu bekommen, brauchte man besondere Zugänge – wie sonst auch.

Die Zusammensetzung der Kommission und ihre interne Hierarchisierung, die die starken Ministerpräsidenten einerseits und die Bundesregierung einschließlich des Fraktionsvorsitzenden der SPD andererseits von vorn herein ins Zentrum der Entscheidungen rückte, sowie die Distanz zur Öffentlichkeit waren kein gutes Vorzeichen für die Arbeit. Damit wurde zwar sichergestellt, dass die entscheidenden Machtträger eingebunden waren und ein Kommissionsergebnis eine gute Aussicht auf gesetzgeberische Umsetzung hatte. Aber es war ein wesentliches Ziel der Kommission, mehr Transparenz und mehr zurechenbare Verantwortlichkeit zu schaffen. Diese Ziele aber im wesentlichen hinter verschlossenen Türen erreichen zu wollen, konnte kaum überzeugen. Die in der

Schweiz am 28. November 2004 per Referendum angenommene Bundesstaatsreform und die Staatsmodernisierung in Kanada durch *citizens' assemblies* in mehreren Provinzen bieten Beispiele für erfolgreiche Reformen durch eine Verlagerung der Entscheidungsprozesse in andere Hände als die von Amtsträgern und Politikern, deren Interessen auf das engste mit den zu reformierenden Strukturen verbunden sind.

Ob das Ausklammern bestimmter Fragen die Arbeit der Kommission beeinträchtigt hat, wie gelegentlich behauptet wurde, oder nicht, kann wohl nur differenziert entschieden werden. Die Tabuisierung des Art. 29 GG, Neugliederung des Bundesgebietes, war eine Kondition für das Zustandekommen der Kommission. Damit zu rechnen, dass kleine Länder, die bisher vehement um den Fortbestand ihrer Existenz kämpften, sich im Rahmen einer Reform anders besinnen würden, wäre wohl mehr als naiv gewesen. Das Nichtbehandeln des Finanzausgleichs hingegen hat wohl eher Reformoptionen verschlossen. Zwar ist es nachvollziehbar, dass nachdem 2001 der Solidarpakt und der Länderfinanzausgleich bis 2019 geregelt worden waren, kein Interesse daran bestand, dieses Paket wieder aufzuschnüren. Dazu kam, dass das von Berlin angestrebte Normenkontrollverfahren wegen einer extremen Haushaltsnotlage sowie weitere erwartete Verfahren den Finanzausgleich voraussichtlich in Kürze wieder zu einem zentralen Thema der innenpolitischen Auseinandersetzung werden lassen.

Die Ergebnisse

Die Kommission ist zwar formal gescheitert, sie hat jedoch einige bemerkenswerte Vorschläge zur Bundesstaatsreform entwickelt. Enttäuscht wird allerdings derjenige, der Fundamentalreformen wie das Ersetzen des Bundesrates durch einen Senat oder das Ersetzen der Vollzugs- durch eine Veranlassungskausalität bei Anlastung der Kosten für die Ausführung von Bundesgesetzen erwartet hatte. Jedoch sollte man unrealistische Erwartungen nicht der Kommission anlasten.

Tatsächlich hat die Kommission einen kaum zu unterschätzenden Paradigmenwechsel vorgeschlagen. Der Entwicklungspfad des deutschen Bundesstaates seit 1949 ist gekennzeichnet durch die Zunahme von Zentralität und Verflechtungstatbeständen. Die von der Kommission vorgeschlagenen Problemlösungen kehren diese Tendenz um. Wären die Vorschläge umgesetzt worden, hätten Bund und Länder wieder vermehrt die Möglichkeit besessen, jeweils für sich auf Herausforderungen spezifisch und differenziert zu reagieren. Dem gegenüber verblässen Kritiken an unzureichenden Vorschlägen wie z.B. dem zu zaghaften Abbau von Gemeinschaftsaufgaben, zu geringen Länderrechten beim Zugriff auf Materien der konkurrierenden Gesetzgebung usw.

Das weitgehende Ausklammern der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen aus der Kommissionsarbeit begrenzte deren Möglichkeiten mehr als nötig. Die

Kommission hat zwar eine Zustimmungspflichtigkeit für Bundesgesetze mit erheblichen Kostenfolgen als Kompensation für die Öffnung des Art. 84 GG vorgeschlagen und damit das Problem der ungleichmäßigen finanziellen Belastung der Länder durch das Ausführen von Bundesgesetzen – „arme“ Länder werden deutlich höher belastet als „reiche“ – zumindest tangiert, ist aber im Laufe der Kommissionsarbeit nicht über einen (nicht ausgeführten) Prüfauftrag hinausgekommen. Das ist bedauerlich, denn gerade hier scheint ein Schlüssel zur Lösung von finanziellen Schiefagen zu liegen. Könnte man dieses Problem ausräumen, würden möglicherweise die Türen für weitere Reformen geöffnet. Auch der Abbau der Mischfinanzierungen (Art. 91a GG, Hochschulbau; Abbau, Befristung und regelmäßige Überprüfung der Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG) und ein Hebesatzrecht der Länder bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 GG) sind letztlich eher zaghaft als entschieden zu nennen. Aus steuersystematischen Gründen (Radizierbarkeit) ist der Tausch von Kraftfahrzeugsteuer (an den Bund) und Versicherungsteuer (an die Länder) wenig überzeugend. Begrüßenswert erscheint hingegen die Verständigung über einen nationalen Stabilitätspakt im Hinblick auf die Verpflichtungen der Bundesrepublik bei der Einhaltung der sogen. „Maastricht-Kriterien“ zur Sicherung der Stabilität des Euro.

Die Kommission scheiterte an der Kompetenzaufteilung in der Bildungspolitik. Wie es scheint, schraubten Bund und Länder in den Schlussverhandlungen ihre Forderungen hoch. Die Forderungen der Länder gingen über die Position der Ministerpräsidenten vom Mai 2004 hinaus, in denen sie bereit waren zu prüfen, ob und wie die Bestimmungen über die Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse sowie die Rechtsverhältnisse des wissenschaftlichen Personals bundeseinheitlich zu regeln seien. Die Länder verlangten nun den gänzlichen Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik mit Ausnahme des Bereiches der besonders kostenintensiven Forschungspolitik. Insbesondere verlangten sie den Rückzug des Bundes aus dem Hochschulbau nach Art. 91a GG bei gleichzeitiger und dauerhafter Überleitung der Bundesmittel an die Länder sowie die Streichung der Mitwirkung des Bundes bei der Bildungsplanung nach Art. 91b GG. Tatsächlich aber scheint diese radikale Position nur von wenigen Ländern vertreten zu werden. Bekanntlich legen insbesondere die kleineren und finanzschwächeren Länder Wert auf die Zusammenarbeit mit dem Bund. Die neue Vorsitzende der KMK, die brandenburgische Wissenschaftsministerin Johanna Wanka (CDU), vertritt in diesen Fragen Positionen, die nicht allzu weit von denen des Bundes entfernt sind.

Der Bund, dessen Partner auf der Länderseite traditionell die kleineren und ärmeren Länder sind, bestand unter dem Eindruck der jüngsten PISA-Ergebnisse auf der Beibehaltung seiner Beteiligung an der Bildungsplanung (Stichworte: Ganztagschulen, Mathematikunterricht usw.) sowie einer Bundeskompetenz beim Hochschulzugang, der Vergleichbarkeit der Hochschulabschlüsse und der

Qualitätssicherung. Allerdings war er bereit, auf eine Finanzierungskompetenz in Bereichen der ausschließlichen Landesgesetzgebung, d.h. konkret im Schulbereich, zu verzichten. Regieren mit dem „goldenen Zügel“, konkret Finanzhilfen des Bundes zur Förderung von Ganztagschulen wäre damit nicht mehr möglich. Studiengebühren waren wegen des erwarteten Urteils des Bundesverfassungsgerichtes in dieser Frage hingegen kein wesentlicher Streitpunkt mehr.

Nach einer Reform, auch bei aller Ausgewogenheit, wird es Gewinner und Verlierer geben. Gewinner einer Reform wären die Parlamente von Bund und Ländern gewesen. Entscheidungen des Bundestages würden in einem geringeren Umfang als bisher durch die Mitsprache der Landesregierungen im Bundesrat und im Vermittlungsausschuss verändert. Die Landtage würden einen Zugewinn an Materien, über die sie zu entscheiden hätten, verzeichnen. Diese beiden Institutionen hatten aber in der Bundesstaatskommission nur einen geringen Einfluss. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten wären eine Trennung der Bereiche und eine klarere Verantwortung richtig gewesen. Gewonnen hätten damit auch die Bürger, denn sie hätten besser erkennen können, wer für was verantwortlich ist.

Verlierer wären die Ministerpräsidenten der Länder gewesen. Eine Entflechtung der Bund-Länder-Beziehungen würde ihre Rolle als bundespolitische Akteure erheblich einschränken. Insbesondere der Oppositionsführer im Bund würde an Gewicht gegenüber den Ministerpräsidenten seiner Partei gewinnen. Das Rekrutierungsmuster der Bundeskanzler könnte sich verändern. Mit Ausnahme von Konrad Adenauer und Ludwig Erhard waren alle Bundeskanzler zuvor Ministerpräsidenten oder Innensenator (Helmut Schmidt). Der letzte Oppositionsführer im Bundestag, der von seiner Partei als Kanzlerkandidat aufgestellt worden war ohne zuvor Ministerpräsident gewesen zu sein, war Rainer Barzel bei der Bundestagswahl 1972. Das Muster, das der Weg ins Kanzleramt über eine Staatskanzlei führt, hätte sich durch eine erfolgreiche Bundesstaatsreform ändern können.

Verlieren würden auch die „Fachbruderschaften“, die Ressortpolitiker, die sich horizontal und vertikal vernetzt über gemeinsame Politiken verständigen, die sie dann in ihren Kabinetten durchsetzen. Für die gegenwärtig betriebene Praxis der Politik- und Verwaltungs koordinierung gäbe es weniger Bedarf, wenn die Länder mehr autonome Spielräume hätten.

Wer kann nun „besser“ mit dem Scheitern der Reform „leben“, Bund oder Länder? Erst einmal fahren beide Seiten ohne Reform schlechter als mit Reform. Gleichwohl sah Ministerpräsident Stoiber im Hinblick auf länderfreundliche Urteile des Bundesverfassungsgerichtes (Altenpflegeurteil, Juniorprofessur, Studiengebühren) die Länder im Vorteil. Die restriktive Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG käme den Ländern entgegen. Aus Bundessicht wird man das anders beurteilen. Das wichtige Reformziel des Bundes, die Zahl der zustimmungspflichti-

gen Gesetze zu reduzieren, könnte er möglicherweise auch ohne Verfassungsänderung erreichen. Die die Zustimmungspflicht auslösende Bestimmung des Art. 84 Abs. 1 GG (bundesgesetzliche Regelung der Einrichtung der Behörden und von Verwaltungsverfahren bei der Ausführung von Bundesgesetzen) könnte umgangen werden, indem der Bundesgesetzgeber auf entsprechende Vorschriften verzichtet. Das Grundgesetz sieht das „eigentlich“ als Regelfall vor. Den Grundsatz der einheitlichen Ausführung von Bundesgesetzen, der die bundesgesetzliche Regelung von Verwaltungsverfahren der Länder rechtfertigt, hat der Bund mit dem Angebot der Öffnung von entsprechenden Regelungen für die Landesgesetzgeber ohnehin hintangestellt. Auf die Länder käme eine – vielfach unerwünschte – zusätzliche Aufgabe zu. Außerdem verlören sie ihren Einfluss auf die Bundesgesetzgebung. Darüber hinaus könnte der Bund die Vorschriften des Art. 125a GG nutzen. Er könnte fallweise Bundesgesetze, die unter den Bedingungen des alten Art. 72 Abs. 2 GG (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse) erlassen wurden, den Ländern zur Gesetzgebung zuweisen. Eine Zustimmung des Bundesrates wäre nicht erforderlich.

Klare und nachvollziehbare Öffnungs- und Zugriffsregelungen wären dem gegenüber vorzuziehen. Würde der Bund so verfahren wie angedeutet, d.h. fallweise nach eigenem Interesse entscheiden, ob er durch Regelung von Verwaltungsverfahren den Bundesrat in den Gesetzgebungsprozess entscheidend mit einbezieht oder nicht und ob er nach seinen Maßstäben Regelungsmaterien an die Länder verweist, dann würden die Länder erheblich geschwächt. Die Länder hätten kein Recht auf Zugriffe oder Öffnungen, der Bund würde sie lediglich gewähren. Den Ländern aber fehlte der ihnen zu Recht so wichtige Schutz bei Kostenbelastungen.

Unabhängig davon bleibt als politisches Ergebnis der Bundesstaatskommission ein weiterer Vertrauensverlust der Politik. Die Bundesstaatsreform scheiterte, weil die politische Klasse – so sieht es für den Beobachter aus – eine Reform der verkrusteten bundesstaatlichen Strukturen wegen des Schutzes ihrer jeweiligen Partikularinteressen blockierte. Wenn bei den nächsten Wahlen die Beteiligung der Wähler weiter sinkt, sollten die sich verantwortlichen Politiker nicht beklagen, sondern erkennen, dass ihre Reformresistenz merklich zur Politikverdrossenheit, zu Wahlenthaltungen und zum Wählen extremistischer Parteien beiträgt.

Von Fröschen, Sümpfen und Tauschgeschäften: Zur Logik des Scheiterns bundesstaatlicher Reformen im Beteiligungsföderalismus am Beispiel von Gesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben

Roland Lhotta, Heinz-Werner Höffken und Jörn Ketelhut

1. Einleitung

Nekrologe sind kein amüsanter Geschäft. Im Bereich deutscher Bundesstaatsreformen, wo „ein gutes Stück heuchelnder Bestattungskultur“¹ zur institutionellen Logik eines pfadabhängig hochverflochtenen Föderalismus gehören², hat man sich allerdings schon daran gewöhnt, dass Reformunterfangen erst mit großer Emphase angekündigt werden, dann entweder dahinsiechen und später ohne viel Aufhebens verscharrt oder in so gefledderten Versionen realisiert werden, dass die Relation von Aufwand und Ergebnis fraglich wird³. Ein wenig Trauerflor gehört somit immer zur Nachbereitung deutscher Anläufe zur Bundesstaatsreform. Leider gilt dies auch für die „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“⁴ (KOMBO) unter Vorsitz von Franz Müntefering und Edmund Stoiber, die am 7. November 2003 ihre Arbeit aufnahmen und deren Ableben die beiden Vorsitzenden der Kommission in dürren Worten kurz vor Weihnachten am 17. Dezember 2004 bekannt gaben. *Requiescat in pacem?* Wohl kaum, denn die „Mutter aller Reformen“ ist keines natürlichen Todes gestorben⁵. Letal wirkte dabei vor allem der Umstand, dass sie unter just den Bedingungen hätte vollzogen werden müssen, die man eigentlich überwinden wollte⁶. Zu diesen Bedingungen zählt die im Grundgesetz konstitutionalisierte *komplexe institutionelle Konfiguration*⁷, die der institutionellen Logik eines intra-

1 Vera Gaserow, „Machtproblem“, in: Frankfurter Rundschau 297, 20.12.2004.

2 Vgl. Gerhard Lehbruch, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden 2002, S. 53-110.

3 Vgl. als Überblick Udo Margedant, Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: APuZ B 29-30 (2003), S. 6-13; Rainer-Olaf Schultze, Föderalismusreform in Deutschland: Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik 46 (1999), S. 173-194; Gerhard Lehbruch, Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie?, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden 2001, S. 71-93.

4 Vgl. für die Einsetzungsbeschlüsse BT-DRs. 15/1685 sowie BR-Drs. 750/03.

5 Thomas Kröter, „Kein natürlicher Tod“, in: Frankfurter Rundschau 296, 18.12.2004.

6 Matthias Geis, „Niemand will wirklich verzichten“, in: DIE ZEIT 52, 16.12.2004.

7 Arthur Benz, Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in ent-

staatlichen Föderalismus folgt und den deutschen Föderalismus als eine der größten Reformbremsen erscheinen läßt.

Nun gehören Kritik an Überverflechtung, mangelnder Effizienz und Transparenz in der Bundesrepublik sowie Forderungen nach Reformen in Gestalt von Entzerrung und Entflechtung seit jeher zum Standardprogramm der deutschen Föderalismusdiskussion.⁸ Indessen darf man sicher sein, dass der deutsche Bundesstaat gegenüber solchen Reformansätzen weitgehend resistent war und auch noch ist.⁹ Dies verweist darauf, „dass komplexe Systeme wie Bundesstaaten sich in einer langen Geschichte pfadabhängig entwickelt haben und nicht einfach technokratisch gestaltbar sind. Eine Reformpolitik, die diese Bedingungen der Entwicklung von Verfassungsinstitutionen außer Acht lässt, ist zwangsläufig zum Scheitern verurteilt“¹⁰. Das bedeutet zwar nicht, dass die bundesstaatlichen Akteure im Korsett der konstitutionalisierten institutionellen Vorgaben eingeschnürt sind¹¹ und nur das „Programm“ dieses institutionellen Designs ausführen können. Aber um hier Änderungen herbeizuführen, bedarf es nicht nur entsprechender Präferenzen und/oder eines entsprechenden Problemdrucks bei den bundesstaatlichen Akteuren, sondern auch hinreichender Mehrheiten, die in einem Staat der vielen Mitregenten nicht so einfach zu erzielen sind¹². Die größten Chancen für Reformen ergeben sich unter diesen Auspizien dort, wo es

wicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden 2002, S. 9-50, hier S. 19.

- 8 Vgl. als Überblick zur aktuellen Debatte Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.), *Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen 2003 (Occasional Papers, Nr. 28); Thomas Fischer/Martin Große Hüttmann, *Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2001*, Baden-Baden 2001, S. 128-142 und die Literaturangaben in Fn. 3.
- 9 Bemerkenswert ist, dass die Enquete-Kommission Verfassungsreform in ihrem Schlussbericht (BT-Drucks. 7/5924) zu dem Ergebnis kam, „dass die Regelungen des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes so ausgewogen sind, dass sich wesentliche Änderungen erübrigen“ (BT-Drucks. 7/5924: 144), und auch die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat erwies sich in ihren Reformvorschlägen als recht zurückhaltend (vgl. BT-Drucks. 12/6000: 41 ff.).
- 10 Arthur Benz, *Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung*, S. 45.
- 11 Fritz W. Scharpf, *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen 2000, S. 86.
- 12 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Political Institutions in the Federal Republic of Germany*, Oxford 2003, S. 56 ff.

Konvergenzen zwischen den Interessen von Bund und Ländern gibt und wo keine weiteren „Vetospiele“ beteiligt sind¹³.

Überträgt man diese Annahme auf die KOMBO, so zeigt sich allerdings, dass die Konvergenzen entgegen ursprünglich gehegter Hoffnungen gering waren. Der Initialkonsens in der Kommission erstreckte sich auf ein *prima facie* simples Tauschgeschäft: Mehr regionale Verantwortung gegen mehr Handlungsfreiheit für die Bundesregierung¹⁴. Dabei geht es insbesondere darum, dass die Länder verfahrens- und organisationsrechtliche Regelungen selbst abweichend vom Bund regeln können und dabei im Gegenzug auf die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen verzichten. Im Prinzip zielt dies auf nichts anderes, als die Relation von Art. 30 und 84 Abs. 1 GG wieder in eine vernünftige Balance zu bringen und dadurch die „Auslöser“ einer Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat zu reduzieren. Man hätte zwar eine Entflechtung bzw. eine Reduzierung der Zustimmungsbedürftigkeit schon immer dadurch erzielen können, dass der Bund auf eine vereinheitlichende Regelung des Verwaltungsverfahrens (oder den Erlass von Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 Abs. 2 GG) verzichtet. Dies ist indessen nicht geschehen, wodurch der Bundesrat die bekannte starke Stellung als „Mitregierung“ im deutschen Bundesstaat erlangen konnte – ohne dabei im übrigen nach landläufiger aber nicht zutreffender Meinung als latenter Blockierer zu wirken¹⁵. Gleichwohl führt die hohe Quote zustimmungsbedürftiger Gesetze bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu starkem Konsenszwang (und in dessen Gefolge zu der sich ausbreitenden Praxis, solche Gesetze aufzuspalten).

Auf der anderen Seite war es natürlich der Bund, der sich um immer weiter gehende Vereinheitlichung bemühte und sich hierfür der Instrumente des kooperativen Föderalismus (Gemeinschaftsaufgaben, Investitionshilfen) bediente, mit denen er die bereits in den fünfziger Jahren praktizierte Mitfinanzierung von Länderaufgaben seit der großen Finanzreform auf konstitutioneller Grundlage fortsetzte. Diese Entwicklung haben die Länder noch dadurch forciert, dass sie im Wege der Selbstkoordination etwa über Mustergesetze für Vereinheitlichung sorgten. Die Folge war, dass Bund und Länder bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben immer enger zusammenrückten, womit das im Grundgesetz niedergelegte Trennprinzip (sowie das Konnexitätsprinzip) sowohl im Bereich der Verwaltung als auch der Haushaltswirtschaft praktisch ausgehöhlt wurde. Zudem wurden die

13 Manfred G. Schmidt, Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS-Arbeitspapier 4/2000), S. 16 ff.

14 „Da bewegt sich was“, in: Der Spiegel Nr. 14 vom 29.3.2004, S. 38.

15 Vgl. Roland Lhotta, Zwischen Kontrolle und Mitregierung: Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/2003, S. 16-22.

Zielgenauigkeit und der Nutzen der Gemeinschaftsaufgaben sowie die damit erreichte Überverflechtung schon früh kritisiert, denn ihre immanente Status-quo-Orientierung förderte die Bevorzugung von Konfliktvermeidungsstrategien und Distributionsmodi nach dem Gießkannenprinzip, mit denen sich die ursprünglich intendierten Steuerungseffekte nicht erzielen ließen¹⁶. Insofern verwundert es nicht, dass ein erheblicher Teil der Überlegungen zu einer Entflechtung des deutschen Bundesstaates auch bei den Gemeinschaftsaufgaben aus Art. 91a/b GG und den Finanzhilfen aus Art. 104a Abs. 4 GG sowie dem Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a GG ansetzt.

2. Rahmenbedingungen einer versuchten Bundesstaatsreform

2.1. Institutioneller Kontext und Akteursinteressen

Die KOMBO begann ihre Arbeit ausgehend von der institutionenpolitisch und -theoretisch optimistischen Annahme, dass bei hinreichendem Problemdruck alle Beteiligten ein gewisses Interesse daran haben müssten, aus der selbst gebastelten Politikverflechtungsfalle heraus zu kommen. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass die Politikverflechtung „ohne Ende“ (Rainer-Olaf Schultze) nicht nur auf institutionelle Spezifika des deutschen Föderalismus zurückgeführt werden kann, sondern zu einem erheblichen Teil akteursbedingt bzw. aus dem Wechselspiel zwischen institutioneller Logik und Akteurspräferenzen erklärbar ist. Dieses Wechselspiel zwischen institutioneller Logik und Akteurspräferenzen liegt auch dem Problem zu Grunde, auf das Lehbruch mit seiner These vom Strukturbruch im deutschen Bundesstaat schon in den siebziger Jahren aufmerksam gemacht hat¹⁷ und das sich speziell bei Debatten zur Bundesstaats-Reform auswirkt: Die in das institutionelle System der Bundesrepublik eingebettete wechselseitige Beeinflussung von Problemaufkommen, Problemwahrnehmung und Problemlösungsangeboten kann von den widerstrebenden Strukturprinzipien des Parteienwettbewerbs und der Konsensherstellung, zumindest in Krisenzeiten, nicht unverzerrt verarbeitet werden. Das dem Parteienwettbewerb immanente Einklagen von Handlungsbedarf und das „blaming“ der jeweiligen parteipolitischen Konkurrenz als „Blockierer“ führt in ein Dilemma, das Dieter Grimm zutreffend so beschrieben hat:

„Wo dagegen Einigungszwänge herrschen, wird das Publikum auf eine harte Geduldsprobe gestellt. Die Parteien selber haben es durch die ständige Beschwörung von Handlungsbedarf in Erwartung versetzt und können diesen dann wegen

16 Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert /Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976.

17 Vgl. Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., Wiesbaden 2000.

der hohen Konsensschwelle nicht schnell genug decken. In Reaktion auf den wachsenden Unmut überbieten sie einander an Blockadevorwürfen, die sich schließlich für keine Seite mehr rentieren, sondern nur noch die Verstimmung im Publikum steigern. Diese schlägt dann nicht mehr bestimmten Parteien oder Politikern entgegen. Sie erfasst vielmehr ‚die Politik‘ insgesamt. Das gilt erst recht in Umbruchzeiten wie der jetzigen, die bewährten Problemlösungen den Boden entziehen und in der Bevölkerung Zukunftsängste erzeugen. Mehr als sonst ist dann ideenreiche und entschlossene Politik notwendig, doch weniger als sonst kann man mit ihr rechnen. Während an Rezepten Mangel herrscht, wächst das Konfliktpotenzial. Welche Reform die richtige ist, pflügt zwischen den Parteien in derartigen Zeiten besonders umkämpft zu sein. Zwingt dann das institutionelle Arrangement beide Seiten zur Verständigung, kommt entweder keine Einigung oder nur eine verwässerte Lösung zustande, der gerade die Tauglichkeit zur Bewältigung außergewöhnlicher Lagen fehlt. Was geschieht, wirkt angesichts der Größe der Herausforderung zu klein und erfolgt meist so spät, dass der Eindruck des Immobilismus bestehen bleibt“¹⁸.

Eine Politik des „reformlosen Wandels“¹⁹ und der evolutiven Modernisierung des Staates²⁰ mag dann für „Normalzeiten“ eine durchaus taugliche und akzeptable Strategie sein. Angesichts krisenhafter Herausforderungen steigt jedoch der Erwartungsdruck, und der Problemdruck verhält sich in der Perzeption einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit umgekehrt proportional zur Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems und seiner Institutionen. „Constitutional Engineering“ und innovative Institutionspolitiken²¹ sind dann das Gebot der Stunde, um den allfälligen Immobilismus zu kompensieren – obwohl es in der Logik der institutionellen Konfiguration und ihrer Wechselwirkung mit den Präferenzen der bundesstaatlichen Akteure begründet ist, dass genau dies nicht oder nur in sehr beschränktem Maße funktionieren kann.

18 Dieter Grimm, Die bundesstaatliche Verfassung – eine Politikblockade? in: ders., Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001, S. 139-150, hier S. 147f.

19 Roland Czada, Reformloser Wandel. Stabilität und Anpassung im Akteurssystem der Bundesrepublik, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Opladen und Wiesbaden 1999, S. 397-412.

20 Vgl. Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990.

21 Vgl. Roland Lhotta, Effiziente Kompetenzallokation als institutionenpolitisches Entdeckungsverfahren? Überlegungen am Beispiel der Sicherheitskooperationen von BGS und Länderpolizeien, in: Die Verwaltung 36 (2003), S. 171-196.

Der „Preis des Föderalismus“²² wird in der Bundesrepublik Deutschland also im institutionellen Kontext einer *föderalistischen Konsensdemokratie*²³ definiert. Diese zeichnet sich durch den institutionalisierten Zwang zur Konsensbildung aus, der den involvierten politischen Akteuren auf bundes- und gliedstaatlicher Ebene zahlreiche Veto-Positionen einräumt, die diese nutzen können, um Einfluss auszuüben. Das bedeutet aber: Es sind *nicht* die Institutionen als solche, die Vetoeffekte produzieren, sondern die politischen Akteure, die sich der Vetopotenzen bedienen²⁴. Vetopunkte sind zunächst also nichts anderes als konstitutionelle „Opportunitätsstrukturen“²⁵, deren Inanspruchnahme auf Entscheidungen politischer Akteure beruht. Daraus folgt aber, dass für das Gelingen einer demokratisch verantwortlichen und sachlich sinnvollen Reformpolitik nicht nur Strukturbrüche und/oder institutionelle „Geburtsfehler“²⁶ verantwortlich sind, sondern auch Konkurrenzstil und Kooperationsfähigkeit der Parteien und ihrer Akteure im Kontext des parlamentarischen Bundesstaates²⁷.

2.2. Mislungene Tauschgeschäfte und asymmetrische Interessen

Die für das Zustandekommen der bundesstaatlichen Reformen relevanten Akteure verfügen in der Bundesrepublik über ein ausgeprägtes institutionelles Eigeninteresse - sowohl auf Seiten des Bundes als auch der Länder. Die als Masterplan für die Föderalismusreform entworfene und bestechend einfach sowie plausibel anmutende Formel „Mehr regionale Verantwortung gegen mehr Handlungsfreiheit für die Bundesregierung“²⁸ unterschätzte dieses Eigeninteresse, denn sie implizierte ein Tauschgeschäft von Machtanteilen, das nicht wirklich gewollt war. Dies wird etwa deutlich in der Äußerung des Kommissionsvorsitzenden Edmund Stoiber, der das Scheitern der Reform damit begründete, dass – nachdem eine vollständige Übertragung des Bereiches Bildung an die Länder

22 Hierzu zuerst Paul E. Peterson, *The Price of Federalism*, Washington, DC. 1995; vgl. auch Ute Wachendorfer-Schmidt, *Der Preis der Föderalismus in Deutschland*, *Politische Vierteljahresschrift* 40 (1999), S. 3-39 sowie Uwe Wagschal/Hans Rentsch, *Der Preis des Föderalismus*, Zürich 2003.

23 Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, 3. Aufl., Opladen 2000, S. 345.

24 André Kaiser, *Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (1998), S. 525-541, hier S. 536 ff.

25 Tanja Börzel, *Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?* in: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (2000), S. 225-250, hier S. 228.

26 Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992.

27 Winfried Steffani, *Der parlamentarische Bundesstaat als Demokratie*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30 (1999), S. 980-998, hier S. 998.

28 Thomas Darnstädt, „Da bewegt sich was“, in: *DER SPIEGEL* 14/2004, S. 38-42.

nicht erreichbar war– „der gegenwärtige Stand der Bund-Länder-Beziehungen insgesamt günstiger sei als die Reform ohne die erwarteten Rechte im Bildungsbereich“²⁹. Dies immerhin vor dem Hintergrund einer bereits erzielten Einigung zu elf Politikfeldern und einigen bis dahin konsentierten Änderungen im Bundesstaatsrecht, die nicht unerheblich gewesen wären. Das unter dem Label der Föderalismusreform sich abspielende „Feilschen um den Erhalt von Besitzständen“³⁰ wirkte so letztlich prohibitiv auf die Realisierungschancen der Föderalismusreform, denn diese hätte – auch und gerade bei dem bereits erzielten Kompromiss über das mögliche Reformpaket – just den Regierungsföderalismus zerstört, in dem sich insbesondere die Ministerpräsidenten der deutschen Länder seit 1949 höchst komfortabel eingerichtet hatten. Das Ziel einer Reduzierung der zustimmungsbedürftigen Gesetze wurde dadurch konkretisiert, dass ein strukturbestimmendes Merkmal der funktionalen Gewaltenteilung im deutschen Bundesstaat samt der damit verbundenen institutionellen Logik hätte preisgegeben werden müssen. Diese Logik eines Beteiligungsföderalismus bedingte gerade einen über die Dekaden andauernden Machtzuwachs des Bundesrates, und das damit verbundene Mitregieren der Regierungschefs der Länder im Bund³¹ ist gerade unter den Auspizien des Parteienwettbewerbs im Bundesstaat die eigentliche Würze eines „Linsengerichts“ (Scharpf), von dem die Landesregierungen sich immer gerne etwas genehmigten, während die Landesparlamente³² mit einem Platz am bundesstaatlichen Katzentisch Vorlieb nehmen mussten. Eine Kompensation hätte hier nur über großzügige Angebote des Bundes bei den Gesetzgebungskompetenzen sowie den Folgekosten der Ausführung von Bundesgesetzen stattfinden können. Gerade bei der viel diskutierten Rückholung von Gesetzgebungskompetenzen bzw. sogenannten Öffnungs- und Experimentierklauseln wären aber nur die Landesparlamente die materiellen Profiteure gewesen, die nach einem „letzten Hurra“³³ in Lübeck in der Kommission ohnehin nur

29 Karl-Heinz Baum, „An der Hochschulpolitik schieden sich die Geister“, in: Das Parlament 52/53, 20./27.12.2004, S. 9.

30 Thomas Kröter, „Böse Buben“, in: Frankfurter Rundschau 293, 15.12.2004.

31 Hierzu Roland Lhotta, Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: APuZ 43/2003, S. 16-22 m. w. N.

32 Eine umfassende Bestandsaufnahme des Landesparlamentarismus bieten nunmehr Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur -Funktionen, Wiesbaden 2004.

33 Uwe Thaysen, Die Konventsbewegung zur Föderalismusreform in Deutschland: ein letztes Hurra der Landesparlamente zu Beginn des 21. Jahrhunderts?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (2004), S. 513-539 sowie ders., Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen. Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende, in: APuZ 29-30/2003, S. 14-23.

eine beratende Funktion hatten³⁴. Die Landesregierungen hatten aber ein vitales Interesse daran, etwas für sich zu tun, nicht für die Landesparlamente. Es kam also darauf an, gegenüber dem Bund geeignete Tauschobjekte ins Spiel zu bringen. Und hier analysierte *Matthias Geis* in der ZEIT sehr hellsichtig:

„So weit die Theorie. Nur, womit sollten die Länder entschädigt werden? Sie verlieren Blockademacht und gewinnen Gestaltungsmacht – so lautet die Zauberformel für den gerechten Tausch. Doch bei näherem Hinsehen war leicht zu erkennen, dass diese Umverteilung für die Länder, speziell für die Ministerpräsidenten nicht wirklich attraktiv sein würde. Noch immer speist sich die Bedeutung eines deutschen Ministerpräsidenten aus seinem bundespolitischen Einfluss. Allein als Regierungschef wäre er lediglich eine regionale Größe. Erst die Funktion als Mitspieler im Bundesrat garantiert ihm die nationale Rolle. Man wird den Länderchefs nicht zu nahe treten, wenn man unterstellt, dass sie diesen Mechanismus sehr genau kennen. Ohne die nationale Bühne im Bundesrat und die Chance zur Blockade wäre Peter Müller nur ein Regierungsrat und Roland Koch hätte kein Sprungbrett, auf dem er irgendwann zur Kanzlerkandidatur ansetzen könnte. Eine echte Reform des Föderalismus zerstört jedoch zwangsläufig diesen Mechanismus. Darin liegt die ganze Schwierigkeit.“³⁵

Eine weitere Schwierigkeit lag zudem darin, dass der Bund zunächst bei den möglichen Kompensationen sehr restriktiv eingestellt war und auch lange blieb³⁶, während die Ministerpräsidenten schon relativ früh ein umfassendes Positionspapier³⁷ vorlegten, in dem sie ihre Forderungen formulierten. Notabene: Der Zankapfel der Bildungspolitik, der vorgeblich zum Scheitern der Kommission führte, wurde in diesem Positionspapier zumindest noch dahingehend zurückhaltender beurteilt, als die Ministerpräsidenten als Gesamtheit signalisierten, dass man über eine bundeseinheitliche Regelung der Bestimmungen zur Hochschulzulassung, zu Hochschulabschlüssen und den Rechtsverhältnissen des wissenschaftlichen Personals reden könne bzw. auch eine Bundeskompetenz für die Grundsätze des Hochschulwesens diskutabel sei, wenn den Ländern hier Zugriffsrechte eingeräumt würden.³⁸ Aufgrund der überraschend weitgehenden Zugeständnisse, die der Bund zuletzt in vielen Kompetenzfragen zu machen bereit war, war vielleicht auf Länderseite die Versuchung groß, den Bogen hier noch so weit zu spannen, wie nur irgend möglich. Dabei wurde aber die Härte

34 Für Positionsformulierungen der Landtage vgl. die Kommissions-Drs. 0038, 0051 und 0083.

35 Matthias Geis, „Jeder für sich, keiner für alle“, in: DIE ZEIT 53, 22.12.2004, S. 4.

36 Vgl. nur das Interview mit der Bundesjustizministerin Brigitte Zypries „Der Bund hat das letzte Wort“, in: DIE ZEIT 44, 21.10.2004, S. 4.

37 Vgl. Kommissions-Drs. 0045 vom 14.5.2004.

38 Vgl. Punkt 7.1 der Drs. 0045 sowie zur Hochschulautonomie die Kommissions-Drs. 0078a-f.

der Position des Bundes beim Thema Bildung von den unionsregierten Ländern vielleicht unterschätzt, was angesichts der zumindest in diesem Punkt konstanten Äußerungen der Regierungsseite indessen unwahrscheinlich ist. Attraktiver schien da wohl die Möglichkeit, den einen Vorsitzenden der Kommission, Franz Müntefering, wegen dessen Konzilianz in eine Konfliktlage mit dem Bundeskanzler zu bringen³⁹, der zusammen mit seiner Ministerin Bulmahn das Thema Bildung als nationale Aufgabe ostinat in den Vordergrund gerückt hatte⁴⁰. Die zunehmend länderfreundliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere das Urteil zu den Juniorprofessuren⁴¹, ließ hier zudem Hoffnungen auf eine Stärkung der Länderposition aufkeimen, während die Bemühungen des Bundes, über neue Finanzierungsmodelle für Elite-Hochschulen und Zuschüsse für Ganztagschulen Einfluss auf die Bildungspolitik zu nehmen, Widerstände bei den unionsregierten Ländern hervorriefen. Dies wiederum eröffnete die Gelegenheit, das im Zentrum eines möglichen Reformkompromisses stehende Tauschgeschäft, das mittlerweile zwar zu einem „Mütterchen der Reformen“⁴² geschrumpft war, aber immer noch einen Fortschritt dargestellt hätte, zu torpedieren – und zwar durch ein strategisches Überspannen der Kompromissbereitschaft des Bundes:

„Kein Wunder, dass sich zum Schluss gerade die bundespolitisch ambitionierten Ministerpräsidenten Wulff und Koch gegen die Einigung stemmten. Auch ein Mehr an so genannter Gestaltungsmacht für die Länder hätte ihren Verlust an bundespolitischem Einfluss kaum kompensiert. Zudem birgt Gestaltungsmacht ja nicht nur Chance und zusätzliche Verantwortung, sondern auch die Gefahr der Überforderung. Als Belohnung für den Machtverzicht fanden sich denn auch so bescheidene Felder wie Ladenschluss, Gaststättenrecht, Versammlungsrecht oder Strafvollzug. Ein Hohn. Einzig eine Gesamtverantwortung für Bildung und Hochschule erschien den CDU-Ministerpräsidenten in der Schlussverhandlung als mögliche Kompensation. Oder war das doch nur die Sollbruchstelle für die Reform? Einiges spricht dafür, dass die Landesfürsten ihre Unlust zum Machtverzicht hinter dem Anspruch auf umfassende Bildungskompetenz versteckten. Dass der Bund das mit Verweis auf die globale Herausforderung der Wissensgesellschaft nicht akzeptieren würde, war jedenfalls zu erwarten. So zerrann die

39 Vgl. Richard Meng, „Ausgemachte Sache“, in: Frankfurter Rundschau 280, 30.11.2004.

40 Vgl. dazu Richard Meng, „Über Nacht“ sowie ders., „Zankapfel Bildung“, in: Frankfurter Rundschau 296, 18.12.2004.

41 Zu den möglichen Folgen des Urteils vgl. die Kommissions-Drs. 0071a-k sowie Helge Batt, Bundesverfassungsgericht und Föderalismusreform: Stärkung der Länder in der Gesetzgebung. Zum Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02, in Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (2004), S. 753-760.

42 Richard Meng, „Mütterchen aller Reformen“, in: Frankfurter Rundschau 291, 13.12.2004.

Fiktion vom gerechten Tausch, mit dem Verzicht der Ministerpräsidenten organisiert werden sollte.“⁴³

Dabei hatte alles (einmal mehr) so vielversprechend angefangen: Noch im Sommer 2004 verhiessen die Medienberichte allenthalben schier Unglaubliches, dass nämlich eine Einigung auf substanzielle Reformen möglich und in Sicht sei⁴⁴. Die Kommission zu diesem Zeitpunkt als moribund zu bezeichnen, wäre vermutlich niemandem eingefallen. Zwar gab es gute Gründe für Reformskeptizismus mit Blick auf den deutschen Bundesstaat, die auch (institutionen)theoretisch gut fundierbar sind, aber in diesem Fall stellte sich sogar in der Wissenschaft ein verhaltener Optimismus ein⁴⁵, der primär damit begründet wurde, dass der Problemdruck institutionelle Pfadabhängigkeiten und Akteurspräferenzen aufbreche und so die bundesstaatlichen Reformblockade beendet werden könne. Dies setzt auf der theoretischen Ebene an den weitverbreiteten Diagnosen institutioneller Sklerose und Reformunfähigkeit des deutschen Bundesstaates an, lenkt den Blick aber auf die faktisch bestehende (inkrementale) Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des deutschen Föderalismus⁴⁶ und die Öffnung eines „window of opportunity“ aufgrund eines parteiübergreifend empfundenen Reformbedarfs. Hierbei standen zwei alternative Reformpfade zur Verfügung: Der eine verlief in Richtung einer Strukturflexibilisierung⁴⁷, d.h. einer moderaten Anpassung im Bestand, der andere führte zu einem Wettbewerbsföderalismus und damit letztlich zu einer Fundamentalreform des bundesdeutschen Föderalismus⁴⁸. Die in der Kommission vorgebrachten Reformvorschläge spiegelten diese beiden Alternativen recht deutlich wieder.

43 Matthias Geis, „Jeder für sich, keiner für alle“, in: DIE ZEIT 53, 22.12.2004, S. 4.

44 Vgl. nur Robert Leicht, „Ein klitzekleines Wunder“, in: DIE ZEIT 21, 13. 5. 2004, S. 17 und im Gegensatz dazu seinen früheren pessimistischen Beitrag „Deutschland, kleinlich Vaterland“, in: DIE ZEIT 41, 2. 10. 2003, S. 7.

45 Vgl. Frank Decker, Konturen des „neuen“ Föderalismus aus Expertensicht: Eine Zwischenbilanz der Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (2004), S. 540-558.

46 So etwa Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, Die Modernisierung des Staates, a. a. O.; Ute Wachendorfer-Schmidt, Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden 2003.

47 Vgl. hierzu Manfred G. Schmidt, Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus, a. a. O., sowie Roland Lhotta, Verwaltung und Entflechtung im deutschen Bundesstaat. Der Widerstreit zwischen Einheitsdenken und Strukturflexibilisierung, in: Frank Decker (Hrsg.): Föderalismus an der Weggabelung? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden 2004, S. 149-167.

48 Zu dieser Alternative Uwe Jun, Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus: Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Poli-

2.3. Problemwahrnehmung und Defizitanalysen in der Föderalismus-Kommission

Die Kommission war mit dem Auftrag ins Leben gerufen worden⁴⁹, Vorschläge für eine institutionelle Neukonfiguration der föderativen Ordnung zu erarbeiten, um den Bund und die Länder auch angesichts des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses handlungs- und entscheidungsfähiger zu machen und die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben insgesamt effizienter und zweckmäßiger als bislang zu gestalten. Dieses Ziel sollte u. a. durch eine möglichst klare Abgrenzung der politischen Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern erreicht werden. Die „Defizitanalysen“ die in den verschiedenen Redebeiträgen der konstituierenden Kommissionssitzung präsentiert wurden, kamen allesamt zu dem Schluss, dass das föderale System der Bundesrepublik „aus der Symmetrie“⁵⁰ und „in eine bedrohliche Schiefelage“⁵¹ geraten sei. Bedingt durch die wachsenden Aktivität des Bundes bei der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung habe sich der Gestaltungsspielraum der Länder immer mehr verkleinert⁵². Mit anderen Worten: Unitarisierung und Politikverflechtung wurden wieder einmal als die „üblichen Verdächtigen“ identifiziert, die das ursprünglich ausgewogene Machtgleichgewicht und die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern grundlegend verschoben hätten⁵³. An die Stelle des eigenverantwortlichen Handelns der beiden staatlichen Ebenen war ein seltsam anmutender „Beteiligungsföderalismus“ getreten, der in immer stärkerem Maße die politischen Entscheidungen auf Bundesebene hemmt, als auch den legislativen Gestaltungsspielraum der Landesebene einschränkt. Die Diagnosen in der KOMBO waren somit durchweg konventionell und beschränkten sich auf die über Dekaden gesammelten Erkenntnisse der Föderalismusforschung. Einmal mehr rekurrierte man auf die Strukturbruchthese. Hiernach ergeben sich „aufgrund der für den deutschen Bundesstaat eigentümlichen Kombination aus einer parlamentarischen Demokratie und einem kooperativen Bundesstaat spezifische Probleme. Sie resultieren daraus, dass die parlamentarische Demokratie Legitimation über Parteienwettbewerb herstellt. Im kooperativen Bundesstaat müssen damit Akteure miteinander zu Vereinbarungen kommen, die im demokratischen Parteien-

tikverflechtungsfälle, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (2004), S. 559-580, bes. S. 568 ff.

49 Vgl. dazu den Einsetzungsbeschluss des Bundestages vom 16. Oktober 2003 (BT-Drucksache 15/1685) und den des Bundesrats vom 17. Oktober 2003 (BR-Drucksache 750/03).

50 Dieter Althaus, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 1

51 Exemplarisch Wolfgang Thierse, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 2.

52 Dieter Althaus, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 1.

53 Uwe Jun, Reformoptionen der politischen Akteure, a. a. O., S. 559.

wettbewerb Konkurrenten sind; unter diesen Bedingungen ist eine Einigung – strukturell bedingt – schwierig. Dies hat in den 50er und 60er-Jahren, in der Phase des Ausbaus des Sozialstaates, als noch Verteilungsspielräume vorhanden waren weniger Probleme bereitet. Die Tatsache, dass es dem kooperativen Bundesstaat gelungen ist, zu einem gewissen Ausgleich der Lebensverhältnisse zu kommen, ist auch die Grundlage dafür, dass der Bundesstaat und seine gewaltenteilende Wirkung eine relativ hohe Anerkennung in der Bevölkerung gewonnen haben⁵⁴. Doch der gerade in den letzten Jahrzehnten massiv angestiegene Problemdruck habe das bisher praktizierte System der konsensualen gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung überstrapaziert:

„Die anstehenden Aufgaben der Sanierung und des grundlegenden Umbaus der sozialen Sicherungssysteme sowie die wesentlich verschärften Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs, des Standortwettbewerbs innerhalb der Europäischen Union und der lang anhaltenden und immer noch steigenden Unterbeschäftigung in diesem Land können offenbar in dem konsensualen Verfahren, das unsere Verfassung vorsieht, nicht mehr bewältigt werden“⁵⁵.

Daher schien es unerlässlich, die Handlungsfähigkeit des Bundes zu erhöhen, die derzeit durch „Richtungskonflikte zwischen der Regierungsmehrheit und der oppositionellen Mehrheit im Bundesrat“⁵⁶ behindert würde. Gleichzeitig sei aber auch die Handlungsfähigkeit der Ländern beschnitten. Dies liege daran, dass der Bundesgesetzgeber seine Kompetenzen flächendeckend ausgeschöpft habe. Die Forderung nach einer (Wieder-) Herstellung der eigenverantwortlichen Handlungsfähigkeit der Länder stelle sich in besonderem Maße im Zusammenhang mit der Standortkonkurrenz im europäischen Rahmen. Anders als kleinere EU-Mitgliedstaaten habe die Bundesrepublik

„eine sehr viel heterogenere Wirtschaftsstruktur – die verschiedenen Regionen haben sehr unterschiedliche Spezialisierungsvorteile oder -nachteile – und deshalb ist eine bundeseinheitliche Regelung, selbst wenn der Bund rascher handlungsfähig wäre, als er es heute ist, in Bezug auf die Anpassung und Ausnutzung von wirtschaftlichen Spezialisierungsvorteilen im europäischen Wettbewerb nicht optimal“⁵⁷.

Daher, so die übereinstimmende Diagnose, müsse das föderalistische System der Bundesrepublik institutionell entflochten werden, um mehr Autonomie sowohl für den Bund durch Reduzierung der Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates als auch für die Länder durch eine Aufwertung ihrer gesetzgeberischen Kompe-

54 Arthur Benz, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 51 D.

55 Fritz W. Scharpf, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 64 C.

56 Fritz W. Scharpf, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 64 C.

57 Fritz W. Scharpf, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 64 D.

tenzen zu erhalten. Gleichwohl wurde über die „Therapie“⁵⁸ des aus dem Gleichgewicht geratenen bundesdeutschen Föderalismus in der Kommission und in der politischen Öffentlichkeit trefflich gestritten. Angesichts des hohen Problemdrucks und der übereinstimmenden Problempersonifikation war man jedoch guter Dinge, die Arbeit zu einem zufriedenstellenden Ergebnis führen zu können.

3. Strukturelle Reform der bundesstaatlichen Kompetenzordnung: Die politische Verhandlungsmasse

Voller Zuversicht und mit hohen Erwartungen begann man die Arbeit an der „Mutter aller Reformen“. In der gesamten Republik wurden Papiere erarbeitet⁵⁹. Bereits im April des Jahres hatte die Bundesregierung ihre Position⁶⁰ dargestellt. Sie hatte signalisiert, auf die Rahmengesetzgebung verzichten zu wollen, wobei die einzelnen Materien entweder vollständig in Bundeskompetenz oder in die konkurrierende Gesetzgebung überführt, bzw. sogar an die Länder rückübertragen werden sollte⁶¹. Sie gab auch zu erkennen, über Öffnungsklauseln zugunsten abweichender Landesregelungen reden zu wollen, wenn im Gegenzug die Zustimmungserfordernisse wegfielen⁶². Zwar lehnte sie bei der konkurrierenden Gesetzgebung verfassungsunmittelbare Zugriffsrechte der Länder ab, gleichzeitig sollten aber einzelne Materien den Ländern komplett übertragen werden.

58 Ferdinand Kirchhof, Kommissions-Drs. 0011, S. 2.

59 So finden sich unter den zahlreichen Positionspapieren folgende Stellungnahmen: „Unseren Föderalismus erneuern!“, von den Abgeordneten der CDU/CSU aus Bund und Ländern (Kommissions-Drs. 0019); „Die Reform des Föderalismus“ von den Fraktionsvorsitzenden der Landtage in der Föderalismuskommission (Kommissions-Drs. 0036); „Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern“ von den Präsidenten der Landtage in der Kommission (Kommissions-Drs. 0038); „Föderalismusreform“ von den Ministerpräsidenten (Kommissions-Drs. 0046); „Beschluss der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden von CDU und CSU der deutschen Länderparlamente zur Reform des Föderalismus in Deutschland“ (Kommissions-Drs. 0048); „Quedlingburger Erklärung“ von den Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente (Kommissions-Drs. 0051); „Motor für Wettbewerb und Subsidiarität“ von den FDP-Fraktionsvorsitzenden in den Landtagen (Kommissions-Drs. 0058); „Bundesstaat modernisieren“ des Abgeordnetenhauses von Berlin (Kommissions-Drs. 0059); „Für eine Reform des Bildungsföderalismus“ von W. Kretschmann in Zusammenarbeit mit den Fraktionsvorsitzenden in den Landtagen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Kommissions-Drs. 0069); fraktionsübergreifender Beschluss zur Reform des Föderalismus des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Kommissions-Drs. 0089).

60 Positionspapier der Bundesregierung zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vom 9. April 2003 (abrufbar unter: www.bundesregierung.de, Rubrik „Innenpolitik: Föderalismus-Reform“).

61 Positionspapier der Bundesregierung, S. 2.

62 Positionspapier der Bundesregierung, S. 2.

Nach Anwendung ihrer Auswahlkriterien (a) Europatauglichkeit, (b) Analyse des bisherigen Bedarfs und (c) Prognose zum zukünftigen Bedarf bundeseinheitlicher Regelungen kamen vier Gegenstände für eine Kompetenzübertragung in Betracht, nämlich die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse, das Notarwesen, das Jagdwesen und die lokale Freizeitlärmbekämpfung⁶³.

Auch wenn dieser Katalog nur beispielhaften Charakter haben sollte, war er aus Sicht der Länder nicht ermutigend umfangreich, vor allem wenn man die vom Bund erwarteten Gegenleistungen Revue passieren lässt: Art. 84 Abs. 1 GG sollte so gefasst werden, dass nur die Teile eines Bundesgesetzes zustimmungsbedürftig sind, die unzweifelhaft Länderbelange tangierten, in Art. 80 Abs. 2 GG sollten Rechtsverordnungen nur in dem Umfang einer Bundesratszustimmung bedürfen wie Bundesgesetze und in Art 52 Abs. 3 S. 1 GG sollte das Zustimmungsverfahren des Bundesrates durch die Einführung der relativen Mehrheit vereinfacht werden⁶⁴. Innerhalb der Rahmengesetzgebung, die sie ja auflösen wollte, bestand die Bundesregierung auf Stärkung ihrer Kompetenzen beim Umweltschutz und Wasserhaushalt, Verbraucherschutz, Arzneimittelbereich, Melde- und Ausweiswesen und beim Schutz deutschen Kulturgutes vor Abwanderung ins Ausland⁶⁵.

Besonders bei den Vorstellungen der Bundesregierung zum Umbau der Gemeinschaftsaufgaben in bezug auf den Hochschulbereich war der Streit mit den Ländern vorprogrammiert: Der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG) sollte den Ländern überlassen werden, stattdessen wurde eine modifizierte, leistungsabhängige Hochschulförderung, die dem Bund auch inhaltliche Gestaltungsrechte ermöglichte, angestrebt⁶⁶. Durch bundesweit verbindliche Standards sollte die Bildungsplanung in einen verpflichtenden Verfassungsauftrag umgestaltet werden, zur Optimierung der Forschungslandschaft sollten die Forschungsorganisationen (FhG, HGF, MPG, DFG) in die alleinige Zuständigkeit des Bundes, die restlichen der „Blauen-Liste-Einrichtungen“ in die alleinige Zuständigkeit der Länder überführt werden⁶⁷. Dies war den Ländern naturgemäß zu wenig. So betonten z. B. die Präsidenten der Landtage in der Kommission in ihrem Papier von April 2004⁶⁸ noch einmal ausdrücklich die in Art. 70 GG festgelegte Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und reklamierten den Gesetzgebungsvorrang der Länder auch für bisher nicht in den Gesetzgebungskata-

63 Positionspapier der Bundesregierung, S. 3.

64 Positionspapier der Bundesregierung, S. 4.

65 Positionspapier der Bundesregierung, S. 4.

66 Positionspapier der Bundesregierung, S. 5.

67 Positionspapier der Bundesregierung, S. 5.

68 Kommissions-Drs. 0038.

logen aufgeführte neue Gesetzesmaterien. Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 71 GG) und der Länder (Art. 70 Abs. GG) sollte erhalten bleiben, ebenso die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72 GG), bei der die Länder allerdings eine Zugriffsbefugnis auf die in den Art. 74 und 74a GG genannten Materien haben sollten⁶⁹. Aus der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes beanspruchten sie für sich die Gesetzgebungsbefugnis für Organisation, Programmgestaltung, Studientechnik und Veranstaltung des Rundfunks, Rundfunkgebühren, Fernsprechauftrags- und Ansagedienste, Mediendienste⁷⁰. Des weiteren forderten sie aus dem aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung

- Notariat,
- Versammlungsrecht,
- Bergbau,
- außerschulische berufliche Bildung,
- Ladenschluss,
- Arbeitsvermittlung,
- Ausbildungsbeihilfen und regionale Forschungsförderung
- Bodenrecht, landwirtschaftliches Pachtwesen, Wohnungswesen sowie Siedlungs- und Heimstättenwesen und der Teilbereich „öffentliche Regelungen des Grundstücksverkehrs“, wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser,
- Regelung für den öffentlichen Personennahverkehr,
- Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind,
- Abfallbeseitigung,
- lokale Freizeitlärmbelästigung und
- Verbraucherschutz.

Bei all diesen Materien sollte ein Zugriffsrecht der Länder nur dann angestrebt werden, wenn sie nicht in die ausschließliche Kompetenz der Länder fallen sollten. Zugriffsrechte wollten sie sich darüber hinaus sichern bei der „Öffentlichen Fürsorge“ von kinder-, jugend- und familienbezogenen Einzelmaterien, jedenfalls für den Regelungsbereich des Heimgesetzes sowie für die Festlegung der

69 Kommissions-Drs. 0038, S. 2.

70 Kommissions-Drs. 0038, S. 4.

Zuständigkeiten und des Verfahrens bei der Sozialhilfe und vergleichbarer Hilfen sowie beim Bundeskinder- und Bundeserziehungsgeld⁷¹.

Eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen konnten sich die Landtagspräsidenten auch vorstellen bei den Regelungsbereichen von der Kinder- und Jugendhilfe über Jugendschutz, Ehe- und Familienberatung, Wohngeld, Sozialhilfe, Grundsicherung bis zur HIV- und Häftlingshilfe sowie Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige⁷². Darüber hinaus machten sie Zugriffsrechte geltend beim Gesellschaftsrecht der Unternehmen, an denen die Länder oder ihnen zugeordnete Hoheitsträger beteiligt sind, bei Vergaben der Länder, der mittelbaren Landesverwaltung, bei der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und bei der Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst, soweit das Grundgehalt nicht betroffen sei⁷³. Konsequenterweise forderten sie innerhalb des Kataloges der Rahmengesetzgebung ein Zugriffsrecht hinsichtlich der Rechtsverhältnisse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Landes- und Kommunalbereich mit Ausnahme der Statusfragen und insoweit die Mobilität innerhalb Deutschlands gewährleistet bliebe⁷⁴. Auch bei „Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt“ sollte ihnen ein Zugriffsrecht zugestanden werden.

Als besonders brisant sollte sich die Forderung eines Zugriffsrechte auf die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens erweisen, da das Hochschulrahmengesetz des Bundes den Ländern bei der Gestaltung ihres Hochschulwesens in vielfältiger Weise Vorgaben gemacht habe, die die Länder teilweise daran gehindert hätten, ihr Hochschulwesen sachgerechter zu gestalten; durch stärker konkurrierende Systeme könnte das deutsche Hochschulwesen an Qualität gewinnen⁷⁵. Ganz in Landeskompetenz wollten die Landtagspräsidenten die „Allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse“, das Jagdwesen“ und „Naturschutz und Landschaftspflege“ übertragen⁷⁶.

Der Bund stattdessen sollte die ausschließliche Kompetenz bei

- „Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen“,
- „Kriegsschäden und Wiedergutmachung“,
- „Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen“ und

71 Kommissions-Drs. 0038, S. 6.

72 Kommissions-Drs. 0038, S. 6f.

73 Kommissions-Drs. 0038, S. 17.

74 Kommissions-Drs. 0038, S. 17.

75 Kommissions-Drs. 0038, S. 18.

76 Kommissions-Drs. 0038, S. 19f.

- „Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewalt-herrschaft“⁷⁷ übertragen bekommen,
- ebenso wie aus der Rahmengesetzgebung das „Melde- und Ausweiswesen“ und den „Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland“⁷⁸.

Ganz so umfangreich und detailliert wie der Katalog ihrer Parlamentspräsidenten war der der Ministerpräsidenten nicht⁷⁹. Auch sie sprachen sich für „Gestaltungsföderalismus statt Beteiligungsföderalismus“ aus, ihr Papier hatte aber – ähnlich wie das der Bundesregierung – stärker den Charakter eines Verhandlungsangebotes. Sie gaben zu erkennen, auf „beachtliche Mitwirkungstatbestände im Bundesrat“⁸⁰ verzichten zu wollen, zugleich verlangten sie aber, dass „der Bund seinerseits auf die Regelung der Behördeneinrichtung und damit auch auf die Aufgabenübertragung an die Kommunen generell verzichtet“, „er den Ländern ein Zugriffsrecht auf von ihm geschaffene Verfahrensregeln einräumt“, „Gesetze mit „erheblichen“ Kostenfolgen für Länder zustimmungspflichtig werden“ und „die Länder substantielle eigene politische Gestaltungsmöglichkeiten (Kompetenzen) erhalten, vor allem in den Bereichen Organisationshoheit der Länder, Regelung von Sachverhalten mit Regionalbezug und Kulturhoheit“⁸¹.

Vor allem mit der „Kulturhoheit – Domäne der Länder“⁸² setzten die Ministerpräsidenten einen anderen Akzent als ihre Parlamentspräsidenten. Vielleicht weil er sich vorzüglich zur Selbstkoordination unter den Ländern eignet und somit weitestgehend dem Einfluss der Parlamente entzogen bliebe. Jedenfalls sollten (vordergründig) an den auseinander driftenden Vorstellungen zwischen Bundesregierung und den Ministerpräsidenten an diesem Punkt die Beratungen scheitern. Die Ministerpräsidenten hatten „zur Umsetzung einer stringenten Bildungs- und Erziehungspolitik [...] eine weitgehende Konzentration der Kompetenzen für diese Bereiche vom Kindergarten über die Schule bis zur Hochschule in der Hand der Länder“ gefordert⁸³. Weiterhin plädierten sie für ein Abschaffung der ihrer Ansicht nach überholten Gemeinschaftsaufgaben⁸⁴. Lediglich Forschungsförderung und Finanzierung des Hochschulbaus sollten als gemein-

77 Kommissions-Drs. 0038, S. 6.

78 Kommissions-Drs. 0038, S. 21f.

79 Kommissions-Drs. 0045.

80 Kommissions-Drs. 0045, S. 2.

81 Kommissions-Drs. 0045, S. 2f.

82 Kommissions-Drs. 0045, S. 8f.

83 Kommissions-Drs. 0045, S. 8.

84 Kommissions-Drs. 0045, S. 4.

schaftliche Aufgabe von Bund und Ländern erhalten bleiben⁸⁵. Somit blieb der Hochschulbereich als Hauptpunkt des Streits bestehen.

Zwar war man sich in der Kommissionsprojektgruppe 3 „Bildung und Kultur“ dahingehend einig, dass es für die Bereiche Hochschulzugang, Hochschulabschlüsse und Qualitätssicherung eine länderübergreifende Regelung geben sollte⁸⁶, aber gleichzeitig hatten die Länder als Mitglieder der Projektgruppe einvernehmlich gesagt, „dass sie sich hier nur eine einheitliche Regelung über Staatsverträge, also im Wege der Selbstkoordination vorstellen können“. Da half es auch wenig, wie Krista Sager darauf hinzuweisen:

„[Ein] ‚Staatsvertrag‘ ist kein schnelles Instrument; es ist kein Instrument, bei dem die Verantwortlichkeiten besonders klar geregelt sind und bei dem die Kompromisse am Ende sehr sachgerecht gefunden werden. Vielmehr werden viele Kuhhandel betrieben, um auch den Letzten ins Boot zu holen. Außerdem erstreckt es sich über viele Instanzen bis hin zu den Ministerpräsidenten. Die Landesparlamente haben dann gar nichts mehr zu sagen“⁸⁷.

Nimmt man diese Positionen stellvertretend für die darin zum Ausdruck kommende große Diskrepanz der Erwartungen in der KOMBO, so ließen sich die Verhandlungen erstaunlich gut an, und die Hoffnung auf ein einvernehmliches Ende ließ sich ebenso erstaunlich lang konservieren. Dabei hätte man es besser wissen können: Bereits in der ersten Sitzung verwies der Vorsitzende Müntefering auf die Vetomacht der Vertreter der beiden Verfassungsorgane und der Vertreter der beiden politischen Lager, um zu Konsens orientiertem Arbeiten zu mahnen⁸⁸. So verlief die erste Sitzung auch ganz unspektakulär und harmonisch: einer nach dem anderen der vielen Teilnehmer ergriff das Wort, sang ein wenig modulierend das „Hohe Lied des Föderalismus“, versprach besonders wegen der Europatauglichkeit Modernisierungswillen, forderte mehr Transparenz im zügiger zu gestaltenden demokratischeren Prozess. Dann aber betrat der Bürgermeister von Bremen, Henning Scherf, die Bühne und deklinierte die Logik des Beteiligungsföderalismus: Er stellte klar, dass er und Bremen auch weiterhin in Berlin ein wichtiges Wort mitreden wollten. Er bestehe auf dem Erhalt der Blockademöglichkeit des Bundesrates und des Landes Bremen. Unverhohlen drohte er dem Bund. Gleich zu Beginn seiner Rede erinnerte er daran, dass es ihm seinerzeit schon bei den Beratungen zum Länderfinanzausgleich gelungen sei, reiche und arme Länder auf eine „16-0“-Lösung zu einigen. Dass die finanziellen Auswirkungen dieser Lösung vor allem den Bund betrafen, musste er seinen

85 Kommissions-Drs. 0045, S. 4.

86 Günter Krings, Stenografischer Bericht der 8. Sitzung, 8. Juli 2004, S. 188 D.

87 Krista Sager, Stenografischer Bericht der 8. Sitzung, 8. Juli 2004, S. 195 A.

88 Franz Müntefering, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 4 A und B.

sachverständigen Zuhörern nicht extra erklären. So dürften sie auch nicht überrascht gewesen sein, als er für den Bundesrat fordert: „Wir wollen materiell, nicht formell beteiligt sein“⁸⁹. Und zwar immer dann, „wenn ein Beschluss finanzielle Auswirkungen hat oder sich irgendwie auf die Infrastruktur auswirkt“⁹⁰ Und: „Der Bundesrat ist unser Instrument, um diese zentrale Rolle bei der Beratung nationaler Fragen konstruktiv und nicht destruktiv einzubringen“⁹¹. Mit anderen Worten, der Bund mag ja Kompetenzen an die Länder zurückgeben, wir Länder verzichten deswegen noch lange nicht auf unsere Mitwirkungsrechte via Bundesrat. Damit wurde die eigentliche Konfliktlinie klar benannt: Es ging um den Einfluss und die Gestaltungsmöglichkeiten von Bundesregierung einerseits und Ministerpräsidenten via Bundesrat auf Bundesebene andererseits. Insofern waren die Äußerungen des Sachverständigen Scharpf, der hoffte, daß durch das Prozessmanagement in der Kommission die potenziellen Blockaden in drei Konfliktdimensionen (das Verhältnis zwischen Regierungsmehrheit im Bund und Oppositionsparteien im Bund, das Verhältnis von Bund und Ländern sowie das Verhältnis zwischen den Ländern) überwindbar seien, wohl doch eher dem Prinzip Hoffnung geschuldet⁹². Die Rolle der Sachverständigen sollte vor dem Hintergrund dieses fundamentalen Interessenkonflikts ohnehin schon bald recht gering sein: De facto spielten sie wohl schon seit dem Sommer 2004 keine wesentliche Rolle mehr, da sich die Beratungen in gouvernementale und parteipolitische Zirkel verlagerten, zu denen sie keinen Zutritt hatten.

4. Reformoptionen aus Expertensicht: Die Positionen der Sachverständigen

4.1. Trennsystem versus Verflechtungssystem

Die Föderalismus-Kommission bestellte zwölf wissenschaftliche Berater, die die Reformoptionen des deutschen Bundesstaates ausloten und die Arbeit der Kommission durch ihre Expertise begleiten sollten. Acht Sachverständige wurden gebeten, zu einem Fragenkatalog eine Stellungnahme und ein schriftliches Gutachten abzugeben (Benz, Huber, Kirchhof, Meyer, Scharpf, Schmidt-Jortzig, Scholz und Wieland). Ihre Positionspapiere wurden am 12. Dezember 2003 in einer öffentlichen Anhörung präsentiert. Die Reformvorschläge fielen durchaus unterschiedlich aus, orientierten sich aber weitgehend am „politisch Machbaren“. Eine Fundamentalreform der bundesstaatlichen Strukturen wurde von den Sachverständigen nicht empfohlen. Vielmehr ging es ganz im Sinne einer

89 Henning Scherf, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 18 B.

90 Henning Scherf, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 18 C.

91 Henning Scherf, Stenografischer Bericht der 1. Sitzung, 7. November 2003, S. 18 A.

92 Fritz W. Scharpf, Stenografischer Bericht der 3. Sitzung, 12. Dezember 2003, S. 64 D ff.

„Strukturflexibilisierung“ des bisherigen institutionellen Arrangements primär darum, das für den deutschen Föderalismus so charakteristische Verflechtungssystem an einigen zentralen Stellen wieder zu entflechten, um eine bessere Aufgabenerfüllung zu ermöglichen⁹³.

Tabelle 1: Die Sachverständigenpositionen zur bundesstaatlichen Kompetenzverteilung	
Arthur Benz	gegen reinen Trennföderalismus; Kompetenzteilung zwischen Bund und Ländern innerhalb der Gesetzgebung
Peter M. Huber	gegen reinen Trennföderalismus; Kompetenzteilung zwischen Bund und Ländern innerhalb der Gesetzgebung
Ferdinand Kirchhof	reines Trennsystem zu rigide
Hans Meyer	Einführung eines Trennsystems mit eindeutig zugewiesenen ausschließlichen Kompetenzen des Bundes und der Länder
Edzard Schmidt-Jortzig	kein reines Trennsystem
Rupert Scholz	gegen reines Trennsystem; grundsätzliche Beibehaltung der drei Kompetenztypen

Quelle: ZParl 2004, S. 389.

Nur ein Sachverständiger (Meyer) sprach sich ausdrücklich dafür aus, die Gesetzgebungsmaterien neu zu verteilen und sie aus Gründen der Transparenz und der politischen Verantwortung entweder dem Bund oder den Ländern zuzuordnen⁹⁴. Gegen ein solches Modell des Trennföderalismus, das im Übrigen auch zu einer Abschaffung der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung geführt hätte, regte sich aber unter den wissenschaftlichen Beratern erheblicher Widerstand. Eine klare und ausschließliche Kompetenzzuweisung wurde als zu „rigide“ empfunden, da sie u. a. dem Grundgesetz die Möglichkeit nehme, flexibel auf sich wandelnde Gegebenheiten zu reagieren und zudem die Integrationsfunktion der Verfassung gefährde⁹⁵. Zudem sahen die meisten Sachverständigen in diesem ansonsten sehr zentralistisch ausgerichteten Reformvorschlag auch keine Lösung, die Rolle der Landesparlamente aufzuwerten: „Wenn man die Ländergesetzgebung wirklich stärken möchte, so muss man wohl aus dem Null-

93 Eine vollständige Zusammenstellung der Expertenvorschläge wurde als Kommissions-Drs. 0085 veröffentlicht.

94 Hans Meyer, Stenografischer Bericht der 3. Sitzung, 12. Dezember 2003, S. 62 A und D.

95 Peter M. Huber, Kommissions-Drs. 0008, S. 7.

summenspiel der Umverteilung bestehender Kompetenzarten ausbrechen und zu differenzierteren Lösungen kommen. Ausgangspunkt einer Föderalisierungspolitik müsste daher das Prinzip einer Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern sein, das nicht nur zwischen Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Finanzierungskompetenzen unterscheidet, sondern auch innerhalb der Gesetzgebungskompetenzen Absichtungen vorsieht. Den Ländern würde dann nicht ganze Gesetzgebungsmaterien, sondern nur Teile übertragen, und dem Bund würden die erforderlichen Steuerungsmöglichkeiten zur Verwirklichung gesamtstaatlicher Ziele belassen. Dezentralisierung würde also nicht durch Kompetenzverlagerung, sondern durch *Kompetenzteilung* erreicht. Die Ebenen des Bundes und der Länder würden gleichwohl entflochten, ohne dass ein reiner Trennföderalismus etabliert würde. Als Nachteile müsste man lediglich eine höhere Komplexität der Kompetenzordnung in Kauf nehmen“⁹⁶.

4.2. Reform der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung

Bezogen auf die Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten wurde vor allem über eine Reform der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung diskutiert. Die Reformbedürftigkeit dieses Bereichs stand dabei nicht in Frage. Im Gegenteil: Gerade an der Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen entzündete sich die Kritik „an der zu weit getriebenen Unitarisierung, die der Idee des Föderalismus Hohn spreche, ein möglichst hohes Maß an Vielseitigkeit zu gewährleisten“⁹⁷.

Peter M. Huber	grundsätzlich beibehalten, aber Ausschöpfung durch den Bund verringern
Ferdinand Kirchhof	beibehalten
Hans Meyer	abschaffen
Fritz W. Scharpf	grundsätzlich beibehalten
Edzard Schmidt-Jortzig	grundsätzlich beibehalten
Rupert Scholz	beibehalten
Joachim Wieland	Ausdünnung des Katalogs

Quelle: ZParl 2004, S. 389.

96 Arthur Benz, Kommissions-Drs. 0010, S. 4f.

97 Frank Decker, Konturen des „neuen“ Föderalismus, a. a. O., S. 548.

In der Vergangenheit hatte der Bund die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung fast vollständig geregelt und auch der Bereich der Rahmengesetzgebung war von ihm so exzessiv in Anspruch genommen worden, dass den Ländern fast kein Raum mehr für eine eigene legislative Ausgestaltung blieb⁹⁸. Angesichts dieses Befundes war es erstaunlich, dass nur ein Sachverständiger (Meyer) dafür eintrat, diese Kompetenztitel ersatzlos aus der Verfassung zu streichen und ihre Regelungsmaterien in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes oder der Länder zu übertragen. Statt dessen wurde die strukturelle Leistungsfähigkeit der konkurrierenden Gesetzgebung gewürdigt. Daher sollte an dieser Gesetzgebungsart als „wichtigstem Scharnier“⁹⁹ einer flexiblen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern unbedingt festgehalten werden. Eine Kodifizierung der (gleichwohl noch recht vagen) in der „Altenpflege“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts festgelegten Kriterien, so der Vorschlag eines Sachverständigen (Huber), könnte dabei einen veritablen Beitrag dazu leisten, einer expansiven Inanspruchnahme durch den Bundesgesetzgeber vorzubeugen. Demzufolge wäre konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nur noch dann möglich, wenn

„sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung abzeichnet;

eine Rechtszersplitterung droht, die sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann;

die Untätigkeit des Bundes erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringt“¹⁰⁰.

Weiterhin biete es sich an, eine ähnliche Regelung wie den sog. „Frühwarnmechanismus“ im Subsidiaritätsprotokoll des europäischen Verfassungsvertrags im Grundgesetz zu verankern:

„Danach könnte etwa 1/3 der Landtage rügen, dass die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers nicht gegeben sind, was entsprechende Überprüfungsobliegenheiten und Rechtfertigungslasten nach sich zieht“¹⁰¹.

Obwohl die Existenz der konkurrierenden Gesetzgebung von der Mehrheit der wissenschaftlichen Berater nicht in Frage gestellt wurde, diskutierte man dennoch über eine Ausdünnung des Zuständigkeitskatalogs (Wieland). Denn „wegen der faktischen Tendenz zu gleichförmigen Regelungen wird eine weitgehende Einheitlichkeit der Rechtsordnung mittelfristig auch bei einer Erweiterung

98 Frank Decker, Konturen des „neuen“ Föderalismus, a. a. O., S. 548.

99 Peter M. Huber, Kommissions-Drs. 0008, S. 7.

100 BVerfGE 106, 62 ff.

101 Peter M. Huber, Kommissions-Drs. 0008, S. 8.

der Gesetzgebungskompetenz der Länder gesichert, die ihre Gesetze in vielen Fällen aus eigener Entscheidung an gemeinsamen Musterentwürfen orientieren werden“¹⁰². Bezogen auf den Art. 72 Abs. 2 GG, der den Bund ermächtigt, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung tätig zu werden, kamen einige Sachverständige (Kirchhof, Scharpf, Schmidt-Jortzig) überein, die Ausnutzungsschwelle für den Bund noch einmal deutlich zu erhöhen.

Tabelle 3: Die Sachverständigenpositionen zur Reform des Art. 72 Abs. 2 GG

Peter M. Huber	siehe „konkurrierende Gesetzgebung“
Ferdinand Kirchhof	Erhöhung der Ausnutzungsschwelle
Hans Meyer	Abschaffen
Fritz W. Scharpf	Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel
Edzard Schmidt-Jortzig	Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel
Rupert Scholz	Beibehaltung einer effektiven Bedürfnisklausel; Öffnungsklausel für landesrechtliche Abweichungen

Quelle: ZParl 2004, S. 389f.

Während sich fast alle Sachverständigen für eine Beibehaltung des Systems der konkurrierenden Gesetzgebung aussprachen, setzten sich bezogen auf den Bereich der Rahmengesetzgebung zwei Expertenmeinungen durch: Die einen empfahlen, die Rahmenkompetenz des Bundes vollständig abzuschaffen und die Regelungsmaterien in den Katalog der konkurrierenden Befugnisse zu verlagern (Huber, Kirchhof, Meyer und Scharpf).

102 Joachim Wieland, Kommission-Drs. 0009, S. 4.

Arthur Benz	Länderkompetenz mit Grundsatzkompetenz des Bundes (allgemeine Ziele und Maßstäbe) als direkte Alternative
Peter M. Huber	abschaffen; keine Grundsatzgesetzgebung des Bundes
Ferdinand Kirchhof	Abschaffen
Hans Meyer	Abschaffen
Fritz W. Scharpf	Abschaffen
Edzard Schmidt-Jortzig	grundsätzlich beibehalten; als vierten Typus die „Grundsatzgesetzgebung“ vorsehen
Rupert Scholz	beibehalten im Sinne einer Grundsatz- oder Richtlinien-gesetzgebung
Joachim Wieland	Abschaffen

Quelle: ZParl 2004, S. 390.

Die anderen plädierten dafür, die Rahmengesetzgebung beizubehalten bzw. sie in Richtung einer Grundsatz- oder Richtlinienkompetenz weiterzuentwickeln (Benz und Scholz). Eine derart ausgestaltete Kompetenzverteilung böte dann die Möglichkeit, „eine ganze Reihe von Zuständigkeiten, die heute im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten angesiedelt sind, in den Bereich der Grundsatz- oder Richtlinien-gesetzgebung zu überführen, was wiederum die Länder wesentlich stärken würde und umgekehrt den Bund auf dasjenige Maß an Rechtsetzung beschränken würde, dessen es in den jeweiligen Kompetenzbereichen aus Gründen der Bundeseinheitlichkeit definitiv bedarf“¹⁰³.

4.3. Kompetenzrückführung durch Zugriffsrechte und Experimentierklauseln

Um Teile der Gesetzgebung auf die Länderebene rückzuverlagern, wurde von einigen wissenschaftlichen Beratern vorgeschlagen, den Ländern ein Zugriffsrecht auf Materien der konkurrierenden Gesetzgebung (Scharpf und Schmidt-Jortzig) zu gewähren und ihnen darüber hinaus eine „Experimentierkompetenz“ (Benz, Scholz und Wieland) einzuräumen, die es ihnen erlaubt, eigene Lösungskonzepte, z. B. als „Pilotprojekte“¹⁰⁴, für eine bestimmte Zeit zu erproben:

„Dezentralisierungsspielräume mit positiven Wirkungen auf die Innovationsfähigkeit des politischen Systems könnten auch durch die Einführung einer *Experimentierkompetenz der Länder* im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung

103 Rupert Scholz, Kommissions-Drs. 0005, S. 4.

104 Joachim Wieland, Kommission-Drs. 0009, S. 4.

[...] erreicht werden. Diese würde den Ländern die Möglichkeit einräumen, bessere Regelungen zu schaffen, als sie die bestehenden Bundesgesetze bieten. Einen solche Kompetenz könnte den dezentralen Wettbewerb um beste Lösungen erheblich stimulieren und die Lernfähigkeit des politischen Systems aktivieren. Impulse in diesem Wettbewerb geben vielfach die Experten in den Länderverwaltungen, zum anderen aber auch Verbände und neue soziale Bewegungen, die neue Lösungen oft auf der Landesebene artikulieren“¹⁰⁵.

Arthur Benz	Experimentierkompetenz der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung
Peter M. Huber	Einführung einer „Auffanggesetzgebung“ des Bundes mit Zugriffsrecht der Länder; Beibehaltung der konkurrierenden Gesetzgebung; keine Einführung von Experimentier- oder Öffnungsklauseln
Ferdinand Kirchhof	gravierende Bedenken gegen Zugriffsrechte; keine Öffnungsklauseln
Hans Meyer	keine Einführung weiterer Zugriffsrechte; Schaffung einer neuen Gesetzgebungsart an Stelle der bisherigen konkurrierenden Gesetzgebung (Gesetzgebungsbefugnis liegt generell beim Bund, der „Zugriff“ der Länder ist jedoch gestattet ist, soweit der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrach macht)
Fritz W. Scharpf	Einführung eines Zugriffsrechts der Länder auf Materien der konkurrierenden Gesetzgebung mit Einspruch des Bundes; Möglichkeit der Korrektur eines ausgeübten Zugriffsrechts durch ein späteres Bundesgesetz
Edzard Schmidt-Jortzig	Zugriffsrecht der Länder auf Materien der konkurrierenden Gesetzgebung
Rupert Scholz	Öffnungs- oder Experimentierklauseln
Joachim Wieland	Einführung der Möglichkeit von „Pilotprojekten“ der Länder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung

Quelle: ZParl 2004, S. 388f.

Gleichwohl bestand in diesem Punkt keine Einigkeit unter den Sachverständigen. Gerade im Zusammenhang mit der Einführung eines (allgemeinen)

105 Arthur Benz, Kommissions-Drs. 0010, S. 5f.

Zugriffsrechts der Landes auf die Gesetzgebungsmaterien des Bundesgesetzgebers wurden erhebliche Befürchtungen laut, die Rechtseinheit im Bundesstaat könnte angesichts unterschiedlicher und möglicherweise auch widerstreitender Regelungen gefährdet werden (Kirchhof und Meyer). Dabei sahen die Reformvorschläge, die von den Befürwortern der Zugriffsrechte bzw. Experimentierklauseln formuliert wurden, umfassende Widerspruchsrechte und Kontrollmöglichkeiten des Bundes vor, um eine „Zersplitterung von Recht“¹⁰⁶ durch zu viele Zugriffe bzw. Experimente der Länder zu verhindern.

4.4. Abschied von den Gemeinschaftsaufgaben

Nahezu geschlossene Einigkeit demonstrierten die Sachverständigen hingegen in der Frage der Gemeinschaftsaufgaben. Sie befürworteten, auf den Typus der Gemeinschaftsaufgaben generell zu verzichten und die betroffenen Regelungsmaterien vollständig in Länderkompetenz zu überführen (Benz, Schmidt-Jortzig, Scholz). Nur die Bereiche Forschungsförderung und Küstenschutz sollten weiterhin in der gemeinschaftlichen Verantwortung von Bund und Ländern verbleiben; allerdings nicht als eine „Gemeinschaftsaufgabe“ im bisherigen Sinn, sondern im Rahmen einer wesentlich „flexibleren Koordinationsstruktur“¹⁰⁷. Die auftretenden Finanzlasten sollten über den allgemeinen vertikalen Finanzausgleich verteilt und gegebenenfalls auf Bundesergänzungszuweisungen zurückgegriffen werden (Scholz).

5. Zusammenfassung

„Hoch gepokert und völlig gescheitert“¹⁰⁸ – treffender kann man den misslungenen Anlauf zur Bundesstaatsreform wohl nicht umschreiben. Er ist das Ergebnis einer institutionellen Logik des deutschen Beteiligungsföderalismus, die auch dieses Mal nicht überwunden werden konnte. Materiell ist das Ergebnis der Kommissions-Arbeit durchaus ansehnlich gewesen, wenngleich die Experten und ihre Vorschläge letztlich keine wirklich wichtige Rolle zu spielen vermochten. Der Vorentwurf für das Papier, das die beiden Vorsitzenden auf der letzten Sitzung der Kommission als Beschlussvorlage präsentieren wollten, hatte einen ganz eigenständigen Charakter und löste sich von den Entwürfen der Experten, die ohnehin seit dem Sommer 2004 eher marginalisiert waren, da es spätestens seit diesem Zeitpunkt um machtpolitische Tauschgeschäfte ging, die von den politischen Akteuren unter sich verhandelt wurden. Und so wurde Anfang Dezember bereits diagnostiziert:

106 Arthur Benz, Kommissions-Drs. 0010, S. 6.

107 Arthur Benz, Kommissions-Drs. 0010, S. 7.

108 Ulrich Weidner, „Hoch gepokert und völlig gescheitert“, in: Das Parlament 52/53 (2004).

„Alles in allem wird dieser Kompromiss das Verfahren widerspiegeln, in dem er ersonnen wurde: ein Verfahren, bei dem der Bund und die Länder gemeinsam darüber verhandelt haben, an welcher Stelle sie bereit sind, auf ein Stück Macht zu verzichten – um dafür an anderer Stelle entschädigt zu werden. Er wird damit auch die Frage aufwerfen, ob eine Kommission in dieser Zusammensetzung der geeignete Rahmen ist, um Verfassungsfragen wie eine Reform des Föderalismus zu verhandeln. Ob man, mit anderen Worten, die Frösche fragen darf, wenn man den Sumpf trocken legen will“¹⁰⁹.

Nun wird man, allein wegen des formellen Verfahrens einer Verfassungsänderung und der dafür notwendigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat um die „Frösche“ ohnehin nicht herumkommen. Interessant bleibt aber, dass diese eben nicht nur Gequake zustande brachten, sondern einen – wenn auch abgespeckten – Kompromiss, der materiell durchaus beachtlich war, wie sich dem Vorentwurf entnehmen ließ, den die Kommissions-Vorsitzenden für jenes Papier erarbeitet hatten, das sie am 17. Dezember eigentlich der Kommission zur abschließenden Abstimmung vorlegen wollten. Dieser Vorentwurf beinhaltete immerhin eine signifikante Reduktion der Zustimmungstatbestände; für die Länder die Kompetenz für das Versammlungsrecht, den Strafvollzug, das Ladenschlussrecht, die Flurbereinigung, die Rechte der Landesbediensteten bzw. den öffentlichen Dienst der Länder sowie die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse; dem Bund sollten im Gegenzug die alleinige Zuständigkeit für das Waffen- und Sprengstoffrecht, die Versorgung Kriegsbeschädigter, Kriegshinterbliebener und ehemaliger Kriegsgefangener, die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken und deren Anlagen sowie der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland zukommen. Das Bundeskriminalamt hätte als Bundespolizei für die Terrorismusbekämpfung Zuständigkeit erlangt.

Ausgeklammert hatten die beiden Vorsitzenden dagegen die Kompetenzfelder Hochschulrecht und Bildungsplanung, Umweltrahmenrecht, Innere Sicherheit, Katastrophenschutz und Zivilschutz, Mitwirkung der Länder in Europafragen und EU-Haftung, da hier eine Einigung über die Veränderung des Status Quo nicht zu erzielen war. Bei den Gemeinschaftsaufgaben schienen sich Müntefering und Stoiber zunächst darauf einigen zu können, den Hochschulbau alleine den Ländern zu überlassen, während Küstenschutz, Agrarstruktur, Forschungsförderung und Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgaben erhalten bleiben sollten¹¹⁰.

Dass nun letztlich alles an der Bildungspolitik scheiterte, beleuchtet die machtpolitisch gesteuerte asymmetrische Interessenverteilung zwischen Bund und

109 Matthias Krupa, „Kurz vor Schluss: Ein Wutanfall“, in: DIE ZEIT 51, 9.12.2004, S. 11.

110 Vgl. die Darstellung bei Karl-Heinz Baum, „An der Hochschulpolitik schieden sich die Geister“, in: Das Parlament 52/53, 20./27.12.2004, S. 9.

Ländern, insbesondere den unionsregierten Ländern sehr deutlich. Mit dem Schachzug, die totale Bildungskompetenz zur *conditio sine qua non* hochzujagen, zeigte insbesondere der hessische Ministerpräsident Roland Koch, dass er die Logik des deutschen Föderalismus genauso ausbuchstabierte, wie es sein Bremer Kollege Henning Scherf in der ersten Plenarsitzung der Kommission getan hatte: Die Mitbestimmung im Bundesrat ist das Pfund der Länderregierungschefs und soll es auch bleiben. Wie grotesk das Gezänk um die Bildung letztlich war, zeigt sich nunmehr in besonders peinlicher Manier, da die Kultusministerkonferenz im März 2005 bei lediglich einer Enthaltung – bezeichnenderweise des hessischen Wissenschaftsministers – die Ministerpräsidenten um eine zeitnahe Umsetzung der durch die gescheiterte Föderalismusreform blockierten Hochschulprogramme des Bundes bittet¹¹¹.

Ob mit dem Scheitern der Kommission der Weg in einer Föderalismusreform auf Jahre oder gar Jahrzehnte verbaut ist, mag dahingestellt bleiben. Die fadenscheinigen Proselyten eines nicht ernst gemeinten „Gestaltungsföderalismus“, die bekennenden Unitaristen und Zentralisten sowie die Befürworter der Status Quo können sich jedenfalls sicher sein, dass als eigentlicher Reformier des deutschen Bundesstaates nunmehr das Bundesverfassungsgericht agiert.

111 Richard Meng, „Druck auf die Ministerpräsidenten wächst“, in: Frankfurter Rundschau 60, 12.3.2004.

Das Bildungswesen im Föderalismusstreit

Ingo Richter

Die Arbeit der Bundesstaatskommission ist an den Auseinandersetzungen über eine Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Bildungswesen gescheitert, jedenfalls zunächst einmal unterbrochen worden. Es ging in diesen Auseinandersetzungen um die folgenden Aufgaben:

1. Bildungsplanung nach Art. 91b GG
2. Kinder- und Jugendhilfe nach Art. 74 I Nr. 7 GG
3. Schulwesen (eigentlich nicht)
4. Berufliche Bildung nach Art. 74 I Nr. 11 GG (eigentlich nicht)
5. Hochschulwesen nach Art. 75 I Nr. 1a GG
6. Hochschulbau nach Art. 91 a I Nr. 1 GG
7. Ausbildungsbeihilfen nach Art. 74 I Nr. 13 GG (eigentlich nicht)
8. Weiterbildung (eigentlich nicht)
9. Beamten(besoldungs)recht nach Art. 74 a und 75 I Nr.1 GG
10. EU-Vertretung nach Art. 23 VI GG.

Es ging potentiell also um alle Bereiche des Bildungswesens, und zwar auch um die beiden letztgenannten auf das Bildungswesen nicht ausdrücklich bezogenen, aber für das Bildungswesen sehr relevanten Fragen; doch der Schwerpunkt der Auseinandersetzung lag neben diesen beiden Fragen eindeutig bei der Bildungsplanung und im Hochschulwesen. Auf die Kompetenzverteilung in der Forschung werde ich nicht eingehen.

Es ist völlig unmöglich, in einem kurzen Beitrag die Arbeit der Kommission nachzuzeichnen und zu bewerten. Die Kommission hat eine Vielzahl von Dokumenten im Internet zugänglich gemacht¹. Die Arbeiten der vorbereitenden Ausschüsse, die Protokolle der Kommissionssitzungen sowie die Erklärungen der beiden Vorsitzenden der Kommission, Müntefering und Stoiber, sind ebenfalls existent. Die Ausgangspositionen von Bund und Ländern kommen am besten in Positionspapieren aus dem Frühjahr 2003 zum Ausdruck, die Gegenstand

1 www.bundestag.de, dort unter Bundesstaatskommission Dokumente.

einer öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses vom 20.10.2003 wurden².

Die Ausgangspositionen

1. Bildungsplanung nach Art. 91 b GG

Die Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern soll nach Meinung der Länder abgeschafft werden; die notwendige Gemeinsamkeit soll durch die Selbstkoordinierung der Länder hergestellt werden. Nach Meinung des Bundes soll die gemeinsame Bildungsplanung nicht nur nicht abgeschafft, sondern sogar verstärkt werden, z.B. durch die Festlegung gemeinsamer Bildungsstandards. Verfassungsrechtlich soll es sich um einen verpflichtenden Verfassungsauftrag an Bund und Länder handeln.

2. Kinder- und Jugendhilfe nach Art. 74 I Nr. 7 GG

Die Mehrheit der Länder strebt über bestehende einfachgesetzliche Öffnungsklauseln hinaus verfassungsunmittelbare Zugriffsrechte an. Der Bund thematisiert die Frage nicht ausdrücklich; es ist jedoch bekannt, dass er an dem Status quo festhalten will, zumal er verfassungsunmittelbare Zugriffsrechte sowieso grundsätzlich ablehnt.

3. Schulwesen

Das Schulwesen taucht in den Positionspapieren – sieht man von der Bildungsplanung einmal ab – überhaupt nicht auf, sodass man davon ausgehen kann, dass der Bund an die Kompetenzen der Länder insoweit nicht rühren will und die Vorstöße des Bundeskanzlers und der Bundesbildungsministerin in der ersten PISA-Debatte nicht weiterverfolgen will.

4. Berufliche Bildung nach Art. 74 I Nr. 11 GG

Die Länder behalten es sich vor, die berufliche Bildung in die Gespräche mit dem Bund einzubringen; der Bund, der an seiner Position festhält, verzichtet darauf, die vielfach vertretene Forderung, nach der die schulische Berufsausbildung in die Bundeskompetenz überführt werden soll, einzubringen.

5. Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens nach Art. 75 I Nr. 1a GG

Da die Länder die Abschaffung der Rahmengesetzgebung insgesamt fordern, entfällt sie auch für das Hochschulwesen. Sie soll in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrechten der Länder überführt werden; ein Land

2 Ergebnisprotokoll einer Besprechung der Regierungschefs der Länder vom 27.3.2003 in Berlin, BT Drucksache A-Drs. 15(17)118 sowie Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Position des Bundes vom 9.4.2003, Bundestagsdrucksache A-Drs. 15(17)117.

meldet Vorbehalte an. Der Bund, der an der Rahmengesetzgebung auch nicht festhalten will, fordert inhaltliche Gestaltungsrechte, um die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Hochschulen im internationalen Wettbewerb zu verbessern. Es versteht sich, dass der Bund Zugriffsrechte der Länder hier ebenfalls ablehnt.

6. Hochschulbau nach Art. 91 a I Nr. 1 GG

Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau soll nach Meinung von Bund und Ländern abgeschafft werden, womit der Hochschulbau den Ländern allein zufiele; einige Länder machen Koordinierungsvorbehalte, und der Bund spricht von einer Konzentration bei den Ländern.

7. Ausbildungsförderung nach Art. 74 I Nr. 13 GG

Sie wird in den Papieren nicht thematisiert, vielleicht weil Einigkeit darüber besteht, dass sie gänzlich auf den Bund übergehen soll.

8. Beamten(besoldungs)recht nach Art. 74 a und 75 I Nr. 1 GG

Die Länder wollen das Beamtenrecht im allgemeinen in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführen, streben aber Zugriffsrechte an, von denen allerdings die Strukturfragen des Beamtenverhältnisses ausgenommen sein sollen, die weiterhin ohne Zugriffsrechte einheitlich durch den Bund geregelt werden sollen. Die Strukturvorgaben des Art. 33 V GG sollen jedoch gelockert werden. Beim Besoldungs- und Versorgungsrecht wollen die Länder Zugriffsrechte durchsetzen. Der Bund will es bei den bereits geschaffenen einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln belassen, diese gegebenenfalls erweitern.

9. Vertretung bei der EU in Länderangelegenheiten nach Art. 23 VI GG

Die vieldiskutierte Forderung nach einer Abschaffung der Ländervertretung wird in diesem Rahmen nicht aufgegriffen.

Wenn man sich diese Ausgangslage vergegenwärtigt, so geht es um drei Fragestellungen, nämlich 1. um die Entflechtung von Bundes- und Landeskompetenzen, und zwar insbesondere durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes, durch die Abschaffung oder Revision der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern sowie durch die Neuregelung der Mischfinanzierung, 2. um die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern sowie 3. um die Rücknahme von Zustimmungsrechten der Länder bei der Bundesgesetzgebung, die allerdings im Bildungswesen keine große Rolle spielen, wobei insbesondere Öffnungsklauseln und Zugriffsrechte die Diskussion beherrschen.

Auf der Grundlage der so zusammenfassbaren Diskussion hat der Bundestag am 16.10.2003 die Einsetzung der Bundesstaatskommission beschlossen und ihr im

Einsetzungsbeschluss³ die Aufgabe gegeben, Vorschläge zu entwickeln für die Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten, für die Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung sowie für die Regelung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, wobei die Beziehungen zu den Kommunen und der EU mitbedacht werden sollten.

Das Scheitern der Verhandlungen

Nach gut einjährigen sehr intensiven Beratungen in der Bundesstaatskommission und auch außerhalb der Kommission erklärten die beiden Vorsitzenden, Müntefering und Stoiber, am 17.12.2004, dass sie nicht in der Lage seien, einen gemeinsamen Reformvorschlag vorzulegen, weil in den Fragen des Bildungswesens eine Einigkeit nicht zu erzielen sei.

Aus den Unterlagen der Kommission ergibt sich das folgende Bild vom Ausmaß des Dissenses:

1. Bildungsplanung nach Art. 91 b GG

Der Bund besteht darauf, dass es bei einer gemeinsamen Finanzierung und Gestaltung im Bildungswesen bleibt. Die Länder lehnen dies ab.

2. Kinder- und Jugendhilfe nach Art. 74 I Nr. 7 GG

Keine Änderung des Status quo.

3. Schulwesen

Keine Änderung des Status quo, sieht man von dem Dissens in Sachen Bildungsplanung ab.

4. Berufliche Bildung nach Art. 74 I Nr. 11 GG

Keine Änderung des Status quo.

5. Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens nach Art. 75 I Nr.1 a GG

Der Bund strebt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Hochschulzugangs und der Hochschulabschlüsse an. Er versteht unter der Regelung des Hochschulzugangs bundeseinheitliche Kriterien und ein bundeseinheitliches Verfahren bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen. Er fordert insbesondere die verbesserte bundeseinheitliche Regelung des Zugangs von beruflich qualifizierten Bewerbern. Der Bund hält eine bundeseinheitliche Regelung von Studiengebühren für unerlässlich. Der Bund will die Regelstudienzeiten und die Hochschulgrade einheitlich regeln, und zwar insbesondere im Hinblick auf den Bologna-Prozess. Bei der Qualitätssicherung will sich der

3 S. Anm. 1.

Bund auf allgemeine Grundsätze beschränken und keinesfalls eine Bewertung der Hochschulen vornehmen.

Die Länder lehnen jede bundesgesetzliche Vorgabe ab, und zwar im Hinblick auf das Schulwesen (Abitur) und die Hochschulautonomie. (Nach Abschluss der Verhandlungen hat der bayerische Ministerpräsident jedoch eine gewisse Kompromissbereitschaft in diesen Fragen angedeutet).

6. Hochschulbau nach Art. 91 a I Nr. 1 GG

Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau soll aufgegeben werden, sodass der Hochschulbau den Ländern allein zufällt; die Förderung des Erwerbs von Großgeräten soll Gemeinschaftsaufgabe bleiben und der Forschungsförderung zugeschlagen werden, die ebenfalls Gemeinschaftsaufgabe bleibt.

7. Ausbildungsförderung nach Art. 74 I Nr. 13 GG

Keine Änderung der Gesetzgebungskompetenz, sodass eine Änderung der Lastenverteilung durch Bundesgesetz erfolgen kann.

8. Beamten(besoldungs)recht nach Art. 74 a und 75 I Nr. 1 GG

Regelung der Statusrechte und -pflichten durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf mit Ausnahme der Laufbahnen, der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten, die durch die Länder geregelt werden.

9. EU – Vertretung in Landesangelegenheiten nach Art. 23 GG

Der Bund verlangt die Streichung des Art. 23 GG, was die Länder ablehnen.

Wenn man sich das Ausmaß der Einigung vor Augen führt, das die Bundesstaatskommission insgesamt erreicht hat – es kann hier nicht dargestellt werden –, wenn man die Einigung in wichtigen Fragen des Bildungswesens berücksichtigt, dann stellt sich die Frage, warum die Bundesstaatskommission an drei Disensen – eigentlich nur an einem einzigen – im Bereich der Bildungspolitik scheitern musste. Die Kommission hat für die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern einen Vorschlag erarbeitet, der Zustimmung gefunden hat, und zwar auch in der wichtigen Strukturfrage des Beamtenrechts und der Beamtenbesoldung. Sie hat durch den vorsichtigen Weg der Öffnungsklauseln (Abweichungsmöglichkeiten) eine gewisse Flexibilisierung erreicht, ohne über den Weg der Zugriffsrechte die Möglichkeit partiellen Bundesrechts grundsätzlich zu schaffen. Sie hat den Stein des Anstoßes, die Zustimmungsrechte des Bundesrats, beiseite gerollt. Zwar bleiben noch Probleme im Umweltrecht, insbesondere was die Abweichungsmöglichkeiten vom Bundesrecht angeht, und auch bei dem Erforderlichkeitsprinzip des Art. 72 II GG blieben Probleme offen; doch insgesamt konnten die allgemeinen Föderalismusprobleme als gelöst gelten. Die Kommission hat auch im Bildungswesen die Diskussionen um die Kinder- und Jugendhilfe und die berufliche Bildung unter

Einschluss der Weiterbildung erfolgreich erstickt. Sie hat die Probleme des Hochschulbaus und der Ausbildungsförderung gelöst. Sie war also außerordentlich erfolgreich, jedenfalls viel erfolgreicher als irgendeine Kommission seit der Reform von 1969. Warum also musste sie scheitern?

Drei Dissense in der Bildungspolitik blieben übrig: die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung nach Art. 91 b GG, das Hochschulrecht nach Art. 75 I Nr. 1a GG und die Vertretung bei der EU in Landesangelegenheiten, zu denen insbesondere das Bildungswesen gehört, nach Art. 23 GG. Es gibt keine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern nach Art. 91 b GG. Der letzte Versuch einer solchen Planung ist 1973 gescheitert. Es gibt die gemeinsamen Modellprogramme der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, die nützlich und weiterführend sind, und es gibt gelegentliche Kooperationen, wie z.B. neuerlich in einer gemeinsamen Bildungsberichterstattung, die nach PISA I ins Leben gerufen wurde. Das alles ist sicherlich sinnvoll und nützlich; doch einer grundgesetzlichen Ermächtigung bedarf es nicht, sondern kann durch Staatsverträge und überwiegend sogar durch Verwaltungsabkommen geregelt werden. Auch der Streit um Art. 23 GG scheint mir übertrieben zu sein. Eine Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der EU durch wechselnde Ländervertreter wirkt auf EU-Ebene komisch. Es muss doch möglich sein, dass die Bundesregierung Deutschland in kulturellen Angelegenheiten, die Ländersache sind, in der EU vertritt, wenn sie sich intern an den Willen der Länder bindet. Der Bund hat einen entsprechenden Vorschlag vorgelegt.

Es bleibt also nur das Hochschulrecht als wesentlicher Streitpunkt. Der Bund hat bereits einerseits auf wesentliche Regelungsmaterien verzichtet, die Personalstruktur, die Hochschulverfassung und die Regelung von Studium und Lehre; andererseits will er am bundeseinheitlichen Zulassungsrecht unter Einschluss der Studiengebühren festhalten, die Abschlüsse unter Einschluss der Studienzeiten regeln und sogar Grundsätze für die Qualität der Hochschulen bestimmen. Wir haben es also mit einer Gemengelage zu tun. Der Bund verzichtet auf ungeliebte Materien, wie die Hochschulverfassung, will aber auf die zentralen Steuerungsparameter Zugriff erhalten, Zugang und Erfolg, ohne für Personal, Organisation und Finanzierung verantwortlich zu sein. Wenn man allerdings bedenkt, dass die Autonomie der Hochschulen sich in Zukunft auch auf den Zugang erstrecken soll und dass der Erfolg letztlich nur von der Wissenschaft beurteilt werden kann, dass also der Bund den Ländern bzw. den Hochschulen nur sehr formale Vorgaben machen kann, dann löst sich der Dissens in ein Nichts auf. Es geht also bei diesem Streit wieder einmal ums Prinzip. In solchen Fällen hilft ein Blick in die Geschichte und „über den Zaun“.

Fortschritt durch Rückschritte?

Es geht in der Diskussion um den Föderalismus im Allgemeinen und im Bildungswesen im Besonderen um die Rücknahme der Reformen von 1969, die in der Regel verkürzt als Finanzverfassungsreform bezeichnet werden. Die damals eingeführte sog. Politikverflechtung⁴ soll wieder aufgelöst werden, nach dem Motto: Entflechtung statt Verflechtung, und die Stärkung der Bundeskompetenzen im Bildungswesen, die dem damaligen Trend zu einer sog. Unitarisierung des Bundesstaates entsprach⁵, soll wieder rückgängig gemacht werden, nach der Devise: Stärkung der Länderkompetenzen. Es soll also, so könnte man sagen, der ursprüngliche Zustand der alten Bundesrepublik im wiedervereinigten Deutschland wiederhergestellt werden. Für die Neuen Bundesländer, die in der DDR einen Föderalismus überhaupt nicht kennen gelernt haben, kommt diese Entwicklung einer Rückkehr in die Zeit der Gründung der beiden deutschen Staaten gleich.

In der Tat, im Bildungswesen geht es vor allem um die Rücknahme der Verfassungsänderungen des Jahres 1969. Die von 1966 bis 1969 bestehende Große Koalition aus CDU/CSU und SPD hatte sich auf wichtige Reformen geeinigt, vor allem auf eine Reform der Finanzverfassung. Die sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts waren aber vor allem eine Zeit der Bildungsreform, und man kann die Reform der Finanzverfassung gar nicht ohne den Hintergrund der Bildungsreform verstehen. Um nur einige der wichtigsten Daten zu nennen⁶: 1961 hatte eine OECD – Konferenz in Washington durch Zahlen belegt, dass die Bundesrepublik im relativen Schulbesuch weiterführender Schulen und im Anteil der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt in der OECD weit zurücklag, – schon damals! 1964 hatte Georg Picht – gestützt auf diese Daten – sein Buch „Die deutsche Bildungskatastrophe“ veröffentlicht, das eine ähnliche öffentliche Diskussion auslöste wie die der PISA-Ergebnisse in den vergangenen Jahren. 1964 wurde das Max Planck Institut für Bildungsforschung in Berlin gegründet, von dem auch damals eine große Öffentlichkeitswirkung ausging. 1965 gab es die erste große Studentendemonstration mit dem Thema Bildung. Im selben Jahre trat der Deutsche Bildungsrat zum ersten Mal zusammen, der mit einer Fülle von Reformvorschlägen die Öffentlichkeit beschäftigte und der 1970 seinen Strukturplan für eine völlige Umgestaltung des Bildungswesens vorlegte. Durch

4 Grundlegend Scharpf / Reissert / Schnabel, Politikverflechtung, 1976; für das Bildungswesen Raschert, Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus, in: Max Planck Institut für Bildungsforschung, Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, 1980 S.103 ff.

5 Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

6 Ausführlich Hüfner / Naumann, Konjunkturen der Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Der Aufschwung (1960 – 1967), 1977.

die Verfassungsreformen des Jahres 1969 sollten die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Durchsetzung von Reformen im Bildungswesen geschaffen werden. Bildungsplanung hieß das Zauberwort der Epoche. Sie sollte deshalb eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern werden. Damit eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern aber überhaupt möglich werden konnte, mussten dem Bund überhaupt erst einmal Kompetenzen im Bereich des Bildungswesens eingeräumt werden. Im Rahmen der Verfassungsreform von 1969 kam es deshalb zu den folgenden Verfassungsänderungen:

1. Es wurde der Abschnitt VIII a „Gemeinschaftsaufgaben“ in das Grundgesetz eingefügt, dessen wesentlicher Inhalt – neben regionaler Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz – die gemeinsame Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91 b GG sowie der gemeinsame Ausbau und Neubau der Hochschulen nach Art. 91 a GG war. Gemeinsame Planung und anteilige Finanzierung waren das Ziel dieser Reform.

2. Dem Bund wurde durch die Einfügung der Nr. 1a in Art. 75 I GG eine Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens eingeräumt, von der er allerdings erst 1976 Gebrauch machte, und zwar im wesentlichen zur Bewältigung des Numerus-Clausus-Problems nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1972 und der „Studentenbewegung“ durch die Einführung der paritätischen Hochschulverfassung. Auch für die Ausbildungsbeihilfen wurde eine Bundesgesetzgebungskompetenz in Art. 74 I Nr. 13 GG geschaffen, auf deren Grundlage die Fondsfinanzierung durch das sogenannte Honnefer Modell durch eine anteilige Finanzierung von Bund und Ländern abgelöst wurde.

Auch die Schaffung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Beamtenbesoldung und -versorgung in Art. 74 a GG durch eine Herauslösung aus der Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 I Nr. 1 GG kurze Zeit später im Jahre 1971 kann als Schaffung einer „Gemeinschaftsaufgabe“ verstanden werden, denn es handelte sich um Zustimmungsgesetze.

Weitere Stärkungen der Bundeskompetenzen im Bildungswesen, die jetzt in die Diskussion geraten sind, beruhen nicht auf Verfassungsänderungen, sondern auf durchaus umstrittenen weiten Auslegungen des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht, nämlich im Falle von Art. 74 I Nr. 7 „Öffentliche Fürsorge“ zugunsten einer Bundeskompetenz für die „Jugendwohlfahrt“, wie es seinerzeit hieß⁷, und von Art. 74 I Nr. 11 „Recht der Wirtschaft“ zugunsten einer Bundeskompetenz im Bereich der Berufsausbildung⁸. Aus einem völlig anderen Zusammenhang stammt die umstrittene Vertretung der Bundesrepublik in

7 BVerfGE 22, 180.

8 BVerfGE 55, 274.

der EU durch die Länder nach Maßgabe von Art. 23 VI GG, die nach dem Beitritt Deutschlands zum Vertrag über die Europäische Union 1992 geschaffen wurde.

Verflechtung – ein deutscher Sonderweg?

Für föderale Staaten ist es charakteristisch, dass Bildung und Erziehung nicht in Einrichtungen des Bundes stattfinden, sondern dass die Trägerschaft bei den Ländern oder Kommunen liegt. Das ist im Prinzip allen föderalen Staaten gemeinsam, - sieht man von Ausnahmen einmal ab, wie z.B. der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich. Der Grundsatz gilt auch nicht für militärische Bildungseinrichtungen und für Auslandsschulen und für manches andere mehr, aber im Grundsatz bleibt er richtig. Die Frage ist nun, ob und gegebenenfalls wie der Bund trotzdem das Geschehen in diesen Einrichtungen der Länder und Kommunen steuern kann. Aus der Vielzahl von Möglichkeiten wähle ich einige interessante heraus und suche nach Beispielen in den anderen föderalen Systemen der westlichen Welt.

1. Werte

Dies ist vermutlich die stärkste Steuerungsmöglichkeit auf gesamtstaatlicher Ebene. Obwohl sie sich weitgehend im ideologischen Raum vollzieht, spielen die in Grundrechten kodifizierten Werte bei der zentralen Steuerung in föderalen Systemen eine große Rolle. Das bekannteste Beispiel ist die Aufhebung der Rassentrennung in den Schulen und Hochschulen der USA vor etwas mehr als 50 Jahren durch die Entscheidung des Supreme Court in der Sache *Brown v. Board of Education* auf der Grundlage des Gleichheitssatzes des amerikanischen Bundesverfassungsrechts. Diese Steuerungsmöglichkeit besteht auch in Deutschland, ist aber aufgrund der geringen Ausprägung von bildungsspezifischen Grundrechten im Grundgesetz nur schwach.

2. Gesetze

Eine gesamtstaatliche Gesetzgebungskompetenz gibt es in der Regel in föderalen Staaten nicht, obwohl es in allen Ländern auch Ausnahmen für Randbereiche gibt. Die große Ausnahme ist Österreich, das sowohl eine Voll- wie eine Grundsatz-(Rahmen-)gesetzgebungskompetenz des Bundes kennt. Man sollte aber nicht verkennen, dass selbst in den USA aufgrund der Welfare-Klausel in der Bundesverfassung die Bundesgesetzgebung im Bildungswesen sehr ausgeprägt ist, auch wenn sie eher das Instrument der Finanzierung als das der Regelung benutzt.

3. Ziele

Die Festlegung verbindlicher Ziele auf gesamtstaatlicher Ebene, insbesondere quantitativer Art, wie sie für Bildungsplanungssysteme unterschiedlicher Art

charakteristisch ist, ist den westlichen föderalistischen Ländern fremd, auch wenn es sie als politische Zielsetzungen, insbesondere im Rahmen der internationalen Organisationen, wie z.B. OECD oder EU durchaus gibt.

4. Verträge

Verträge zwischen den Mitgliedstaaten einer Föderation – nicht zwischen dem Gesamtstaat und den Mitgliedsstaaten – über eine gesamtstaatliche Steuerung des Bildungswesens sind häufig vorzufinden, zum Beispiel das Schweizer Schulkonkordat, das die Schweizer Kantone 1970 abgeschlossen haben und das eine weitgehende Koordination des Schulwesens sichert.

5. Geld

Geld ist vielleicht das beliebteste zentrale Steuerungsmittel im Föderalismus. Auch Staaten mit einem ausgeprägten Bildungsföderalismus, wie die USA oder Kanada, kennen und nutzen es. In Unterschied zum deutschen System erlauben diese Länder ihren Bundesregierungen sogar bestimmte Formen der „Durchsteuerung“, d.h. einer direkten Finanzierung bestimmter Programme in den Kommunen und Schulen bzw. Universitäten. Durch Finanzierung, Rechenschaftslegung und Controlling entsteht so ein Steuerungssystem neben dem Regelungssystem. Mit den deutschen Finanzierungsinstrumenten ist dies kaum zu vergleichen, und zwar insbesondere nicht mit der Mischfinanzierung und den Ergänzungszuweisungen nach Art. 91 a und b sowie 107 II GG, allenfalls mit den Finanzhilfen nach Art. 104 a IV GG; doch diese beziehen sich nicht auf das Bildungswesen.

6. Organisation und Personal

Grundsätzlich liegt in föderalen Staaten die Organisations- und Personalhoheit über Organisation und Personal der Mitgliedstaaten bei diesen. Eine Ausnahme ist auch hier Österreich, das zentrale Regelungen im Allgemeinen und im Besonderen für das Bildungswesen kennt. Man sollte aber nicht verkennen, dass es verfassungs-, verwaltungs- und prozessrechtliche Einflüsse des Bundesrechts auf das Landesrecht gibt, die auch für das Bildungswesen relevant werden. Sie betreffen jedoch nicht die Ausbildung der Lehrer, die Organisation der Schulen und den Unterricht und die Erziehung, sondern gelten für Organisation und Personal im Allgemeinen.

In diesem kleinen „Blick über den Zaun“ zeigt sich also, dass die anderen westlichen föderalen Staaten durchaus Instrumente zur zentralen Steuerung von Bildung und Erziehung geschaffen haben, auch wenn sie selber Einrichtungen der Bildung und Erziehung nicht unterhalten. Das System der Verflechtung von Bundes- und Landeskompetenzen, das sich in der Bundesrepublik entwickelt hat, findet sich in anderen Ländern jedoch nicht. Es handelt sich um einen deut-

schen Sonderweg. Auch aus diesem Grunde ist es interessant, sich zu fragen, ob er sich bewährt hat.

The one best system?

Alles wäre so einfach, wenn sich das Grundgesetz für einen eindeutigen Typ des Föderalismus entschieden hätte und nicht für ein System der Mischung verschiedener Elemente, auch wenn man aus den Staatszielbestimmungen des Art. 20 I GG gewisse Grundentscheidungen ableiten kann⁹. Die Grundfrage ist, nach welchem Prinzip die Aufgaben auf Bund und Länder verteilt werden: Folgt die Verteilung den Staatsfunktionen, z.B. Gesetzgebung beim Bund – Verwaltung bei den Ländern, und zwar für alle Staatsaufgaben, oder folgt sie den Aufgabenbereichen, z.B. Verteidigung beim Bund – Schule bei den Ländern, und zwar jeweils für Gesetzgebung und Verwaltung. Es haben sich zwei Grundtypen herausgebildet, die entweder dem einen oder dem anderen Ansatz folgen, ihn jedoch nicht rein abbilden, und die sich amerikanisch in Kuchenarten ausdrücken lassen:

1. Layer cake (Schichttorte): Die unteren Schichten des Kuchens bilden die Aufgabenbereiche, die die Länder wahrnehmen, und zwar in voller Breite und unter Einschluss aller Staatsfunktionen, d.h. Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung. Die oberen Schichten sind die Aufgabenbereiche, die der Bund in voller Breite wahrnimmt. Dabei ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass der Bund doch auch in einigen unteren Bereichen tätig wird, z.B. indem er die Erfüllung von Länderaufgaben mitfinanziert, – die unteren Schichten des Kuchens, so könnte man sagen, werden an einigen Stellen von oben „durchfeuchtet“. Diesem Modell folgt im Wesentlichen das amerikanische und auch das kanadische System.

2. Marble cake (Marmorkuchen): Die oberen schwarzen Teile des Kuchens dringen an verschiedenen Stellen unterschiedlich tief in die unteren gelben Teile des Kuchens ein. So gibt es Sachbereiche, in denen der Bund die volle Gesetzgebung und Verwaltung hat und die Aufgabe voll finanziert, und es gibt Sachbereiche, in denen er sich auf die Gesetzgebung oder die Gesetzgebung und die Finanzierung beschränkt und die Verwaltung bzw. die Verwaltung und die Finanzierung den Ländern überlässt. Der deutsche Verbund- oder Exekutivföderalismus folgt im Wesentlichen diesem Modell.

Die Gemeinschaftsaufgaben kann man als Kuchenart nun so erklären, dass sich beim Marmorkuchen in der Mitte eine hellbraune Schicht gebildet hat, in der die Aufgaben von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen werden.

9 Huber, Klarere Verantwortungsverteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten zum 65. Deutschen Juristentag 2004, S. 33ff.

Nach welchen Gesichtspunkten soll denn nun die Bewährung dieser unterschiedlichen Systeme beurteilt werden? – nach Effektivität oder Effizienz? – gemessen in PISA-Ergebnissen vielleicht? Vergleichende Aussagen über die Optimierung von Organisation sind nur schwer möglich¹⁰. Es spricht vieles dafür, dass es das eine richtige System nicht gibt, dass die Länder gut beraten sind, bei ihren jeweiligen Mischsystemen zu bleiben, aber die einzelnen Zuordnungen innerhalb ihres jeweiligen Systems zu überprüfen.

So will ich mich denn darauf beschränken, Einschätzungen darüber abzugeben, ob und wie sich die Aufgabenverteilung im Bildungswesen in den umstrittenen Bereichen aus meiner Sicht bewährt hat, insbesondere ob der Bund die ihm in der Geschichte der Bundesrepublik zunehmend zugewachsenen Aufgaben sinnvoll erfüllt hat. Ich verzichte in diesem Zusammenhang darauf, meine persönlichen Ansichten zu Fragen, die in der Bundesstaatskommission gar nicht thematisiert worden sind, mitzuteilen¹¹.

1. Bildungsplanung nach Art. 91b GG

Zwar ist es zu einer gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern nicht gekommen; die in unzähligen Modellprogrammen umgesetzte Anregungsfunktion der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung ist jedoch aus der Bildungsgeschichte der Bundesrepublik nicht wegzudenken. Sie sollte erhalten bleiben. Dafür bedarf es nun allerdings des Art. 91 b GG nicht. Es kommt hinzu, dass neuerdings Elemente einer informativen Bildungsplanung in der Form der gemeinsamen Bildungsberichterstattung ins Leben gerufen worden sind; doch auch hierfür bedarf es des Art. 91 b GG nicht. Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen, notfalls sogar eine Parallelgesetzgebung erzielen dieselben Wirkungen. Andererseits ist Art. 91 b GG eine Kann-Bestimmung, deren Umsetzung Einzelvereinbarungen voraussetzt. Sie ist also unschädlich und kann erhalten bleiben. Die Länder sollten darauf verzichten, ihre Streichung zu verlangen; es hängt sowieso alles von ihrer Mitwirkungsbereitschaft ab. Der Bund sollte andererseits darauf verzichten, ihre Konkretisierung und Effektuierung zu verlangen.

2. Kinder- und Jugendhilfe nach Art. 74 I Nr. 7 GG

In der Schlussphase der Arbeit der Bundesstaatskommission war die Überführung der Kinder- und Jugendhilfe in Länderhand nicht mehr Thema; deshalb spricht einiges dafür, jetzt nicht mehr daran zu rühren. Ein Urteil über die Geschichte der Kinder- und Jugendhilfe in der Bundesrepublik wird eine überwiegend positive Beurteilung der Leistungen des Bundes ergeben. Die Entwicklung

10 Huber, Anm. 10 S. 41f.

11 Sie sind in den Protokollen von Anhörungen des Bundestagsausschusses für Bildung und Forschung sowie des Schulausschusses des Hessischen Landtages nachzulesen.

der Kindertagesbetreuung verdanken wir – wenn auch mit einer „Nachhilfe“ des Bundesverfassungsgerichts – dem Bund. Das neue Paradigma der Kinder- und Jugendhilfe – von der polizeilichen Gefahrenabwehr zur familienorientierten Hilfe – konnte sich nur bundesweit entwickeln. Die Umgestaltung der Fürsorgeerziehung zu den Hilfen zur Erziehung einschließlich der Abschaffung der geschlossenen Unterbringung geht auf starken Bundeseinfluss zurück. Hinzu kommen die zahlreichen Modelle, die der Bund aufgrund seiner Anregungsfunktion gefördert hat und die die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe vorangetrieben haben. Zwar ist alles in Ländern vorausgedacht und ausprobiert worden; doch die Breitenwirkung beruht auf Bundeseinfluss. Andererseits ist nicht einzusehen, warum die Jugendarbeit so stark durch den Bund beeinflusst werden muss, warum Organisation und Verfahren durch den Bund geregelt werden müssen, u.a.m. Mit anderen Worten: Wenn die bestehende Bundeskompetenz erhalten bleiben soll, spricht einiges dafür, sie um Zugriffsrechte der Länder zu ergänzen, die ihnen Abweichungsmöglichkeiten eröffnen. Dies kann im Zweifel jedoch auch ohne Verfassungsänderung durch Öffnungsklauseln erreicht werden.

3. Schule

Wider allen Anschein – so stark wie in der PISA-Debatte der vergangenen drei Jahre war die Kritik am deutschen Schulwesen schon lange nicht mehr – steht die Verteilung der Kompetenzen im Schulwesen nicht eigentlich zur Diskussion. Die Länder haben die spontanen Forderungen des Bundes nach einer Festlegung bundeseinheitlicher Bildungsstandards durch den Bund erfolgreich abgewehrt und im Rahmen der KMK bundesweite Bildungsstandards geschaffen. In der Bundesstaatskommission war die Schule deshalb zu recht kein Thema. In der Tat, man kann sich nicht vorstellen, dass die Leistungen der deutschen Schülerinnen und Schüler besser gewesen wären, wenn es eine Bundeskompetenz im Schulwesen gegeben hätte.

4. Berufliche Bildung nach Art. 74 I Nr. 11 GG

Die Bundeskompetenz im Bereich der Berufsausbildung, die auf dem „Recht der Wirtschaft“ nach Art. 74 I Nr. 11 GG beruht, mag zwar fragwürdig sein; man kann jedoch nicht sagen, dass die Probleme der beruflichen Bildung durch die Länder besser gelöst worden wären. Das Problem ist unlösbar: Der Sachzusammenhang der gesamten beruflichen Bildung mit der allgemeinen Bildung spricht für eine Erstreckung der Landeskompetenz auf die Berufsbildung insgesamt unter Leugnung der eindeutig ökonomischen Funktionen der Berufsausbildung; die Anerkennung eben dieser ökonomischen Funktionen spricht andererseits für die Einbeziehung der schulischen Berufsausbildung in die wirtschaftliche begründete Bundeskompetenz. In dieser Lage spricht alles gegen eine verfassungsrechtliche Klarstellung und für die Erhaltung des Status quo.

5. Hochschulwesen nach Art. 75 I Nr. 1a GG

Der Bund hat seine Rahmenkompetenz in der Vergangenheit schlecht genutzt. Die Regelungen des Zugangsrechts und der Hochschulverfassung – um nur die wichtigsten Regelungsbereiche zu nennen – waren unbefriedigend. Warum sollte es der Bund in Zukunft besser machen? Es ist eindeutig, dass das Ende des deutschen Berechtigungswesens nahe ist. In Zukunft werden Abschlüsse Zugänge nicht mehr garantieren, sondern das Bildungswesen und das Beschäftigungssystem werden die jeweiligen Zugänge selbständig regeln. Wenn das aber so ist bzw. so werden wird, welche Legitimation hat dann der Bund, die Regelung von Zugang und Abgang festzulegen? Die Qualität von Ausbildungsgängen wird in Zukunft nicht mehr von Staatskommissaren, sondern von privaten Akkreditierungsinstitutionen bestimmt werden. Was soll da eine Bundeskompetenz? Im Grunde ist also der Streit, an dem die Bundesstaatskommission insgesamt vorläufig gescheitert ist, vollständig überflüssig. Es ist ziemlich egal, ob der Bund oder ob die Länder den Niedergang der ruhmreichen deutschen Universität beenden und sie zu neuer Blüte führen. Es lässt sich jedenfalls nicht sagen, wer das besser kann.

6. Hochschulbau nach Art. 91 a I Nr. 1 GG

Obwohl der Bund im Rahmen der Hochschulbauförderung sicherlich ein Motor der Entwicklung gewesen ist, kann man nicht sagen, dass der Ausbau und Neubau der deutschen Hochschulen seit den frühen siebziger Jahren ein Werk des Bundes gewesen sei. Hätten die Länder das Geld über eine Steuerverteilung erhalten, sähen die deutschen Hochschulen genauso aus. Es spricht also alles dafür, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aufzugeben und den Hochschulbau den Ländern zu überlassen.

7. Beamten(besoldungs)recht nach Art. 74 a und 75 I Nr. 1 GG

Die von der Bundesstaatskommission in dieser schwierigen Frage erzielte Einigung ist so wichtig, dass sie allein die Verabschiedung der Reform rechtfertigt: Der Bund regelt durch Zustimmungsgesetz die Statusfragen des gesamten Beamtenrechts und die Länder regeln die Laufbahnen, die Besoldung und die Versorgung ihrer Beamten. Das ist eine klare und überzeugende Lösung nach Jahrzehnten des Streits.

8. EU-Vertretung in Landesangelegenheiten nach Art. 23 VI GG

Es trifft einfach nicht zu, dass jedes Bundesland die Bundesrepublik in Bildungsangelegenheiten auf EU-Ebene besser vertreten kann als der Bund. Es ist im internationalen Recht abwegig, dass Teilstaaten den Gesamtstaat im internationalen Verkehr vertreten. Eine interne Bindung der Vertretung durch den Bund an die Länderinteressen ist möglich und zugesagt. Art. 23 VI GG hat keine Legitimation.

Das Ergebnis dieser Revue ist eindeutig: Die Bundesstaatskommission hat eine großartige Arbeit geleistet. Das Scheitern der Kommissionsarbeit insgesamt an drei Problemen im Bereich des Bildungswesens ist grotesk: Die Erhaltung von Art. 91 b GG in der gegenwärtigen Form ist unschädlich; die Länder sollten auf der Abschaffung nicht bestehen und der Bund sollte eine Konkretisierung und Verfestigung nicht anstreben. Der Kampf um Zugang und Abgang sowie um die Qualität der Hochschulen findet im falschen Saale statt, weil die Hochschulen letztlich entscheiden und weil es deshalb unbedeutend ist, ob der Bund oder die Länder dies regeln. Die Position der Länder in der EU-Frage ist unhaltbar und sollte deshalb aufgegeben werden. Die große Reform des Föderalismus an diesen Fragen scheitern zu lassen, ist unverständlich und verantwortungslos.

Arbeit und Ergebnisse der Föderalismuskommission im Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

Iris Kemmler

A. Die Föderalismuskommission und ihre Aufgabenstellung im Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

Nachdem in der Bundesrepublik Deutschland über viele Jahre Strukturen und Aufgaben des Föderalismus diskutiert wurden, wurde von Bundestag und Bundesrat Mitte Oktober 2003 eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission) eingesetzt¹. Unter dem Vorsitz von Franz Müntefering und Edmund Stoiber arbeiteten jeweils 16 Mitglieder des Bundestags und des Bundesrats mit beratenden Mitgliedern der Bundes- und der Landesregierungen, ständigen Gästen der kommunalen Spitzenverbände und Sachverständigen zusammen. Das monatlich zusammentreffende Plenum gliederte sich in die Arbeitsgruppen „Finanzwesen“ einerseits und „Zuständigkeit und Verfahren zur Gesetzgebung“ andererseits.

Zu Beginn der Kommissionsarbeit stand fest, dass der Föderalismus in der jetzigen Form mehr Hindernisse schafft als Nutzen bringt und die Chancen eines gegliederten, dezentralen Staats nicht zu nutzen vermag. Die Kommission sollte Vorschläge erarbeiten, wie die Regeln über das Zusammenwirken von Bund und Ländern verändert werden müssen, damit ein effektiverer Gesetzeserlass und -vollzug unter Berücksichtigung der Finanzierungsfragen möglich wird.

Zwei zentrale Bereiche der Föderalismusdebatte wurden aus der Arbeit der Kommission ausgeklammert: die Neugliederung der Bundesländer und die Reform des Finanzausgleichs. Beide Gebiete beinhalten zahlreiche unüberwindliche Reibungspunkte, an denen das gesamte Projekt schon in der Entstehungsphase hätte scheitern können.

Am 17. Dezember 2004 sollte die Föderalismuskommission ihre Ergebnisse präsentieren. Trotz weitgehend erzielter Einigung über zahlreiche Themenbereiche scheiterte ein Gesamtreformkonzept zur Änderung des Grundgesetzes in letzter Minute. Unabhängig von den Gründen des Scheiterns der Kommission hinsichtlich eines Gesamtergebnisses kann für den Themenbereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern festgestellt werden, dass seine konkreten Ergebnisse eng verknüpft sind mit den Resultaten aus den anderen Sachbereichen. Es kann hier nur dargestellt werden, wie sich die Diskussion der Finanzthemen entwickelt hat und welche Auswirkungen die im Dezember 2004 bestehenden Optionen gehabt hätten.

1 Einsetzungsbeschlüsse BT-Drs. 15/1685 und BR-Drs. 750/03.

Die Themen innerhalb der Arbeitsgruppe „Finanzen“ gliederten sich in sechs Bereiche. Dies sind die Kostenfolge von Bundesgesetzen, die Mischfinanzierungen, eine Steuerautonomie für die Länder, die Steuerverwaltung, Haftungsfragen gegenüber der Europäischen Union und der nationale Stabilitätspakt.

B. Kostenfolge von Bundesgesetzen

I. Kostenlast für den Vollzug von Bundesgesetzen

Nach Art. 83 GG sind die Länder für die Ausführung von Bundesgesetzen zuständig. Das bedeutet, dass nicht derjenige, der die Gesetze schafft, auch für deren Vollzug verantwortlich ist. Vielmehr liegt die Zuständigkeit für die Ausführung von Gesetzen grundsätzlich bei den Ländern.

Jedoch liegt nicht nur die praktische Ausführung der Bundesgesetze bei den Ländern, sondern auch die finanzielle Kostenlast hierfür. Ausgangspunkt für die Frage, wer die Kosten für die Ausführung der staatlichen Aufgaben zu tragen hat, ist Art. 104a GG. Dort wird in Abs. 1 vorgeschrieben, dass Bund und Länder jeweils gesondert die Ausgaben zu bezahlen haben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Die Vorschrift knüpft an die Ausgabenverursachung durch Verwaltungsvollzug, nicht durch Gesetzgebung an². Die damit zwischen Vollzug von Gesetzen und Zahlungspflicht aufgestellte Verknüpfung wird mit dem Begriff des Konnexitätsprinzips bezeichnet. Art. 104a Abs. 5 GG sagt aus, dass dies für die Verwaltungskosten ohne Ausnahmen zu gelten hat, wogegen die Abs. 2 und 3 Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip für die Zweckausgaben bei der Auftragsverwaltung und bei Geldleistungsgesetzen vorsehen.

Die Konnexität zwischen Gesetzesvollzug und Zahlungspflicht aus Art. 104a Abs. 1 GG hat zur Folge, dass die Länder die Kosten der Ausführung von Bundesgesetzen tragen. Der Bund kreiert damit Normen, die finanzielle Folgen für die Länder haben. Es gilt nach dem Grundgesetz nicht der Grundsatz „wer bestellt, bezahlt!“, sondern „wer ausführt, bezahlt!“.

Eines der Hauptziele der Föderalismuskommission war es, die Blockademöglichkeiten des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren zu reduzieren. Dafür wurde intensiv eine Reform der Art. 84 f. GG diskutiert, die einer der Hauptauslöser für Zustimmungspflichten des Bundesrats sind. Würde durch eine Reform der Art. 84 f. GG das Mitbestimmungsrecht der Länder durch den Bundesrat für zahlreiche Bundesgesetze - auch für diejenigen mit großen Kostenfolgen - wegfallen, müssten die Länder nach Art. 104a GG die Kosten für diese Gesetze tragen, ohne eine Möglichkeit zur Gegenwehr oder ein Recht zur Kompensation

2 Zu den Reformbestrebungen von der Vollzugskausalität zur Gesetzeskausalität zu wechseln z.B. F. Kirchhof, Gutachten D zum 61. Deutschen Juristentag; a.A. Selmer, NJW 1996, S. 2062, 2064 ff.

dieser Kosten durch den Bund zu haben. Der Bund könnte dann durch Bundesgesetze erhebliche Kostenlasten für die Länder schaffen, die diesem Vorgehen wehrlos ausgeliefert wären. Die Länder waren daher in der Föderalismuskommission von Anfang an nicht bereit, über eine Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze zu verhandeln, wenn nicht gleichzeitig das Thema der Kompensation der Kostenfolgen von dann zustimmungsfreien Bundesgesetzen geregelt würde³.

II. Vorschläge während der Verhandlungen

Grundsätzlich boten sich als Ausgleich für den Verlust des Vetorechts des Bundesrats durch Reform der Art. 84 f. GG für kostenintensive Bundesgesetze vier Wege an.

1. Gesetzeskausalität

Erstens könnte vom Prinzip der Konnexität zwischen Ausführungspflicht und Kostentragungspflicht in Art. 104a Abs.1 GG auf eine Konnexität zwischen Gesetzgebung und Kostentragungspflicht gewechselt werden. Das würde bedeuten, dass der Bundesgesetzgeber auch für die Kosten, die durch seine Gesetze verursacht werden, aufkommen muss. Dann würde der Grundsatz gelten, "wer bestellt, bezahlt!". Diese Reform hin zur Gesetzeskausalität wurde schon vor vielen Jahren gefordert⁴, hat sich aber politisch nicht durchsetzen können. Auch im Laufe der Beratungen der Kommission zeigte sich rasch, dass dieser radikale Systemwechsel keine Aussicht auf Erfolg hatte⁵. Hauptbedenken dabei waren die fehlende Einflussmöglichkeit des Bundes auf die Art und Weise der Ausführung der Bundesgesetze und seine dennoch bestehende finanzielle Einstandspflicht⁶ und die Schwierigkeiten bei der Erfassung der tatsächlich entstehenden Kosten für die einzelnen Länder⁷.

2. Finanzielle Lösung über Umsatzsteuerverteilung

Zweitens könnten finanzielle Lasten der Länder durch kostenintensive Bundesgesetze über die Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 4 GG ausgeglichen werden. Für die Umsatzsteuerertragsverteilung gilt, dass diese durch einfaches Gesetz nach § 1 Finanzausgleichsgesetz nach aktuellem Bedarf von Bund und Ländern geregelt wird und demnach bei verändertem Bedarf der Länder aufgrund von kostenintensiven Bundesgesetzen angepasst werden könnte.

3 Positionspapier der Ministerpräsidenten, Kommission-Drs. 45, S. 2.

4 Z.B. F. Kirchhof, Gutachten D zum 61. Deutschen Juristentag.

5 Benz, Kommission-Drs. 28, S. 7 f.; Meyer, Kommission-Drs. 27, S. 4.

6 Vgl. z.B. Meyer, Kommission-Drs. 20, S. 12; Scharpf, Kommission-Drs. 29, S. 9 befürchtet sogar das Einführen von Weisungsrechten als Ausgleich hierfür.

7 Scharpf, Kommission-Drs. 29, S. 9; Huber, Kommission-Drs. 31, S. 9.

Die Umsatzsteuer ist als Finanzquelle sehr gut geeignet, weil sie von konjunkturellen Schwankungen im Gegensatz zu anderen Einnahmequellen des Staats relativ unabhängig ist und ihr Aufkommen wegen des tendenziell stattfindenden Übergangs von direkten zu indirekten Steuern ein wachsendes Volumen vorhersehen lässt. Nachteil dieses Systems ist, dass für eine Veränderung der Verteilung der Steuererträge eine „wesentlich“ andere Entwicklung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben der Länder vorliegen muss. Außerdem sind bei der Beurteilung dieses Tatbestandes nicht nur die Kostenfolge von Bundesgesetzen sondern die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder entscheidend⁸. Zudem wird die Reaktionsgeschwindigkeit durch Änderung des Gesetzes über die Höhe der Deckungsquoten als zu langsam angesehen⁹. Hinzu kommt, dass dieses Modell zwar die Blockademöglichkeiten des Bundesrats in den Art. 84 f. GG auflösbar macht, jedoch keine Kostenerstattungspflicht des Bundes direkt aus der Verfassung schafft, sondern lediglich eine politische oder einfachrechtliche Bindung zum Ausgleich der neu entstandenen Kosten innerhalb der Umsatzsteuerverteilung für den Bund schafft. Dieses Modell wurde daher innerhalb der Kommission nach einiger Zeit nicht mehr favorisiert.

3. Finanzielle Lösung über Kostenerstattungspflicht des Bundes

Als dritte Variante könnte man für Bundesgesetze mit Kostenfolgen für die Länder eine Verpflichtung des Bundes einführen, die Kosten dieser ohne Zustimmung des Bundesrats zustande gekommenen Gesetze den Ländern zu erstatten¹⁰. Dafür könnte Art. 104a Abs. 3 GG verändert werden, so dass nicht nur Gesetze, die Geldleistungspflichten für die Länder schaffen, sondern auch andere kostenintensive Bundesgesetze mit einer Kostentragungspflicht des Bundes bedacht werden. Auch nach diesem Modell würde die Beseitigung der Blockade durch den Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren möglich. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass eine Steigerung der Kosten durch spätere Bundesgesetze laufend ausgeglichen werden müsste. Mit der bloßen Erweiterung des Art. 104a Abs. 3 GG würde die Struktur des Grundgesetzes im Gegensatz zur Änderung des Umsatzsteuerausgleichs und der Einführung einer zusätzlichen Zu-

8 Vgl. Meyer, Kommission-Drs. 20, S. 11. Als weiterer Vorschlag wurde eingebracht, einen separaten „Lastenausgleich“ für die Kostenfolgen zu schaffen, der neben dem Finanzkraftausgleich der Länder nach Art. 107 Abs. 2 GG stehen soll. Vgl. Benz, Kommission-Drs. 28, S. 9.

9 Scharpf, Kommission-Drs. 29, S. 9.

10 Alternativ wurde vorgeschlagen, keine generelle Erstattungspflicht des Bundes einzuführen, sondern nur für „erhebliche“ Kosten, deren Vorliegen im Zweifel durch ein Schiedsgericht festgestellt werden sollte. So Meyer, Kommission-Drs. 27, S. 5 ff.

stimmungspflicht des Bundesrats außerhalb der Art. 84 f. GG nur geringfügig verändert.

Jedoch wurden gegen die Ausweitung des Art. 104a Abs. 3 GG Bedenken laut, da er die Länder in vielen Bereichen in die Auftragsverwaltung bringe, wenn den Bund eine bestimmte Quote der Kosten trifft. Daher wurde auch für einen von Art. 104a Abs. 3 GG unabhängigen Kostenerstattungsanspruch plädiert¹¹.

4. Politische Lösung über neuen Zustimmungstatbestand für den Bundesrat

Das vierte Modell zur Bewältigung des Problems der Wahrung der Länderinteressen bei kostenintensiven Bundesgesetzen wäre die Einführung einer neuen Zustimmungspflicht des Bundesrats innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens¹². Nach der Streichung der die Zustimmungspflichten in Art. 84 f. GG auslösenden Tatbestände kann die Kostenfolge eines Bundesgesetzes als neuer Auslöser für eine Zustimmungspflicht eingeführt werden.

Um mit dem zusätzlichen Zustimmungsrecht des Bundesrats nicht die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze trotz Reform der Art. 84 f. GG weiter zu erhöhen, war eine Begrenzung auf wesentliche Kostenfolgen notwendig. Die Einführung des Tatbestandsmerkmals "erheblich" oder "wesentlich" als unbestimmte Rechtsbegriffe macht eine klare Entscheidung über die Zustimmungsschwelle aber unmöglich. Als zweite Alternative wurde die summenmäßige oder gemessen am Haushaltsvolumen prozentuale Zustimmungsschwelle besprochen. Hier besteht aber die Gefahr, dass Gesetzesvorhaben geteilt werden, um genau diese Schwelle jeweils zu verhindern. Daher wurden letztendlich Formulierungen diskutiert, die an einer inhaltlichen Anknüpfung orientiert waren. Das bedeutet, dass die Zustimmungspflicht nicht bei bestimmten Kosten ausgelöst wird, sondern bei der Übertragung bestimmter inhaltlicher Aufgaben an die Länder. Die Zustimmungspflicht sollte in Art. 104a GG als neuer Absatz 3a oder in Art. 84 Abs. 1 GG eingeführt werden. Hier ergaben sich für den „neuen“ Tatbestand für ein Zustimmungsrecht des Bundesrats bei kostenintensiven Bundesgesetzen zwei Ansätze.

Der Bund wollte eine Zustimmungspflicht der Länder einführen, soweit Bundesgesetze „Ansprüche Dritter auf Erbringung von erheblichen Geld- oder geldwerten Sachleistungen begründen“¹³. Die Länder dagegen wollten solche Bundesgesetze erfassen, die „nicht nur verwaltungsverfahrensbegleitende

11 Meyer, Kommission-Drs. 66, S. 4.

12 Z.B. Meyer, Kommission-Drs. 20, S. 13.

13 PAU 6/0010, S. 1 (Anlage 32 zu Protokoll 6. Sitzung Arbeitsgruppe „Finanzbeziehungen“ vom 29.10.04).

Pflichten der Länder zur Erbringung von Dienst-, Sach- oder Geldleistungen begründen oder Personal- oder Sachstandards für ihren Vollzug festlegen“¹⁴.

Eine Studie des Bundesministeriums für Finanzen ergab jedoch, dass nach der Formulierung der Länder ein sehr hoher Anteil der Bundesgesetze, für die man gerade die Zustimmungspflicht in Art. 84 GG streichen wollte, wieder aufleben würde. Dies lief dem Reformziel der Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze auf 30-40% zuwider. Daher einigte man sich am Ende auf den Bundesvorschlag¹⁵.

III. Bewertung des Entwurfs eines neuen Art. 104a Abs. 3a GG

Es ist bedauerlich, dass bei der grundsätzlichen Weichenstellung zwischen finanzieller oder politischer Lösung anstelle der Einführung eines neuen Zustimmungsrechts des Bundesrats der Weg einer Kostentragungspflicht des Bundes nicht weiter verfolgt wurde. Dies hätte die den Reformzielen der Kommission am nächsten kommende Lösung dargestellt, da sie eine Entflechtung zwischen Bund und Ländern, die Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze ohne eine Erhöhung auf dem Hintertreppchen der Kostenfolgen und die Vermeidung einer Einführung weiterer Bundesauftragsverwaltung bewirkt hätte. Jedoch wäre für diesen „Königsweg“ die beste praktische Lösung gewesen, die Verteilung der Umsatzsteuer jeweils anzupassen. Wegen derer Unflexibilität und der generellen Angst der Kommission, das Thema der Steuerverteilung anzutasten, wurde dies wieder verworfen. Möglicherweise kann noch zu dem Ansatz zurückgekehrt werden, eine Kostenerstattungspflicht in einem veränderten Art. 104a Abs. 3 GG ohne Konsequenz der Auftragsverwaltung einzuführen.

Es bleibt zu hoffen, dass bei der Wiederaufnahme der Verhandlungen die Formulierungen des neuen Zustimmungstatbestands in Art. 104a Abs. 3a GG nicht zu einer Erhöhung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze führt. Bemerkenswert ist, dass in einem Begleittext zu dem neuen Zustimmungstatbestand der Begriff der „Dienstleistung“, der im Länderentwurf noch mit enthalten war, in vielen Bereichen einer „Sachleistung“ gleichgestellt wird¹⁶. Den Begriff der Dienstleistung wollte der Bund aber nicht im Grundgesetztext verwenden, weil er als zu weit angesehen wurde. Der Begleittext sollte dann in die Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes aufgenommen werden, um als verbindliche Auslegungsregel für spätere Zweifelsfälle zu dienen.

Sollte es zu der Einführung des neuen Tatbestandes kommen, so müssen hier auch die Belange der Kommunen bedacht werden: Werden schon bei den kom-

14 Kommission-Drs. 74, S. 4.

15 Kommission AU 0104, Vorentwurf für Vorschlag der Vorsitzenden vom 13.12.04, S. 3.

16 Kommission AU 0104, Vorentwurf für Vorschlag der Vorsitzenden vom 13.12.04, Anhang, S. 1.

munalen Körperschaften liegende Aufgaben durch Bundesgesetz erweitert, können zwar die Länder mit ihrer Drohung des Vetos im Bundesrat dies beeinflussen; die Kommunen können aber aus den jeweiligen Landesverfassungen, in denen eine Kostenerstattungspflicht bei Übertragung von Aufgaben durch die Länder geregelt ist, keine Erstattungsansprüche geltend machen, da der Bund derjenige ist, der die Aufgaben erweitert. Die Länder haben wegen der bei den Kommunen verbleibenden Kosten kein hohes Interesse, ihre Zustimmung zu solchen Gesetzen zu verweigern¹⁷.

C. Mischfinanzierungen

I. Mischfinanzierungen nach dem Grundgesetz

Der Bund und die Länder können nach dem Grundgesetz einige Aufgaben gemeinsam finanzieren. Mit diesen Regelungen wird der sonst geltende Grundsatz, dass die Finanzierung von Aufgaben zwischen Bund und Ländern getrennt sein sollte, durchbrochen. Die Fälle der Mischfinanzierung liegen bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG (Hochschulbau, Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur und des Küstenschutzes), bei der Zusammenarbeit bei Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91b GG und bei den Finanzhilfen des Bundes an die Länder für bestimmte Investitionsmaßnahmen nach Art. 104a Abs. 4 GG vor. Die Mischfinanzierungen stehen schon seit langem in der Kritik, da sie finanzielle Verflechtungen mit gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Bund und Ländern und enormen Verwaltungsaufwand schaffen. Letzteres ist insbesondere bei den Gemeinschaftsaufgaben gegeben, da dabei ein aufwändiges Verfahren für die Rahmenplanung notwendig wird und nicht nur der Bund mit dem einzelnen Land in Verhandlungen steht, sondern alle Länder mitsprechen können. Andererseits könnten viele Projekte der Länder in diesen Bereichen ohne die Mitfinanzierung durch den Bund nicht verwirklicht werden.

II. Vorschläge und Ergebnisse während der Verhandlungen

Das Thema der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG und der Zusammenarbeit nach Art. 91b GG hat zwei Aspekte: der eine ist die Verteilung der Verwaltungszuständigkeit für die bisher als Gemeinschaftsaufgaben definierten Bereiche. Der andere ist die Frage der Finanzierung dieser Aufgaben, sollten sie aus der gemeinsamen finanziellen Verantwortung von Bund und Ländern herausgenommen werden. Diese finanzielle Kompensation für die Länder, deren bisher vom Bund mitgetragenen Projekte dann ohne Bundesmittel auskommen müssten, war bis zum Schluss methodisch und in der Sache innerhalb der Kom-

17 Vgl. Henneke, Kommission-Drs. 79; Huber, Kommission-Drs. 31, S. 8.

mission umstritten¹⁸. Art. 104a Abs. 4 GG spielte in der Diskussion eine große Rolle, weil er als möglicher Ansatzpunkt für die Kompensation eventuell entfallender Bundesanteile an der Finanzierung der bisher gemeinsam finanzierten Aufgaben (Art. 91a, 91b GG) gesehen wurde¹⁹.

Zum ersten Aspekt, der neuen Zuständigkeitsverteilung für die Gemeinschaftsaufgaben, ging man zu Beginn in der Kommission von einem Konsens darüber aus, dass die Gemeinschaftsaufgaben weitgehend aufgegeben werden sollten. Von den sechs gemeinsam finanzierbaren Aufgaben sollten nur zwei, der Küstenschutz und die Forschungsförderung, erhalten bleiben. Von den restlichen vier sollten die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Hochschulbaus gegen Kompensation abgeschafft werden, die Bildungsstandards sollten ganz herausgenommen werden²⁰. Jedoch zeigte sich später, dass der Bund diese Lösung nicht mittragen würde. Am Ende wurden nur die Aufgabe des Hochschulbaus (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) und die Zusammenarbeit bei Bildungsstandards (Art. 91b GG) im Konsens gestrichen.

Zum zweiten Aspekt, der finanziellen Kompensation der ehemaligen Gemeinschaftsaufgaben, wurden unterschiedliche Positionen vertreten²¹.

Einerseits sollten die Kompensationen durch Zuschüsse des Bundes in Art. 104a Abs. 4 GG geregelt werden²². Die Vorschläge zu Art. 104a Abs. 4 GG neu unterschieden sich in ihrem Wortlaut und Mechanismus erheblich. So sah das sächsische Kompensationsmodell eine Kompensation nach einem Bedarfsindikator der einzelnen Länder vor, der durch mehrere Faktoren (z.B. BIP, Einwohnerzahl) zusammengesetzt ist²³. Die Länder dagegen gingen davon aus, dass die bisher ausreichenden Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Land für Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG durch das Erfordernis eines zustimmungspflichtigen Gesetzes ersetzt werden sollen²⁴.

Nach einer anderen Position sollte außerhalb des Art. 104a Abs. 4 GG über die Umsatzsteuerverteilung ein Ausgleich geschaffen werden²⁵. Wiederum andere schlugen vor, in einem neuen Art. 104b GG die Tatbestände der Art. 91a, 91b

18 Vgl. Protokoll 6. Sitzung Arbeitsgruppe „Finanzbeziehungen“ vom 29.10.04, S. 11 ff.

19 Meyer, Kommission-Drs. 20, S. 8.

20 Positionspapier der Ministerpräsidenten, Kommission-Drs. 45, S. 4.

21 Letztendlich betraf dies dann nur den Hochschulbau.

22 Meyer, Kommission-Drs. 20, S. 7 f. und Kommission-Drs. 27, S. 3; Sächsisches Kompensationsmodell, Kommission-Drs. 56.

23 Sächsisches Kompensationsmodell, Kommission-Drs. 56.

24 Unterrichtung über die Ministerpräsidentenkonferenz am 14.9.04, Kommission-Drs. 74, S. 2.

25 Ministerpräsident Teufel, Kommission-Drs. 53.

und 104a Abs. 4 GG zu kombinieren²⁶. Für alle Kompensationsmodelle war streitig, an welchen Referenzzeitraum für die Höhe der Kompensation angeknüpft werden sollte.

Die universelle Lösung der Änderung der Umsatzsteuerverteilung wurde bald verworfen und das Modell eines neuen Art. 104a Abs. 4 GG favorisiert. Sein genauer Wortlaut stand bis zum Ende der Verhandlungen noch nicht fest.

III. Bewertung der Kompromisse

Das Ergebnis hinsichtlich der Zuständigkeiten ist sehr ernüchternd. In diesem Punkt hat die Kommission ihr Ziel verfehlt, weil sie anstatt zu entflechten und Zuständigkeiten für die Länder zu erweitern, das Gegenteil erreicht hat²⁷. Die tatsächliche Umsetzung der Regelung des finanziellen Ausgleichs durch Erweiterung der Bundeshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG neu wäre nicht zu begrüßen. Die bisherige Funktion des Art. 104a Abs. 4 GG war es, nur in Notfällen eine Mitfinanzierung durch den Bund, und damit auch ein „Hineinregieren in der Sache“ zu ermöglichen. Wenn Art. 104a Abs. 4 GG allerdings als Kompensationsnorm herangezogen wird, sobald innerhalb der Föderalismusreform Aufgaben vom Bund auf die Länder übertragen werden, so wird er zu einem Auffangtatbestand und schafft Möglichkeiten zur finanziellen Verflechtung, die gerade beseitigt werden sollten²⁸. Insbesondere sollte bei einer Aufgabenübertragung vom Bund auf die Länder auch die Finanzierung dieser Aufgabe dauerhaft neu geregelt sein, und nicht wie bei einer Verortung in Art. 104a Abs. 4 GG von einem jährlich im Ermessen des Bundes liegenden Haushaltsgesetz abhängig sein²⁹. Leider haben sich diese Bedenken wohl am Ende nicht durchsetzen können.

Es kann davon ausgegangen werden, dass mit dem neuen Art. 104a Abs. 4 GG Finanzhilfen des Bundes, die man eigentlich wegen der drohenden Einflussnahme des Bundes reduzieren wollte, ausgedehnt würden.

26 Kröning/Runde, Kommission-Drs. 57 neu.

27 Protokoll 6. Sitzung Arbeitsgruppe „Finanzbeziehungen“ vom 29.10.04, F. Kirchhof, S. 25; Stenografischer Bericht, 10. Sitzung der Kommission am 4.11.04 (nichtöffentlich), F. Kirchhof, S. 260 f.; Huber, S. 261; Ministerpräsident Teufel, S. 264.

28 Stenografischer Bericht, 10. Sitzung der Kommission am 4.11.04 (nichtöffentlich), F. Kirchhof, S. 261; Ministerpräsident Koch, S. 262.

29 Stenografischer Bericht, 10. Sitzung der Kommission am 4.11.04 (nichtöffentlich), F. Kirchhof, S. 261.

D. Stärkung der Befugnisse der Länder im Bereich der Steuergesetzgebung und Steuerverteilung

I. Auseinanderfallen von Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit für einzelne Steuerarten

Nach den Regelungen des Grundgesetzes folgt die Kompetenz zur Steuergesetzgebung nicht der Ertragshoheit im jeweiligen Steuerbereich. Für die so genannten Gemeinschaftssteuern, Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer, hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz inne, der Ertrag dieser Steuern steht aber Bund und Ländern gemeinsam zu. Daneben gibt es Steuerarten wie z.B. die Erbschaft- oder Kraftfahrzeugsteuer, für deren Regelung der Bund zuständig ist, deren Erträge aber nur den Ländern zugerechnet werden. Als weitere Verflechtung zwischen Bund und Ländern im Steuerbereich kommt neben dem Auseinanderfallen von Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz eine Zustimmungspflicht des Bundesrats nach Art. 105 Abs. 3 GG zu den Gesetzen über die Gemeinschaftssteuern hinzu.

II. Trennsystem, Steuerautonomie der Länder und Steuertausch in der Diskussion

Wegen des grundsätzlichen Ziels der Föderalismuskommission, den Ländern mehr Autonomie zu verschaffen, Verflechtungen von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern aufzubrechen sowie die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren, wurden innerhalb der Arbeitsgruppe drei Themenschwerpunkte diskutiert. Zum einen wurde überlegt, die Gemeinschaftssteuern zugunsten eines „Trennsystems“ abzuschaffen. Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer sollten jeweils mit Gesetzgebungskompetenz und Ertrag entweder den Ländern oder dem Bund zustehen³⁰.

Zweitens stand die Einführung einer Gesetzgebungskompetenz für die Länder für einzelne Steuern, deren Erträge dann auch den Ländern zustehen sollten, in der Diskussion. Dies wurde z.B. für die Vermögen-, Erbschaft- und Kraftfahrzeugsteuer vorgeschlagen³¹. Damit wäre das Zustimmungsrecht des Bundesrats naturgemäß nur noch bei den verbliebenen Gemeinschaftssteuern bestehen geblieben. Diese Steuerautonomie der Länder sollte dafür sorgen, dass die Länder über eigene Einnahmequellen verfügen und nicht nur im Aufgabenbereich mehr Kompetenzen erhalten. Das Thema der Steuerautonomie der Länder hatte damit zwei Ziele: zum einen eine Verringerung der Zustimmungspflichten des

30 Zu dieser Diskussion vgl. z.B. Meyer, Kommission-Drs. 20, S. 2 f.; Pohl, Kommission-Drs. 21, S. 3; Scharpf, Kommission-Drs. 29, S. 14 ff.

31 Meyer, Kommission-Drs. 20, S. 3; für Vermögens-, Kraftfahrzeug-, Grundsteuer und Spielbankenabgabe Huber, Kommission-Drs. 31, S. 16.

Bundesrats nach Art. 105 Abs. 3 GG, zum anderen eine Erhöhung der Eigenständigkeit der Länder durch Übertragung eigener Finanzquellen auf sie.

Drittens wurde der Tausch von Ertragszuständigkeiten für die Kraftfahrzeug- und Biersteuer von den Ländern zum Bund und der Versicherungsteuer vom Bund zu den Ländern angesprochen.

1. Trennsystem

Das Hauptmodell eines Trennsystems wäre es gewesen, den Ländern die Ertragshoheit der Einkommensteuer zuzusprechen, die Erträge der Umsatzsteuer dagegen beim Bund anzusiedeln. Hiergegen spricht das Erfordernis der bundesweiten Einheitlichkeit dieser Steuerarten, um einen volkswirtschaftlich fragwürdigen Standortwechsel der Steuerpflichtigen zu verhindern. Zudem schaffe eine differenzierte Regelung einzelner Länder einen enormen Verwaltungsaufwand sowohl für Behörden als auch Steuerpflichtige, da im Zweifel komplizierte Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Bundesländern notwendig werden und andere Dokumentationspflichten und Verrechnungstechniken unumgänglich eine untragbare Verkomplizierung des Systems schaffen würden³².

Zudem hätte der Bund keine Veranlassung, einen Verzicht auf die Einkommensteuerkompetenz im Tausch gegen die Erträge aus der Umsatzsteuer zu akzeptieren, da die Umsatzsteuer gestalterisch sehr wenige Freiheiten bietet: Sie ist in Europa weitgehend harmonisiert, ihr Steuersatz ist in seiner Flexibilität nicht mit den Tarifen der Einkommensteuer zu vergleichen, die konjunkturelle Abhängigkeit der Steuerart ist hoch und sie erlaubt es nicht, außersteuerliche Lenkungs-zwecke - wie bei der Gestaltung der Ertragssteuern - einzubauen³³.

Zusätzlich wurde deutlich gemacht, dass eine Aufteilung zwischen Bund und Ländern von Umsatzsteuer einerseits und Einkommensteuer und Körperschaftsteuer andererseits zu einer Gefährdung der angemessenen Finanzausstattung der föderalen Ebenen führen kann. Denn die Umsatzsteuer habe sich im Ertrag von 1996 bis 2002 um 14 Prozent gesteigert, die Einkommensteuer dagegen nur um 4 Prozent³⁴. Eine sichere Haushaltsplanung sei durch diese unterschiedliche Aufkommensentwicklung der Steuerarten bei einem Trennsystem unmöglich³⁵. Für einige Bundesländer wäre der Wegfall der Ergänzungszuweisungen aus dem Umsatzsteueraufkommen, das dann ganz dem Bund zustehen würde, nicht zu verkraften. Eine andersartige Bezuschussung durch den Bund ist wegen der generellen Bedenken finanzieller Abhängigkeiten im föderalen System kein geeig-

32 Pohl, Kommission-Drs. 30, S. 5.

33 Vgl. Meyer, Kommission-Drs. 20, S. 3.

34 Pohl, Kommission-Drs. 21, S. 4.

35 Pohl, Kommission-Drs. 21, S. 4; Benz, Kommission-Drs. 28, S. 13.

neten Ausgleich³⁶. Allein eine Änderung des Finanzausgleichs könnte hier Abhilfe schaffen³⁷. Dieser sollte aber in der Arbeit der Kommission ausgeklammert werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist eine Erhöhung des Anteils der indirekten Steuern im Vergleich zu den direkten Steuern anzustreben. Bei einer Trennung der Ertragshoheiten dieser Steuerarten ist ein Ausgleich bzw. eine Anpassung der prozentualen Anteile der Steuerarten am Gesamtsteueraufkommen nicht mehr möglich³⁸. Das Trennsystem konnte sich aus diesen Gründen nicht durchsetzen.

2. *Steuerautonomie*

Mit der Einführung einer eigenen Gesetzgebungs- und Ertragszuständigkeit für einzelne Steuerarten hätten die Länder dauerhafte Finanzquellen und eine Steigerung ihrer Autonomie erreichen können. Die Konsequenz einer Steuerautonomie der Länder bezüglich Regelungsbefugnis und Ertragszuständigkeit sowohl für die bisherigen Landessteuern als auch bei Abschaffung der Gemeinschaftssteuern wäre das Entstehen eines Steuerwettbewerbs unter den einzelnen Bundesländern. So könnte ein Land um Steuerpflichtige werben, indem es die Steuerregelungen und auch die Steuersätze in bestimmten Bereichen günstiger gestaltet als ein anderes Bundesland. Dieser Steuerwettbewerb wurde einerseits als eine gesunde Entwicklung innerhalb eines aktiven Föderalismus gesehen. Andererseits hat er große Befürchtungen wachsen lassen, dass wirtschaftlich schwächere Länder davon benachteiligt würden und ein „race to the bottom“ zwischen den Bundesländern entstehen könnte, das die finanzschwächeren Länder nicht lange durchhalten könnten³⁹. Für eine Beibehaltung der Bundeskompetenz im Bereich der Steuergesetzgebung wurde auch die Transparenz für den Bürger und damit die Verwirklichung des demokratischen Prinzips hervorgehoben. Nur bei einer einheitlichen Regelung der Steuernormen aus einer Hand seien verfassungsrechtliche Kontrollen der Gesamtbelastung der Bürger, wie z.B. nach dem Halbteilungsgrundsatz, möglich⁴⁰.

Im Laufe der Beratungen wurde deutlich, dass wegen der Bedenken gegen einen starken Steuerwettbewerb nur diejenigen Steuern für eine Länderautonomie geeignet wären, die an ortsgebundene Objekte anknüpfen, d.h. deren Regelungen nicht einen Exodus aus den nachteiliger geregelten Bundesländern nach sich ziehen könnte⁴¹. Jedoch selbst bei diesem eingeschränkten Verhandlungsge-

36 Pohl, Kommission-Drs. 21, S. 5.

37 Pohl, Kommission-Drs. 30, S. 4.

38 Pohl, Kommission-Drs. 21, S. 4.

39 Pohl, Kommission-Drs. 21, S. 6.

40 Huber, Kommission-Drs. 31, S. 15.

41 Scharpf, Kommission-Drs. 29, S. 13 f.

genstand sprachen sich die Ministerpräsidenten der Länder gemeinschaftlich gegen die Einführung von Steuerautonomie für die Länder aus⁴². Dies stand wohl im Gegensatz zur Haltung der Landesparlamente sowie des Bundestags und der Bundesregierung. Dennoch hielten die Länderchefs an dieser Position fest, so dass es keine Ergebnisse zur Steuerautonomie gab.

3. Steuertausch

Als weiterer Ansatzpunkt zur teilweisen Entflechtung von Zuständigkeitsverhältnissen wurde ein Steuertausch zwischen Versicherungsteuer einerseits und Kraftfahrzeugsteuer und Biersteuer andererseits diskutiert, wobei die Länder die Ertragshoheit für die Versicherungsteuer erhalten sollten. Der Bund sollte dafür im Gegenzug die Ertragshoheit über die Kraftfahrzeugsteuer und die Biersteuer bekommen. Hintergrund ist die Konzentration der ökologisch bedeutenden Steuerarten für den Autoverkehr, nämlich Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer, beim Bund. Die Biersteuer als weitgehend europäisch diktierte Steuerart schien beim Bund ebenfalls besser aufgehoben. Dieser Steuertausch wurde stets unter dem wichtigen Vorbehalt diskutiert, dass die Versicherungsteuer in ihrer jetzigen Ausgestaltung nicht wegen europarechtlicher Verstöße aufgehoben werden muss, da ansonsten die Länder bei diesem Tausch leer ausgehen würden. Auch wurde von Seiten der neuen Länder vorgebracht, dass die Kraftfahrzeugsteuer eine stetige Einnahmequelle der Länder darstelle, wohingegen das Aufkommen aus der Versicherungsteuer weniger attraktiv erscheint.

III. Steuertausch als Ergebnis im Dezember 2004

Am Ende der Diskussion einigte sich die Kommission noch auf einen Entwurf, nach dem Art. 106 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Nr. 3 GG so geändert wurden, dass nunmehr die bisher den Ländern zustehende Kraftfahrzeugsteuer dem Bund zugeschlagen wird, dagegen die bisher beim Bund auszahlende Versicherungsteuer den Ländern zusteht⁴³. Damit wurden die Erträge der Kraftfahrzeugsteuer gegen die der Versicherungsteuer getauscht. Die ursprünglich in der Diskussion mit in den Tausch eingeschlossene Biersteuer dagegen verbleibt im Ertrag bei den Ländern.

Zum Thema der Steuerautonomie für die Länder war der Stand der Beratungen bis zum Ende nicht klar. Favorisiert wurde als Ergänzung zu Art. 105 Abs. 2a GG ein bloßes Bestimmungsrecht der Länder über den Steuersatz der sonst in der Kompetenz des Bundes liegenden Grunderwerbsteuer⁴⁴. Damit wurde die

42 Positionspapier Ministerpräsidenten, Kommission-Drs. 45.

43 Kommission AU 0104, Vorentwurf für Vorschlag der Vorsitzenden vom 13.12.04, S. 13.

44 Kommission AU 0104, Vorentwurf für Vorschlag der Vorsitzenden vom 13.12.04, S. 13.

Idee einer Einführung von Steuerautonomie der Länder auf die Befugnis reduziert, die Höhe einer einzigen, an Örtlichkeiten gebundenen Steuerart zu bestimmen. Damit haben sich die Bedenken gegen einen föderalen Steuerwettbewerb durchgesetzt. Hierfür zeichnen insbesondere die neuen Länder verantwortlich. Der Gedanke der Einführung der regionalen Steuerautonomie, die mehr als bloße Kosmetik am Bestehenden bleibt, wurde aber tatsächlich durch die Ausklammerung des Themas des Finanzausgleichs verhindert. Über eigene Einnahmen der Länder kann nicht diskutiert werden, ohne gleichzeitig die Anrechnung oder Nichtanrechnung im Finanzausgleich und die Auswirkungen dieser Verschiebungen im Bereich der finanziellen Ausstattung der Länder zu besprechen. Wenn das Thema der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht grundsätzlich unter Einbeziehung des Finanzausgleichs offensiv angegangen wird, wird dieser Themenbereich auch in Zukunft ergebnislos bleiben.

E. Steuerverwaltung

Nach den Regeln des Grundgesetzes werden die dem Bund zustehenden Steuern durch den Bund, die Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) von den Ländern im Auftrag des Bundes und die landeseigenen Steuern in landeseigener Verwaltung ausgeführt. Der Bund vertritt die Auffassung, dass die Verwaltung der Gemeinschaftssteuern durch die Länder nicht bestehen bleiben sollte, da Ineffizienz und unterschiedliche Standards im Vollzug eine bestmögliche Verwaltung dieser Steuerarten unterbinden würden. Der Bund hat daher im Rahmen der Föderalismuskommission angeregt, eine Verlagerung der Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftssteuern von den Ländern auf den Bund durch eine Änderung des Grundgesetzes vorzunehmen. Die Länder haben sich dagegen gewehrt und die sachlichen Argumente des Bundes sämtlich zurückgewiesen. Zumindest sahen sie keine Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verschiebung der Verwaltungszuständigkeit⁴⁵. Bund und Länder haben sich aber im Verlauf der Diskussion darauf verständigt, auf einfachgesetzlichem Weg durch Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes Verbesserungen im Vollzug anzustreben. Dabei soll ein Verwaltungscontrollingsystem, eine Standardisierung im IT-Bereich sowie eine zentrale Anlaufstelle für Investoren aus dem Ausland eingerichtet werden. Zusätzlich sollen Rechte des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung genauer präzisiert werden und die Maßnahmen zur Steuerprüfung und zur Bekämpfung der Steuerkriminalität koordiniert werden⁴⁶.

45 Kommission AU 0067 (Anlage 11 zu Protokoll 6. Sitzung Arbeitsgruppe „Finanzbeziehungen“ vom 29.10.04).

46 Vgl. PAU 6/0013 (Anlage 12 zu Protokoll 6. Sitzung Arbeitsgruppe „Finanzbeziehungen“ vom 29.10.04).

Diese Maßnahmen sind durch das Scheitern der Föderalismuskommission nicht betroffen, da sie ohne eine Änderung des Grundgesetzes möglich sind. Es wäre wünschenswert, wenn dieses Gesetzesvorhaben zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes zügig weiter betrieben würde.

F. Haftungsfragen zwischen Bund und Ländern gegenüber der EU

I. Bisherige Lage nach dem Grundgesetz und dem EG-Vertrag

Die Europäische Union ist bei Verletzungen des EG-Vertrags durch Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen berechtigt, Zwangsgelder oder Anlastungen gegen die Mitgliedstaaten festzulegen. Da gegenüber der EU lediglich die Mitgliedstaaten Rechte und Pflichten haben, nicht aber deren föderale Untergliederungen, gingen die Länder bislang davon aus, dass der Bund für diese finanziellen Lasten einzustehen hat. Jedoch entstehen die Ursachen für die Zahlungspflichten gegenüber der EU teilweise im Verantwortungsbereich der Länder, so z.B. bei Zwangsgeldern wegen verspäteter EU-Richtlinienumsetzung durch den jeweiligen Landesgesetzgeber. Ebenso können bei fehlerhafter Ausführung von EU-Recht im Verwaltungsbereich der Länder Forderungen der EU entstehen. Innerhalb der Föderalismuskommission wurde daher angestrebt, für die Haftung gegenüber der EU eine verbindliche Verteilung der Lasten zwischen Bund und Ländern zu finden.

II. Neue Haftungsregel in Art. 104a Abs. 6 GG neu?

Die Mehrheit der Kommission war sich darüber einig, dass ein Beitrag der Länder zur Außenhaftung der Bundesrepublik gegenüber der EU notwendig und angemessen ist. Die Länder sind zum einen Nutznießer der Europäischen Union⁴⁷, zum anderen sind sie unstreitig potenzielle Verursacher von Zahlungspflichten des Bundes gegenüber der EU. Der erste Vorschlag zur Neuregelung der Haftung bestand im Entwurf eines neuen Absatzes 6 zu Art. 104a GG⁴⁸. Danach sollten Bund und Länder nach Maßgabe der innerstaatlichen Aufgabenverteilung und Zuständigkeit für Sanktionen der EU haften. Die Vorteile einer solchen Regelung liegen darin, dass unmittelbar aus der Verfassung eine Haftungspflicht statuiert wird und dem jeweiligen Verantwortungsbereich der Beteiligten die jeweiligen Zahlungspflichten zugeordnet werden. Davon verspricht man sich eine abschreckende Wirkung auf die jeweils verantwortliche Körperschaft und daraus resultierend eine effektivere Umsetzung des supranationalen Rechts.

Die Bundesländer forderten eine grundgesetzliche Regelung, wonach die Haftung nicht nur nach Zuständigkeiten sondern auch gemessen an den Verursachungsbeiträgen der Beteiligten ausgerichtet sei. Konsens dabei war, dass für

47 F. Kirchhof, Kommission-Drs. 23, S. 9.

48 Kröning, Kommission-Drs. 54.

Sanktionen wegen legislativer Versäumnisse, d.h. fehlerhafter oder verspäteter Umsetzung von EU-Recht, der jeweils zur Umsetzung Berufene haften soll. Auch bei Zahlungspflichten wegen fehlerhafter Rechtsprechung sollten Bund oder Länder haften, je nach dem, wem der Spruchkörper zuzuordnen ist⁴⁹. Streitig blieb die Verantwortung im Bereich der administrativen Entscheidungen. Insbesondere in diesem Bereich bestehen die Länder auf dem Erlass eines zur grundgesetzlichen Regelung hinzutretenden Ausführungsgesetzes⁵⁰. Vor allem für die Anlastungen der EU ist die Ermittlung eines Verursachungsbeitrags schwierig. Das Ausführungsgesetz sollte daher regeln, wer zunächst gegenüber der EU bezahlen muss und wie im Anschluss die Verursachungsbeiträge ermittelt werden. Zusätzlich sollte in dem Ausführungsgesetz die Pflicht des Bundes zur Einlegung von Rechtsmitteln gegen EU-Sanktionen festgeschrieben werden, da die Länder sich gegen diese Maßnahmen nicht gerichtlich zur Wehr setzen können.

III. Stand im Dezember 2004

Bis zum Ende der Beratungen konnte zu diesem Themenkomplex keine Einigung erzielt werden. Schon die grundlegende Frage, ob ein Ausführungsgesetz zusätzlich zu einer Grundgesetzänderung notwendig wäre, konnte nicht im Konsens beantwortet werden⁵¹. Gegen den Erlass eines zusätzlichen Ausführungsgesetzes wurde insbesondere die negative Erfahrung mit dem in Art. 104a Abs. 5 GG zur Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern vorgesehenen Ausführungsgesetz angeführt, das nie erlassen wurde⁵². Es erschien manchen Beteiligten so, als würde der in der Kommission inhaltlich bestehende Streit in diesen Punkten nicht gelöst, sondern lediglich in das spätere Gesetzgebungsverfahren zum Ausführungsgesetz verlagert.

Hätte man es bei einer bloßen grundgesetzlichen Regelung belassen, hätte der in der Drucksache 54 vorgelegte Entwurf für Art. 104a Abs. 6 GG neu⁵³ modifiziert werden müssen. Zum einen sollte ein Hinweis auf die Verursachungsbeiträge von Bund und Ländern aufgenommen werden. Zum anderen sollten nur solche Lasten erfasst werden, die seitens des Bundes tatsächlich bezahlt werden

49 Vgl. Stenografischer Bericht, 10. Sitzung der Kommission am 4.11.04, Kröning, S. 277.

50 Ministerpräsidentenkonferenz, 14.9.2004, Kommission-Drs. 74, S. 4; Positionspapier der Länder, Anlage 41 zum Protokollvermerk über die 6. Sitzung der Arbeitsgruppe 2 „Finanzbeziehungen“ vom 3.11.2004, PAU 6/10015, S. 3 ff.

51 Vgl. Stenografischer Bericht, 10. Sitzung der Kommission am 4.11.04, Kröning, S. 277.

52 F. Kirchhof, Kommission-Drs. 52, S. 5.

53 „Bund und Länder tragen nach Maßgabe der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung die Lasten einer Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands.“, Kröning, Kommission-Drs. 54, S. 1.

müssen, d.h. die der Bund auch tatsächlich ersetzen muss und ersetzt. Am Ende wurde kein Formulierungsvorschlag in die Sprechzettel der Vorsitzenden der Föderalismuskommission aufgenommen.

Leider wurde ein Vorschlag nicht weiter verfolgt, der mit der Änderung eines einzelnen Grundgesetzartikels sowohl die Haftung für Sanktionen der EU im Bereich der Verwaltung als auch wegen Verletzung des Stabilitätspaktes erfasst hätte⁵⁴. Zu diesem Formulierungsvorschlag wäre kein Ausführungsgesetz notwendig gewesen, da die Verfassung selbst die zu regelnden Fragen ausreichend eindeutig beantwortet hätte.

G. Nationaler Stabilitätspakt

I. Problemstellung und Vorschläge während der Verhandlungen

Innerhalb der EU sind die in den sog. Maastricht-Kriterien in Art. 104 EG und Protokoll Nr. 20 festgelegten Höchstgrenzen für die Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten nur gegenüber den Mitgliedstaaten geregelt. Eine Aufteilung des Kreditvolumens zwischen Bund und Ländern existiert bislang nicht. Eventuelle Sanktionen der EU wegen Verletzung des Europäischen Stabilitätspaktes treffen nur den Bund. Dieser ist gegenüber der EU selbst dafür verantwortlich, die innerstaatlichen Voraussetzungen zur Einhaltung der Verschuldensgrenze zu schaffen. Daher wurde in der Föderalismuskommission die Notwendigkeit gesehen, auch einen "nationalen" Stabilitätspakt im Grundgesetz zu verankern, um die Länder mit in die Pflicht zu nehmen.

Innerhalb der Kommission war es offensichtlich unstrittig, dass zum nationalen Stabilitätspakt eine Regelung gefunden werden muss. Dies steht im Gegensatz zur Diskussion über die Haftung der Bundesrepublik gegenüber der EU, in der oftmals seitens der Länder eine Regelung für entbehrlich gehalten wurde und eine generelle Einstandspflicht des Bundes gefordert wurde. Die FDP-Fraktion forderte mit einem Gesetzentwurf eine Übertragung der Kreditbeschränkungsverpflichtung durch das Grundgesetz auch auf die Länder⁵⁵. Dieser Entwurf sah einen neuen Art. 109a im Grundgesetz vor, der eine verfassungsrechtliche Verpflichtung gegenüber den Ländern formulierte, die Kreditlimitierungen aus den europäischen Verpflichtungen ebenfalls einzuhalten. Ein Sanktionsmechanismus war dort nicht vorgesehen. Der Vorschlag der FDP-Fraktion zielt damit darauf ab, schon im Vorfeld dafür zu sorgen, dass die Kreditlinien eingehalten werden

54 F. Kirchhof, Kommission-Drs. 52, S. 1: „Für alle Ersatzansprüche und sonstigen finanziellen Sanktionen der EU wegen Fehlverhaltens der Bundesrepublik Deutschland, die der Bund befriedigen muss und tatsächlich befriedigt hat, haften Bund und Länder im Verhältnis zueinander und die Länder untereinander soweit sie den Schaden verursacht haben.“

55 Kommission-Drs. 84.

und der Sanktionsfall gegenüber dem Bund von vornherein vermieden wird. Dies ist grundsätzlich ein richtiger Ansatz. Die Wirksamkeit einer solchen Verpflichtung, die dem Bund gegenüber direkt aus Europäischem Recht folgt und dennoch keine vermeidende Wirkung hatte, bleibt aber zweifelhaft. Für eine Lösung des Problems der Außenhaftung für Verletzung der Defizitkriterien und für eine wirksame In-Pflicht-Nahme der Länder sollte für den nationalen Stabilitätspakt eine Mitverantwortung der Länder für Sanktionszahlungen geschaffen werden.

So wurde auch in einem weiteren Vorschlag an dieser Stelle angesetzt⁵⁶. Darin wurde eine Neufassung des Art. 109 GG angestrebt. Danach sollten der Bund und die Länder in einem neuen Absatz 2a nach ihren Verursachungsbeiträgen in die Haftung genommen werden. Da die Länder nicht allein über ihre Kreditaufnahmen entscheiden, sondern ihr Finanzbedarf maßgeblich durch die Gesetzgebung des Bundes und die bundespolitischen Vorgaben beeinflusst wird, ist eine konkrete Berechnung der Verursacherbeiträge für eine Kreditaufnahme der Länder nicht möglich. Daher sollte für die Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern eine feste prozentuale Quote im Grundgesetz festgeschrieben werden. Der Bund könnte demnach für z.B. 60%, die Länder für 40% der Sanktionszahlung verantwortlich sein. Der Länderhaftungsanteil wiederum müsste unter den 16 Bundesländern aufgeteilt werden. Auch hier besteht kein natürlich vorgegebener Maßstab. Einerseits könnte auf die Einnahmen im jeweiligen Landeshaushalt abgestellt werden, da diese den Finanzbedarf eines Landes darstellen. Andererseits können auch diese Einnahmen durch externe Faktoren, die nicht in der Verantwortung des einzelnen Landes liegen, beeinflusst sein. Als anderer Anknüpfungspunkt bietet sich die Einwohnerzahl eines Landes an, um seinen Verantwortungsbeitrag für die Staatsverschuldung zu bemessen.

In eine ähnliche Richtung ging ein Vorschlag des Bundesministeriums für Finanzen für einen neuen Art. 109 Abs. 5 GG, in dem die Verpflichtung der Maastricht-Kriterien auch für die Länder vorgesehen wurde und in einem zweiten Teil ein Ausführungsgesetz ermöglicht wird, in dem die quotale Verteilung der Haftungsanteile zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern geregelt werden sollte⁵⁷.

56 F. Kirchhof, Kommission-Drs. 52, S. 7.

57 PAU 6/0020 (Anlage 7 zum Protokollvermerk über die 6. Sitzung der Arbeitsgruppe 2 „Finanzbeziehungen“ vom 3.11.2004).

II. Einigung im Dezember 2004

Im Dezember 2004 waren die Verhandlungen zum Thema des nationalen Stabilitätspakts weit gediehen. Einigkeit bestand über die Notwendigkeit einer neuen Verfassungsregel zu diesem Thema. Einigkeit bestand auch darüber, dass dies in einer Regel geschehen sollte, die eine prozentuale Haftung der Länder für Sanktionszahlungen aufnimmt, also über eine bloße Verpflichtung der Länder zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien hinausgeht. Der Formulierungsvorschlag des Bundesministeriums für Finanzen für einen neuen Art. 109 Abs. 5 GG wurde übernommen⁵⁸. Die Quoten sollten in einem Ausführungsgesetz geregelt werden, wobei im Verhältnis zwischen Bund und Ländern am Ende eine Quote von 65% Bundes- und 35% Länderanteil an Sanktionszahlungen in der Diskussion war. Innerhalb der Länder wiederum sollten 65% anhand der Verursachung und 35% als Solidarhaftung gemessen an der Einwohnerzahl verteilt werden. Diese Einigung ist sehr positiv zu beurteilen. Jedoch sollte in einer endgültigen sprachlichen Fassung eines neuen Artikels im Grundgesetz für einen nationalen Stabilitätspakt auf den Bezug zu Art. 104 EG verzichtet werden, da ansonsten in allen Fällen der Neuregelung des EG-Vertrags eine Änderung des Grundgesetzes notwendig würde.

H. Ausblick

Die teilweise erzielten Kompromisse zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern leiden insgesamt daran, dass das Grundpaket des Finanzausgleichs nicht aufgeschnürt werden durfte. So wurden leider nur punktuelle Regelungen - insbesondere in Art. 104a Abs. 4 GG - vorgeschlagen, die die finanziellen Verflechtungen eher noch dichter strickten. Leider hat sich die Erkenntnis, dass bei einer Vermehrung der Aufgabenkompetenzen der Länder auch ihre dauerhafte Eigenständigkeit bezüglich ihrer finanziellen Ausstattung notwendig wird, nicht durchgesetzt. Die Interessen der so genannten finanzstarken und der finanzschwachen Länder differieren zu stark. Es sollte jedenfalls vor dem Ende des Solidarpaktes im Jahr 2019 offensiv eine grundlegende Reform angegangen werden.

58 „Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund Art. 104 EG-Vertrag zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, wird festgelegt, zu welchen Anteilen Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft zwischen Bund und Ländern verteilt werden.“ Vgl. Kommission AU 0104, Vorentwurf für Vorschlag der Vorsitzenden vom 13.12.04, S. 14.

„Institutionalisiertes Misstrauen“¹: Zur Reform der europapolitischen Beteiligung der Länder nach Art. 23 GG im Rahmen der Bundesstaatskommission*

Matthias Chardon

1. Einleitung und einige allgemeine Vorüberlegungen

Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags Anfang der neunziger Jahre schafften es die deutschen Länder, eine Forderung durchzusetzen, die sie in den Jahren zuvor immer wieder erhoben hatten.² Verfassungsrechtlich wurde nämlich durch Artikel 23 Grundgesetz³ eine substantielle Beteiligung der deutschen Länder in Europaangelegenheiten im innerstaatlichen Bereich festgelegt, die einerseits wegen ihrer detaillierten Ausformung, andererseits wegen der Unbestimmtheit einiger Begriffe (etwa dem der „maßgeblichen Berücksichtigung“ oder der „Angelegenheit der Europäischen Union“) und den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung dieser Grundgesetznorm zunehmend in die Kritik geriet.⁴

1 Art. 23 GG als „institutionalisiertes Misstrauen“ der Länder gegenüber dem Bund – so sah es der nordrhein-westfälische Justizminister Gerhards während der Beratungen der Bundesstaatskommission. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Mai 2004, S. 12 („Institutionalisiertes Misstrauen. Die Föderalismuskommission berät über die Europapolitik“).

* Dieser Beitrag berücksichtigt den Stand der Dinge bis zum 31.3.2005. Ich danke Martin Große Hüttmann sehr herzlich für die hilfreichen Kommentare und Hinweise.

2 Zur Entwicklung der EU-Integration, den Folgen für den deutschen Föderalismus und die Rolle, welche die Länder hierbei einnehmen vgl. Hrbek, Rudolf 1997: Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24/1997, S. 12-21 sowie Große Hüttmann, Martin 2004: „Wir müssen aus dem Mischmasch raus“: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus und die Perspektiven einer Reform, in: Frank Decker (Hrsg.): Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden, S. 203-222.

3 Dazu gehören dann auch das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG) vom 12. März 1993 und die „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 29. Oktober 1993.

4 Trotz der Schwierigkeiten mit dieser Unbestimmtheit der Begriffe und den daraus resultierenden Problemen wurde bislang noch von keinem der Beteiligten (Bundesrat, Länder, Bundesregierung) der Gang nach Karlsruhe zum Bundesverfassungsgericht gewagt. Zur Kritik vgl. beispielhaft Kalbfleisch-Kottsieper, Ulla 2001: Föderaler Kompetenz-

Mit der Debatte um den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) und der Diskussion um eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung ist Art. 23 GG nun verstärkt ins Rampenlicht der politischen und wissenschaftlichen Bühne gelangt. Und in der Tat bestehen zwischen einer erneuerten bzw. veränderten Kompetenz- und Entscheidungsstruktur auf europäischer Ebene (nicht zu vergessen die Implikationen der EU-Osterweiterung) durch den Verfassungsvertrag und einer erneuerten föderalen Ordnung in Deutschland Verbindungen und Wechselwirkungen, die sich gerade auch an Art. 23 GG als dem „Kupplungsstück“ zwischen beiden Arenen deutlich zeigen. Die grundlegenden Konfliktlinien zwischen dem Bund (genauer gesagt der Bundesregierung) und den Ländern verlaufen dabei zwischen einer Zurückdrängung der Länderrechte in der Europapolitik über Art. 23 GG auf Seiten des Bundes und einem Ausbau, mindestens jedoch einer Präzisierung der Bundesratsrechte nach Art. 23 GG auf Seiten der Länder. Die mit dem Verfassungsvertrag kommenden neuen Rechte und Möglichkeiten für die Länder sind dabei wenig umstritten. Allenfalls wird zwischen beiden Seiten diskutiert, ob die innerstaatliche Verankerung und Umsetzung dieser Rechte über das Grundgesetz erfolgen muss. Der Bund argumentiert rein europapolitisch (er möchte eine größere Handlungsfähigkeit erreichen, der die Länderrechte entgegenstehen), die Länder heben ihre eigenen Kompetenzen hervor, die die Grundlage für das Mitspracherecht auf europäischer Ebene bilden. Nach wie vor besteht die Befürchtung, der Bund könne über die europäische Integration Länderkompetenzen an die EU abgeben, ohne dass sich die Länder dagegen wehren können. Die innerstaatlichen Kompetenzen und die daraus erwachsenden europapolitischen Mitsprachemöglichkeiten werden dafür um so stärker verteidigt.

Die grundlegende Idee bei Einführung des Art. 23 GG war es, den deutschen Föderalismus an die Funktionsbedingungen des europäischen Entscheidungssystems anzupassen und ihn damit „europafähig“ zu machen.⁵ Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) sowie dem Maastrichter Vertrag erhielt die eu-

verlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der europapolitischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, S. 168-187; positiv Clostermeyer, Claus-Peter 2003: Von der Europapolitik der Länder zur Föderalismusreform, in: Chardon, Mathias / Göth, Ursula / Große Hüttmann, Martin / Probst-Dobler, Christine (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 71-82; allgemeiner in Bezug auf den Föderalismus Fischer, Thomas 2003: Zur Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus – Anspruch und Wirklichkeit der aktuellen Modernisierungsdebatte, in: Ebd., S. 83-96.

5 Vgl. Hrbek, Rudolf (Hrsg.) 2000: Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden.

ropäische Ebene Kompetenzen in Politikfeldern, die innerstaatlich den deutschen Ländern ganz oder teilweise zuzuordnen waren bzw. sind (Beispiel: Forschung und Bildung). Zudem wurde mit dem Binnenmarktprojekt ein Prozess mit erheblichen politischen und wirtschaftlichen Folgen in Gang gesetzt. Insofern war es nur folgerichtig, dass die Länder gegenüber dem Bund eine Regelung durchsetzten, die ihnen eine noch stärkere Mitsprache in europäischen Angelegenheiten, von denen sie zunehmend stärker betroffen waren, sicherte. „Mitsprache“ hatte es zwar auch schon vorher gegeben, nach Meinung der Länder allerdings war diese nicht verbindlich genug.⁶ Zudem ging es beim Maastrichter Vertrag um Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene, von denen die Länder ganz besonders stark betroffen waren. Dieser Kompetenzverlust sollte nun über Art. 23 GG ausgeglichen werden. Die Methodik, mit der das Ziel erreicht werden sollte, orientierte sich an dem in der Bundesrepublik geltenden konsensorientierten Zusammenspiel von Bund und Ländern, besser gesagt: Bund und Länderregierungen. Der Bundesrat blieb das entscheidende Gremium, durch das sich die Länderbeteiligung realisieren sollte. Insofern war diese Verfassungsnorm Ausdruck der Europäisierung mit Mitteln und in der Logik des deutschen kooperativen Föderalismus.

Das Argument, Art. 23 GG sichere die Mitsprache der Länder in Bereichen, in denen nun die EU bzw. EG Regelungen treffen könne, war aber nicht das einzige für dessen Schaffung. Vielmehr muss die Einführung des Art. 23 GG immer auch als Kompensation für die Änderungen im föderalen Gefüge Deutschlands gesehen werden, bei denen sich die Länder bis heute als Verlierer sehen und monieren, der Bund habe über die Jahrzehnte stets mehr Kompetenzen an sich gezogen, während die Länder (und hier insbesondere die Länderparlamente) die Verlierer seien. Während der Beratungen über Art. 23 GG im Rahmen der Arbeit der Bundesstaatskommission äußerte sich der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber dazu folgendermaßen:

„[...] die Ministerpräsidenten haben festgestellt [...], dass Art. 23 in den letzten vier Jahrzehnten im Grunde genommen der einzige Artikel gewesen ist, der die Position der Länder gegenüber dem Bund – wenn ich das einmal so sagen darf – verbessert hat, während es seit 1959 im Übrigen immer eine Einbahnstraße gewesen ist, indem mehr Kompetenzen zugunsten des Bundes und zulasten der Länder geschaffen worden sind. Das ist die einheitliche Meinung der Ministerpräsidenten. [...] Das Problem liegt einfach darin, dass die europäische Entwicklung, eine quasistaatliche Entwicklung, fundamentale Auswirkungen auf einen

6 Zu den Einzelheiten der Länderbeteiligung zuvor vgl. Hrbek 1997 und Große Hüttmann 2004 (Fn. 2) und Chardon, Matthias 2004: Zur Rolle der Autonomen Gemeinschaften in der spanischen Europapolitik – Ein Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland, in: Sevilla, Rafael u.a. (Hrsg.): Katalonien. Tradition und Moderne, Bad Honnef, S. 134-143.

föderalen Staat hat und dass sich die nationale Kompetenzverteilung durch die Entwicklung in Europa letzten Endes fundamental verschieben kann. Art. 23 wird in seiner Substanz mit Sicherheit nicht verändert werden können.“⁷

Wenn man also im Zusammenhang mit Art. 23 GG von der Europäisierung des deutschen föderalen Systems⁸ spricht, gilt es nicht nur, die Auswirkungen des europäischen politischen Systems auf das innerstaatliche zu betrachten (im Sinne eines Anpassungsbedarfs bzw. -prozesses und der darauf folgenden Europäisierung). Gleichzeitig – und ich denke, im Fall von Art. 23 GG ist das genau so wichtig – muss beachtet werden, inwiefern Akteure die Europäisierung aus innerstaatlichen Motiven betreiben. Konkret gesprochen, ging und geht es den deutschen Ländern doch darum, den Kompetenzverlust der Länder im innerstaatlichen Zusammenspiel mit dem Bund aufzuhalten. Art. 23 GG ist dafür ein Baustein und quasi eine Kompensation für die innerstaatlich „erlittenen Verluste“. Das heißt also, dass die Europäisierung des deutschen Föderalismus nicht nur aus Gründen der europäischen Integration und den daraus resultierenden Funktionsbedingungen ins Werk gesetzt wurde, sondern auch als Reaktion auf die innerstaatliche Entwicklung des deutschen Föderalismus verstanden werden muss. Eine vielsagende Formulierung gebrauchte der nordrhein-westfälische Justizminister Gerhards, der von Art. 23 GG als einer „Form des institutionellen Misstrauens“ der Länder gegen die Bundesregierung gesprochen hat.⁹ Wie bereits erwähnt, sehen die Länder dabei den Europaartikel als Versicherung gegen allfällige Versuche der Bundesregierung, Länderkompetenzen an die EU abzugeben, ohne dass die Länder etwas dagegen unternehmen könnten.

Leider ist hier nicht der Platz, um im Detail auf die politikwissenschaftliche Debatte der „Europäisierung“ einzugehen.¹⁰ Dass Art. 23 GG Ausdruck der Euro-

7 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Stenografischer Bericht, 6. Sitzung, Freitag, den 14. Mai 2004, S. 152. Die Stenografischen Berichte der Plenarsitzungen und die öffentlichen Dokumente der Bundesstaatskommission können unter www.bundesrat.de abgerufen werden. Das Sekretariat der Kommission bereitet derzeit außerdem eine umfangreiche Dokumentation der Kommissionsarbeit vor.

8 Vgl. auch Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle 2003: „Gelegentlich die Notbremse ziehen...“: Die deutschen Länder als politische Teilhaber und Ideengeber im europäischen Mehrebenensystem, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 32, Nr. 3, S. 285-302.

9 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Mai 2004, S. 12 („Institutionalisiertes Misstrauen. Die Föderalismuskommission berät über die Europapolitik“).

10 Zur Diskussion vgl. die neueren Beiträge von Auel, Katrin 2005: Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 293-318; Eising, Rainer 2003: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: Kohler-Koch, Beate / Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 2. Aufl., S. 387-416; Radaelli, Claudio

päisierung des deutschen Föderalismus ist, dürfte unstrittig sein. Bei der Frage, was Europäisierung sei, gehe ich von der Definition Radaellis¹¹ aus, der schreibt:

„Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‚ways of doing things‘ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies.“

Dabei wähle ich in diesem Beitrag den von Radaelli so bezeichneten „bottom-up approach“, bei dem Europäisierung als abhängige Variable verstanden und die Interaktion aller Ebenen, der europäischen, der nationalen und subnationalen, betont wird. In dem hier vorliegenden Beitrag möchte ich besonders die Bedeutung innerstaatlicher Prozesse und Motive zum Verständnis von Europäisierung betonen. Ohne das bereits zitierte „institutionalisierte Misstrauen“ der Länder gegenüber dem Bund, das seinen Ursprung in der Entwicklung des deutschen föderalen Systems hat und bei dem es eben auch um die Furcht vor dem Verlust innerstaatlicher Kompetenzen geht, die der Bund anschließend auf europäischer Ebene mitbestimmt, ist die ganze Diskussion um eine Reform des Art. 23 GG nicht zu verstehen.

Im Rahmen der politikwissenschaftlichen Diskussion zur Rolle und Bedeutung der deutschen Länder im Rahmen der Europäischen Union gibt es zwei Stränge, die recht markant gekennzeichnet sind: Da gibt es zum einen die Diskussion, inwieweit die Länder durch Abwehrhaltung einerseits, Suche nach Kooperation und Integration andererseits, ihren Weg und ihren Platz im Rahmen der europäischen Integration in den letzten zwanzig Jahren gefunden haben. Charlie Jeffery¹² erinnerte in diesem Zusammenhang an die Kategorien Ivo Duchaceks¹³, der

M. 2004: Europeanisation: Solution or Problem?, European Integration Online Papers (EIoP) vol. 8, no. 16.

11 Vgl. Radaelli 2004, S. 4 (Fn. 10).

12 Vgl. Jeffery, Charlie 2003: The German Länder: From Milieu-Shaping to Territorial Politics, in: Dyson, Kenneth / Goetz, Klaus H. (eds.): Germany, Europe and the Politics of Constraint, Oxford, S. 97-108.

13 Vgl. Duchacek, Ivo D. 1970: Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics, New York u.a., S. 356: „One expression of the right of communities to be what they want and to live as they want was succinctly expressed by a representative of an American blacktown: ‚Leave us alone‘. The subnational ‚Leave us alone‘ seems, however, to be combined with a national ‚Let us in‘ (that is, ‚Let us, as a group, participate in all the major decisions affecting our interdependent world, since even the most alienated group is not nor thinks itself to be an island‘). The simultaneity of the ‚leave us

von der „leave us alone“- bzw. „let us in“-Strategie von Regionen (freilich in anderem Zusammenhang) sprach. Die Schaffung des Art. 23 GG kann in diesem Zusammenhang sicher eher als Ausdruck der „let us in“-Strategie verstanden werden, die es den Ländern ermöglichen sollte, am Entscheidungssystem der EU direkt oder indirekt beteiligt zu sein. Die „leave us alone“-Komponente hingegen verdeutlicht sich vielleicht am besten in der Forderung der Länder nach Einführung bzw. Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips und einer Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.¹⁴ Seit Mitte der neunziger Jahre nun scheint eine Entwicklung in Gang gekommen zu sein, die immer stärker von Abgrenzung der Aufgaben und Kompetenzen der Länder im europäischen Mehrebenensystem gekennzeichnet ist – griffig in das Bild von der „Sinatra-Doktrin“ („I did it my way...“) gepackt.¹⁵

Die Gemengelage hinsichtlich des Europaartikels war und ist also unübersichtlich. Die eben gemachten Überlegungen führen jedoch zu einigen wichtigen Schlüssen, die nützlich sind, bevor es an die konkrete Arbeit der Bundesstaatskommission und die dort gemachten Vorschläge geht.

Man kann festhalten, dass Art. 23 GG ein überaus wichtiges Symbol für den Kampf der Länder gegen eine zunehmende Kompetenzübernahme durch den Bund darstellt – das zeigt die Äußerung von Ministerpräsident Stoiber sehr deutlich. Insofern musste der Bund von Anfang an davon ausgehen, dass die Länder eine substantielle Schwächung ihrer Position in Art. 23 GG nicht hinnehmen konnten.

Im Gegenteil war es ebenso klar, dass durch den kommenden „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ und die Auswirkungen der Erweiterung auf die Entscheidungsprozesse in der EU die Länder ein eminentes Interesse haben mussten, ihre Möglichkeiten, den europäischen Entscheidungsprozess zu beeinflus-

alone’ and ‘let us in’ characterizes much of the modern ferment in all countries, whether voiced by the territorial or ethnic groups or by students and intellectuals.”

14 Für einen Überblick über die konkreten Möglichkeiten der Länder, die eine oder andere Strategie zu betreiben vgl. Große Hüttmann 2004, S. 214 (Fn. 2).

15 Vgl. Knodt, Michèle 2000: Europäisierung à la Sinatra: Deutsche Länder im europäischen Mehrebenensystem, in: Knodt, Michèle / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt a.M., S. 237-264, hier S. 239. Michèle Knodt entwickelt hier den Ausdruck der Sinatra-Doktrin weiter, den Charlie Jeffery in Bezug auf das Verhalten deutscher Länder im innerstaatlichen Bereich verwendet hatte. Vgl. Jeffery, Charlie 1999: From Cooperative Federalism to a ‘Sinatra Doctrine’ of the Länder?, in: Jeffery, Charlie (Ed.): Recasting German Federalism. The Legacies of Unification, London, S. 329-342.

sen, auszubauen.¹⁶ Dies steht auch im Einklang mit der beschriebenen Hinwendung zur „Sinatra-Doktrin“ bzw. der „leave us alone-Strategie“.

Dazu passt zudem ein Leitbild zumindest mancher Länder in Bezug auf das Funktionieren des deutschen Föderalismus, das von Wettbewerb und größeren Handlungsspielräumen gekennzeichnet ist.¹⁷

Gleichwohl wird man nicht davon ausgehen können, dass die Länder praktisch alle kooperativen Traditionen des deutschen Föderalismus über den Haufen werfen wollten.¹⁸ Struktur und Logik des Europaartikels kommen ihnen und ihrer Arbeitsweise entgegen, zumal sie ja über weitere Wege verfügen, ihre Interessen in Brüssel zu vertreten und die dortige Politik zu beeinflussen.¹⁹ Logisches Ziel war es eher, die zum Teil etwas schwammigen Bestimmungen des Europaartikels schärfer zu konturieren und im Sinne der Länder zu verbessern (gerade auch, was die „maßgebliche Berücksichtigung“ und deren Folgen für die Verhandlungsposition des Bundes angeht).

Beide Seiten hätten vielleicht auch stärker berücksichtigen müssen, welche Auswirkungen Kompetenzverlagerungen auf der innerstaatlichen Ebene für die europapolitische Mitwirkung der Länder gehabt hätten. Konkret gesprochen: Durch eine stärkere Entflechtung, d.h. Kompetenzübertragung auf die Länder, wären deren Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene über Art. 23 Abs. 5 und 6 GG erheblich gestiegen. Eine *Entflechtung* auf innerstaatlicher Ebene hätte somit eine stärkere *Verflechtung* auf der europäischen Ebene zwischen Bund

16 Der Bund hat dieses Interesse – ebenso berechtigt – natürlich auch.

17 Vgl. zu den Veränderungen in den Leitbildern in Bezug auf den Föderalismus Fischer, Thomas/Große Hüttmann, Martin 2001: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus – Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, S. 128-142.

18 Daran ändert auch nichts die von Baden-Württemberg zunächst vertretene Position, Art. 23 GG solle nach belgischem Vorbild strukturiert sein; eine Regelung, die nun überhaupt nicht in die immer noch vorherrschenden verflochtenen, kooperativen, föderalen Entscheidungsstrukturen gepasst hätte. Zum belgischen Modell vgl. Delmartino, Frank 2003: Die Beteiligung belgischer Regionen an der Entscheidungsfindung im Ministerrat der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, S. 423-431. Baden-Württembergs Vorstoß muss wohl als taktische Maßnahme verstanden werden.

19 Vgl. Große Hüttmann 2004 und Hrbek 1997 (Fn. 2). Die Landesvertretungen etwa dienen dazu, in Brüssel Flagge zu zeigen und ein Netzwerk von Kontakten in alle Institutionen der EU zu pflegen. Hier sind die Länder recht eigenständige Akteure, die sich vom Bund nicht „dreinreden“ lassen wollen. Vgl. Marks, Gary u.a. 2002: What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?, in: Regional and Federal Studies, vol. 12, no. 3, S. 1-23.

und Ländern mit sich gebracht, denn der Abstimmungsbedarf wäre ja größer geworden.

Im Folgenden will ich in einem ersten Schritt darlegen, vor welchen Herausforderungen die beteiligten Akteure in der Bundesstaatskommission in Bezug auf Art. 23 GG gestanden haben (und immer noch stehen) und in welchen Punkten sie Reformbedarf bei Art. 23 GG gesehen hatten. Der zweite Schritt besteht darin, zu verdeutlichen, wie sich die Positionen von Bund und Ländern im Verlauf der Bundesstaatskommission entwickelt haben. In einem dritten Schritt schließlich will ich auf den derzeit laufenden Prozess der Ratifizierung des VVE eingehen und dann versuchen, ein Resümee zu ziehen. Was in den kommenden Monaten jedoch in Bezug auf den Verfassungsvertrag und auf die Bundesstaatskommission geschehen wird, bleibt unklar. Denn weder ist vorherzusehen, ob die Föderalismusreform als Gesamtpaket nun doch noch kommt,²⁰ noch kann man sicher davon ausgehen, dass der Vertrag über eine Verfassung für Europa seine nächste große Hürde, die Volksabstimmung in Frankreich Ende Mai 2005, unbeschadet überstehen wird.

2. Europapolitische Beteiligung der Länder: Herausforderungen und Reformbedarf

2.1 Herausforderungen

Die Bundesstaatskommission musste zwei Herausforderungen gerecht werden, um zu einer sinnvollen und tragfähigen Reform der europapolitischen Beteiligung der deutschen Länder in Form des Art. 23 GG zu kommen: dem Europäischen Verfassungsvertrag und den aus der Anwendungspraxis des Art. 23 GG heraus festgestellten Funktionsdefiziten.

Erlangt der europäische Verfassungsvertrag Gültigkeit, wird dies viele Änderungen in der institutionellen Struktur bzw. in den Entscheidungsprozessen mit sich bringen; und die Stellung der Regionen in der EU wird gestärkt. Gleichzeitig gibt es aber auch Veränderungen, die potenziell den Gestaltungsspielraum der Regionen einengen bzw. gefährden können.²¹

20 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. März 2005, S. 4: „Stoiber: Reform des Föderalismus noch im Mai“.

21 Die Länder hatten sich schon 2003 Gedanken darüber gemacht, welche Auswirkungen die EU-Verfassung auf die Bund-Länder-Beziehung und die Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten denn haben könnte. Vgl. auch Bauer, Michael W. 2004: Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, S. 453-475, dort Fn. 56.

Die wichtigste Herausforderung für die europapolitische Beteiligung der Länder ist wohl das neue Subsidiaritätsprotokoll mit Frühwarnsystem und Klagemöglichkeit für nationale Parlamente vor dem Europäischen Gerichtshof.²² Das Frühwarnsystem, das den nationalen Parlamenten (und damit auch dem Deutschen Bundesrat) ermöglichen soll, rechtzeitig Bedenken gegen geplante Gesetzgebungsakte der Kommission äußern zu können, erfordert eine Abstimmung des Vorgehens zwischen Regierung, Bundestag und Bundesrat. Daraus folgt, dass die Informations- und Abstimmungsmechanismen in Art. 23 GG und seinen Begleitgesetzen entsprechend angepasst werden müssen. Vor allem aber müssen die Länder unter sich und dann gegenüber der Bundesregierung zu einer Position kommen, wie das im Vertrag festgelegte Klagerecht nationaler Parlamente gegen einen angenommenen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt werden soll.²³

Eine weitere Herausforderung für die deutschen Länder besteht in der verstärkten Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip in vielen Politikfeldern und in der so genannten Passerelle- oder Brückenklausel des Verfassungsvertrages, die einen erleichterten Übergang zur Mehrheitsabstimmung im Rat vorsieht.²⁴ Ohne Einstimmigkeit gibt es keine Veto-Möglichkeit und die grundsätzliche Entwicklung geht in die Richtung einer verstärkten Abstimmung per Mehrheit. Unter den komplexen Verhandlungsbedingungen der EU mit 25 Mitgliedstaaten wird es zudem immer wichtiger, so genannte Package-Deals zu vereinbaren. Dabei werden inhaltliche Entscheidungen in Politikfeldern miteinander verbunden, die nicht der fein ziselierten Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat entsprechen. Damit geht Steuerungsfähigkeit für die Länder verloren, weil im Zweifelsfall der Bund die Verhandlungen führt und geneigt sein dürfte, die eigenen Interessen erst einmal in den Vordergrund zu stellen. Selbstverständlich ist das keine neue Entwicklung, sondern eher eine Verschärfung bzw. Beschleunigung.

22 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Amtsblatt der Europäischen Union C 310, 16.12.2004, S. 207ff.

23 Dies sind Fragen, mit denen sich Bundesrat und Bundestag im derzeit laufenden Ratifikationsverfahren des Verfassungsvertrages befassen. Darauf wird weiter unten noch zurückzukommen sein. Das Ratifikationsverfahren bietet die Chance, dieser Herausforderung gerecht werden zu können, selbst wenn die Bundesstaatsreform auch im zweiten Anlauf scheitern sollte. Vgl. Bundesrat Drucksache 983/04 (Beschluss) vom 18.02.2005.

24 Das heißt ohne zuvor eine Regierungskonferenz einberufen zu müssen. Zu den Details siehe Vertrag über eine Verfassung für Europa: Artikel IV-444: Vereinfachtes Änderungsverfahren. Allerdings sieht auch diese Klausel vor, dass ein entsprechendes Vorhaben den nationalen Parlamenten vorgelegt werden muss. Spricht sich eines der nationalen Parlamente innerhalb von sechs Monaten gegen dieses Vorhaben aus, kann es auch nicht in Kraft treten.

nigung dieser, denn es ist ja gerade die Hauptklage der deutschen Länder, dass sie über eine verminderte Steuerungsfähigkeit verfügen, weil der Bund in Brüssel die Verhandlungen führt und die „maßgebliche Berücksichtigung“ der Länder meist zurückweist oder mit Hinweis auf die gesamtstaatliche Verantwortung Verhandlungsspielräume in Anspruch nimmt.

Damit wären wir auch bei der zweiten Herausforderung, nämlich den Funktionsdefiziten des Art. 23 GG. Als die Bundesstaatskommission tagte, wurde schnell deutlich, dass viele am Europaartikel erhebliche Kritik äußerten – von den Sachverständigen über die Ländervertreter bis zum Bund. Allerdings kam man zu unterschiedlichen Ergebnissen: Die einen wollten die Länderrechte *ausbauen*, die anderen wollten sie *abbauen*. Im Vorfeld der Kommission stand Art. 23 GG zunächst nicht im Mittelpunkt der Diskussion. Andeutungen verschiedener Akteure wiesen aber schon darauf hin, dass Bund und Länder in unterschiedliche Richtungen zielten. Dann war es vielleicht so, wie es oft ist: Der Appetit kommt mit dem Essen. Schließlich beeinflusste der europäische Verfassungskonvent und die Ausarbeitung des Verfassungsvertrages die innerdeutsche Reformdiskussion. Und die Auswirkungen des zukünftigen Verfassungsvertrags auf die Länder und die föderale Struktur der Bundesrepublik waren aufgrund der wichtigen Rolle, die der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel als Konventsmitglied spielte, in Deutschland stets präsent. Allerdings war eben das auch die zunächst vorherrschende Perspektive: die Auswirkungen der europäischen Verfassung auf die Länder und nicht die Reform des Art. 23 GG aufgrund festgestellter Funktionsdefizite – diese traten dann zu Beginn der Arbeiten der Bundesstaatskommission in den Vordergrund.

2.2 Reformbedarf

Wie eben erwähnt, stand die europapolitische Beteiligung der Länder zunächst nicht im Mittelpunkt. Zu diesem Schluss kommt man jedenfalls, wenn man die grundlegenden Positionspapiere der relevanten Akteure liest, die vor der Einsetzung der Bundesstaatskommission vorlagen.²⁵ Das Papier der Ministerpräsidentenkonferenz „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für

25 Vgl. für eine Auswahl der wichtigsten Positionspapiere Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.) 2003: Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation. Tübingen (Occasional Papers Nr. 28 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung) und für eine Aufarbeitung der Diskussion in der Bundesstaatskommission bis Mitte 2004 Eppler, Annegret 2004: Die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten, in: Borchard, Michael / Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, Sankt Augustin (Zukunftsforum Politik Nr. 61, Konrad-Adenauer-Stiftung), S. 57-84.

die Verhandlungen mit dem Bund“ vom 27. März 2003 erwähnt den Punkt „Europa“. Dort heißt es unter Punkt vier „Kompetenzen in EU-Angelegenheiten“:

„Die Regierungschefs der Länder kommen überein, sich mit dem Thema erneut zu befassen, sobald und insoweit die Ergebnisse der Diskussionen im Europäischen Konvent dies erforderlich machen.“²⁶

Im Positionspapier der Bundesregierung vom 9. April 2003 findet sich ein Hinweis lediglich in den „Zielen und Grundsätzen“:

„Deutschland muss europatauglicher werden und mehr politische Handlungsfähigkeit gewinnen. Die Umsetzung europäischer Verpflichtungen muss verbessert und die innerstaatlichen Abstimmungsverfahren müssen vereinfacht werden.“²⁷

In der „Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente“, einem Papier, das aus einer Initiative der Präsidenten der deutschen Landesparlamente entstand, erhält das Thema einen prominenten Platz; verbunden mit der Forderung, die Landesparlamente müssten eigene Mitwirkungsbefugnisse erhalten, da Art. 23 GG nur den Landesregierungen zur Verfügung stehe.²⁸

Im November 2003 antwortete die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage einiger CDU/CSU-Abgeordneter, in der es um die Frage ging, wie denn die Verfahren nach Art. 23 GG von der Bundesregierung beurteilt würden und auf welche Schwierigkeiten sie bei der praktischen Umsetzung stoße.²⁹ Obwohl zu diesem Zeitpunkt die Föderalismusreformdiskussion in vollem Gange war, erkannte das für die Antwort zuständige Auswärtige Amt wohl nicht die Bedeutung, die aus der Anfrage als Argument der Ländervertreter später noch erwuchs. Die Antworten des Ministeriums fielen eher cursorisch und allgemein aus. Der Tenor war aber eindeutig: Im Grunde genommen gebe es keine Probleme in der Zusammenarbeit mit Bundestag und Bundesrat. Lediglich der letzte Satz deutete an, was später Argumentationslinie der Vertreter der Bundesregierung in der Kommission wurde:

„Die Abstimmung [der deutschen Verhandlungsposition, M.C.] kann jedoch so viel Zeit in Anspruch nehmen, dass eine erfolgreiche Vertretung deutscher Interessen im Rat behindert wird.“

26 Hrbek/Eppler 2003, S. 29 (Fn. 25).

27 Vgl. ebd., S. 32-35.

28 Vgl. ebd., S. 36-40. Zum Föderalismuskonvent der Landesparlamente vgl. Thaysen, Uwe 2004: Die Konventsbewegung zur Föderalismusreform in Deutschland: ein letztes Hurra der Landesparlamente zu Beginn des 21. Jahrhunderts?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, S. 123-146.

29 Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1961 vom 10.11.2003: Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union.

Wie man sehen kann, zeichnete sich vor Beginn der Bundesstaatskommission noch nicht konkret ab, dass Art. 23 GG ein solch strittiges Thema wurde, über das bis zum Schluss kein Konsens erzielt wurde. Allerdings traten die recht unversöhnlichen Grundlinien von Bund und Ländern bereits zu Tage: Beide Seiten wollten größere Handlungsspielräume jeweils für sich. In der dritten Sitzung der Kommission am 12. Dezember 2003 geriet das Thema dann ins Scheinwerferlicht der interessierten Öffentlichkeit – ausgelöst durch die fast einhellige Kritik der Sachverständigen an der geltenden Regelung der europapolitischen Beteiligung der deutschen Länder. Allerdings waren die Staatskanzleien der Länder ja schon seit einiger Zeit dabei, Überlegungen anzustellen, inwiefern – neben allen anderen neuen Regelungen – auch Art. 23 GG an den kommenden europäischen Verfassungsvertrag angepasst werden müsste.³⁰

3. Art. 23 GG reformieren – aber wie? Positionen in der Bundesstaatskommission

In der Plenarsitzung der Bundesstaatskommission am 12. Dezember 2003 fand eine Anhörung der Sachverständigen u.a. zur Frage der Mitwirkungsrechte der Länder in der Europäischen Union statt.³¹ Für viele wohl durchaus überraschend, kritisierten alle Sachverständigen, die sich zum Thema äußerten, die derzeit geltende Regelung. Dabei stellten sich einige eher auf die Seite des Bundes, andere waren bestrebt, in ihren Vorschlägen die Interessen der Länder zu berücksichtigen.³² Den weitreichendsten – und für die Länder völlig unakzeptablen – Vorschlag machte dabei wohl Fritz W. Scharpf, der kurzerhand empfahl, die Absätze 2 bis 7 des Art. 23 GG zu streichen und dafür die Länder auf Bundesebene an der Positionsfindung zu beteiligen, sodass in Brüssel der Bund der stete und alleinige Verhandlungspartner wäre. Scharpf ging in seiner Stellungnahme davon aus, dass der Bund dann auch die Interessen der Länder vertreten.³³ Peter M. Huber hingegen betonte in seiner Stellungnahme zunächst einmal, dass es auf der Bundesebene an einer überzeugenden und konsistenten Europapolitik mangle. Zur Verbesserung der effektiven Durchsetzung nationaler Interessen sei deshalb die Schaffung eines „Bundeseuropaministeriums“ zu wünschen. Die Einbindung der Länder in den europapolitischen Entscheidungs-

30 Vgl. Bauer 2004, S. 471f. (Fn. 21).

31 Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Stenografischer Bericht, 3. Sitzung, Freitag, den 12. Dezember 2003.

32 Für eine Zusammenstellung der Analysen und Vorschläge der Sachverständigen vgl.: Synopse der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Themen der Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern (Sekretariat der Kommission zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung), in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/2004, S. 387-397.

33 Vgl. Stenografischer Bericht vom 12.12.2003, S. 66 (Fn. 31).

prozess und die Verhandlungen in Brüssel sah auch er kritisch. Gegen eine Einbindung der Länder, so Huber, spreche

„das Erfordernis von Paketlösungen im Rat, die Defizite in der Kontinuität der Verhandlungsführung und der Zeitdruck, unter dem der Entscheidungsbedarf im Rat steht. Die Koordination der Länder gelingt dabei häufig nicht.“³⁴

Hinsichtlich des Bundestags empfahl Huber eine stärkere Bindungswirkung der Beschlüsse in Bezug auf die Verhandlungen der Bundesregierung auf europäischer Ebene. Ferdinand Kirchhof kritisierte v.a. die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 23 GG (etwa „Beteiligung“, „Berücksichtigung“, „maßgebliche Berücksichtigung“) und die zahlreichen Verhandlungsvertreter der Länder nach Absatz 6.³⁵ Er regte an, diese Zahl von Vertretern zu verringern, indem der jeweils amtierende Bundesratspräsident die Vertretung der Länder in Brüssel übernimmt. Somit wären es – abhängig von der zu verhandelnden Materie – maximal zwei deutsche Vertreter, die in den Verhandlungen zum Zuge kämen: der Vertreter des Bundes und der Vertreter der Länder. Der Tenor der Stellungnahmen der Sachverständigen war eindeutig: Die Europatauglichkeit Deutschlands ist eingeschränkt, eine Reform des Art. 23 GG ist angezeigt.³⁶

Die Bundesstaatskommission bildete angesichts der Vielzahl von Beratungsgegenständen mehrere Arbeits- und Projektgruppen. Art. 23 GG wurde der Arbeitsgruppe 1 „Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“ zugeteilt. Auf deren dritten Sitzung am 11. März 2004 stand auch Art. 23 GG auf der Tagesordnung. Sowohl Bund als auch Länder befanden sich zu diesem Zeitpunkt wohl noch in der Phase der Positionsfindung. Gleichwohl wurden die grundsätzlichen Unterschiede zwischen Bund und Ländern zunehmend deutlich. Die Ländersseite beurteilte Art. 23 GG grundsätzlich positiv, forderte aber im Falle einer Reform auf jeden Fall eine stärkere und effektivere Beteiligung der Länder und eine Klarstellung einiger Rechtsbegriffe des Europaartikels und seiner Begleitgesetze. Dies sollte um so mehr gelten, als eine allfällige innerstaatliche Kompetenzverlagerung auf Länderebene einhergehen müsse mit einer dann auch stärker werdenden Mitsprache in europäischen Angelegenheiten.³⁷ Bundesvertreter hingegen sahen sich durch die seitens der Sachverständigen geäußerten Kritik in ihrer Position eher gestärkt und wiesen die Länderanliegen zurück. Dafür betonten sie die notwendige Flexibilität in Verhandlungen und die durch den Verfassungsvertrag bzw. die Osterweiterung kommenden Neuerungen. Eine noch stärkere Berücksichtigung der Länder in diesem Kontext wurde abgelehnt und dar-

34 Vgl. ebd., S. 57.

35 Vgl. ebd., S. 60.

36 Vgl. auch Eppler 2004, S. 66f. (Fn. 25).

37 Die Logik dieser Argumentation führt dann auch – konsequent zu Ende gedacht – zum bereits erwähnten belgischen Modell. Vgl. Delmartino 2003 (Fn. 18).

auf verwiesen, dass der Bundesrat bereits jetzt manchmal nicht in der Lage sei, zeitnah und flexibel zu einer Position zu kommen, mit der der Bund in Verhandlungen auftreten könne.

Die Diskussion darüber, wie nun eigentlich Art. 23 GG und seine Funktionsfähigkeit zu beurteilen sei, führte anschließend zu zwei Dokumenten der Bundes- und der Länderseite. Auf Seiten der Länder legte der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck³⁸ Ende März 2004 dar, dass man eine durchaus positive Bilanz ziehen könne, der Staatssekretär im Bundesjustizministerium, Hansjörg Geiger, antwortete darauf im Mai im Namen der Bundesregierung mit einem Positionspapier,³⁹ das die von Beck vorgetragene Argumente widerlegen sollte.

Beck ging auf die bereits mehrfach geäußerte Kritik ein, Art. 23 GG habe sich in der Praxis nicht bewährt und die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten beeinträchtige die Position Deutschlands, v.a. in den Verhandlungen im Rat. Mittels einiger Zahlen und Fakten versuchte Beck diese Argumente zu entkräften. Zunächst wies er darauf hin, dass „derzeit lediglich in weniger als fünf Prozent der Fälle von einer maßgeblichen Berücksichtigung der Länder gemäß Art. 23 Abs. 5 und 6 GG auszugehen ist“⁴⁰. Damit sei die Bundesregierung auch nur in sehr wenigen Fällen an das Votum der Länder gebunden. Die Bundesregierung selbst verneine zudem größere Schwierigkeiten, was aus der Kleinen Anfrage zur Beteiligung beider Parlamentskammern vom November 2003 hervorgehe. Im Zeitraum von 1998 bis einschließlich 2003 habe der Bundesrat lediglich in 37 von ca. 900 Stellungnahmen die „maßgebliche Berücksichtigung“ gefordert. In 20 dieser Fälle habe die Bundesregierung dem widersprochen, was nicht weiter problematisch gewesen sei, weil inhaltlich keine Differenzen zwischen der Position der Bundesregierung und der des Bundesrates bestanden habe. Lediglich in einem Fall, der so genannten Plan-UVP-Richtlinie (Bundesrats-Drs. 693/99), sei es zu einem echten Streitfall gekommen, bei dem sich die Bundesregierung durchgesetzt habe. Auch in Bezug auf die Beteiligung deutscher Ländervertreter bei den Beratungen zur Festlegung der Verhandlungsposition der Bundesregierung, in den Arbeitsgruppen des Rates und der Kommission sowie bei der Mitwirkung von Länderministern und Ministerpräsidenten im Rat sah Beck keine unüberwindlichen Probleme. Im Gegenteil, die Verfahren hätten sich insgesamt sehr gut bewährt. Insgesamt, so Beck, sei also eine „durchweg positive Bilanz der zehnjährigen Erfahrungen mit Art. 23 GG“ zu ziehen.

38 Kommissionsdrucksache 0034, 24. März 2004.

39 Kommissionsdrucksache 0041, 3. Mai 2004.

40 Kommissionsdrucksache 0034, 24. März 2004.

Das Positionspapier der Bundesregierung vom Mai 2004 kam zu ganz anderen Schlussfolgerungen. Darin wird die notwendige Handlungsfähigkeit Deutschlands in Angelegenheiten der EU vor dem Hintergrund zunehmender Mehrheitsentscheidungen im Rat und der Osterweiterung besonders hervorgehoben. Package Deals, also Entscheidungen, bei denen man Vorhaben aus unterschiedlichen Sachbereichen zusammenfasst, würden zunehmend wichtiger. Aus all dem sei zu schließen, dass Deutschland eine Struktur benötige, die „Verhandlungsfähigkeit, Reaktionsfähigkeit und Koalitionsfähigkeit“ garantiere. Deutschland müsse „trotz seiner föderalen Struktur vor allem in der Außenwahrnehmung in Brüssel auf einer Ebene und mit einer Stimme sprechen“⁴¹. Anschließend „zerpflückt“ das Papier die bisherigen Regelungen. So gewährleiste Art. 23 Abs. 3 bis 7 GG nicht die optimale Handlungsfähigkeit Deutschlands auf EU-Ebene. Diese Auffassung werde durch die überwiegende Zahl der Sachverständigen gestützt. Das Verfahren zur innerstaatlichen Koordinierung sei viel zu kompliziert und verhindere effektives Verhandeln in Brüssel. Nach Meinung der Bundesregierung bestünden oft unterschiedliche Meinungen zwischen Bundesrat und Bundesregierung über den Grad der Beteiligung des Bundesrates nach Art. 23 Abs. 5 bzw. Abs. 6 GG. Die dortigen Formulierungen (z.B. maßgebliche Berücksichtigung) provozierten innerstaatliche Streitigkeiten, die sich auf den Verhandlungsprozess in Brüssel lähmend auswirkten. Kurzum, so das Papier,

„nicht die Mitwirkungsregelungen des Art. 23 Abs. 3 bis 7 i.V.m. den Vorgaben des EUZBLG haben sich bewährt, sondern die Mitwirkungspraxis hat sich den europapolitischen Notwendigkeiten angenähert“.

Diese Mitwirkungspraxis realisiere sich in einem politischen *modus vivendi*, bei dem man sich auf kurzem Wege und informell einige bzw. zu einem Stillhalteabkommen komme. Würde der Bundesrat hingegen alle Rechte umfassend und regelmäßig wahrnehmen, könne keinesfalls von einer Bewährung der Regelungen des Europaartikels die Rede sein. Die Bundesregierung kam vor diesem Hintergrund zu folgenden Schlussfolgerungen: Art. 23 GG müsse vereinfacht werden, die Interessen der Länder und ihre fachliche Kompetenz müssten eingebunden werden, eine Ausweitung der bestehenden Mitwirkungsrechte der Länder komme nicht in Betracht. Eine Neufassung des Art. 23 GG müsse die bisherige Staatspraxis widerspiegeln und die wirksame Vertretung deutscher Interessen habe die oberste Priorität. Damit war die Grundlinie der Bundesregierung klar: keine Zugeständnisse an die Länder, im Gegenteil Zurückschneiden der Länderrechte mit dem Argument der Handlungs- und Koalitionsfähigkeit Deutschlands in einer erweiterten und durch den Verfassungsvertrag erneuerten EU.

41 Kommissionsdrucksache 0041, 3. Mai 2004.

Kurz vor der Plenarsitzung der Bundesstaatskommission am 14. Mai 2004, bei der es um Veränderungsbedarf bei Art. 23 GG ging, verabschiedete die Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Mai 2004 ein Positionspapier zur Föderalismusreform.⁴² Auch zu Europafragen wurde dabei Stellung bezogen – gegen die Position des Bundes.⁴³ Im Positionspapier heißt es:

„Art. 23 GG hat sich von seiner Zielrichtung und vom Verfahren grundsätzlich bewährt. Die im Rahmen der Kommissionsberatungen geäußerte Kritik ist unberechtigt. Zur Stärkung der Länder stehen zwei Wege zur Diskussion: eine vollständige Entflechtung oder / und Präzisierungen der derzeitigen Rechtslage. In der zweiten Alternative ist eine uneingeschränkte Bindung des Bundes an das Votum des Bundesrates zu formulieren in den Bereichen, in denen im Schwerpunkt die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden und ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind und die Länder die gesamtstaatliche Verantwortung tragen. Außerdem ist der innerstaatliche Abstimmungsprozess schon im Vorfeld der EU-Rechtsetzungsverfahren effektiver zu gestalten. Weitere Änderungen, ggf. auch unterhalb der Verfassung, sind im Hinblick auf die EU-Verfassung vor allem in den Bereichen ‚Passerelle-Klausel‘, Frühwarnsystem und Klagen wegen des Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip durchzuführen.“

Mit diesem Dokument stand die Position der Länderchefs fest. Als taktische Maßnahme erwähnte man die Maximallösung Totalentflechtung nach belgischem Vorbild. Da dies natürlich unrealistisch war – und wohl auch nicht dem Wunsch aller Ministerpräsidenten entsprach – ging man detaillierter auf die geforderten „Präzisierungen der derzeitigen Rechtslage“ ein. Anstatt dem Bund zu vertrauen, dass er bei Verhandlungen die Interessen der Länder vertritt, entschied man sich für eine Verschärfung des „institutionalisierten Misstrauens“ und wünschte eine uneingeschränkte Bindungswirkung der Bundesratsmeinung im Falle der maßgeblichen Berücksichtigung. Gleichzeitig wies man auf weiteren Reformbedarf im Zusammenhang mit der europäischen Verfassung hin und – dieses Argument taucht immer wieder auf – konstatierte, dass auch die Länder sehr wohl in der Lage seien, „gesamtstaatliche Verantwortung“ zu tragen. Damit drehten die Länder quasi den argumentativen Spieß des Bundes um und reklamierten für sich, gesamtstaatliche Rücksichten nehmen zu können. Dass eine solche Argumentation die Bundesseite geradezu provozieren musste, dürfte einleuchtend sein. Ebenso deutlich wird mit dieser Position, dass die Länder ihre innerstaatlich verbleibenden Gestaltungsspielräume – über die Bande der EU gespielt – gegenüber dem Bund erhalten, ja sogar ausbauen wollten.

42 Kommissionsdrucksache 0045.

43 Das heißt im Übrigen, dass sich auch die damaligen SPD-Länderchefs gegen die Bundesregierung positionierten.

Auf der Plenarsitzung der Bundesstaatskommission am 14. Mai 2004 prallten die Positionen beider Seiten einmal mehr aufeinander.⁴⁴ Alle Beteiligten wiesen darauf hin, dass man sich im Ziel einig sei, nämlich die „Europafähigkeit“ des deutschen Föderalismus zu stärken und bislang existierende Schwächen aus dem Weg zu räumen. Außerdem gelte es, die berechtigten Interessen des Bundes und der Länder einzubinden und eine Reform im Lichte des künftigen europäischen Verfassungsvertrages durchzuführen.⁴⁵ Dieser „Konsens“ dürfte nicht weiter verwundern, stellt er doch letztlich die bare Selbstverständlichkeit dar. Die Mittel hingegen, mit denen das Ziel erreicht werden sollte, konnten unterschiedlicher fast nicht sein.

Bundesjustizministerin Zypries wiederholte die Argumente, die bereits im Positionspapier der Bundesregierung vom Mai 2004 nachzulesen waren. Sie verwies im Detail auf den Gang der Dinge bei der Plan-UVP-Richtlinie, bei der der Bundesrat eine maßgebliche Berücksichtigung gefordert hatte, was von der Bundesregierung zurückgewiesen worden war. Ein daraufhin vom Bundesrat angestrebter Beharrungsbeschluss kam nicht zustande,⁴⁶ sodass die Bundesregierung „frei“ verhandeln konnte; allerdings habe das ganze Prozedere zu einer erheblichen Zeitverzögerung geführt, wodurch – wie Frau Zypries ausführte – die Verhandlungsposition des Bundes litt. Bundesverbraucherschutzministerin Künast hieb in die gleiche Kerbe wie Frau Zypries und verdeutlichte die Schwierigkeiten, unter denen die Bundesregierung bei Verhandlungen leide, an ihrem eigenen Ressort.

Für die Länderseite sprachen u.a. Staatssekretär Rudolf Böhmler (Baden-Württemberg), Staatsminister Herbert Mertin (Rheinland-Pfalz) und Justizminister Wolfgang Gerhards (Nordrhein-Westfalen). Sozusagen die Maximalposition nahm dabei Böhmler ein, der noch einmal das Modell „Totalentflechtung“ zur Sprache brachte (es aber nicht ernsthaft forderte), während Mertin Wert auf Veränderungen unterhalb der Verfassungsänderung legte. Gerhards schließlich wies u.a. darauf hin, wie wichtig Art. 23 GG als Hebel für die grundsätzliche Kooperationsbereitschaft des Bundes sei. Ohne die Möglichkeit, mit Hilfe des

44 Leider kann an dieser Stelle keine umfangreiche und vollständige Darstellung der Diskussion erfolgen. Vgl. daher den Stenografischen Bericht: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Stenografischer Bericht, 6. Sitzung, Freitag, den 14. Mai 2004.

45 So etwa die sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete Angelica Schwall-Düren. Vgl. ebd., S. 129.

46 Wenn nach Art. 23 Abs. 5 GG der Bundesrat die maßgebliche Berücksichtigung fordert und die Bundesregierung dies zurückweist, kann der Bundesrat – nach dem Versuch ein Einvernehmen mit der Bundesregierung zu finden – nach § 5 Abs. 2 EUZBLG einen Beharrungsbeschluss fassen. In diesem Fall wäre die Meinung des Bundesrates „maßgebend“. Ein Beharrungsbeschluss verlangt allerdings eine Zweidrittelmehrheit.

Art. 23 GG „auf die Bremse treten zu können“, so Gerhards, gebe es vermutlich eine wesentlich weniger intensive Koordination. In einem späteren Redebeitrag in der selben Sitzung betonte Gerhards, dass Art. 23 GG eine Kompensation für verloren gegangene Kompetenzen sei:

„Der Union sind [...] immer mehr Gesetzgebungsmaterien übertragen worden, für die die Gesetzgebungskompetenz früher beim Nationalstaat – entweder beim Bundestag oder bei den Länderparlamenten – lag. Das heißt, hier kompensieren wir einen echten Kompetenzverlust der beiden Parlamente.“

Und wenige Sätze später führt Gerhards aus, warum Art. 23 GG „institutionalisiertes Misstrauen“ sei:

„Am Ende aber [...] ist Art. 23 durchaus [...] Ausdruck des institutionalisierten Misstrauens, das wir haben. Ich will Ihnen auch sagen, warum es, gerade auf Länderseite, ein solches Misstrauen gibt. Es gibt nämlich eine große Versuchung für die Bundesregierung, nach dem Grundgesetz bestehende Länderkompetenzen dadurch auszuhöhlen, dass sie als Mitwirkende im Rahmen der europäischen Gesetzgebungskompetenz kalt lächelnd alles mitmacht, sich unter Umständen auch überstimmen lässt und Länderkompetenzen usurpiert, die nach Brüssel wandern, ohne dass es einen Ausgleich gibt.“⁴⁷

Bundesfinanzminister Hans Eichel, der Anfang der neunziger Jahre als damaliger hessischer Ministerpräsident entscheidend am Zustandekommen des Art. 23 GG beteiligt war, legte dar, dass die Länder weder damals noch heute wüssten, „ob sie denn eigentlich ihre Interessen in Brüssel wahrnehmen wollen oder ob sie sie gegenüber der Bundesregierung wahrnehmen wollen, damit diese sie vertritt“.⁴⁸ Eichel sprach den Ländern zudem die Fähigkeit ab, stets zu einer klaren, einheitlichen Stellungnahme zu kommen, da die Interessen der Länder viel zu unterschiedlich seien; das sei allenfalls in ganz wenigen, zentralen Konfliktfeldern möglich.⁴⁹

Zusammenfassend kann man sagen, dass die gegensätzlichen Positionen von Bund und Ländern in dieser Sitzung nicht zueinander fanden, auch nicht mit Hilfe der Sachverständigen, die versuchten, Lösungen zu finden, die beiden Seiten gerecht werden sollten. Die Hauptargumentationslinie des Bundes blieb die Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene, die mit einer Einschränkung der Länderrechte einher gehen müsse, während die Länder einen weiteren – auch innerstaatlichen – Bedeutungsverlust befürchten, würde Art. 23 GG womöglich im Sinne des Bundes reformiert.

47 Für die beiden Zitate vgl. Stenografischer Bericht, S. 153 (Fn. 44).

48 Vgl. ebd., S. 147.

49 Vgl. ebd., S. 148.

Bei diesen Grundlinien von Bund und Ländern blieb es im Grunde genommen bis zuletzt. Die Länder präzisierten im August ein weiteres Mal ihre Position und forderten in einem Papier Verbesserungen in ihrem Sinne in den Bereichen: Präzisierung der Verfassung und von Bestimmungen unterhalb des Verfassungsrechts; Verbesserungen im Abstimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern; innerstaatliche Maßnahmen zur Umsetzung des Verfassungsvertrages; weitere Maßnahmen zur Stärkung der Beteiligungsrechte der Länder. So wünschten die Länder etwa wie schon bislang eine Erhöhung der Verbindlichkeit des Bundesratsvotums und die Präzisierung einiger Rechtsbegriffe. Des weiteren befürworteten sie eine stärkere Nutzung der Europakammer des Bundesrats, deren Entscheidungen denen des Bundesrats gleichstehen; die Vertretung des Bundesrats in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU; die stärkere Einbeziehung von Ländervertretern in die informellen Ministerräte. Die für Regionen wichtigen Bestimmungen des europäischen Verfassungsvertrages sollten in entsprechender Form im nationalen Verfassungsrecht Berücksichtigung finden. Schließlich reklamierten die Länder auch das Recht für sich, an der Ernennung von EuGH-Richtern mitzuwirken. Einige Länder forderten in dem Papier sogar, eine Zustimmung der Bundesregierung zur Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen von einer vorherigen Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen.

Einen Monat später – im September 2004 – reagierten das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Finanzen mit einer Stellungnahme zur Europatauglichkeit von Art. 23 GG. Die bekannten Argumente, nach denen Art. 23 GG nicht mehr den Anforderungen an ein flexibles und schnelles Handeln auf europäischer Ebene gerecht werde, wurden wiederholt, die Schlussfolgerungen lauteten unter anderem, dass es zwingend notwendig sei, die Handlungsfähigkeit zu stärken, wozu gehöre, die Mitwirkungsrechte der Länder keinesfalls auszubauen. Ebenso gäben die Bestimmungen des künftigen EU-Verfassungsvertrags keinen Anlass, das Grundgesetz anzupassen oder zu ändern. Die Bundesregierung schlug vor, die Absätze 3 bis 7 des Europaartikels zu streichen und Absatz 2 zu ergänzen.⁵⁰

Ein weiteres Mal hatten nun Bund und Länder ihre Positionen abgesteckt. Die Grundlinien blieben, wie sie waren, die Details freilich wurden konkreter und ein Kompromiss zwischen beiden Linien rückte in weite Ferne. So wie die Länder ihre grundgesetzlich verbrieften und im Föderalismus verankerten Kompetenzen hervorhoben und daraus Forderungen an die Bundesregierung in Bezug

50 Es hätte dann einfach geheißen: „Sie [die Bundesregierung, M.C.] gibt ihnen [Bundestag und Bundesrat, M.C.] Gelegenheit, zu Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union Stellung zu nehmen, berücksichtigt ihre Stellungnahmen bei den Verhandlungen und legt Rechenschaft ab über deren Verlauf und Ergebnis.“

auf ihre europapolitische Mitwirkung ableiteten, betonte der Bund auf der Grundlage seines außenpolitischen Vertretungsanspruchs die Notwendigkeit, in Brüssel flexibel zu sein, ohne dass die Länder „dreinredeten“.

Diese Unversöhnlichkeit in den Positionen konnte auch ein Vorschlag dreier Bundestagsabgeordneter⁵¹ nicht aufheben, der im Oktober ins Spiel gebracht wurde und Forderungen beider Seiten aufnahm. Zwar sollte Art. 23 GG, wie vom Bund gefordert, neu formuliert und auf zwei Absätze beschränkt bleiben, dafür machte sich der Vorschlag Länderforderungen zu eigen, die auf Verbesserungen in der täglichen Praxis abzielten⁵² und sah eine umfassende Rechenschaftspflicht der Bundesregierung gegenüber den Ländern vor. Der Vorschlag wurde ausführlich auf der nicht-öffentlichen Plenarsitzung der Bundesstaatskommission am 4. November 2004 diskutiert. Durch die Wortmeldungen wurde schnell klar, dass diese Kompromisslinie sich nicht würde durchsetzen können.

Das blieb so bis zum Ende der Bundesstaatskommission. Die beiden Vorsitzenden, Franz Müntefering und Edmund Stoiber, konnten in ihren „Sprechzetteln“ bzw. Vorentwürfen für ein Gesamtpaket keine Lösung benennen. Stets hieß es, der Status quo bei Art. 23 GG sei unverändert. Bekanntlich scheiterte die gesamte Föderalismusreform dann am 17.12.2004 kläglich. Das Thema „Europa“ kam jedoch noch einmal auf den Tisch, nämlich im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa.

4. Die Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa

Auf seiner 808. Sitzung am 18. Februar 2005 verabschiedete der Bundesrat eine Stellungnahme zum Vertrag über eine Verfassung für Europa und zu dem dazu gehörenden Ratifizierungsgesetz.⁵³ In dieser Stellungnahme geht der Bundesrat davon aus, dass die im Verfassungsvertrag vorgesehenen neuen Rechte der Länder innerstaatliche Rechtsänderungen erforderlich machen. In Bezug auf die Subsidiaritätsrüge fordert der Bundesrat die Bundesregierung dazu auf, die Informationsrechte und Verfahren so anzupassen, dass der Bundesrat von diesem Recht auch tatsächlich Gebrauch machen kann. Der Bundesrat fordert weiter, dass im EUZBLG die Formalien in Bezug auf das Klagerecht nationaler Parlamente geregelt werden. Konkret geht es darum, dass die Bundesregierung eine

51 Angelica Schwall-Düren (SPD), Rainer Steenblock (Bündnis 90/Die Grünen), Rainer Funke (FDP).

52 Etwa dass sich die Begriffe „Angelegenheiten“ und „Vorhaben“ nicht nur auf rechtsverbindliche Handlungsinstrumente beziehen, sondern auch auf Grün- und Weißbücher sowie Maßnahmen im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung; stärkere Einbeziehung von Ländervertretern in Ratsverhandlungen und in informelle Ratstagungen; Verankerung von Länderbeamten in der Ständigen Vertretung etc.

53 Bundesratsdrucksache 983/04 (Beschluss).

Klage unverzüglich und ohne Änderungen an den EuGH übermitteln und die Prozessführung allein beim Bundesrat liegen soll.⁵⁴ Schließlich verlangt der Bundesrat, dass die Zustimmung der Bundesregierung zu einem nach Artikel IV-444 VVE möglichen Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung (Passerelle- oder Brückenklausel) von einer Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht wird.

Neben diesen mit dem Verfassungsvertrag unmittelbar zusammenhängenden Forderungen empfiehlt der Bundesrat, die europapolitischen Kooperationsverfahren zwischen Bund und Ländern anlässlich der Ratifizierung zu überprüfen und anzupassen. Er macht dazu acht konkrete Vorschläge, die alle ohne eine Grundgesetzänderung umgesetzt werden könnten:⁵⁵ (1) Die Begriffe „Angelegenheiten“ und „Vorhaben“ sollen präzisiert werden. Sie sollen sich auch auf Grün- und Weißbücher, Aktionsprogramme und Maßnahmen im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung beziehen; (2) der „Schwerpunkt“-Begriff im EUZBLG soll konkretisiert und damit die Verbindlichkeit von Stellungnahmen des Bundesrates erhöht werden; (3) bei auf Art. 308 EGV/Artikel I-18 VVE gestützten Vorhaben soll sich die Bundesregierung nicht enthalten dürfen, sofern kein Einvernehmen mit dem Bundesrat erzielt wurde; (4) die Zustimmung der Bundesregierung zur Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen erfolgt im Einvernehmen mit dem Bundesrat; (5) der Bundesrat bittet die Bundesregierung, eine Vertretung der Länder in der Ständigen Vertretung zu ermöglichen; (6) er fordert, dass Ländervertreter an informellen Ratssitzungen unter den selben Bedingungen teilnehmen können wie an formellen Sitzungen bzw. wenn wesentliche Interessen der Länder berührt sind; (7) die Länder wollen an der Ernennung von EuGH-Richtern beteiligt werden; (8) der Bundesrat bittet die Bundesregierung um unverzügliche Berichterstattung über die Durchsetzung der Stellungnahmen des Bundesrates.

Bundesaußenminister Fischer ging in seinem Redebeitrag auf die unmittelbar mit dem Verfassungsvertrag zusammenhängenden Forderungen des Bundesrats ein und signalisierte Einverständnis bzw. Entgegenkommen. Er machte jedoch klar, dass die gewünschten weitergehenden Reformschritte im Kooperationsverfahren zwischen Bund und Ländern für ihn – und damit wohl auch für die Bun-

54 Mit dem Klagerecht nationaler Parlamentskammern wird im deutschen Fall indirekt die Klagemöglichkeit eines einzelnen Landes eröffnet, was für die deutschen Länder die Erfüllung einer Forderung bedeutet, die sie schon vor dem Vertrag von Maastricht erhoben. Das ist möglich, weil der Bundesrat dieses Klagerecht im Innenverhältnis regeln kann, d.h. die Länder müssen „nur“ unter sich einig werden, wie zu verfahren ist. Vgl. dazu auch den Redebeitrag von Ministerpräsident Erwin Teufel: Bundesrat. 808. Sitzung. 18.2.2005. Stenografischer Bericht, S. 2-6, hier S. 4f.

55 Vgl. ebd., S. 5.

desregierung – keine Priorität hätten.⁵⁶ In der wenige Tage später veröffentlichten Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates wurde dann abermals – kurz und knapp – darauf verwiesen, dass man sich im Zuge des Ratifizierungsprozesses auf diejenigen Änderungen konzentrieren sollte, die sich unmittelbar und zwingend aus dem Verfassungsvertrag ergeben.⁵⁷ Darüber hinausgehende Forderungen weist die Gegenäußerung zurück. Insbesondere sei eine Änderung des Grundgesetzes nicht erforderlich. Zeitgleich mit der Gegenäußerung der Bundesregierung brachten die Regierungsfractionen einen Entwurf eines „Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ ein.⁵⁸ Darin werden die Änderungen der Rechtslage in Bezug auf die Subsidiaritätsrüge, die Subsidiaritätsklage und die Passerelle- oder Brückenklausel aufgeführt. Die Forderungen der Länder im Zusammenhang mit dem Verfassungsvertrag wurden weitgehend aufgenommen, nicht jedoch die Forderungen, die sich allgemein auf die europapolitische Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern beziehen. Der Ratifizierungsprozess läuft im Moment der Fertigstellung dieses Manuskripts noch. Das weitere Schicksal des erwähnten Gesetzentwurfs und der vorher abgegebenen Stellungnahme des Bundesrates liegt daher noch im Dunkeln und hängt letztlich auch von dem erneut ins Spiel gebrachten Föderalismusreform-Ball ab.

5. Resümee

Zu Beginn dieses Aufsatzes habe ich von zwei Herausforderungen gesprochen, denen die Bundesstaatskommission gerecht werden musste: dem Europäischen Verfassungsvertrag und den aus der Anwendungspraxis des Art. 23 heraus festgestellten Funktionsdefiziten. In den Verhandlungen der Bundesstaatskommission nahm die zweite Herausforderung sicher einen größeren Raum ein, obwohl man sich im Vorfeld hauptsächlich mit der ersten Herausforderung beschäftigt hatte. Das mag damit zusammenhängen, dass mit den Diskussionen um Kompetenzverlagerungen zwischen Bund und Länder in der Bundesstaatskommission auch die europapolitischen Folgen verstärkt ins Blickfeld der Akteure gerieten. In diesem Zusammenhang konnten dann beide Seiten ihre Unzufriedenheit mit der bislang geltenden Regelung zum Ausdruck bringen.

Was die Funktionsdefizite angeht, hatten beide Seiten gute Gründe, ihre Sicht der Dinge für die richtige zu halten. Die Länder argumentierten im Grunde genommen stets aus einer Haltung heraus, die von einer Verteidigung ihrer Kompetenzen gegenüber der EU und gegenüber dem Bund gekennzeichnet war. Die

56 Vgl. ebd., S. 8-11.

57 Deutscher Bundestag. Drucksache 15/4939.

58 Deutscher Bundestag. Drucksache 15/4925.

Furcht vor einem Bedeutungsverlust auf europäischer *und* innerstaatlicher Ebene zieht sich durch viele Äußerungen von Ländervertretern. Insofern blieb den Ländern gar keine andere Wahl, als ihre Rechte erhalten, besser aber ausbauen zu wollen. Selbst um den Preis, dass die Handlungsfähigkeit Deutschlands – in dem Sinne, wie sie vom Bund definiert wird und auch im Interesse der Länder liegen müsste – suboptimal ausfällt. Der Kampf der Länder bei Art. 23 GG ist eben ein Kampf gegen die „Anfechtungen“ der EU *und* des Bundes.

Der Bund hingegen konnte auf die Praxis verweisen, die bislang wenige wirklich große Probleme bei der Anwendung des Art. 23 GG zeigt. Warum also nicht die Verfassung der Praxis anpassen und dabei dem Bund größere Spielräume zukommen lassen, die unter den Bedingungen einer erweiterten und erneuerten EU wichtiger denn je sind? Zudem argumentierte der Bund stets aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung heraus und damit, dass er dafür zuständig sei, die Interessen Deutschlands in der EU zu vertreten. Für die Interessen der Länder sieht er sich dabei zwar auch verantwortlich, allerdings aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung heraus. Das sehen die Länder natürlich anders.

Auf der Seite der Bundesregierung kann man – auf der Grundlage der hier zur Verfügung stehenden Dokumente – wenig Konzessionsbereitschaft erkennen. Die Position des Bundes verhärtete sich mit ihrer Konkretisierung. Auch die Länder beharrten auf ihrer Sicht der Dinge, da verlief die Entwicklung parallel. Freilich mögen die SPD-geführten Länder eine etwas weniger rigorose Sicht der Dinge gehabt haben als die CDU/CSU-geführten. Im Grundsatz jedoch waren sich alle Länder einig. An einem Ausbau der Länderrechte konnte kein Weg vorbeiführen. In Bezug auf die europapolitische Mitwirkung befinden sich die Länder jedoch in einer recht bequemen Situation, da sie erstens mit der derzeitigen Regelung gut leben können, ihnen zweitens – jedenfalls theoretisch – der Weg zum Bundesverfassungsgericht offen steht, um gewisse Dinge klären zu lassen (was heißt maßgebliche Berücksichtigung?) und ihnen drittens über den Verfassungsvertrag zusätzliche Rechte zukommen werden.

Sollten die Ausführungen des Bundes zutreffen, wird allerdings der Reformdruck zunehmen, je deutlicher wird, dass das Verhandeln auf europäischer Ebene aufgrund der Osterweiterung, häufigerer Mehrheitsabstimmungen und öfter notwendig werdender Package Deals schwieriger wird. Sollte es vermehrt zu Niederlagen Deutschlands in Abstimmungen kommen, müssten beide Seiten einsehen, dass etwas geschehen muss. Da Art. 23 GG für die Länder nicht nur eine europapolitische, sondern auch eine innerstaatlich-föderale Bedeutung hat, ist es nur schwer vorstellbar, dass sich der Bund mit seiner jetzigen Position durchsetzt. Umgekehrt werden auch nicht alle Wünsche der Länder in Erfüllung gehen können.

Art. 23 GG wird die Europäisierungsnorm des deutschen Föderalismus bleiben. Und sie schreitet aufgrund des Verfassungsvertrages auch voran. Der harte

Kampf um Art. 23 GG zeugt aber davon, dass es zwischen Bund und Ländern um mehr geht, nämlich um das Verhältnis beider Ebenen in einem weiteren Sinne. Die Länder wollen Kompetenzverlust vermeiden, ganz egal, ob diese Kompetenzen an den Bund oder die EU gehen. Da die Länder dem Bund nicht vertrauen, bleibt ihnen gar nichts anderes übrig, als sich an der Europäisierung des deutschen Föderalismus zu beteiligen und auf europäischer Bühne mitzuspielen, um Alleingänge des Bundes verhindern zu können. Art. 23 GG bleibt also das „institutionalisierte Misstrauen“ der Länder.

Warum die Reform des Bundesrats nur ein Randthema der Bundesstaatskommission war: Überlegungen zum Reformbedarf der Länderkammer und ihrer Rechte

Annegret Eppler

1. „Blockierer stoppen – Zukunft wählen“?

Nachdem die „Große Steuerreform“, eines der wichtigsten Projekte der Regierung Kohl in der 13. Legislaturperiode des Bundestags, im Herbst 1997 an der Mehrheit der Opposition im Bundesrat gescheitert war, quittierte die Regierung dies mit dem Slogan „Blockierer stoppen – Zukunft wählen“¹. Im Jahr 2002 herrschten umgekehrte Mehrheitsverhältnisse: Die Regierung Schröder war wie ihre konservative Vorgängerin vom „gouvernementalen Durchhängen der jeweiligen Kanzlerpartei bei Landtagswahlen“² betroffen und hatte bereits im April 1999 ihre absolute Mehrheit im Bundesrat verloren.³ Als das Zuwanderungsgesetz, eines der wichtigsten Projekte der Regierung Schröder, im Sommer 2002 den Bundesrat passieren sollte, zahlte die Opposition in einem „inszenierten Eklat“⁴ den „Blockadekurs à la Lafontaine“⁵ von 1997 mit gleicher Münze zurück. In den Medien war zu lesen, dass „die unionsgeführten Bundesländer [...] nahtlos an die große Oppositionstradition des Blockierens“⁶ anknüpften.

-
- 1 Spiegel 30 / 2003 vom 21. Juli 2003 („Staatsfinanzen: Die große Steuershow“). Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.09.1997, S.1 („Die Steuerreform ist endgültig gescheitert: Wechselseitige Vorwürfe und Beschuldigungen“). Beachtlich die Haltung Helmut Kohls als Ministerpräsident zur Steuerreform 1975: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.08.1997, S. 5 („Kohls Blockadepolitik gegen die Steuerreform von 1975 ist kein Alibi für Lafontaine. Über Steuergesetze haben Bundestag und Bundesrat immer wieder im Vermittlungsausschuss gestritten“).
 - 2 Rudzio, Wolfgang 2003: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., Opladen, S. 330.
 - 3 Seit Mai 2002 hatten die Oppositionsparteien die absolute Mehrheit im Bundesrat. Daten nach Strohmeier, Gerd 2004: Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen ZParl 4/2004, S. 717-731, hier S.720.
 - 4 Spiegel online vom 08.11.2002.
 - 5 Spiegel 30 / 2003 vom 21. Juli 2003. („Staatsfinanzen: Die große Steuershow“), Formulierung stammt von Gerhard Schröder.
 - 6 Spiegel online 12.07.2002. Beachtlich die Haltung Gerhard Schröders als Ministerpräsident 1997: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.11.1997, S. 2 („Schröder verlangt von Regierung und Bundestag mehr Achtung vor der Länderkammer“).

Damit sind nur die beiden herausragendsten Beispiele der letzten Jahre einer medienwirksam inszenierten „Blockademacht Bundesrat“⁷ genannt. Beim „Gesetz zur Begrenzung der Bezüge im Krankheitsfall“ unter der Regierung Kohl, der vorgezogenen Steuerreform der Regierung Schröder und jüngst bei Hartz IV – allesamt wichtige Reformprojekte der jeweiligen Regierungen – spielte die Opposition im Bundesrat in aller Öffentlichkeit die Vetomöglichkeiten des Bundesrats aus, wenn nicht durch eine völlige Blockade, dann doch, um im Vermittlungsausschuss Einfluss auf den Inhalt der Gesetze zu nehmen.

Der Bundesrat: ein zu wahltaktischen Manövern missbrauchtes Blockadeinstrument, das sachbezogene und effiziente Entscheidungen unmöglich macht und wesentlich zum Reformstau in Deutschland beiträgt? – Der Bundesrat wird in der öffentlichen Debatte in geradezu „fahrlässiger Leichtigkeit [...] in einem Atemzug mit Politikblockaden“⁸ genannt. Vor allem die im Bundesrat vertretenen Ministerpräsidenten der Opposition scheinen, glaubt man der Berichterstattung in den Medien, den Bundesrat lediglich als eine Bühne zu benutzen, auf der sie den eigenen Einfluss auf die Bundespolitik darstellen, sei es im Dienste kommender Landtagswahlkämpfe oder um die eigenen Chancen auf ein bundespolitisches Amt auszuloten.

Wenn es um den Bundesrat so bestellt wäre, hätte die Bundesstaatskommission nicht zögern dürfen, grundlegende Reformen seiner institutionellen Ausprägung und seiner Rechte zu diskutieren und in die Wege zu leiten. Allerdings handelte es sich bei der Diskussion über den Bundesrat um ein Randthema der Bundesstaatskommission. Im Folgenden wird die These vertreten, dass die Darstellung des Bundesrats in den Medien an der Realität vorbei geht und ein sachlicher Reformbedarf hinsichtlich des Bundesrats nur dort besteht, wo ihn die Schwächen des föderalen Systems tangieren, vor allem bei seinen Beteiligungsrechten im Rahmen der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen. Dazu soll kurz dargestellt werden, wie die markanten Merkmale des Bundesrats mit der spezifischen Ausprägung des deutschen Föderalismus zusammenhängen. Darauf aufbauend wird der Reformbedarf der Institution Bundesrat aus Sicht der wissenschaftlichen Diskussion beleuchtet und die dann gewonnenen Erkenntnisse zu einer Erklärung der annähernden Abwesenheit einer Diskussion über die Reform des Bundesrats in der Bundesstaatskommission genommen. Am Schluss soll sehr kurz auf die Reformansätze verwiesen werden, die vor und während der Bundesstaatskommission in der Diskussion waren.

7 Spiegel online 12.07.2002.

8 Sturm, Roland 2003: Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B29-30/2003, 24-31, hier S. 25.

2. Merkmale des Bundesrats und ihre Verankerung im föderalen System Deutschlands

Der Ausdruck „ewiges Organ“ spielt bekanntlich nicht auf die lange Tradition der Verfassungsinstitution Bundesrat an, die über den Reichsrat der Weimarer Republik, den Bundesrat des Deutschen Reichs bis zum Staatenhaus im Reichstag des Entwurfs der Paulskirchenverfassung von 1849 reicht.⁹

Vielmehr ist der Bundesrat ein „ewiges Organ“, weil er keine Legislaturperiode hat, sondern sich mit jeder Landtagswahl und der damit verbundenen Bildung der Landesregierung fortlaufend erneuert. Es obliegt den Landesregierungen, neue Mitglieder in den Bundesrat zu entsenden. Dabei ist der Rhythmus der Teilerneuerung des Bundesrats weder zwischen den Ländern noch mit der Bundestagswahl koordiniert.

Das „spezifisch deutsche Organ“¹⁰ Bundesrat setzt sich aus den Exekutiven der Länder zusammen. Er ist das Bundesorgan, über das die Länder Anteil an der Bildung des Staatswillens auf Bundesebene und an der Ausübung der Staatsgewalt durch den Bund haben. Damit spiegelt sich im Bundesrat die etatistische Tradition der politischen Kultur Deutschlands wider,¹¹ zurückverfolgbar zumindest bis ins Deutsche Reich, in dem der Bundesrat das Gegengewicht zum vom Volk gewählten Reichstag war und die monarchischen Landesfürsten im Bundesrat die vom demokratisch legitimierten Reichstag beschlossenen Gesetze scheitern lassen (und inhaltlich beeinflussen) konnten. Vielleicht deswegen galten in Deutschland Demokratie und Bundesstaatlichkeit als zwei sich ausschließende Prinzipien.

Bereits die Paulskirchenverfassung war ein „kühne[r] Versuch“, Demokratie und Bundesstaatlichkeit zu vereinbaren.¹² Auch in den Verhandlungen über das Grundgesetz und bis heute ist der Bundesrat augenfälliges Beispiel des Prinzips einer gemischten Verfassung: Das Prinzip der Volkssouveränität und des Parteienwettbewerbs, verkörpert durch den Bundestag, ist gebrochen zugunsten des

9 Willoweit, Dietmar 2005: Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Teilung Deutschlands. Ein Studienbuch, 5. Aufl., München. Kilper, Heiderose / Lhotta, Roland 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen, S. 40ff.

10 Rudzio, a.a.O. (Fn. 2), S. 319.

11 Kilper / Lhotta, a.a.O. (Fn. 9), S. 112.

12 Laufer, Heinz / Münch Ursula: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 48.

Prinzips der „Checks and Balances“, unter anderem verkörpert durch eine von den Regierungen der territorialen Einheiten besetzte Länderkammer.¹³

Der Bundesrat bildet noch einen zweiten Gegenpol zum Bundestag: Er vertritt das administrative Element, das dem politischen des Bundestags gegenüber steht. Durch den Bundesrat findet die von den Landesverwaltungen gesammelte Erfahrung mit der Ausführung von Bundesgesetzen Eingang in den Gesetzgebungsprozess.¹⁴ Anders als etwa in den USA verfügt der Bund in Deutschland bis heute über keine ausgeprägte eigene Verwaltung. Alle föderalen Vorgänger der heutigen Bundesrepublik nutzten die bereits vorhandenen Landesverwaltungen zur Ausführung der Bundesgesetze. Dies führte zu der heutigen Aufgabenteilung, nach der der Bund vorrangig die legislativen, die Länder die administrativen Aufgaben des Gesamtstaats wahrnehmen. Als Verwaltungskammer arbeitet der Bundesrat geräuschlos, effizient, eher im Hintergrund, in einer sachlichen und kollegialen Atmosphäre.¹⁵

Weitere Merkmale des Bundesrats werden im internationalen Vergleich mit Zweiten Kammern deutlich:¹⁶ Für seine Mitglieder gilt ein imperatives Mandat, sie sind an die Beschlüsse ihrer jeweiligen Landesregierung gebunden. Außerdem besteht der Zwang zur einheitlichen Stimmabgabe.¹⁷ Dazu kommt die „unvergleichlich rigide“¹⁸ Mehrheitsregel, nach der der Bundesrat seine Beschlüsse

13 Vgl. unter 4. Reformvorschläge die Diskussion über die Einführung eines Senats. Auch die Stimmengewichtung der Länder im Bundesrat ist ein Mittelweg zwischen der Gleichberechtigung der Länder, also dem Repräsentationsprinzip der territorialen Einheiten, und der Bevölkerungszahl der Länder, nach der eine Bestellung oder Wahl der Mitglieder das Prinzip der Volkssouveränität verkörpern würde.

14 Verwaltungserfahrung wird v.a. auch in die Ausschüsse eingespeist, in denen meist hohe Ministerialbeamte der Länder sitzen, aber keine Politiker, und in denen die Entscheidungen des Bundesrats diskutiert werden. Auch durch die Pflicht, Gesetzesinitiativen der Bundesregierung in der vorparlamentarischen Phase zuerst dem Bundesrat zuzuleiten, wird der administrative Sachverstand der Länder in den Gesetzgebungsprozess eingespeist: In dieser frühen Phase eines Gesetzgebungsprozesses haben die Ministerialbürokratien des Bundes und der Länder die Möglichkeit zu interagieren. Bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ist diese frühe Einflussnahme oft nicht gewollt und kann verhindert werden, indem die Regierungsvorschläge durch die Fraktion im Bundestag als Bundestagsinitiative eingebracht werden.

15 Nach Kilper / Lhotta, a.a.O. (Fn. 9), S. 119f.

16 Vgl. im Folgenden: Sturm 2003, a.a.O. (Fn. 8), S. 24-31. Und Wagschal, Uwe / Grasl, Maximilian 2004: Die modifizierte Senatslösung. Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen ZParl 4/2004, S. 732-752, hier: S. 737 ff.

17 Bestätigt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.12. 2002 zum Zuwanderungsgesetz.

18 Sturm 2003, a.a.O. (Fn. 8), S. 24.

mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen fasst, also mit absoluter Mehrheit. Enthaltungen wirken automatisch als Nein-Stimmen, weil sie nicht zum Erreichen der absoluten Mehrheit beitragen.¹⁹ Die meisten Koalitionsverträge der Landesregierungen sehen deswegen eine Enthaltung im Bundesrat vor, wenn sich die Koalitionspartner über das Abstimmungsverhalten nicht einigen können (sog. Bundesratsklausel).

Der Bundesrat ist vielen Zweiten Kammern an Gewicht und Einflussmöglichkeit überlegen: Seine Beteiligung an der Bundesgesetzgebung vollzieht sich in Form von Zustimmungsgesetzen und Einspruchsgesetzen. Alle nicht besonders bezeichneten Gesetze sind Einspruchsgesetze, bei denen der Bundesrat durch Einsprucherhebung erzwingen kann, dass sie im Vermittlungsausschuss inhaltlich neu verhandelt werden. Bei Zustimmungsgesetzen – das sind nur die im Grundgesetz ausdrücklich so bezeichneten Gesetze – hat der Bundesrat ein absolutes Vetorecht gegenüber den Gesetzesvorhaben des Bundes. Zustimmungsgesetze und damit die Kompetenzen des Bundesrats sind dort stark ausgeprägt, wo die Staatlichkeit der Länder betroffen ist, vor allem ihre Organisationshoheit und ihre Haushaltsautonomie.²⁰ Rund 60% aller Bundesgesetze sind derzeit zustimmungspflichtig, in der Literatur ist auch zu lesen, rund 90 % aller wichtigen Gesetze seien zustimmungspflichtig.²¹

An den eben genannten Merkmalen des Bundesrats – an seiner Bestellung und Zusammensetzung, an seinen Entscheidungsmodi und seinen Beteiligungsrechten an der Bundesgesetzgebung über Zustimmungsgesetze – setzten die wenigen Reformvorschläge, die im Vorfeld der Bundesstaatskommission und während ihrer Verhandlungen gemacht wurden, an. Allerdings wurden nur die Vorschläge hinsichtlich der Beteiligungsrechte des Bundesrats in der Bundesstaatskommission ernsthaft aufgegriffen.²²

3. Reformbedarf des Bundesrats aus wissenschaftlicher Sicht

Die „Funktionsprobleme und demokratischen Mängel [des deutschen Föderalismus spiegeln] sich im Verfassungsorgan Bundesrat wie in einem Brenn-

19 Wobei Enthaltungen bei Einspruchsgesetzen dem Erfolg dienen, weil sie dazu beitragen, dass die absolute Mehrheit für den Einspruch nicht erreicht wird.

20 Unter anderen Art. 84 I, Art. 85 I, Art. 87 III 2, Art. 91a II 1, Art. 104a III 3, 104a V 2, 104 a VI 4, 120a GG. Vgl. die Nachzeichnung der Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit bei Dästner, Christian 2001: Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen seit 1949, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen ZParl 2/ 2001, S. 290-309.

21 Kilper / Lhotta, a.a.O. (Fn. 9), S. 175.

22 Siehe unter 4. Reformdiskussionen in der Bundesstaatskommission.

punkt“²³, wurde unlängst von wissenschaftlicher Seite konstatiert. Als Mängel werden in diesem Zusammenhang genannt: schwerfällige und intransparente Entscheidungsprozesse, parteipolitische und föderale Blockademöglichkeiten, mangelnde Spielräume der Landespolitik, Diffusion politischer Verantwortung und mangelnde Transparenz für den Bürger.²⁴

Wenn der Bundesrat als ein „Gremium, das für die Ausprägung des deutschen Föderalismus bis heute von nachhaltigster Bedeutung ist“²⁵, tatsächlich von sämtlichen Schwächen dieses Systems betroffen sein sollte, stellt sich um so mehr die Frage, warum dieser zentralen Stelle des deutschen Föderalismus in der Bundesstaatskommission nicht mehr Aufmerksamkeit entgegen gebracht wurde. Im Folgenden soll anhand der wissenschaftlichen Diskussion – auch im Vergleich zum oben dargestellten Bild des Bundesrats in der Öffentlichkeit – nachgezeichnet werden, inwieweit der Bundesrat als Mitverursacher der Schwächen des föderalen Systems gelten kann. Das kann Anhaltspunkte bieten für die Frage, ob die Reform seiner Institution bzw. ihrer Rechte überhaupt zu einer Behebung der Schwächen des Systems beitragen könnte.

Treibt der Bundesrat die Unitarisierung der Gesetzgebung im Tausch für Beteiligungsrechte an der Bundesgesetzgebung voran?

Politik und Rechtsetzung haben sich im Laufe des Bestehens der Bundesrepublik immer mehr von der Ebene der Länder auf die Ebene des Bundes verlagert.²⁶ Der deutsche Föderalismus wurde bereits im Jahr 1962 als „unitarischer Bundesstaat“²⁷ charakterisiert. Diese Entwicklung ist – wie viele andere markante Entwicklungen des föderalen Systems in Bezug auf den Bundesrat – bereits in der ursprünglichen Konstruktion des Grundgesetzes angelegt gewesen.²⁸ Neue Gesetzgebungskompetenzen sind zugunsten der Bundesebene geschaffen worden, die bestehende konkurrierende Gesetzgebung wurde von der Ebene des

23 Höreth, Marcus 2004: Senat statt Bundesrat? Über föderale Reformoptionen jenseits bundesdeutscher Pfadentwicklung, in: Decker, Frank (Hrsg.): Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden, S. 99-120, hier S. 99.

24 Ebd.

25 Kilper / Lhotta, a.a.O. (Fn. 9), S. 48 f. Vgl. dort auch die „Brennpunkte des Föderalismus“, S. 63 ff.

26 Helms, Ludger 1999: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Kontinuität und Wandel des politischen Institutionensystems, in: Zeitschrift für Politik, 46. Jg., H. 2, S. 144-172.

27 Hesse, Konrad, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

28 Vgl. zu den Entwicklungslinien des föderalen Systems nach dem zweiten Weltkrieg: Hrbek, Rudolf 2001: Die föderale Ordnung – Anspruch und Wirklichkeit, in: Recker, Marie-Luise / Jellonek, Burkhard / Rauls, Bernd (Hrsg.): Bilanz: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Sankt Ingelbert, S. 53-68.

Bundes an sich gezogen, unterstützt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedürfnisklausel des Art. 72 II GG a.F., die als eine Frage politischen Ermessens und deswegen nur in geringem Umfang einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich angesehen wurde.²⁹

An die Stelle eigener Gesetzgebung der Länder sind Beteiligungsrechte an der Bundesgesetzgebung getreten, die ja zumindest in Form einfacher Einspruchsmöglichkeit bei allen Bundesgesetzen gegeben ist. Allerdings wurde so nur das generelle Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern aufrecht erhalten – die Gewinner dieser Entwicklung waren die Länderexekutiven und der Bundesrat, die Verlierer die Legislativen der Länder. Folge der Unitarisierung ist die Marginalisierung der Landesparlamente, die immer weniger legislative Spielräume haben und deren Wahlen immer mehr von bundespolitischen Themen geprägt. Durch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen wurde das parlamentarische Verfahren in den Landtagen zunehmend ersetzt durch das Handeln der Länderexekutiven im Bundesrat.³⁰

Folge ist, dass die Ebenen immer weniger voneinander unabhängige Verantwortungsbereiche haben und Verantwortlichkeit nicht mehr zuordenbar sind. Schlagwörter für die beschriebenen Entwicklungen sind „Beteiligungsföderalismus“, „Exekutivföderalismus“, „Verbundföderalismus“, „kooperativer Bundesstaat“ und „Politikverflechtung“. „Der deutsche Föderalismus macht – einmalig in der Welt – die Gesetzgebung abhängig von der Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat, während die Länder ihrerseits kaum noch eigene Gesetzgebungskompetenzen haben und auch für ihre Einnahmen völlig von Bundesgesetzen abhängig sind.“³¹

Bundesrat und Länderregierungen wird oft eine Miturheberschaft an dieser Entwicklung zugesprochen. Die Länderregierungen hätten schon früh „das Erstgeburtsrecht ihrer Autonomie für das Linsengericht der Mitbestimmung im Bund“³² verkauft, der Bundesrat sei ein „Transmissionsriemen für die Unitari-

29 Scholz, Rupert 2001: Fünfzig Jahre Bundesverfassungsgericht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B37-38, S. 6-15, hier S. 12 f. Mit der 1994 erfolgten Neufassung des Art. 72 II GG zu der heute geltenden „Erforderlichkeitsklausel“ sowie der Einrichtung eines speziellen verfassungsgerichtlichen Verfahrens gem. Art. 93 I Nr. 2a GG sollte die Position der Länder und Landesparlamente gestärkt werden. Das BVerfG sieht in Art. 72 II GG nunmehr eine in vollem Umfang justitiable Bestimmung (Vgl. das Urteil zum Altenpflegegesetz in NJW 2003, 41). Scholz warnt vor Überschätzung der praktischen Auswirkungen der Grundgesetz-Änderung.

30 Oder auf der dritten Ebene in Ministerkonferenzen der Landesminister.

31 Scharpf, Fritz W. 2002: Die gefesselte Republik, in: Die Zeit vom 22. August 2002.

32 Scharpf, Fritz W. 1994: Optionen des Föderalismus in Deutschland, Frankfurt a.M., S. 73.

sierung der Bundesrepublik“³³. „Zuständigkeitsverlagerungen auf den Bund [wurden] regelmäßig dadurch ausgeglichen [...], dass für die so entstehenden Bundesgesetze die Zustimmung durch den Bundesrat vorgeschrieben wurde“³⁴. Schließlich hätten es gerade die Länder aufgrund ihrer Mitwirkungsrechte im Bundesrat in der Hand, Aufgaben selber zu behalten, gemeinsam mit anderen Länder auf der dritten Ebene zu behandeln, unter finanzieller Beteiligung des Bundes in Form vertikaler Politikverflechtung die Aufgabe wahrzunehmen, oder die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu akzeptieren und daran mitzuwirken.³⁵

Eine Studie aus dem Jahr 2001 kommt zu einem völlig anderen Ergebnis: Ohne die Tatsache zu bestreiten, dass die Zahl der Zustimmungspflichtigen Gesetze stark angestiegen ist, wird konstatiert: „Die Annahme, das heutige Ausmaß der Politikverflechtung sei das Ergebnis von Kompetenzverlagerungen von den Ländern auf den Bund, denen als Gegenleistung die Einräumung von Zustimmungsrechten gegenüberstehe, erweist sich als unzutreffend.“³⁶ Für fast 90% der Fälle der Zustimmungspflicht von Bundesgesetzen wird festgestellt, dass sie auf die bereits 1949 im Grundgesetz enthaltenden Bestimmungen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen, von machtpolitischem Verkauf der Eigenständigkeit der Länder kann nach diesem Befund nicht die Rede sein.

Auch wenn die Landesregierungen über den Bundesrat die Entwicklung nicht vorangetrieben haben, ist der Machtzuwachs des Verfassungsorgans Bundesrat auf einen eklatanten zahlenmäßigen Anstieg der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze zurück zu führen, also der Gesetze, bei denen er mit absolutem Veto Bundesgesetze verhindern kann. Der Parlamentarische Rat habe nur rund 10 % der Gesetze für zustimmungspflichtig gehalten, in der Realität seien dies zu Beginn der Bundesrepublik ungefähr 40 % gewesen, heute seien rund 60 % aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig, allerdings 90 % der wichtigen Gesetze.³⁷ Als „technische“ Ursache der Ausweitung der Zustimmungsgesetze wird über-

33 Fabritius, Georg 1976: Der Bundesrat. Transmissionsriemen für die Unitarisierung der Bundesrepublik?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen ZParl 3/1976, S. 448 ff.

34 Herzog, Roman 1998: Der Bundesrat, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.) 1998: Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Heidelberg, S. 473.

35 Scharpf, Fritz W. 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden, S. 121-162, hier S. 36f. Vgl auch Grimm, Dieter 1999: Das Grundgesetz nach 50 Jahren. Versuch einer staatsrechtlichen Würdigung, in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) 1999: Bewährung und Herausforderung. Die Verfassung vor der Zukunft, Opladen, S. 53 ff.

36 Dästner, a.a.O. (Fn. 20), S. 308, 309.

37 Kilper / Lhotta, a.a.O. (Fn. 9), S. 175.

einstimmend auf den expansiven Gebrauch der Möglichkeit des Art. 84 I GG verwiesen: Nach dieser Norm kann der Bund auch im Falle der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren treffen, begründet dadurch jedoch die Zustimmungspflicht der Bundesgesetze. Art. 84 I GG ist in ungefähr 60% dieser Fälle der Auslösungstatbestand für die Zustimmungspflicht.³⁸ Neben der Tendenz der Bundesadministration, in Gesetzesinitiativen Ausführungsvorschriften zu integrieren, trug vor allem auch die Interpretation des Art. 84 I GG durch das Bundesverfassungsgericht zu der Ausweitung der Zustimmungspflicht bei, nach der im Falle von verwaltungstechnischen Teilregelungen das Zustimmungserfordernis auf die gesamte, also auch die materiellrechtliche Bundesgesetzregelung ausgedehnt wird.³⁹

Die bereits erwähnte Studie kommt zu dem Ergebnis: „Eine Rückführung der Zustimmungstatbestände auf den Ausgangsbestand von 1949 wäre nicht nur aus sachpolitischen Gründen unsinnig; sie brächte auch nicht den gewünschten Entflechtungseffekt.“⁴⁰ Gefolgert wird, allein eine Präzisierung des Art. 84 I GG könnte der Verflechtung entgegen wirken.⁴¹

Ist der Bundesrat ein parteipolitisches Blockadeinstrument der jeweiligen Bundesopposition?

Wie die zu Anfang skizzierte öffentliche Diskussion setzt sich auch die Wissenschaft mit der These von der Parteipolitisierung des Bundesrats auseinander.⁴² Es wird abgewogen, inwieweit in Zeiten gegenläufiger Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat von einer von Parteiinteressen geleiteten Politik oder gar Blockadepolitik durch die Oppositionsmehrheit im Bundesrat gesprochen werden kann.

Ein typischer Brennpunkt des deutschen Föderalismus⁴³, die Spannung zwischen bürokratischen bzw. territorialen und parteipolitischen Interessen, wurde im Prozess der Konzeptionierung des Grundgesetzes mit den Argumenten der höheren Objektivität gegenüber der Parteipolitik, der Distanz zur Tagespolitik, der Vertretung von Länderinteressen statt Parteiinteressen für das Modell des Bundesrats und gegen das Senatsmodell entschieden.⁴⁴ Spätestens in den 1970er

38 Dästner, a.a.O. (Fn. 20), S. 308, 309.

39 BVerfGE 8, 274 (294 f). 24, 184 (195). 55, 274 (319 ff). Das Bundesverfassungsgericht betont die gesetzgeberische Einheit, „Einheitstheorie“. Gegenansicht ist die „Trennungstheorie“. Scholz, a.a.O., (Fn. 29), S. 13.

40 Ebd., S. 309.

41 Ebd.

42 Helms, a.a.O. (Fn. 26), S. 160 ff. mit weiteren Nachweisen.

43 Kiler / Lhotta, a.a.O. (Fn. 9), S. 63 ff.

44 Kilper / Lhotta, a.a.O. (Fn. 11), S. 92-96 mit weiteren Nachweisen.

Jahren, verursacht durch den Eindruck der absoluten Mehrheit der konservativen Bundesopposition im Bundesrat zur Zeit der sozialliberalen Bundesregierung⁴⁵ wird die Konstellation der gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat thematisiert.⁴⁶

Bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wird eine Blockade der Regierungspolitik dahingehend befürchtet, dass der Bundesrat bzw. seine Mehrheit sich de facto als 'Ersatz-Opposition' im Verhältnis zur Bundestagsmehrheit versteht und die „Gefahr einer rein oppositionspolitisch motivierten Obstruktions- oder Blockadepolitik“⁴⁷ besteht.

Als Folge der Parteienorientierung im Bundesrat wird gesehen, dass sich Mechanismen der Konfliktregelung im politischen System Deutschlands verändern. Ursprünglich waren sich ergänzende und hemmende Konfliktregelungsmechanismen des parlamentarischen Systems und des an administrativen und landespolitischen Interessen orientierten Bundesrats vorgesehen:⁴⁸ Im parlamentarischen System sei die parteipolitische Konkurrenz das Konfliktregelungsmuster, also der Wettbewerb. Im Bundesstaat dagegen dominiere die Kooperation, Konflikte würden über Verhandlungen gelöst. Der Bundesrat führe gerade in Zeiten gegensätzlicher Mehrheiten dazu, dass in Deutschland immer mehr Entscheidungen durch Verhandlungen getroffen würden. Durch den Verhandlungsstil werden Entscheidungen zeitlich verzögert und inhaltlich verwässert getroffen.⁴⁹ „Stehen [...], wie derzeit, grundlegende Reformen und Richtungsentscheidungen und damit vor allem auch Maßnahmen an, die vielen Gruppen und Interessen „weh tun“ [...], so kann sich die föderative Politikverflechtung mit ihren Blo-

45 Von Juni 1972 bis Februar 1977 und von Juni 1978 bis September 1982, nach Strohmeier, a.a. O., (Fn 3), S. 720.

46. Fromme, Friedrich Karl 1976: Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse seit 1969, Stuttgart 1976. Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, 26 (1985), S. 323-356. Abromeit, Heidrun 1982: Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen ZParl 12 (1982), S. 462-472. Für weitere Nachweise: Wagschal, Uwe / Grasl, Maximilian 2004: Die modifizierte Senatslösung. Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen ZParl 4/2004, S. 732-752, hier: S. 733f.

47 Papier, Hans-Jürgen 2003 (1): Föderalismus auf dem Prüfstand. Vortrag auf der Assesorenwoche in Karlsruhe-Rüppurr (17.09.1003), in: Hrbek, Rudolf / Eppler, Annegret (Hrsg.): Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, S. 123-131, hier S. 126.

48 Lehmbruch, Gerhard 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart, S. 125 ff.

49 Vgl. Scharpf 1989 (Fn. 35), Scharpf 1994 (Fn. 32), Scharpf 2002 (Fn. 31), Papier 2003 (1), a.a.O. (Fn. 47).

ckademöglichkeiten und Kompromisszwängen als hindernd und lähmend erweisen.“⁵⁰

Durch eine Parteipolitisierung drohe die Entparlamentarisierung des Bundestags, weil sich die Kontrollfunktion aus dem Bundestag in den Bundesrat verlagere.⁵¹

Außerdem trage sie zur Politikverdrossenheit bei:⁵² Die Parteien in Bundestag und Bundesrat versetzten die Bevölkerung durch ständiges Beschwören von Handlungsbedarf in Erwartung von Reformen. Wegen der hohen Konsensschwellen in Bundestag und Bundesrat können sie diese nicht schnell genug decken. „In Reaktion auf den wachsenden Unmut überbieten sie einander an Blockadevorwürfen, die sich schließlich für keine Seite mehr rentieren, sondern nur noch die Verstimmung im Publikum steigern [...] Was geschieht, wirkt angesichts der Größe der Herausforderung zu klein und erfolgt meist so spät, dass der Eindruck des Immobilismus bestehen bleibt“⁵³.

Eine empirische, quantitative Untersuchung der im Bundesrat vertretenen parteipolitischen Interessen in Perioden gleicher und unterschiedlicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat⁵⁴ kam jüngst zu einem Ergebnis, das angesichts der oben dargestellten Politisierungs- bzw. Blockade-These und ihrer Folgerungen aufhorchen lässt: „Der quantitative Vergleich zeigt gewisse Unterschiede zwischen Oppositions- und Regierungsperioden und damit auch eine gewisse Parteipolitisierung des Bundesrats. Die darauf hinweisenden Differenzen fallen in den meisten Bereichen aber eher moderat aus. Dies liegt insbesondere daran, dass der Bundesrat – bei einer rein quantitativen Betrachtung – in den Oppositionsperioden nicht exzessiv von seiner Vetomacht Gebrauch gemacht hat. Die Parteipolitisierung des Bundesrats wird also mehr durch dessen regierungskonformes Verhalten in Regierungsperioden als durch dessen regierungskonträres Verhalten in Oppositionsperioden deutlich.“⁵⁵

50 Vgl. Scharpf 1989 (Fn. 35), Scharpf 1994 (Fn. 32), Scharpf 2002 (Fn. 31), Papier 2003 (1), a.a.O. (Fn. 47).

51 Weitere Nachweise bei Lhotta, Roland 2003: Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 43 / 2003*, S. 16-22, S. 17.

52 Dieter Grimm, Die bundesstaatliche Verfassung – eine Politikblockade? in: Ders., *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*, München 2001, S. 139-150.

53 Ebd. S. 147 f.

54 Strohmeier, a.a.O. (Fn. 3), S. 717-731.

55 Ebd., S. 729. Strohmeier unterscheidet Perioden, in denen die Regierungsparteien im Bundesrat eine absolute Mehrheit haben (Regierungsperioden) und solchen, in denen die Oppositionsländer im Bundesrat eine absolute Mehrheit (volle Oppositionsperiode) bzw. eine Sperrminorität (eingeschränkte Oppositionsperiode) haben, S. 721 f.

Mit dem Befund, eine Blockadehaltung sei dem Bundesrat nur in einer sehr kleinen Zahl von Fällen vorzuwerfen, gehen andere Autoren konform: Pauschal könne der Vorwurf nicht aufrecht erhalten werden, Mehrheitspositionen würden im Bundesrat zu parteipolitischen Zwecken missbraucht.⁵⁶ Quantitativ seien es wenig, aber qualitativ oft sehr bedeutsame Fälle in denen der Bundesrat herausragende Gesetzesvorhaben der Bundesregierung aus parteipolitischen Gründen blockiere. Eine permanente Blockade könne jedoch nicht festgestellt werden, sondern vor allem inhaltliche Einflussnahme auf die Gesetzesinhalte.⁵⁷

Auch die gerade zitierte Studie kommt zu dem Ergebnis, dass es trotz quantitativ kaum vorhandener Parteipolitisierung und Blockade zu Formen des „Bargainings“ und zu „informellen Großen Koalitionen“ komme.⁵⁸ Außerdem müsse „die Tatsache, dass die Vetomacht des Bundesrats sich oftmals weniger durch endgültige ablehnende Beschlüsse als vielmehr durch deren Androhung während oder bereits vor dem Gesetzgebungsprozess äußert“⁵⁹, bedacht werden. Auch die Bedeutung einzelner Gesetzesvorhaben müsse miteinbezogen werden. Die „Große Steuerreform“ der Regierung Kohl und das „Zuwanderungsgesetz“ der Regierung Schröder legen dabei nahe, dass sich Blockadehaltungen vor allem auf bedeutsame Vorhaben beziehen.

Die Mitwirkung des Bundesorgans Bundesrat an der Bundespolitik, inhaltliche Einflussnahme der (wie auch immer motivierten) Länder und der bewusste Aufbau von „Checks and Balances“ ist ein Grundprinzip des föderalen System Deutschlands. Und die Rolle, die der Bundesrat in diesem System spielt, ist durchaus positiv zu bewerten: „Von den Blockademöglichkeiten, die Regierungssysteme mit echten zweiten Kammern bieten, sind wir in der Bundesrepublik weit entfernt [...]. Der Bundesrat ist eine für die Regierungspolitik gelegentlich sicher unbequeme Hürde. Er kann aber nie die gesamte Regierungspolitik zum Stillstand bringen oder gar die Regierung stürzen.“⁶⁰

Bilanzierend kann deshalb festgehalten werden: „Angesichts der überaus erfolgreichen und kooperativen Mitregierung des Bundesrats beim Abschluss von Gesetzesvorhaben und bei der Mitwirkung an der Verwaltung erstaunt es, dass diese positive Bilanz in der öffentlichen Diskussion regelmäßig ignoriert wird

56 Lhotta, a.a.O. (Fn. 51), S. 16-22. Rudzio, a.a.O. (Fn. 2) S. 331 mit weiteren Nachweisen. Rudzio argumentiert, die Bundesratsmehrheit könne es nicht leisten, die Rolle der blockierenden Opposition zu spielen, auch sie trage politische Verantwortung und müsse Rücksicht auf ihre Landeswähler nehmen. Lhotta (a.a.O.) weist auf die hohe Effektivität des Vermittlungsausschusses hin, dessen Aufgabe die Verhinderung von Blockaden ist.

57 Lhotta, a.a.O. (Fn. 51), S. 20 ff.

58 Strohmeier, a.a.O. (Fn. 3) ., S. 330. Helms, a.a.O. (Fn. 26), S. 163f.

59 Strohmeier, a.a.O. (Fn. 3), S. 729.

60 Sturm, Roland 2001: Föderalismus in Deutschland, S. 66.

und stattdessen die wenigen Fälle tatsächlicher Blockade geradezu aufgebauscht wird.“⁶¹. Und: “Reform an sich ist kein Signum ‘guten’ Regierens, dem man mit fragwürdigen Legitimitätskriterien hinterher hecheln muss. Es ist einer der Grundgedanken des Bikameralismus und der Mischverfassung, einer solchen kurzatmigen (Reform-)Politik ein retardierendes und moderierendes Element beizugeben.“⁶²

Zwischenfazit

Im Bundesrat sind die Aufgaben von Bund und Ländern verschränkt, in ihm spiegelt sich das föderale System Deutschlands. Deswegen erstaunt nicht, dass die Schwächen dieses Systems auch den Bundesrat tangieren. Allerdings machten die vorhergehenden Überlegungen deutlich, das es zumindest äußerst zweifelhaft ist, ob der Bundesrat an den Schwächen des föderalen Systems als Verursacher beteiligt ist. Der einzige deutliche Ansatzpunkt für Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich des Bundesrats scheinen nach den obigen Überlegungen die technischen Regeln zu sein, die zur Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen führen. Diese betreffen den Bundesrat nicht in seiner institutionellen Ausprägung, sondern lediglich seine Rechte und sind in erster Linie den Reformanstrengungen in den Bereichen Kompetenzen und Finanzen zuzuordnen.⁶³

Die Überlegungen hinsichtlich des wenig vorhandenen Reformbedarfs der Institution Bundesrat werden zumindest im Ergebnis von den Verhandlungen in der Bundesstaatskommission bestätigt: Wie die Enquete-Kommission Verfassungsreform in den 70ern⁶⁴ und die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat Anfang der 90er⁶⁵ sah auch die Bundesstaatskommission 2003/2004 keinen Bedarf, an der Institution des Bundesrates etwas zu ändern. Neben der eben erörterten sachlichen Ursache, dass der Bundesrat nur von den Schwächen des Systems tangiert ist, diese jedoch nicht mitverursacht, spielen sicher machtpolitische Faktoren eine Rolle. Der Bundesrat als einer der beiden Veranstalter und Bestücker der Bundesstaatskommission wurde sicher auch deswegen nicht von den ihn vertretenen Ministerpräsidenten zur Diskussion gestellt, weil sie dann an ihre eigene Machtgrundlage im Bund in Frage gestellt hätten.

61 Lhotta, a.a.O. (Fn. 51), S.21.

62 Lhotta, a.a.O., (Fn. 51), S. 22.

63 Vgl. für eine ausführlichere Würdigung die Beiträge von Iris Kemmler, Roland Lhotta, Werner Höffken und Jörn Ketelhut in diesem Band.

64 Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Bundestagsdrucksache 7/5924 S. 95ff.

65 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 30 ff.

4. Reformvorschläge hinsichtlich des Bundesrats und seiner Rechte

Die Reform des Bundesrats stand nicht im Mittelpunkt der Beratungen der Bundesstaatskommission. Die wenigen Reformvorschläge setzten an den oben dargestellten markanten Merkmalen des Bundesrats an: Seine Bestellung bzw. Zusammensetzung, seine Entscheidungsmodi und die Beteiligungsrechte des Bundesrats an der Bundesgesetzgebung über Zustimmungsgesetze.⁶⁶

Den Bundesrat ganz abzuschaffen⁶⁷ wurde wohl nicht ernsthaft gefordert, darüber hinaus würde dem auch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG entgegenstehen.⁶⁸

In der Öffentlichkeit breit gestreut, in die Diskussionen der Bundesstaatskommission jedoch nicht mit einbezogen wurden die Anregungen des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Papier, die Vorteile eines Senats nach US-amerikanischem Vorbild zu bedenken.⁶⁹ Seine Argumente erinnern an die Diskussionen über das Senatsmodell bei der Konzipierung des Grundgesetzes und auch schon beim Entwurf der Paulskirchenverfassung. In der wissenschaftlichen Diskussion wurde der Vorschlag durchaus beachtet und unter den Aspekten der Pfadabhängigkeit und der Vetospieler-Theorie analysiert.⁷⁰

In der Literatur, aber nicht in der Öffentlichkeit und auch nicht in der Bundesstaatskommission wurde hinsichtlich der Umwandlung des föderativen Organs Bundesrat (und der Landesparlamente) auch der Vorschlag einer Kantonalisie-

66 Zu der Diskussion über die Reform des Bundesrats und seiner Rechte vgl. Brandt, Martin 2005: Die Föderalismus-Kommission in Deutschland – Bundesrat, in: Bußjäger, Peter / Hrbek, Rudolf 2005: Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Wien, S. 70-80.

67 Dörnstadt, Thomas 2003: Die verstaubte Verfassung (I): Die enthauptete Republik, in: Der Spiegel, Nr. 20 vom 12. Mai 2003, S. 40, S. 43.

68 Vgl. aber Wagschal / Grasl, a.a.O., (Fn. 16), S. 737 ff zur Abschaffung Zweiter Kammern in anderen föderalen Systemen.

69 Papier, Hans-Jürgen 2003 (2): Reform an Haupt und Gliedern, in: FAZ vom 31.01.2003. Papier, Hans-Jürgen 2003 (1): „Föderalismus auf dem Prüfstand.“ Vortrag auf der Assessorenwoche in Karlsruhe-Rüppurr (17.09.2003), in: Hrbek, Rudolf / Eppeler, Annegret (Hrsg.) 2003: Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation. Occasional Papers Nr. 28 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Tübingen, S. 123-131. Papier, Hans-Jürgen 2003 (3): „Das tangiert die Grundfesten“, Interview in der Spiegel 39/2003 vom 22.09.2003. Papier, Hans-Jürgen 2003 (4): „Das Parlament stärken“, Interview im Rheinischen Merkur vom 23.10.2003.

70 Höhret, a.a.O., (Fn. 23) unter dem Aspekt Pfadabhängigkeit und von Wagschal und Grasl unter dem Aspekt der Vetospieler-Theorie, a.a.O., (Fn. 16), S. 734 ff. Vgl. auch Brandt, a.a.O., (Fn. 66), S. 71-73 : staatsrechtliche Argumentation.

rung erörtert, nach der in den Ländern statt Koalitionen nach Bundesvorbild alle wesentlichen politischen Kräfte in den Regierungen vertreten sein sollen.⁷¹

Unterhalb der Ebene einer völligen Umgestaltung der Institution sind die Verfahrens- und Entscheidungsregeln des Bundesrats diskutiert worden, um seine Entscheidungen effizienter zu gestalten.⁷² Dazu gehörten Vorschläge der Sachverständigen, die darauf zielten, die absolute Mehrheit für Bundesratsbeschlüsse abzuschaffen, die Möglichkeit zur Stimmenthaltung im Falle von kollidierenden Koalitionsinteressen zu schaffen, oder die Pflicht zur einheitlichen Stimmabgabe innerhalb einer Landesregierung aufzuheben.⁷³

Der einzige Punkt, der in der Bundesstaatskommission hinsichtlich des Bundesrats tatsächlich diskutiert wurde, waren verschiedene Möglichkeiten einer Verringerung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze. Beide Arbeitsgruppen der Bundesstaatskommission waren mit diesem Thema befasst, tangiert ist sowohl der Kompetenz- als auch der Finanzaspekt.⁷⁴ Wie oben dargestellt ist der Hauptauslöser der Zustimmungspflicht Art. 84 I GG, nach dem Gesetze dann die Bundesratszustimmung brauchen, wenn sie den Ländern, welche sie als „eigene Angelegenheit ausführen“ (Art. 83 GG), für diese Ausführung bestimmte organisatorische Vorgaben machen.⁷⁵

Der Kompromiss zu Art. 84 I GG, den der Vorentwurf der Vorsitzenden der Bundesstaatskommission vom 13. Dezember 2004 vorsieht, gestaltet sich fol-

71 Hennis, Wilhelm 1998: Auf dem Weg in den Parteienstaat, Stuttgart 1998 wurde aufgegriffen von Sturm, Roland (2003), a.a.O. (Fn. 8)), S. 25-26 und Decker, Frank 2004: Die Regierungssysteme in den Ländern, in: Ders. (Hrsg.): Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden, S. 169-2001, S. 191 ff.

72 Eine tabellarische Übersicht der Vorschläge der Sachverständigen findet sich bei Wagshal / Grasl, a.a.O. (Fn. 16), S. 744. Vgl. auch die Synopse der Positionen der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Themen der Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen ZParl 3/2004, S. 387 – 397.

73 In seinem Urteil zum Zuwanderungsgesetz hat das BVerfG klargestellt, dass die Vertreter eines Landes zwar unterschiedlich stimmen können, ihre Stimmen dann aber nicht berücksichtigt werden können.

74 Vgl. für eine ausführlichere Würdigung die Beiträge von Iris Kemmler, Roland Lhotta, Werner Höffken und Jörn Ketelhut in diesem Band.

75 Zu der Diskussion über Art. 84 I GG und ein Zugriffsrecht der Länder auf Verfahrensbestimmungen in Bundesgesetzen nach art. 84 I GG vgl. Dietsche, Hans-Jörg / Hinterseh, Sven 2003: Landesrecht bricht Bundesrecht? Zum Stand der Diskussion über ein sogenanntes Zugriffsrecht der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes, in: Borchard, Michael / Margedant, Udo (Hrsg.) 2004: Föderalismus-Reform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, Sankt Augustin, S.19-36.

gendermaßen: Der Bund darf weiterhin ins Verwaltungsverfahren über Art. 84 I GG eingreifen, allerdings können die Länder von diesen Verwaltungsregeln abweichende Regelungen treffen (Zugriffsrecht) und deswegen entfällt das Zustimmungserfordernis des Art. 84 I GG. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder regeln, dann bedürfen diese Gesetze jedoch der Zustimmung des Bundesrats.⁷⁶ Im Gegenzug wurde im Entwurf des Art. 104 a III GG ein neuer Zustimmungstatbestand geschaffen: Führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, bedürfen diese der Zustimmung, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geld- oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen.⁷⁷ Das Finden eines Kompromisses in dieser entscheidenden Frage und die Einbeziehung des Instruments der Zugriffsrechte sind ein beachtliches Ergebnis. Fraglich ist allerdings, ob die Schaffung eines speziellen Zustimmungsvorbehalt für erhebliche Kostenfolgen bei der Ausführung von Bundesgesetzen, nicht dazu geführt hätte, dass die Zustimmungserfordernisse sich nicht verringert hätten, sondern lediglich über Art. 104 a anstatt über Art. 84 I GG gelaufen wären.

Betrachtet man den Bundesrat in seiner Verankerung im föderalen System Deutschlands, verwundert nicht, dass er von den Schwächen des Systems betroffen ist. Allerdings ist er weniger als gemeinhin angenommen an der Entstehung dieser Schwächen beteiligt. Vielmehr trägt er wesentlich dazu bei, ausgewogene und mit der Erfahrung der Landesverwaltungen abgestimmte Entscheidungen zu treffen. Dem trug die inhaltliche Diskussion in der Bundesstaatskommission Rechnung, indem sie Reformvorschläge hinsichtlich des Bundesrates nur im Punkt seiner Zustimmungsrechte zur Bundesgesetzgebung aufgriff.

76 Für die Zusammenhänge des Art. 84 I GG siehe oben Kapitel 3.

77 Schmidt-Jortzig, Edzard 2005: Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13-14/2005, S. 6-12, hier S. 9 und Schultze, Rainer-Olaf 2005: Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13-14/2005, S. 16 geben einen kurzen Überblick über die Interessenlage hinsichtlich des Kompromisses zu Art. 84 I GG und eine Bewertung des Kompromisses.

Die kommunalen Spitzenverbände in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Tim Gburreck / Ralf Kleinfeld

Einleitung

Als die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (im Folgenden als KOMBO bezeichnet) im Herbst 2003 eingerichtet wurde, standen die Gemeinden und Gemeindeverbände in Berlin bereits in zwei für sie entscheidenden Fragen in engstem Kontakt zu den Institutionen des bundesdeutschen Föderalismus. Zum einen ging es um die jahrelang diskutierte grundlegende Reform der Gemeindefinanzen, die zumindest in Form einer Reform der Gewerbesteuer zum Abschluss gebracht werden sollte, zum anderen ging es im Rahmen der Agenda 2010 um eine Regelung für die Finanzierung der Folgekosten, die sich aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Rahmen von Hartz IV ergeben könnten. In beiden Fällen saßen die Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände am Verhandlungstisch der federführenden Ministerien¹. Da im Falle der Gewerbesteuerreform die Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände und der deutschen Wirtschaft nicht zur Deckung gebracht werden konnten, fand sich auch im politischen Raum zwischen Regierungsparteien und Opposition sowie zwischen Bundestag und Bundesrat keine Mehrheit im dann in Aktion getretenen Vermittlungsausschuss, um eine große Reform der Gemeindefinanzen Gesetz werden zu lassen. Auf eine von kommunaler Seite geplante Ausweitung der Gewerbesteuerpflicht auf Freiberufler wurde Ende 2003 daher ebenso verzichtet wie auf den von der Wirtschaft favorisierten Plan, die Gewerbesteuer völlig abzuschaffen und die Kommunen über die Einkommensteueranteile zu kompensieren.

1 Zur Rolle der kommunalen Spitzenverbände in Deutschland allgemein: Schrader, Christian 2004: Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung. Baden-Baden: Nomos; Hederich, Matthias 2005: Die Anhörung der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, Bd. 12, S.33-37; Reutter, Werner 2001: Kommunale Spitzenverbände und Demokratie, in: Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (Hrsg.), Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich Czerny, Wolfgang 1996: Die Partizipation der bayerischen kommunalen Spitzenverbände an Entscheidungen öffentlich-rechtlicher Institutionen. Frankfurt/Main: Lang.

Nach den Beschlüssen vom 19.12.2003 blieb die Gewerbesteuer² vielmehr in ihrer bisherigen Form erhalten (einzelne Steuerschlupflöcher wurden geschlossen), die Gewerbesteuerumlage, die die Gemeinden an Bund und Länder abtreten müssen, wurde von 28 auf 20 Prozent abgesenkt (Entlastung: ca. 2 Mrd. Euro). Die Senkung der Einkommensteuer fiel niedriger als von der Bundesregierung ursprünglich geplant aus, damit reduzieren sich auch die erwarteten Einnahmeausfälle der Gemeinden. Zugleich wurde das Ergebnis mit der neuen Finanzierungsregelung für Hartz IV gekoppelt, wonach der Bund künftig für die Kosten des Arbeitslosengelds II eintritt, im Gegenzug aber die Gemeinden und Kreise die Unterbringungskosten auch für Langzeitarbeitslose übernehmen.

Über das Ergebnis des Vermittlungsausschusses zeigten sich die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in offiziellen Stellungnahmen ausnahmslos stark enttäuscht. Sie beharrten darauf, dass die Gemeindefinanzreform auf der Tagesordnung bleiben sollte³. Andererseits hatten die kommunalen Spitzenverbände wohl Schlimmeres erwartet. Erreicht hatten die Gemeinden, dass die Bundesregierung ein politisches Versprechen gab, die Gemeindefinanzen in 2004 um rund 2,5 Mrd. Euro und in 2005 um weitere 3 Mrd. Euro zu entlasten. Um dieses Ziel zu erreichen, einigte sich im Juli 2004 der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat erst nach langem Tauziehen über das neue Arbeitslosengeld II. Kernstück der Einigung ist eine Finanzspritze des Bundes an die Kommunen in Höhe von 3,2 Milliarden Euro für die Unterbringung von Langzeitarbeitslosen. Umstritten blieb das sogenannte „Optionenmodell“. Die Kommunen und Kreise können entscheiden, Langzeitarbeitslose entweder in alleiniger Verantwortung oder durch Arbeitsgemeinschaften von Agenturen für Arbeit und Kommunen zu betreuen. Übernehmen die Kommunen diese Zuständigkeit nicht, ist automatisch die Bundesanstalt für Arbeit zuständig. Die „Job-Center“ sind zuständig für die Auszahlung der Geldleistungen, Arbeitsvermittlung und Eingliederung sowie gemeinnützige Beschäftigung; die Kommunen müssen für Unterkunft, Kinderbetreuung und soziale Beratung aufkommen. Insgesamt erhielten 63 Kreise und 6 kreisfreie Städte ab 2005 die Möglichkeit, im Rahmen einer Experimentierklausel nach § 6a SGB II für die Dauer von sechs Jahren den Gesamtkatalog der Leistungen des SGB II in eigener Trägerschaft

2 Die Gewerbesteuer ist die größte und deshalb wichtigste Einnahmequelle der Kommunen. Der Hebesatz der Gewerbesteuer wird von der Gemeinde auf Basis des einheitlichen Gewerbesteuermessbetrags festgelegt. Da der Gewerbeertrag besteuert wird, ist das Gewerbesteueraufkommen stark konjunkturabhängig.

3 Insbesondere wurde die Befürchtung geäußert, dass den kommunalen Entlastungen bei den erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern (Schätzungen der Kommunen ging hier von rund 11 Milliarden Euro ab dem Jahr 2005 aus) künftig kommunale Unterkunftskosten in gleicher Höhe gegenüber stehen könnten.

und anstelle der Bundesagentur für Arbeit zu übernehmen. Während der Deutsche Landkreistag noch starke Bedenken geltend machte, signalisierte der Deutsche Städtetag auf einer Präsidiumssitzung am 14.9.2004 in Gelsenkirchen, sich für die Umsetzung von Hartz IV zu engagieren und so zu einem pünktlichen Start zum 1. Januar 2005 einzusetzen.

An diesen Beispielen kann ein Doppeltes gezeigt werden: Zum einen belegten sie fast exemplarisch die Wirkungsweise und die Problematik des deutschen Föderalismus, die dann im Jahre 2004 Gegenstand einer erneut zum Thema Föderalismus tagenden „Verfassungskommission“ wurde, an der erstmals auch die Kommunen beteiligt waren. Zum anderen zeigen sie auf, wo die Prioritäten der politischen Lobbyarbeit der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene in den Jahren 2003 und 2004 lagen.

Die Beteiligung der Kommunen an der Arbeit von Verfassungskommissionen ist in der bundesdeutschen Geschichte ein Novum. Bisher war die Zusammensetzung der Kommissionen am zweigliedrigen Staatsaufbau orientiert, sodass die Verfassungsänderungen Ergebnisse von Verhandlungen zwischen Bund und Ländern waren. Auf sektoralen Reformfeldern, wie z.B. der Reform der Gemeindefinanzen, sind die kommunalen Spitzenverbände regelmäßig in die Arbeit ministerieller Arbeitsgruppen und Ausschüsse eingebunden.

Stellung der Kommunen im deutschen Föderalismus

Die Gemeinden und Gemeindeverbände bilden innerhalb des deutschen Föderalismus nach 1949 die dritte Verwaltungsebene des politischen Systems. Ihre Existenz und der Kern ihrer Eigenständigkeit werden in der Verfassung durch Artikel 28 Abs. 2 GG geschützt: "Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung". Der letzte Satz fand 1994 Eingang in das Grundgesetz als Ergebnis der Arbeit der Verfassungskommission, die sich mit den Folgen der deutschen Einheit beschäftigte. An dieser Verfassungskommission nahmen die kommunalen Spitzenverbände nicht teil und setzten sich auch nicht mit ihren Forderungen nach einem verfassungsrechtlichen Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung durch (Reduzierung der staatlichen Weisungsbefugnisse sowie eine angemessene Finanzausstattung bei Übertragung neuer Aufgaben).

Die Allzuständigkeit der Gemeinden nach Artikel 28 Abs. 2 GG definiert auf der einen Seite einen umfassenden gemeindlichen Aufgabenbereich, der durch den Bezug auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und vor allem durch die Aussage "im Rahmen der Gesetze" allerdings gleich wieder stark einge-

schränkt wird. Das Grundgesetz kennt weder eine Bestandsgarantie für die Einzelgemeinde noch eine Garantie bestimmter Gemeindeaufgaben. Geschützt ist „nur“ der Kern der Selbstverwaltung, seine Bestimmung jedoch ist politisch und juristisch interpretationsbedürftig⁴.

Im Übrigen bleiben die Gemeinden staatsrechtlich Teil der Länder. Dies führte nach 1949 in Westdeutschland vor dem Hintergrund des Einflusses der jeweiligen alliierten Besatzungsmacht, unterschiedlicher Traditionen sowie durch parteipolitische Optionen und Präferenzen zu einer Vielfalt durchaus unterschiedlich ausgestalteter kommunaler Verfassungssysteme. Innerhalb der Landespolitik nehmen Fragen der Gemeindeverfassung und der Gemeindefinanzen auch deshalb einen zentralen Stellenwert ein, weil die Kompetenzen zur Einrichtung der kommunalen Ebene neben den Bereichen der Polizei, des Schulwesens und der Kultur heute zu den wenigen im autonomen Gesetzgebungsbereich der Länder verbliebenen Materien zählt.

Da die Hoheitsrechte, in denen sich die Eigenverantwortlichkeit einer gebietskörperschaftlichen Ebene manifestiert, im Falle der Gemeinden und Gemeindeverbände durch den Rahmen der staatlichen Gesetze erheblich beschränkt werden, gelten die Kommunen staatsrechtlich nicht als eigenständige staatliche Ebene. Staatsrechtlich sind sie als landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften Teil des zweistufigen, in Bund und Länder differenzierten Staates (Holtmann 2004). Daher haben die Gemeinden und Gemeindeverbände bislang auch keine institutionalisierte Möglichkeit, an der Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken, obwohl sie genauso wie Bund und Länder durch demokratische Wahlen legitimiert sind⁵ und in einer eher politikwissenschaftlichen Sichtweise, die sich am Aspekt der vertikalen Gewaltenteilung orientiert, eine eigenständige dritte Politik- und Verwaltungsebene (unter Einschluss der EU: vierte Ebene) in einem zweistufigen Bundesstaat bilden. Sie sind in dieser Hinsicht mit der Dritten Ebene der Regionen und Gemeinden in der Europäischen Union zu vergleichen.

Neben der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung bestimmen sich die politischen Gestaltungsspielräume der Gemeinden insbesondere über deren Finanzausstattung. Die Finanzsituation der öffentlichen Gebietskörperschaften hat sich auf allen Ebenen in den letzten Jahren zum Teil dramatisch zugespitzt. Die Einnahmen der Gemeinden setzen sich zusammen aus den großen Blöcken Steuern, Finanzausweisungen (insbesondere der Länder), Gebühren und Beiträge sowie

4 Die Gemeinden können beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden einlegen, wenn sie sich in ihrem Selbstverwaltungsrecht durch Bund oder Land verletzt sehen, dies gilt aber im Fall von Landesrecht nur dann, falls die Landesverfassung nicht den Weg zum Landesverfassungsgericht vorsieht (Art. 93 GG).

5 So Stefan Articus (DST) in einem Interview in „Das Parlament“ vom 3.1.2005.

Kreditaufnahme. An eigenen Steuern fallen für die Gemeinden vor allem die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) ins Gewicht. Sie sind gesetzlich festgelegt, auf ihre Höhe nehmen die Gemeinden über Hebesätze Einfluss. Zweiter wichtiger Bereich der kommunalen Steuereinnahmen sind seit der Gemeindesteuerreform 1969 deren Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Im Austausch gegen einen Realsteueranteil (Gewerbesteuerumlage) erhalten die Gemeinden einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer, dessen Höhe aber einseitig von Bund und Ländern bestimmt wird. Durch die Gewerbesteuerumlage, den Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer und die Umsatzsteueranteile sind auch die Kommunen Teil des föderalen Steuerverbundes geworden. An Reformthemen in diesem Bereich ist kein Mangel, wohl aber an Lösungsvorschlägen, die finanzierbar und politisch durchzusetzen sind⁶.

Zusammensetzung der KOMBO

Der ursprünglich vom SPD-Fraktionsvorsitzenden Müntefering entwickelte Vorschlag zur Zusammensetzung der Bundesstaatskommission sah je 16 Vertreter aus den Reihen des Bundestags und des Bundesrats vor. Dieser Vorschlag fand auch die Zustimmung in der Führung der Unions-Fraktion. Es waren dann die Vertreter der kleinen Parteien, FDP und Grüne, die sich für eine Erweiterung des Teilnehmerkreises aussprachen. Ihre Fraktionsvorsitzenden bestanden auf Einbezug von Vertretern der Landtage und auf eine eigenständige Vertretung der Bundesregierung⁷. Mit dieser Öffnung des Teilnehmerkreises lag dann auch die Partizipation kommunaler Vertreter nahe: Weil Landtage und Landesregierungen aus institutionellen Eigeninteressen nicht unbedingt genügend Rücksichten auf die Belange der Städte und Gemeinden nehmen, sollten auch die Gemeinden eigene Repräsentanten stellen.

Nach dem am 16./17. Oktober 2003 gemeinsamen von Bundestag und Bundesrat getroffenen Beschluss setzte sich die KOMBO aus jeweils 16 Vertretern von Bundestag und Bundesrat zusammen, die von 12 Sachverständigen unterstützt wurden. Insgesamt sechs beratende Mitglieder entsandten Landtage und weitere vier die Bundesregierung⁸. Als ständige Gäste nahmen drei Vertreter der Kommunen an der Arbeit der KOMBO teil. Die Ergebnisse der Arbeit dieser Kom-

6 So jüngst Gisela Färber und Nils Otter in „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 13-14, 2005, S. 33-38.

7 Zudem hätte der Vorschlag der beiden großen Bundestagsfraktionen bedeutet, dass die beiden kleinen Fraktionen in der KOMBO mit nur je einem Politiker vertreten wären.

8 Erstaunlich war an der Zusammensetzung, dass in der Delegation der Bundesregierung der für Verfassungsfragen zuständigen Bundesinnenminister Otto Schily nicht vertreten war (FAZ 8.11.2003).

mission bedurften einer Zwei-Drittel-Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder.

Die Kommunen wurden in der KOMBO durch die drei bundesweiten Spitzenverbände vertreten. An den Kommissionssitzungen nahmen aus ihren Reihen teil: Deutscher Städtetag (DST): Dr. Stephan Articus (Vertreterin: Monika Kuban); Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB): Dr. Gerd Landsberg (Vertreter: Helmut Dedy); Deutscher Landkreistag (DLT): Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Vertreter: Jörg Duppré). Henneke war gleichzeitig Sprecher der kommunalen Vertreter. Die Kommunalvertreter waren nicht Mitglieder im engeren Sinne, sondern wie auch die zwölf Sachverständigen ständige Gäste in der Kommission. Damit waren sie nicht stimmberechtigt, sie besaßen jedoch zusammen mit den anderen beratenden Mitgliedern Antrags- und Rederecht. Die kommunalen Verbände begrüßten die Beteiligung an der Bundesstaatskommission, kritisierten jedoch, dass ihnen und den Vertretern der Landtage die Mitarbeit in den vor der sechsten Sitzung ad hoc eingerichteten Projektgruppen versagt wurde und ihr Mitwirkungsrecht auf die zwei Arbeitsgruppen und das Plenum begrenzt sein sollte. Darin sahen sie eine Beschränkung der ursprünglich zugesagten Mitsprache-, Mitberatungs- und Antragsrechte.

Anliegen der Kommunalvertreter in der Bundesstaatskommission

Nach Ansicht der Kommunen bedingte eine divergierende Interessenlage von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander, dass die KOMBO bestimmte aus Sicht der Kommunen relevante Materien von vorneherein ausschloss, um den Erfolg ihrer Arbeit nicht zu gefährden. Hierzu gehörten als „Tabuthemen“ eine Antastung des Solidarpakts II, der gesamten Komplex des Finanzausgleichs sowie eine mögliche Neugliederung der Länder. In dem von allen Bundestagsfraktionen vorgelegten Antrag zur Einsetzung der KOMBO heißt es zwar, diese solle nicht nur Vorschläge zur Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten sowie zur Mitwirkung der Länder in der Bundesgesetzgebung erarbeiten, sondern auch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern überprüfen. Nach Zeitungsberichten hatten sich die Länder wegen Meinungsverschiedenheiten aber schon früh darauf verständigt, die Finanzbeziehungen möglichst nicht zu thematisieren, die auch den Länderfinanzausgleich berühren (F.A.Z. vom 10.8.2003). Schon bei dessen Reform 2001 waren diese Fragen ebenfalls ausgespart geblieben.

Der Auftrag an die Kommission, Vorschläge für die Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu erarbeiten, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern, berührt die Kommunen jeweils eher implizit, sieht man von der Ausnahme des Artikels 84 GG ab. Auch die geplante Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben stellten für die Kommunen in

Relation etwa zur Dringlichkeit steuer- und sozialpolitischer Themen eher Themenpunkte nachrangigen Interesses dar. Explizit angesprochen wird die Position der Kommunen, wenn in dem Auftrag an die Kommission gefordert wird, dass bei den Vorschlägen der Kommission neben der Weiterentwicklung der Europäischen Union auch die Situation der Kommunen Berücksichtigung finden soll.

Das zentrale Anliegen der Kommunen im Rahmen der Auseinandersetzung um die Neuordnung des Föderalismus war die Beachtung und Sicherung bzw. Wiederherstellung der grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltung⁹. Die Landkreise, Städte und Gemeinden berufen sich insbesondere auf den Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, der ihnen grundsätzlich garantiert, im Rahmen der Gesetze alle örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses verfassungsrechtliche Absicherungsprinzip der kommunalen Selbstverwaltung greift nach Ansicht ihrer Spitzenverbände jedoch seit mehreren Jahren durch strukturelle Mängel des Föderalismus ins Leere, so dass die Kommunen in eine nachhaltige Finanzkrise gerieten¹⁰. Drei Hauptgründe sind aus kommunaler Sicht dafür ausschlaggebend:

- Zum einen beklagen die Kommunen die rückläufigen Steuereinnahmen¹¹.
- Zum anderen weisen die kommunalen Spitzenverbände auf das Missverhältnis von Aufgabenübertragung und finanzieller Ausstattung durch Bund und Länder zu Lasten der Kommunen hin. Die finanziellen Grundlagen der Kommunen seien in den letzten Jahren so stark erodiert, dass viele Städte sogar ihre Pflichtaufgaben nicht mehr finanzieren könnten.
- Drittens schließlich kritisieren die kommunalen Vertreter, dass die Aufgabenübertragung von Bund und Ländern immer mehr reglementiert wird, sodass die Kommunen immer weniger ausführenden Handlungsspielraum haben,

9 „Es ist allerdings erforderlich, sich nicht nur auf die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und den Abbau von Mischfinanzierungen zu konzentrieren, sondern auch die relevanten Fragen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu erörtern“ (DLT-Präsident und Landrat Hans Jörg Duppré, Südwestpfalz; <http://www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/dlt-positionen/pos-016.htm>, 21.3.2005).

10 „Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz ist in den vergangenen Jahren immer mehr zur Leerformel verkommen, die nur noch auf dem Papier existiert.“ (Christian Ude, stellvertretender Präsident des Deutschen Städtetages und Münchener Oberbürgermeister, 4.11.2004).

11 Monika Kuban 2004: Die Anliegen der Kommunen in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission), in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, Nr. 5, S. 113-116.

wodurch einer effektiven Selbstverwaltung die materiellen Grundlagen entzogen werde¹².

Der DStGB warb für die kommunalen Forderungen, in dem er die Zielsetzungen der Föderalismuskommission auch mit bürgerschaftlicher Nähe verband:

„Die Föderalismuskommission wird nur erfolgreich sein, wenn auch die Bürgerinnen und Bürger spüren, dass ihnen die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung etwas bringt. Die Föderalismusreform muss daher auch die Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken. Denn in den Kommunen wird direkt über die Lebensqualität für die Menschen entschieden...Bisher wird nur über zwei Themen gesprochen: die Reform von Gesetzgebungszuständigkeiten und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Jede stabile Plattform braucht aber drei Beine. Daher muss der Verfassungsreformprozess einem dritten Aspekt Rechnung tragen...: ein stärkerer Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz“¹³.

Der Hauptausschuss des DST entwickelte einen recht präzisen Katalog städtischer Forderungen an die Arbeit der Kommission:

- Die Voraussetzungen für eine unmittelbare Aufgabenübertragung des Bundes auf die Kommunen sollen durch eine Änderung des Art. 84 GG präzisiert werden.
- Für die Fälle des unmittelbaren Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen soll eine Konnexitätsregelung nach dem Prinzip der Gesetzeskausalität in Art. 104 a Abs. 3 GG eingefügt werden.
- Die kommunalen Anhörungsrechte im Gesetzgebungsverfahren sollen durch eine Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsmäßig abgesichert werden.

Der Städtetag begrüßt aus gesamtstaatlichem Interesse grundsätzlich die Vorschläge von Bund und Ländern, die Zuständigkeiten in der Gesetzgebung neu zu verteilen und im Gegenzug die Zustimmungserfordernisse des Bundesrates einzuschränken. Für diese Veränderung formuliert er folgende Eckpunkte:

- Wahrung des erforderlichen Maßes an Rechtseinheit.

12 Der DST führte in diesem Zusammenhang an, dass inzwischen 95 % der Aufgaben der Kommunen fremdbestimmt sind (Monika Kuban 2004, Die Anliegen der Kommunen in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission), in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Nr. 5, S. 114).

13 So Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der konstituierenden Sitzung der KOMBO, lt. Pressemeldung des DStGB vom 07.11.2003.

- Mittelbar zumindest ist eine Erweiterung kommunaler Gestaltungsspielräume bei der Aufgabenerfüllung anzustreben.
- Der Abbau von Zustimmungserfordernissen durch den Bundesrat darf nicht dazu führen, dass der Bund in Zukunft ohne Zustimmung der Länder Änderungen in Leistungsgesetzen vornehmen kann, die kommunalen Hilfesystemen vorgelagert sind.

Weil ein erheblicher Teil der bestehenden Mischfinanzierungstatbestände zentrale städtische Aufgaben in den Bereichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge berührt, machte der DST seine Zustimmung zu einer Veränderung der jetzigen Finanzierungsregelungen davon abhängig, dass neben einer quantitativen Absicherung des fiskalischen Status quo und einer Gewährleistung der Qualität der Aufgabenerfüllung auch ein Zuwachs an Gestaltungsfreiheit bei der Erfüllung der betroffenen Aufgaben gewährleistet wird.

Konnexitätsprinzip und Zugriffsrechte des Bundes (Artikel 84 GG-Debatte)

Im deutschen bundesstaatlich-dezentralen Verwaltungssystem vollziehen die Kommunen schätzungsweise 70 bis 85 Prozent der ausführungsbedürftigen Bundes- und Landesgesetze¹⁴. Art. 84 des Grundgesetzes erlaubt dem Bund einen unmittelbaren Zugriff auf die Kommunen, indem er ihnen verschiedene Aufgaben überträgt, ohne verpflichtet zu sein, die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Beispiele in der Vergangenheit waren ausführende Gesetze des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, der Sozialhilfe, als jüngster Fall lässt sich die Hartz-IV-Reform nennen¹⁵. Ein zentraler Punkt in der KOMBO war für die Gemeinden und Kreise daher die Diskussion über Artikel 84 GG. Das bisherige Lastenverteilungs-Prinzip zwischen Bund und Ländern (einschließlich der Kommunen), welches davon ausgeht, dass grundsätzlich die ausführende Ebene die anfallenden Personal- und Sachkosten zu tragen hat, halten die kommunalen Vertreter für einen „zentralen Webfehler des gegenwärtigen Systems“ und sehen hier für die Kommunen "ein erhebliches Schutzbedürfnis" (Henneke, Der Landkreis, 7.11.2003. Diese Forderung der kommunalen Spitzenverbände fand im Übrigen Unterstützung durch die Bun-

14 Wollmann ,Hellmut 2002: Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung im Soge der Europäisierung und Internationalisierung ihrer Rahmenbedingungen – ein „auslaufendes Modell“?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (<http://www2.rz.hu-berlin.de/verwaltung/down/pt.rtf>, 23.3.2005).

15 Die Landkreise, denen beispielsweise die Betreuung für Langzeitarbeitslose übertragen wurde, reagierten auf die zusätzlichen Belastungen mit einer Erhöhung der Kreisumlage. Diese wirkt sich unmittelbar auf die kreisangehörigen Gemeinden und Städte aus, deren ohnehin geringer Spielraum für freiwillige Aufgaben (Sport, Kultur etc.) noch mehr eingeschränkt wird.

despräsidenten¹⁶. Widerstand gegen ein zwischen Bund und Kommunen zur Anwendung kommendes Konnexitätsprinzip erhob sich insbesondere aus Reihen des Bundesfinanzministeriums, aber auch aus einzelnen Landesregierungen.

Die Spitzenverbände führten dabei Klage, dass Bund und Länder sich zu Lasten der Kommunen finanzielle Vorteile verschaffen. Indem die Länder über den Bundesrat dem Zugriff des Bundes auf die Kommunen zustimmen, entlasten sie sich von der Pflicht, den Aufgabenvollzug selbst zu organisieren und die Kommunen mit den benötigten Finanzmitteln ausstatten zu müssen. Als Vorbild verweisen die Kommunen auf die Auswirkungen, die ein Festschreiben des Konnexitätsprinzips in den Landesverfassungen zeitigt: "Bereits erste Erfahrungen haben gezeigt, dass die Länder bei der Aufgabenbelastung ihrer Kommunen vorsichtiger und verantwortlicher geworden sind" (Duppré 2004)

Das Grundgesetz sieht als verfassungsmäßigen Regelfall die Organisation des Aufgabenvollzugs bei den Ländern. Der Bund ist nicht verpflichtet, die Kommunen ausreichend auszustatten, denn im Grundgesetz sind direkte Finanzbeziehungen zwischen diesen beiden Ebenen nicht vorgesehen. Die Spitzenverbände schlugen zwei mögliche Änderungen vor. Zum einen handelt es sich um den Wegfall des unmittelbaren Bundeszugriffs in Art. 84 GG, sodass die Aufgabenübertragung nur durch die Länder nach dem Konnexitätsprinzip („Wer bestellt, bezahlt“) erfolgt.

„Damit verlagert sich für die Kommunen die Konnexitätsproblematik auf die Ebene der Landesverfassungen, von denen die meisten schon jetzt bei Aufgabenübertragungen durch Landesgesetze eine Regelung über die Kostendeckung verlangen.“¹⁷

Für den Fall, dass es beim Zugriff bleibt, soll das Konnexitätsprinzip auch für die Aufgabenübertragung durch den Bund gelten, indem er den Kommunen für die übertragenen Aufgaben entsprechende Finanzmittel bereitstellt. Auch diese Forderung wurde seitens der Sachverständigen in der Kommission mehrfach bestätigt.

Im Falle eines Zugriffsverbots stellte sich aus Sicht der Gemeinden und vor allem der Kreise die wichtige Frage, ob dieses auch für sog. Altfälle gelten soll,

16 In der Tradition von Roman Herzogs Föderalismus-Beiträgen stellte am 14. Mai 2003 Bundespräsident Johannes Rau in seiner Rede bei der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages die Forderung auf: "Subsidiarität und Konnexität sind das Zwillingsgestirn, an dem wir die Zuständigkeitsordnungen ausrichten müssen - nur dann kommen wir wieder auf Kurs."

17 Schneider, Hans-Peter 2003: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung am 11. März 2004 in Berlin, in: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0032.

also für diejenigen Aufgaben, die den Kommunen vom Bund bereits übertragen wurden und aus denen sich ihr Aufgabenbestand fast ausschließlich zusammensetzt. Besonders der Landkreistag forderte während der Beratungen der Kommission eine Lösung für die Altfälle, da nach seiner Ansicht ein Zugriffsverbot nur für neue Aufgaben wenig nützt. Derartige Altfälle sind aus Sicht der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände „zu einem Großteil für die kommunale Finanzmisere verantwortlich“¹⁸.

Die drei kommunalen Spitzenverbände sprachen nicht immer mit einer Stimme. Nachdem die Forderung nach Einführung des Konnexitätsprinzips in der Ministerpräsidentenkonferenz – und damit auch in der Föderalismuskommission – erwartungsgemäß keine Mehrheit gefunden hatte, stand als Alternative ein mögliches Verbot direkter Aufgabenübertragung durch den Bund zur Diskussion. Während der DLT und der DStGB diese Alternative schnell akzeptierten, sprach sich der DST zunächst weiterhin für das Konnexitätsprinzip aus, das die Kommunen nach Ansicht des Städtetages in verbleibenden Fällen eines Durchgriffs bei Annexkompetenzen und Auslegungstreitigkeiten besser schützt.

Forderung nach einem Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände in Gesetzgebungsverfahren

Der DST fordert bereits seit längerem die verfassungsrechtliche Verankerung eines verbindlichen Anhörungsrechts der kommunalen Spitzenverbände in der Bundesgesetzgebung als Ergänzung in Art. 28 GG. Die Kommunen sollen auf diese Weise Gelegenheit erhalten, zu allen für sie relevanten Fragen Stellung zu nehmen und ihren praxisnahen Sachverstand in die Beratung von Gesetzen einzubringen. In der verbindlichen Beteiligung sieht der Städtetag zugleich ein Instrument, um sich bereits frühzeitig gegen finanzielle Lastenverschiebungen durch Bund und Länder zu wehren. Der DST verwies in seiner Argumentation zum einen auf die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Bundestages, die in ihrem Abschlussbericht 1976 eine gleich lautende Forderung erhob. Zum anderen führte er an, dass es inzwischen bereits in acht Bundesländern ein solches verfassungsrechtlich garantiertes Anhörungsrecht gebe (zum Beispiel in Bayern und Nordrhein-Westfalen). Die Absicherung von Anhörungen der kommunalen Spitzenverbände in den Geschäftsordnungen des Bundestages und Bundesrates allein hat sich aus der Sicht der Kommunen in der Praxis als nicht ausreichend erwiesen.

Als Beispiel für eine erweiterte Mitwirkungsregelung in einem föderalen Staat, der ebenfalls Mitglied der EU ist, verwies der DStGB auf Österreich, wo die Bundesebene die kommunale Ebene nur belasten kann, wenn zuvor eine einver-

18 DStGB-Pressemitteilung vom 30. November 2004: Föderalismuskommission: „Augen auf und durch!“.

nehmliche Regelung über die Kosten getroffen wurde. Kommt keine Vereinbarung zustande, trägt die Ebene die Kosten, die die Regelung veranlasst hat. In Österreich hat diese Regelung dazu geführt, dass sich die Zahl der Gesetze deutlich verringert hat, was sich in einer deutlichen Senkung der Neuverschuldung der Kommunen niederschlug¹⁹.

Auch zur Abwehr ungerechtfertigter Ansprüche gegenüber der kommunalen Ebene forderte der Deutsche Städte- und Gemeindebund außerdem ein Programm, um die Qualität der Gesetzgebung insgesamt zu verbessern. Dieses Programm sollte als neue Elemente umfassen: eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung, die Befristung von Gesetzen, die Einführung einer Art Gesetzes-TÜV sowie schließlich die regelmäßige Prüfung von Gesetzen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung²⁰. In die gleiche Richtung zielte auch der Deutsche Städtetag²¹, der diese Forderung mit einem geregelten Anhörungs- und Beratungsverfahren durch die kommunalen Spitzenverbände verband.

Der Städtetag schlug vor, den Grundsatz der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in die Verfassung aufzunehmen und alle weiteren Ausgestaltungsdetails in den Geschäftsordnungen der Gesetzgebungsorgane zu regeln²². Begründet wurde dieser Vorschlag unter anderem mit Verweis auf das Vermittlungsverfahren in Sachen Hartz IV Ende 2003, in dem nach Ansicht des Städtetages der Bundesgesetzgeber Hinweise der Kommunen zur Dimension der Kostenfolgen von Bundesgesetzen nicht hinreichend gewürdigt habe.

Eine zusätzliche Legitimationsgrundlage für seine Forderung sieht der Deutsche Städtetag in der Einbeziehung der Kommunen in das europäische Primärrecht durch die vom Europäischen Rat verabschiedete Europäische Verfassung. So führte der Städtetag an, dass der europarechtlich aufgewerteten Stellung der Kommunen auf Bundesebene ein Einbezug der kommunalen Spitzenverbände in den kommunalrelevanten Rechtssetzungsprozessen des Gemeinschaftsrechts folgen müsse. Insgesamt gehen kommunale Vertreter davon aus, dass rund 70 Prozent aller EU-Entscheidungen einen kommunalen Bezug haben, weil sie entweder direkt in lokale Aufgabenbereiche eingreifen oder im Rahmen der nationalen Umsetzung von EU-Recht von den Kommunen anzuwenden sind.

19 NOZ Interview vom 17.12.04 mit Dr. Gerd Landsberg, abgedruckt in: Pressemitteilungen des DStGB, Berlin vom 18.12.2004.

20 Vgl. Bräunlein, Tobias 2004: Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main u.a.: Lang.

21 Reform des Föderalismus muss den Kommunen mehr Spielraum für eigenständige Politik verschaffen. Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 4.11.2004.

22 Reform des Föderalismus muss den Kommunen mehr Spielraum für eigenständige Politik verschaffen. Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 4.11.2004.

Die Einführung einer Dritten Kammer, wie u.a. von der PDS vorgeschlagen, findet zwar die Sympathie, aber nicht die Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände:

„Eine ‚Dritte Kammer‘ hat auf den ersten Blick sicher Charme. In einer Zeit, da vor allem über die Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen diskutiert wird, wäre es jedoch nicht zielführend, einen genau in die entgegengesetzte Richtung weisenden Vorschlag zu machen“²³.

Forderungen nach einer kommunalen Finanzreform

Den Themenbereich der Gemeindefinanzreform hätten alle drei kommunalen Spitzenverbände gerne auf die Agenda der KOMBO aufgenommen gesehen, was aber politisch nicht durchsetzbar war, zumal die Reform des Gemeindefinanzsystems separat von der Reform der Finanzverfassung geplant worden war. Von kommunaler Seite wurde davor gewarnt, die Gemeindefinanzreform isoliert von den anderen Reformen des föderativen Systems und ohne Einbeziehung der Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs zu entscheiden. Aufhängungspunkt sollte die von den Kommunen regelmäßig erhobene Forderung nach einer besseren Sicherung der finanziellen Grundlagen für Kreise, Städte und Gemeinden in Art. 28 GG sein. Der DST griff hierbei den Vorschlag der SPD von 1994 auf, Artikel 28 GG mit dem neuen Absatz zu versehen: *„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die dazu erforderliche Finanzausstattung.“*

Die Kommunen zeigten sich verhandlungsbereit, die Frage der Gemeindefinanzreform in den Gesamtrahmen einer großen Steuerreform einzubinden, verbanden dies aber mit der Forderung nach effektiver Beteiligung der Gemeinden an den hierzu anstehenden Beschlüssen. Der DLT plädierte dafür, die Beratungen in der Föderalismuskommission dafür zu nutzen, die kommunalen Steuerbeteiligungsmöglichkeiten zu verbreitern. Dabei sollte verfassungsrechtlich auch eine kommunale Beteiligung an der Körperschaftsteuer einschließlich der Zuerkennung eines Hebesatz- bzw. Zuschlagsrechts ermöglicht werden.

Auf der anderen Seite vertrat aber gerade auch der Städtetag die Position, dass die Krise der kommunalen Selbstverwaltung nicht gleichzusetzen ist mit einer Finanzkrise der öffentlichen Hände. „Die Finanzkrise ist nur das Symptom einer strukturellen Benachteiligung der Städte im föderalen System der Bundesrepublik“, argumentierte Petra Roth, die Präsidentin des Städtetages und Frankfurter Oberbürgermeisterin, hinsichtlich fehlender Mitwirkungsrechte der Kommunen auf einer deutsch-italienischen Föderalismuskonferenz²⁴.

23 Interview mit Stefan Articus, in „Das Parlament“ vom 3.1.2005.

24 Föderalismusreform muss auch den Kommunen aus der Krise helfen. Mitteilungen des DST vom 22.11.2004.

Insgesamt lässt sich mit Gisela Färber und Nils Otter festhalten²⁵:

„Zwar waren die kommunalen Spitzenverbände mit beratender Stimme an den Verhandlungen der Föderalismuskommission vertreten, die für sie so essentiellen finanzpolitischen Handlungskompetenzen wurden aber nicht mehr thematisiert. Dabei hätte die Sicherung der kommunalen Finanzautonomie ein zentrales Anliegen der Länder sein müssen, weil von ihr die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Standorte bestimmt wird. An den Einnahmenverlusten der Länder infolge der Steuerreformen des Bundes waren die Gemeinden regelmäßig über Mindereinnahmen direkt und über den Steuerverbund zusätzlich indirekt negativ betroffen. Insoweit ist das Ausklammern dieses Themas unverständlich“.

Ergebnisse der Arbeit der KOMBO aus Sicht der Kommunen

Auch wenn die KOMBO im Dezember 2004 bekanntlich im ersten Anlauf ohne Ergebnis geblieben ist, soll an dieser Stelle der Versuch unternommen werden, die Ergebnisse der Bundesstaatskommission aus dem Blickwinkel der Städte und Gemeinden sowie ihrer Vertreter in Augenschein zu nehmen. Dies erscheint umso wichtiger, als sich im Frühjahr 2005 die Anzeichen mehren, dass eine Fortsetzung der Kommissionsarbeit noch vor der nächsten Bundestagswahl als möglich erscheint.

Ein wichtiger Punkt bei der Analyse der Rolle der Kommunen in der Föderalismuskommission ist die Frage, inwieweit die Spitzenverbände Unterstützung unter den übrigen Kommissionsmitgliedern hatten. Die Beteiligung der Kreise, Städte und Gemeinden fand, nachdem diese zunächst auf Initiative der kleinen Parteien auf die Agenda gesetzt worden war, ein positives Echo sowohl bei Landes- als auch bei Bundespolitikern. Zumindest die in der ersten Sitzung getroffenen Aussagen erweckten den Eindruck, als gäbe es für die Anliegen der Kommunen grundsätzliche Zustimmung. Vertreter der Länder traten parteiübergreifend (SPD-Ministerpräsident Steinbrück, Nordrhein-Westfalen und CDU-Ministerpräsident Teufel, Baden-Württemberg) für die Einführung des Konnexitätsprinzips im Bund-Kommunen-Verhältnis ein. Auch die Fraktionen des Bundestages nahmen Stellung, konkret wurde jedoch lediglich die FDP, die ebenso den Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“ vertrat. Von den Präsentationen der Projektgruppen abgesehen, wurde die Frage nach der finanziellen Absicherung der Kommunen in den folgenden Sitzungen in erster Linie von den Sachverständigen aufgegriffen. Diese waren mehrheitlich der Auffassung, dass ein Durchgriff des Bundes auf die Kommunen nicht erfolgen dürfe.

25 Färber, Gisela/ Nils Otter 2005: Reform der Finanzverfassung – eine verpasste Chance?, in: APuZ Nr. 13-14, S. 36.

Insgesamt kann man festgehalten, dass die Vorstöße der kommunalen Spitzenverbände zu Artikel 84 ebenso wie zur Einführung einer verbindlichen Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung in der Föderalismuskommission von Bund und Ländern in der ersten Phase der Kommissionsarbeit nicht auf die Tagesordnung genommen worden waren. Ebenso wenig gelang es den Spitzenverbänden, ihren Vorschlag behandeln zu lassen, im Grundgesetz ausdrücklich festzuhalten, dass zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch eine entsprechende Finanzausstattung gewährleistet werden muss.

Öffentliche Unterstützung fand die Position der Kommunen am nachdrücklichsten in Positionspapieren der Grünen, in Stellungnahmen des ver.di-Bundesvorstandes (die Gewerkschaft übernahm die Vorschlagsliste der kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme zur KOMBO in einem eigenen Abschnitt zur Position der Kommunen) sowie in der nicht in der Kommission vertretenen PDS, die den weitestgehenden Vorschlag einer Dritten Kammer neben Bundestag und Bundesrat machte, in der die Interessen der Kommunen vertreten werden sollten. Näher an den Forderungen der Kommunalvertreter bewegten sich die Forderungen der Grünen²⁶.

Seit Anfang Februar 2004 zeichnete sich in der Kommissionsarbeit dann ab, dass die Kommunen in einer wichtigen Forderung Gehör bei der Mehrheit der Kommission gefunden zu haben schienen. Die Vorsitzenden der Föderalismuskommission brachten den Vorschlag ein, wonach durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden künftig Aufgaben nicht mehr übertragen werden dürfen. Der Vorentwurf zur Änderung des Art. 84 des Grundgesetzes sah folgenden Passus vor: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“ Die Projektgruppe 1 (Art. 84 GG/ materielle Zugriffsrechte der Länder/ Europa) war in ihren Beratungen zum Ergebnis gekommen, dass zukünftig den Kommunen keine Aufgaben durch Bundesgesetze übertragen werden sollten. Lediglich in der Frage, ob Artikel 84 GG zukünftig eine Sperrklausel erhalten soll, gab es unterschiedliche Vorstellungen einer Detailregelung²⁷. Nach Auskunft der Hessischen Staatskanzlei blieb eine Einigung in der Kommission an die Bedingung geknüpft, dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder erweitert wird und die Gemeinschaftsaufgaben reduziert werden (FAZ vom 15.9.2004).

26 So heißt es z.B. in einem Papier der Grünen in Baden-Württemberg anlässlich der Europawahl 2004: Die Kommunen brauchen ein verbrieftes Recht auf Anhörung, Mitwirkung und Widerspruch bei allen Gesetzesvorhaben auf Bundes- und Landesebene, die Belange der Städte und Gemeinden berühren. Das Konnexitätsprinzip muss endlich auf allen politischen Ebenen eingeführt und beachtet werden.“

27 Bericht des Projektgruppensprechers Joachim Stünker, MdB v. 8.7.2004.

Der Städte- und Gemeindebund kommentierte diesen Vorschlag als „Durchbruch“! Das Präsidium des Deutsche Städtetags nahm in seinem Beschluss vom 14.9.2004 sachlich zur Kenntnis, „dass sich in der Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung eine Beendigung der Praxis des Bundes abzeichnet, die Kommunen unter Umgehung landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsregelungen zu Aufgabenträgern zu bestimmen.“ Der DLT sah damit eine langjährige Verbandsforderung erfüllt. Allerdings bedürfe es einer Übergangsregelung, damit die bisherigen Bundesgesetze zur Einrichtung der Behörden als Landesrecht weiterhin in Kraft blieben, um nach dem ebenfalls vorgesehenen Wegfall des Zustimmungserfordernisses im Bundesrat die Kommunen im Falle einer Aufgabenmodifikation nicht schutzlos zu machen. Der Deutsche Städtetag erhob als Zusatzforderung, dass eine Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG die bisher bestehenden Zuständigkeiten und Kompetenzen der Städte, Gemeinden und Kreise nicht verändern sollte. Insbesondere hatte der Städtetag hierbei die Bauleitplanung im Auge, die er aufgrund der besonderen Sachnähe der örtlichen Gemeinschaft auch künftig als Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung absichern will.

Gleichzeitig zeigte sich der Deutsche Städtetag angesichts dieser kommunalfreundlichen Entwicklung der KOMBO-Arbeit verhandlungsbereit und wollte prüfen, ob im Bereich der öffentlichen Fürsorge für Materien mit einer Nähe zu Bildung und Ausbildung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7) bei einer Aufgabenentflechtung Teilbereiche in die Gesetzeskompetenz der Länder übertragen werden könnten. Diese Position stand im Gegensatz zur Position der Jugendhilfeorganisationen und Wohlfahrtsverbände, die sich über das Scheitern der Kommissionsarbeit in diesem Punkte zumindest politisch erleichtert zeigten. Auch der DLT unterstützte die Bestrebungen, hinsichtlich des Rechts der öffentlichen Fürsorge diese Materie so weit wie möglich in die Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführen und verwies dabei insbesondere auf das Recht der Kinderbetreuung.

Eine weitere, auch kommunalrelevante Frage, schien im Rahmen der Kommissionsarbeit einer Lösung zugeführt werden können: Die Föderalismus-Kommission hatte sich bereits darauf geeinigt, die Hauptstadtfunction Berlins künftig im Grundgesetz festzuschreiben. In einer entsprechenden Hauptstadtklausel in Artikel 22 sollte verankert werden, dass Berlin Bundeshauptstadt und Sitz von Bundespräsident, Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat ist. Eine wichtige Frage blieb jedoch offen. Hierbei ging es um die insbesondere vom Regierenden Bürgermeister Berlins, Klaus Wowereit, aufgestellte Forderung, dass die finanziellen Verpflichtungen des Bundes gegenüber der Hauptstadt ebenfalls im Grundgesetz festgelegt werden sollen. Für eine Klärung dieser Frage wurde eine Projektgruppe eingesetzt.

Reaktion der Kommunalen Spitzenverbände auf das Scheitern der Kommission

Geht man davon aus, dass die Kommunen und Kreise eine ihrer zwei unmittelbaren Kernforderungen durch das Ergebnis der Arbeit der Föderalismuskommission erfüllt bekommen hätten und das, obgleich ein solches Ergebnis zu Beginn der Kommissionsarbeit kaum zu erwarten schien, dann erklärt es sich auch, warum die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände – im Gegensatz zu Verbänden, die wie im Bereich Jugendhilfe, Naturschutz und Beamte eher an einer Wahrung des Status quo interessiert waren – das Scheitern der Kommission tief bedauerten. Die Repräsentanten der kommunalen Spitzenverbände haben das Scheitern der Föderalismusreform als "Katastrophe" kritisiert. Gleichzeitig plädierten sie eindringlich an Bund und Länder, nach einer kürzeren Bedenkzeit noch vor den anstehenden Bundestagswahlen die Verhandlungen wieder aufzunehmen²⁸. An dem Hauptstreitpunkt, der für das Scheitern der Kommissionsarbeit verantwortlich war, der Bildungs- und Hochschulpolitik, waren die Interessen der Kommunen bestenfalls indirekt beteiligt.

Einige kommunale Repräsentanten reagierten auf das Scheitern der Kommission mit noch weitergehenden politischen Forderungen. So argumentierte der Aachener Oberbürgermeister Dr. Jürgen Linden in seiner Neujahrsbotschaft zum Jahreswechsel 2004/05²⁹:

„Die Föderalismus-Kommission ist vor Weihnachten grandios gescheitert, so dass der Prozess des Bedeutungsverlustes für die Städte und Gemeinden weitergehen wird. Wir werden uns das nicht gefallen lassen. Wir werden dort, wo der Durchgriff des Bundes auf die Gemeinden anhält, wo Mittel- und Oberbehörden sich klüger geben als die, die Ortskenntnis haben, mehr als bisher zivilen Ungehorsam üben müssen. Vor allem werden wir Bund und Ländern die Forderung weiter präsentieren, uns Städte und Gemeinden finanziell so auszustatten, dass wir nicht nur überleben, sondern im Wettbewerb mit den europäischen Städten und Regionen auch mithalten können. Im März/April 2005 wird Kassensturz nach Hartz IV gemacht. Wenn das mehr oder weniger ein Null-Summen-Spiel wird, - kann ich ankündigen - gibt es ein weiteres Thema für die Landtags- und Bundestagswahl.“

28 NOZ Interview vom 17.12.04 mit Dr. Gerd Landsberg, DStGB.

29 http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/pdfs_stadtbuerger/reden/neujahrsempfang_ob05.pdf.

Fazit

Die Kommunen hätte man in einer bilanzierenden Betrachtung zwar als einen eher randständigen Akteur, letztlich doch aber als einen der Gewinner der Arbeit der KOMBO bezeichnen können, falls deren Arbeit von Erfolg gekrönt gewesen wäre. Innerhalb der Föderalismuskommission haben sich die Gemeinden und ihre Vertreter im Sinne von Lobbyisten der kommunalen Interessen recht gut geschlagen. Obwohl kommunale Anliegen sicher nicht im Mittelpunkt der Arbeit der Kommission standen und sich die KOMBO-Arbeitsaufträge auch nicht auf die Hauptgebiete kommunaler Lobbyarbeit fokussierten (Gemeindefinanzreform, Hartz-IV-Folgen), gelang es den Kommunen von ihren konkreten zwei Hauptforderungen (Einführung des Konnexitätsprinzips in den Bund-Kommunen-Beziehungen, sofern nicht ein generelles Aufgabenübertragungsverbot formuliert wird, sowie Verankerung eines verfassungsmäßigen Anhörungsanspruch) immerhin mit der ersten Forderung die erforderliche Hürde einer 2/3-Mehrheit der Kommissionsmitglieder zu überspringen. Gerade weil hiermit eine der Kernforderungen der Spitzenverbände überraschend konfliktfrei realisiert hätte werden können, musste das Scheitern der Föderalismusreform für die Kommunen als bittere Enttäuschung verstanden werden und an die erst 2003 gemachten Erfahrungen in nächtlichen Runden der Arbeit des Vermittlungsausschusses bei einer Reform der Gemeindefinanzen erinnern. Von daher ist auch leicht erklärbar, warum die kommunalen Vertreter für die Wiederaufnahme der Kommissionsarbeit nach einer kürzeren Bedenkzeit plädiert haben.

Die aus kommunalpolitischer Sicht relevanten Gegenstandsbereiche, die in der KOMBO verhandelt wurden, waren mit Blick auf die auch vorhandenen Interessengegensätze zwischen Gemeinden, Städten und Kreisen (z.B. in der Frage des Optionenmodells bei Hartz IV) relativ gut zu vertreten, weil keine unmittelbar finanzrelevanten Umverteilungen zwischen Gruppen von Kommunen auf der Tagesordnung standen; Mitwirkungsrechte und Verbot des Durchgriffsrechts des Bundes gegenüber den Kommunen konnten somit als gemeinsame Position gut kommuniziert und gegenüber anderen Akteuren politisch nach Außen vertreten werden.

Dem gegenüber war den Kommunen erwartungsgemäß kein Erfolg beim Agenda-Setting (Aufnahme des TOP Gemeindefinanzreform³⁰) und bei der staatsrechtlich schwieriger zu legitimierenden Forderung nach Änderung des Artikels 28 GG mit Blick auf kommunale Mitwirkungsrechte beschieden. Faktisch jedoch stellte die Beteiligung an der Kommissionsarbeit für die Kommunen bereits eine politische Heraushebung der Kommunen und ihrer Spitzenverbände dar, der durch die Aufnahme der Kommunen als eigenen Verhandlungspunkt der

30 Politisch scheint vor 2006 keine Steuerreform und vor 2019 keine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs möglich.

Kommissionsarbeit unterstrichen wurde. Im Blick auf das Konnexitätsprinzip erreichten die Kommunen zudem eher beiläufig, dass die Aufnahme des Konnexitätsprinzips in den Landesverfassungen als Standard ohne Widerspruch akzeptiert wurde, obwohl es noch nicht in allen Landesverfassungen verankert ist.

Zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit Sicherheit zu klären ist die Frage, ob die bis Dezember 2004 in der KOMBO erreichten kommunalpolitischen Kompromisse in einer zweiten Kommission als bereits politisch „festgezurr“ betrachtet werden können. Dafür spricht, dass es sich bei dem Zugriffsverbot im Vergleich zu den übrigen Streitpunkten der Föderalismusdebatte eher um einen Nebenschauplatz handelt. Die Forderung kann zum einen von der Mehrheit der Bundesländer unterschrieben werden. Zum anderen würde eine Ablehnung dieser Forderung, die auch bei den Sachverständigen auf ungeteilte Zustimmung stieß, für die politischen Partei(en), die sich einer solchen Forderung widersetzt, ein vom politischen Gegner leicht instrumentalisierbares Thema für künftige Kommunal- und Landtagswahlkämpfe darstellen.

Eine Bewertung der Hartz IV-Ausführungskosten und der Steuermehreinnahmen (aus Gewerbesteuererinnahmen und den Effekten der Entlastung der Gewerbesteuerumlage) lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht mit empirischer Verlässlichkeit vornehmen. Auf jeden Fall haben die kommunalen Spitzenverbände erreicht, dass dieses Thema nicht nur eine engere Fachöffentlichkeit berührt, sondern auf der Agenda der allgemeinen politischen Öffentlichkeit platziert worden ist.

Betrachtet man die Rolle der kommunalen Spitzenverbände in der KOMBO und in der politischen Lobbyarbeit in Berlin, so stellt sich abschließend die Frage: Sind die Kommunen so geschwächt wie in öffentlichen Auftritten ihrer Funktionäre mitunter beklagt wird, oder gehören die kommunalen Spitzenverbände nicht eher zu den etablierten Akteuren des korporativen Modells Deutschland, die bei einem entsprechenden „window of opportunity“ zumindest in einer Rolle als Juniorpartner in bundesstaatlichen Verhandlungsarenen ihre Interessen mit Geschick vertreten können, auch wenn ihnen die politischen Machtpotentiale fehlen, ihre Anliegen aus eigener Kraft und gegen den Widerstand anderer öffentlicher Akteure durchzusetzen.

Stellungnahmen von Interessengruppen zur Arbeit der Bundestaatskommission

Georg Becker

1. Einleitung

Entscheidungen, die in einer Gesellschaft getroffen werden und die bestimmte Bedingungen für Menschen oder Wirtschaft und Industrie grundlegend ändern, werden in einem pluralistischen System von den organisierten Interessen mit gestaltet.

Die Vertretung von Interessen ist eine der Grundfesten der demokratisch legitimierten Gesellschaft. Allerdings sind Äußerungen des Interesses Einzelner gegenüber der Gesellschaft in der Regel wirkungslos; sie werden nicht wahrgenommen. Außerdem ist nicht jeder in der Lage, seine Interessen entsprechend wirkungsvoll und nachdrücklich zu äußern. Deswegen sind Verbände eine Organisationsform, mit deren Hilfe Interessen gegenüber politischen Akteuren geäußert und durchgesetzt werden können.¹ Im Gegensatz zu den Parteien sind Verbände eindeutig auf die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder ausgerichtet (Einflusslogik). Darüber hinaus müssen Verbände, um Mitglieder zu werben – und damit gemeinsame Interessen weiter zu bündeln und zu stärken – ihren Mitgliedern Anreize für eine Mitgliedschaft bieten (Mitgliederlogik). Die primäre Funktion der Verbände ist jedoch die Vertretung und Durchsetzung der Mitgliederinteressen gegenüber den im Staat handelnden Akteuren.² Im Rahmen der organisierten Gesellschaft kann man also feststellen, dass im Staat nicht die Individuen, sondern kollektive Akteure handeln, was erhebliche Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft hat. Organisierte Interessen treten nur dann auf, wenn sie ein bestimmtes Spektrum repräsentieren, sie mobilisieren letztendlich nur bereits vorhandene, aber noch nicht handlungsfähige Interessen und äußern sie im politischen Entscheidungsprozess.³

Die Aufgabe der Verbände in diesem Gefüge ist vielschichtig: sie wirken an der Initiierung von Gesetzen mit, sie geben Anregungen zu Entscheidungsalternativen und liefern vor allem Informationen für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung.⁴ Gerade dieses Merkmal der Entscheidungsfindung ist beson-

1 Abromeit, Heidrun: Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Opladen, 2003, S. 36ff.

2 Benz, Arthur: Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse, München, 2001, S.163.

3 Sebaldt, Martin: Organisierter Pluralismus, Opladen, 1997, S. 37.

4 Benz, a.a.O., S. 163.

ders hervor zu heben: Der Gesetzgeber – oder im vorliegenden Kontext vielmehr die Mitglieder der Föderalismuskommission – sind vielfach im Rahmen ihrer Tätigkeit nicht in der Lage, das komplette Spektrum von Sachargumenten zu beleuchten. Somit ist die Kernaufgaben der Interessenvertreter gegenüber dem Gesetzgeber Information, Darlegung und Analyse der möglichen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme. Entscheidend ist, dass Interessenvertreter das Vertrauen der Beteiligten im Gesetzgebungsverfahren gewinnen können, um überhaupt Zugang zu Politikern und Beamten zu haben.

Allerdings ist die Beziehung zwischen den Interessengruppen und dem Staat nicht immer konfliktfrei. Gerade die Vielfalt an Verbänden im selben Politikfeld lässt diese bei abweichendem Interesse gegeneinander um den Einfluss auf staatliche Entscheidungen konkurrieren. In einem Politikfeld hingegen, in dem die Verbändevielfalt begrenzt ist, entsteht dabei eher eine kooperative Beziehung zwischen Staat und Interessenvertretung.⁵ Die Offenheit des demokratischen Prozesses bietet auch Möglichkeiten des Missbrauchs, indem Interessenvertreter sich entweder Informationen erschleichen oder sogar Beamte und Abgeordnete bestechen. Eine Vorkehrungen gegen diese Missbräuche ist die Registrierung beim Bundestag.

2. Interessenvertretung in der Föderalismuskommission

Wenn, wie im Einsetzungsbeschluss der Föderalismuskommission festgelegt, die „politischen Verantwortlichkeiten deutlicher“ zugeordnet „sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung“ gesteigert werden soll⁶, so ruft dies neben den staatlichen Organen des Bundes, der Länder und der Kommunen und den Parteien und politischen Stiftungen auch die organisierten Interessen auf den Plan. In diesem Beitrag soll vor allem die Rolle der Verbände und anderer nicht-staatlicher Akteure beleuchtet werden, denn auch diese fürchteten entweder um Beschneidung ihrer bestehenden Rechte durch die Verlagerung von Kompetenzen oder um eine schlechtere Regelung ihre Anliegen auf Bundes- bzw. Länderebene. Welche Verbände und nicht-staatlichen Akteure sich überhaupt geäußert haben, welche Rolle sie spielten und welche Einflussstrategien sie gewählt haben, soll Inhalt dieses Beitrages sein und wird nach einer allgemeinen Übersicht über die Stellungnahmen an drei Beispielen dargestellt.

Neben den Vertretern des Bundestages, der Bundes- und der Landesregierungen und der Landtage sieht der Einsetzungsbeschluss drei Vertreter der Präsidien der

5 Ebenda.

6 Aus den Einsetzungsbeschlüssen des Deutschen Bundestages (BT-Drucksache 15/1685 vom 16. Oktober 2003) und des Bundesrates (BR-Drucksache 750/03 vom 17. Oktober 2003).

kommunalen Spitzenverbände als einzige verbandliche – allerdings öffentliche – Interessenvertretung vor. Diese werden in einem gesonderten Beitrag in diesem Band behandelt.⁷ In diesem Beitrag sollen vielmehr die nicht-staatlichen Interessenvertretungen wie private Verbände, Gewerkschaften und Kirchen behandelt werden.

Als Kanäle der Verbände zu Mitgliedern der Föderalismuskommission nutzten viele Interessenvertreter die bereits bestehenden Kontakte zu Landes- und Bundespolitikern und bereiteten die Tätigkeit vor. Die intensivste Phase der Kontakte bestand aber während der Projektgruppenphase zwischen Mai und Oktober 2004.⁸

Einige Mitglieder der Kommission berichteten, dass die meisten Verbände in ihrem Sektor auf den Erhalt des „Status quo“ drängten. Ernst Burgbacher, Obmann der FDP-Bundestagsfraktion in der Kommission, fasste den Grundtenor fast aller Stellungnahmen so zusammen: „Die Reform muss unbedingt gelingen, aber bitte nicht bei uns.“⁹

Beispielhaft seien einige Interessenvertretungen genannt, die der Arbeit der Kommission durch Stellungnahmen besondere Aufmerksamkeit geschenkt haben:

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) hat sich als Vertreter vieler Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zu zahlreichen geplanten Reformen geäußert. In einem am 22. März 2004 durch den ver.di-Bundesvorstand vorgelegten Positionspapier forderte die Gewerkschaft vor allem einen „bürgernahen, kooperativen und solidarischen Föderalstaat“, der die Probleme der unterschiedlichen Strukturen der Länder berücksichtigt.¹⁰ Dabei sollten vor allem Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern transparenter und die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze reduziert werden. Ver.di und der Deutsche Gewerkschaftsbund forderten, den Bereich der Bildung und Bildungsplanung weiterhin als Gemeinschaftsaufgabe zu erhalten. Im Arbeits- und Sozialrecht sowie bei den Ladenöffnungszeiten dürfe es laut ver.di nur bundeseinheitliche Regelungen geben; ebenso im Bereich der

7 Artikel von Ralf Kleinfeld und Tim Gburreck in diesem Band.

8 Im Februar 2005 wurde vom Verfasser mittels eines Fragebogens nach der Aktivität von Verbänden hinsichtlich der Bundesstaatskommission gefragt. Antworten kamen von der SPD-Bundestagsfraktion (Dr. Rainer Holtschneider im Auftrag des Vorsitzenden Franz Müntefering, MdB), Frau Antje Tillmann, MdB (CDU) und Herrn Ernst Burgbacher, MdB (FDP).

9 Schriftliches Interview mit Ernst Burgbacher, MdB, 15. Februar 2005.

10 Perspektiven einer bürger- und gestaltungsorientierten Reform des bundesdeutschen Föderalismus, ver.di-Positionspapier zur Föderalismusreform, Beschluss des Bundesvorstandes vom 22. März 2004.

öffentlichen Fürsorge und bei der Kompetenzverteilung im öffentlichen Dienstrecht müssen bundesweite Standards bestehen, um unterschiedliche Leistungsniveaus zwischen den Ländern zu vermeiden.¹¹

Der Deutsche Beamtenbund (dbb) sprach sich für die Beibehaltung der dienstrechtlichen Regelungen auf Bundesebene aus und lehnte unterschiedliche Normierungen auf der Ebene der Länder ab, die dazu führen könnten, dass z.B. Beamte in den ostdeutschen Ländern schlechter bezahlt würden.¹² Vor der Abschaffung des Berufsbeamtentums warnte der dbb die Föderalismuskommission: wenn man das Berufsbeamtentum generell oder beamtenrechtliche Grundsätze wie Unkündbarkeit abschaffen wolle, so müsse man auch das Streikverbot der Beamten abschaffen.¹³

Die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) forderte hingegen vielmehr ein System des Wettbewerbsföderalismus. Arbeitgeberpräsident Hundt forderte in einer Rede anlässlich eines Symposiums zur Neugestaltung der föderalen Ordnung in Deutschland einen effizienten Wettbewerb zwischen den Ländern, der zu mehr Effizienz führen würde.¹⁴ In vielen Bereichen, so Hundt, sollte der Bund Kompetenzen den Ländern überlassen, so z.B. bei der Einführung von Studiengebühren. Er verlangte die Streichung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen. Die Herstellung gleicher Lebensbedingungen sollte dann durch Bundesgesetze geregelt werden, wenn es anders nicht erfolgversprechend zu sein scheine.¹⁵ Die Kleinstaaterei müsse abgeschafft werden. Auch sei die Europatauglichkeit Deutschlands schlecht dargestellt. Daher solle Deutschland nur noch durch den Bund in Brüssel vertreten werden.¹⁶ Allerdings müsste die Berufsausbildung bundeseinheitlich geregelt werden, um Rechtssicherheit für Betriebe und Auszubildende zu gewährleisten. Im Arbeitsrecht forderte die BDA mehr Kompetenzen auf Länderebene, um in strukturschwachen Gebieten und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit flexibel reagieren zu können.¹⁷

Das Thema „Finanzreform“ wurde zwar vielfach diskutiert, dennoch entschloss man sich in der Kommission, diesen Bereich zunächst nicht näher zu behandeln.

11 Ladwig, Birgit, Frankfurter Streitschrift für Demokratie, Recht und Gesellschaft, Heft 2/2005, S. 3f.

12 Interview mit Peter Heesen, Vorsitzender des dbb, Süddeutsche Zeitung, 10. Dezember 2004, S. 9.

13 Pressemitteilung des dbb vom 15. Dezember 2004.

14 Standortfaktor Wettbewerbsföderalismus, Rede des Arbeitgeberpräsidenten Dieter Hundt am 7. Juli 2004 in Berlin.

15 Ebenda.

16 Stuttgarter Nachrichten vom 2. Oktober 2004.

17 Kurznachrichtendienst (KND) Nr. 32/04 - vom 20. September 2004.

Es gab zwar eine Reihe von Vorschlägen – auch seitens der Sachverständigen – bestimmte Steuerarten neu zu regeln oder die Verteilung zu ändern (z.B. Kfz-Steuern), jedoch blieb dies ohne konkrete Ergebnisse. Gerade die Umweltverbände sprachen sich für eine „ökologische Finanzreform“ aus. Der Bund für Umwelt- und Naturschutz (BUND) forderte eine Angleichung von Benzin- und Diesel-Kfz-Steuern¹⁸. Auch die Vertreter der Automobilvereine ADAC¹⁹ und ACE²⁰ sprachen sich für eine Abschaffung der Aufteilung zwischen Bund und Ländern sowie eine Ausrichtung der Steuer am Verbrauch aus. Der Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Vorstandes des Bundesverbandes deutscher Banken, Prof. Weber forderte eine Finanzreform im Zuge der Föderalismusreform: „Ohne eine Reform der Finanzverfassung wird die Reform des Föderalismus ein Torso bleiben.“²¹ Er mahnte ein eigenständiges Steuerheberecht der Länder im Bereich der Einkommen- und Körperschaftssteuer an, um einen begrenzten Standortwettbewerb der Länder zu erreichen.

Auch die katholische Kirche legte ein Papier zu Reform der gesellschaftlichen und sozialen Fragen vor. Unter dem Titel „Das Soziale neu denken“ forderte die Deutsche Bischofskonferenz in einem Positionspapier insbesondere Reformen im Sozial- und Bildungsbereich schnell auf den Weg zu bringen, um soziale Ungleichheiten abzubauen und diese Reformen langfristig und nachhaltig anzulegen und nicht durch „Ad-hoc-Kommissionen“ kurzzeitige Lösungsversuche herbeizuführen.²²

3. Einzelne Bereiche

Einer Erhebung des Verfassers bei einigen Mitgliedern der Föderalismuskommission²³ zufolge waren folgende Verbände sehr aktiv: Verbände der Kinder- und Jugendhilfe, Jagd- und Naturschutzverbände, Gewerkschaften und Beamtenvertretungen und Interessengruppen in der Hochschulpolitik. Drei Bereiche, nämlich Kinder- und Jugendhilfe als Teilbereich der öffentlichen Fürsorge, Jagdwesen sowie Hochschulen, Bildung und Kultur sollen exemplarisch betrachtet werden.

18 Pressemitteilung des BUND vom 4. November 2004, Berlin.

19 Pressemitteilung des Allgemeinen Deutschen Automobil Clubs (ADAC) vom 14. Dezember 2004, München.

20 Pressemitteilung des Autoclub Europa (ACE) vom 14. Dezember 2004, Stuttgart.

21 Rede anlässlich einer Veranstaltung „Fit für Europa?“, Kooperationsveranstaltung des Bundesverbandes deutscher Banken mit der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Bertelsmann Stiftung, 25. November 2004, Berlin.

22 Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz: Das Soziale neu denken: Für eine langfristig angelegte Reformpolitik, Bonn, 12. Dezember 2003.

23 Vgl. Fn 8.

3.1 Öffentliche Fürsorge

Die öffentliche Fürsorge fällt laut Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG unter die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat für diesen Bereich, dem insbesondere die Kinder- und Jugendhilfe und die Sozialhilfe zuzuordnen sind, gemäß Art. 72 Abs. 2 GG dann das Gesetzgebungsrecht, wenn „gleichwertige Lebensverhältnisse“ hergestellt werden sollen. In den meisten Fällen hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, so z.B. in Form des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG). Die Länder haben dann entsprechende Details in landesrechtlichen Verordnungen geregelt.

Die Ministerpräsidentenkonferenz sprach sich in ihrem Positionspapier vom 14. Mai 2004²⁴ für eine Übertragung der Kompetenzen auf die Länder in den Bereichen subsidiäre öffentliche Lebensunterhaltsleistungen und ergänzende öffentliche Leistungen im Bereich Erziehung und Bildung aus. Dies könne entweder über die Einräumung eines Zugriffsrechts oder über die Übertragung der Vollkompetenz geschehen. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber wurde bei der Presseagentur AFP und dem Bayerischen Rundfunk zitiert, er trete dafür ein, den Landesparlamenten „vor allem in wichtigen sozialpolitischen Bereichen wie etwa der Jugendhilfe mehr Kompetenz“ einzuräumen, um die Kommunen zu entlasten. Weiteres Argument der Länder ist, dass man die örtlichen Gegebenheiten besser berücksichtigen könne.

Insbesondere dieses Argument rief eine Welle öffentlicher Äußerungen bei den Verbänden hervor. Der Deutsche Bundesjugendring (DBJR), Dachverband von 24 Jugendverbänden und 16 Landesjugendringen, forderte in der Kampagne „Aktion Stopp“ den Erhalt der Bundeskompetenz für die Rahmengesetzgebung und keine Zugriffs- oder Abänderungsrechte, durch die Rechtsunsicherheit entstehen könnte.²⁵ Kinder und Jugendliche müssten in ganz Deutschland die gleichen Bedingungen vorfinden, es dürfe keine Betreuung nach „Kassenlage“ geben. Den Ländern gehe es bei der Verlagerung der Kompetenz ausschließlich um die Einsparung von Kosten, was auch Bundestagsmitglieder der Föderalismuskommission so interpretieren.²⁶ Auch andere, bundesweit agierende Verbände wie die Arbeiterwohlfahrt oder das „Zukunftsforum Familie e.V.“ wandten sich gegen eine Verlagerung der Rahmengesetzgebung auf Länderebene.

24 Positionspapier der Ministerpräsidenten, Kommissionsdrucksache 0045 vom 14. Mai 2004.

25 Pressemitteilung des Deutschen Bundesjugendrings Nr. 40/2004 vom 3. Dezember 2004.

26 Simm, Erika: Bundeseinheitlichkeit muss gewahrt bleiben, http://www.erika-simm.de/aktuell/artikel_mbo-kjhg.pdf.

Sieben Verbände der Jugendbildung und Erziehungshilfe²⁷ haben im Oktober 2004 ein gemeinsames Papier herausgegeben, in dem sie ebenfalls die Kinder- und Jugendhilfe als bundeseinheitliche Rahmengesetzgebung fordern. Die Forderung der Länder würde die Entwicklungschancen der Kinder und Jugendlichen von der regionalen Finanzkraft abhängig machen. Darüber hinaus werde eine Abstimmung mit anderen Bundesgesetzen, z.B. dem Jugendstrafrecht wesentlich erschwert. Auch die Gewerkschaften ver.di und die GEW sprachen sich vehement für den Erhalt der bundesstaatlichen Kompetenzen im Bereich der Fürsorge aus.²⁸

Allerdings waren auch die kleineren und die ostdeutschen Länder Gegner der Verlagerung der Fürsorge auf die Länderebene, da sie am „Tropf der Bundesregierung“ hingen und erhebliche Mehrausgaben in diesem Bereich fürchteten.²⁹ Der Vertreter der FDP hingegen sprach sich für die Verlagerung der öffentlichen Fürsorge in die Zuständigkeit der Länder aus.³⁰

Die hohe Aktivität der Verbände im Bereich der öffentlichen Fürsorge wurde auch in der vom Verfasser bei den Mitgliedern der Föderalismuskommission durchgeführten Erhebung³¹ bestätigt: in überragendem Maße haben die Verbände der Wohlfahrtspflege, insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, Kontakt zu Vertretern der Kommission gesucht und teilweise massiv ihre Position vorgebracht.

3.2 Hochschulen, Bildung und Kultur

Die Länder waren sich einig, dass im Hochschulwesen die Kompetenz des Bundes zur Rahmengesetzgebung im Rahmen des Artikels 75 Abs. 1 Nr. 1a GG entweder vollständig entfallen könne oder aber die Länder eine vorrangige Gesetzgebungskompetenz erhalten. Eine erforderliche Vereinheitlichung der Hochschulabschlüsse und Qualitätssicherung könnte über Vereinbarungen in der Kultusministerkonferenz in Form eines Staatsvertrages geregelt werden, ansonsten sollen die Hochschulen weitgehende Autonomie erhalten. Die Position des Bun-

27 Bundeskonferenz für Erziehungsberatung e.V., Bundesvereinigung kulturelle Jugendbildung e.V., Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste e.V., „Deutscher Bundesjugendring e.V., Evangelischer Erziehungsverband e.V., Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V., Pressemitteilung vom 18. Oktober 2004.

28 Perspektiven einer bürger- und gestaltungsorientierten Reform des bundesdeutschen Föderalismus, ver.di-Positionspapier zur Föderalismusreform, Beschluss des Bundesvorstandes vom 22. März 2004, S.12.

29 Bannas, Günter: „Warnung vor einem Staatenbund“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Oktober 2004, Nr. 230 / Seite 1.

30 Pressemitteilung der FDP-Bundestagsfraktion vom 25. März 2005.

31 Vgl. Fn. 8.

des war hingegen klar: eine Stärkung der Bundeskompetenzen und die damit verbundene länderübergreifende Regelung sei vor allem wegen einiger Schwierigkeiten der Länder, sich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen, unvermeidlich. Neben diesen grundlegenden Diskussionen zum Hochschulrahmengesetz standen auch die Bereiche Hochschulbau sowie außerberufliche Bildung und Bildungsplanung auf dem Prüfstand.

Vor allem die Frage der Rahmenkompetenz war Gegenstand der Äußerungen diverser Verbände. Das Plenum der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) sprach sich für die Beibehaltung der „Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern im Hochschulbereich“ aus und befürchtete die Zerschlagung „bewährter Strukturen“³². Im Hinblick auf die Forschungsförderung sprach sich die HRK auch für die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern aus. Eine Alleinverantwortung des Bundes lehnte die „Stimme der Hochschulen“ ab, um Forschung unabhängig von „tagespolitischen Einflüssen“ zu machen. Hopt sprach in diesem Zusammenhang vom System der „checks and balances“, das die internationale Wettbewerbsfähigkeit garantiere.³³ In Fragen des bislang paritätisch finanzierten Hochschulbaus forderte die HRK, diesen beizubehalten, um ärmere Länder beim Ausbau und der Ausstattung der Hochschulen nicht zu benachteiligen. Gleiches forderten auch die Spitzenverbände der ostdeutschen Wirtschaft. Wenn die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ entfiel, so fielen fast alle Investitionen an ostdeutschen Hochschulen den fehlenden Finanzmitteln der neuen Länder zum Opfer.³⁴

Um eine grundsätzliche Aufnahme des Staatszieles „Kultur“ in einen neuen Artikel 20b des Grundgesetzes zu erreichen,³⁵ nutzten einige Verbände die Gelegenheit der Föderalismuskommission. Auf eine entsprechende Anfrage begrüßte die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) es sehr, das Staatsziel „Kultur“ verfassungsmäßig zu verankern, verwies jedoch auf die Föderalismuskommission, die sich zurzeit grundsätzlich mit Verfassungsfragen beschäftige.³⁶ Darauf reagierte der Deutsche Kulturrat und appellierte insbeson-

32 Pressemitteilung der HRK Nr. 65/03 vom 5. November 2003.

33 Hopt, Klaus-J.: Föderalismus im Dienste der Wissenschaft, in: forschung – das Magazin der Deutschen Forschungsgemeinschaft, 3-4/2004, S.3.

34 Pressemitteilung der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern e.V. vom 18. November 2004.

35 Der Vorschlag der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ für Art. 20b GG ist: „Der Staat schützt und fördert die Kultur“.

36 Allerdings beschäftigte sich die entsprechende Arbeitsgruppe mit diesem Thema nur am Rand, da es kein eigentliches Problem des Föderalismus sei.

dere an die Oppositionsfraktion, die Gelegenheit der Umgestaltung des Grundgesetzes zu nutzen und Kultur als Staatsziel zu verankern.³⁷

Im Rahmen der Zuständigkeit von Kulturförderung schien sich in der Föderalismuskommission kein Kompromiss abzuzeichnen, eine klare Trennung zwischen den Kompetenzen des Bundes und der Länder in diesem Bereich war nicht möglich.

3.3 Jagdwesen

Artikel 75 Abs. 1 Nr. 3 GG regelt die Kompetenz des Bundes als Rahmengesetzgeber für das Jagdwesen. Es wurde diskutiert, diesen Bereich – ähnlich wie auch andere Bereiche des Art. 75 GG (Presserecht, Raum- und Bodenordnung u.w.m.) – zukünftig der Gesetzgebungskompetenz der Länder zu unterwerfen. Die vollständige Kompetenz für das Jagdwesen auf die Seite der Länder zu verlagern, rief bei den entsprechenden Fachverbänden für das Jagdwesen erhebliche Kritik hervor. In die Zeit der Diskussionen um die Kompetenzordnung in der Föderalismuskommission fiel eine Meldung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, dass im Laufe des Spätsommers 2004 ein Referentenentwurf zur Novelle des Jagdgesetzes vorgelegt werden sollte.³⁸ Der Deutsche Jagdschutz-Verband in Bonn (DJV) kritisierte Bundesministerin Künast, in die Arbeit der Föderalismuskommission einzugreifen, und ein Bundesgesetz ändern zu wollen, bevor aus der „hochrangig besetzten Arbeitsgruppe“ Ergebnisse vorlägen.³⁹ Darüber hinaus sei der DJV der Auffassung, dass sich das bisherige Bundesjagdgesetz bewährt habe und kein Reformbedarf bestehe. Dies wurde auch von einigen Politikern der CDU, SPD und FDP auf Landes- und Bundesebene unterstützt. Der DJV unterstrich diese Forderungen mit einem „Musterbrief an Abgeordnete des Bundes- und des Landtages“, welchen er zum Download auf seiner Homepage bereitstellte.⁴⁰ In diesem Schreiben wies der DJV auf die seiner Meinung nach gravierenden Auswirkungen einerseits durch die Verlagerung der Kompetenzen von Bundes- auf Landesebene und andererseits durch die Kollisionen mit anderen Regelungen dieses Bereichs durch Bundesgesetze wie z.B. dem Tierschutzgesetz hin. Dadurch würden die jagdbaren Arten und die Jagdzeiten erheblich eingeschränkt werden, was zu finanziellen Einbußen für den ländlichen Raum u.a. durch schlechtere Verpachtung der Jagden führe. Darüber hinaus hat der DJV ein Gut-

37 Deutscher Kulturrat, Pressemitteilung vom 7. Dezember 2004.

38 Bereits im Frühjahr 2004 wurden „Eckpunkte des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zur Novellierung des Bundesjagdgesetzes“ vorgestellt (19. März 2004).

39 Pressemitteilung des Deutschen Jagdschutz-Verbandes e.V., 8. Juli 2004, Bonn.

40 <http://www.jagdnetz.de/community/dokumente/download/Musterbrief.doc>

achten in Auftrag gegeben, welches zu dem Ergebnis kam, die Kompetenz für das Jagdwesen beim Bund zu belassen.⁴¹ Die selbe Ansicht vertritt die Bundesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer (BAGJE) im Deutschen Bauernverband. Die BAGJE sah – ähnlich wie der DJV – ein großes Konfliktpotential darin begründet, dass einige Regelungen durch Natur- und Tierschutzgesetze, die auf Bundesebene erlassen wurden – und diese Bereiche sollten auf Bundesebene verbleiben – unmittelbar in Landesrecht eingreifen würden. Genau aus diesem Grunde müssten die in Konkurrenz zu einander stehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen, die die Flächennutzung regeln, auf gleicher Ebene geregelt sein.⁴² Die Interessenvertretungen der Jäger schlossen sich gemeinsam mit anderen Spitzenverbänden des ländlichen Raums zum „Aktionsbündnis ‚Forum Natur‘“ zusammen, in dem nach eigenen Angaben mehr als sechs Millionen Menschen vertreten seien. Auch das Aktionsbündnis sprach sich für einen Verbleib des Jagdwesens auf der Bundesebene aus.⁴³

Die Naturschutzverbände wie der „Naturschutzbund Deutschlands e.V.“ (NABU) sprachen sich für eine Beibehaltung der Bundeskompetenzen für Natur- und Umweltschutz aus. Eine „Zersplitterung des Jagdrechts“ hätte eine Schwächung des Naturschutzes zur Folge, auch die Umsetzung von Europäischen Richtlinien würde erschwert.⁴⁴

Bemerkenswert war die Mobilisierung der Interessenvertreter auf breiter Front bei diesem von der breiten Öffentlichkeit eher weniger wahrgenommenen Themenbereich.

4. Fazit

Die vom Verfasser befragten Mitglieder der Föderalismuskommission⁴⁵ schätzten die Arbeit der Verbände als durchaus wichtig ein. Nach ihren Angaben wurden die Positionen der Verbände zum Teil berücksichtigt. Gerade den Vertretern des Bundes halfen die Begründungen der Verbände im Bereich Kinder- und Jugendhilfe, um die Argumente der Länder nach mehr Kompetenzen in diesem Bereich zu entkräften. Allerdings wurde bemängelt, dass die Verbände nur selten bei ihren Positionen kompromissbereit waren. Grundsätzlich maß man den Verbänden aber eine eher eingeschränkte Rolle bei: lediglich bei Eingaben in hoher Zahl oder mit besonderer fachlicher Begründung wurden diese berücksichtigt.

41 Kurzgutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Johannes Dietlein vom 23. August 2004

42 Pressemitteilung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer, Berlin, 14. Oktober 2004.

43 Pressemitteilung des Aktionsbündnisses FORUM NATUR vom 20. Oktober 2004.

44 Pressemitteilung des NABU vom 20. März 2004.

45 Siehe Fußnote 8.

Ob und in welcher Form die Arbeit der Kommission fortgesetzt werden wird, ist noch offen. Viele Verbände haben das Scheitern der Föderalismuskommission beklagt: Der Naturschutzbund Deutschlands e.V. (NABU) sprach von einem dramatischen Ereignis für den Naturschutz und von „sinnloser Verschwendung von Steuergeldern.“⁴⁶ Der Vorsitzende des Deutschen Beamtenbundes dagegen sah in dem Scheitern die Möglichkeit zur „Rückkehr zur sachlichen Politik“⁴⁷. Der Deutsche Jagdschutzverband e.V. fürchtet mit der Wiederaufnahme der Diskussionen um die Neuordnung des Föderalismus auch eine neue Diskussion um die Verlagerung der Bundeskompetenz für das Jagdwesen.⁴⁸ Der DJV-Präsident stellte jedoch eine „erfolgreiche Arbeit der Jägerschaft“, insbesondere in der Solidarisierung mit anderen Verbänden fest.

Zur Fortsetzung der Arbeit der Kommission machten einige Mitglieder, darunter Ernst Burgbacher, den Vorschlag, einen Konvent ähnlich dem Europäischen Verfassungskonvent einzuberufen.⁴⁹

Auch wenn die Verbände nicht in die Beratungsverfahren einbezogen waren, haben sie doch insbesondere in den genannten Bereichen durch öffentlichkeitswirksame Pressearbeit Aufmerksamkeit auf sich ziehen können und so sicherlich das eine oder andere Mitglied der Föderalismuskommission mit Informationen versorgt, um die eigene Meinung entsprechend festigen zu können oder andere Aspekte in die Beratungen einfließen zu lassen.

46 Pressemitteilung des NABU vom 16. Dezember 2004.

47 Mitteilung des dbb vom 17. Dezember 2004.

48 DJVaktuell Nr. 28, 2004.

49 Schriftliches Interview vom 15. Februar 2005, vgl. Fn. 8.

„Sicherheitsprovinzialismus“ und „Bildungskleinstaaterei“: Die Rolle der Bundesregierung in der Föderalismusdebatte

Martin Große Hüttmann

1. Einleitung*

Die Diskussion um die Reform des Föderalismus ist zwangsläufig auch eine Debatte um Staatsaufgaben.¹ Es gehört zu den entscheidenden Merkmalen von Bundesstaaten, dass Kompetenzen und Ressourcen zum einen auf der zentralen, und zum anderen auf der gliedstaatlichen Ebene verankert sind. Somit ist eine Debatte um die Reform des föderalen politischen Systems auch immer eine Diskussion darüber, welche Aufgaben auf der Bundesebene und welche auf der Ebene der Länder in normativer wie in praktischer Hinsicht ‚besser‘ aufgehoben sind. Der wesentliche Teil der Kompetenzen wird freilich in Deutschland von Bund und Ländern gemeinsam und in enger Kooperation ausgeübt, weshalb das deutsche Modell des Verbundföderalismus eine klare Trennung der Staatsaufgaben nur in einigen wenigen Bereichen kennt; dazu gehören etwa die Bereiche Bildung und Polizei. Im deutschen Verbundföderalismus ist der Bereich von „self rule“ – entgegen dem ursprünglichen Sinn und Wortlaut des Grundgesetzes (GG) – also deutlich kleiner als der Komplex von „shared rule“, weshalb sich die jüngste Reformdebatte auch mit dem Bereich der Gemeinschaftsaufgaben beschäftigte.² Da sich die Bereiche Innere Sicherheit und Bildung angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und in Anbetracht des globalen Wettbewerbs um die ‚besten Köpfe‘ in einer „Wissengesellschaft“ zu zentralen Themen herausgebildet haben, könnte die im Dezember 2004 abgebrochene Föderalismusreform als ein neuer Abschnitt in der Debatte um Staatsaufga-

* Ich danke Matthias Chardon und Annegret Eppler für ihre Kommentare und Hinweise.

1 Vgl. dazu u.a. Große Hüttmann, Martin (2004): Der Föderalismus auf dem Prüfstand: Von der öffentlichen Reform-Debatte in den 1990er Jahren zur Bundesstaats-Kommission 2003/04, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, 3., aktualisierte Auflage, Wiesbaden, S. 311-335; Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.) (2003): Deutschland vor der Föderalismus-Reform: Eine Dokumentation; Occasional Papers Nr. 28, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen und Margedant, Udo (2003): Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-03/2003, S. 6-13.

2 Daniel J. Elazar definiert Föderalstaaten durch ihr spezifisches, historisch gewachsenes Arrangement von „self rule and shared rule“; Elazar, Daniel J. (1987): Exploring Federalism, Tuscaloosa/London, S. 5.

ben gesehen werden.³ Historisch betrachtet haben die Staaten, wie sie sich in Europa und Nordamerika im 17. Jahrhundert nach und nach herausgebildet haben, eine Abfolge unterschiedlicher Staatsverständnisse und „Diskurse über Staatsaufgaben“⁴ durchlaufen (Polizeistaat, Rechtsstaat, Sozialstaat und Steuerungsstaat).

Die Staatsverständnisse und Staatsbilder sind freilich nur analytisch voneinander zu trennen. In der historischen Entwicklung haben sie sich nicht abgelöst, sondern machten nur die jeweilige Schwerpunktsetzung deutlich, verschwunden sind sie nicht. Jede Debatte um Staatsaufgaben transportiert also immer auch alle anderen Staatsverständnisse und kann sie nicht ausblenden.

Der im Dezember 2004 ohne Ergebnisse beendete Reformanlauf ist auch, aber nicht nur, deshalb gescheitert, weil sich die beteiligten Akteure nicht darauf verständigen konnten, ob etwa die Bildungspolitik und einzelne Teile dieses Politikfeldes besser auf Bundes- oder auf der Ebene der Länder aufgehoben sei. Beide Seiten – Bundesregierung wie Länder – haben mit plausiblen Argumenten dieses in einer „Wissensgesellschaft“ zentrale Gebiet jeweils für sich reklamiert.⁵ Aber auch in einem anderen Bereich lagen die Positionen zwischen Bund und Ländern so weit auseinander, dass an eine Einigung zum damaligen Zeitpunkt nicht zu denken war. Auf dem Feld der Inneren Sicherheit, das nur als eines von mehreren Themen im Rahmen einer Projektgruppe der Föderalismuskommission diskutiert wurde, waren die Positionen von Bundesregierung und der großen Mehrzahl der Länder unvereinbar. Während der Bund eine grundlegende Reform des bisherigen Modells des „Sicherheitsföderalismus“ anstrebte, hielten die Länder strikt am *Status quo* fest und sahen auch angesichts der neuen Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus keinen Reformbedarf.

Gerade weil in beiden Bereichen die Positionen zwischen Bund und Ländern unvereinbar schienen, haben die zuständigen Minister der Bundesregierung – die formal nur als „Gast“ an den Beratungen der Kommission beteiligt waren –, ver-

3 Zum Zeitpunkt des Schreibens (Ende März 2005), gab es Hinweise, dass nach dem Scheitern der Gespräche im Dezember 2004 die Bemühungen um eine Reform des Föderalismus auf höchster politischer Ebene fortgesetzt werden könnten; vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.03.2005, S. 4 („Stoiber: Reform des Föderalismus noch im Mai“); *Süddeutsche Zeitung*, 29.03.2005, S. 6 („Stoiber will Einigung im Mai“) und *Süddeutsche Zeitung*, 30.03.2005, S. 5 („Stoiber will Müntefering schon bald treffen“).

4 Vgl. dazu und zum Folgenden Franz-Xaver Kaufmann (1996): Diskurse über Staatsaufgaben, in: Dieter Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden, S. 15-41.

5 Erste Analysen der Arbeit der Föderalismusreform-Kommission haben Schmidt-Jortzig, Edzard (2005): Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13-14/2005, S. 6-12 und Schultze, Rainer-Olaf (2005): Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13-14/2005, S. 13-19 vorgelegt.

sucht, mit ihren Reformvorschlägen die öffentliche Debatte zu beeindrucken. Sowohl Otto Schily (SPD) als der zuständige Innenminister, als auch Edelgard Bulmahn (SPD) als Bundesforschungsministerin, waren in der Öffentlichkeit mit Stellungnahmen sehr präsent und haben versucht, die öffentliche Debatte und die Verhandlungen in der Kommission dadurch indirekt zu beeindrucken. Der vorliegende Beitrag will diese Einflussnahme „von außen“ in den Blick nehmen und dabei der Frage nachgehen, mit welchem Erfolg der Bund diese Strategie des „going public“ nutzen konnte. Diese Strategie ist bekannt aus der US-amerikanischen Politik, wenn der Präsident durch Mobilisierungskampagnen Unterstützung in der Öffentlichkeit zu gewinnen versucht und dadurch – eine hohe öffentliche Unterstützung für seine politischen Vorhaben vorausgesetzt – den Kongress unter Druck setzen kann.⁶

Dabei werde ich die These vertreten, dass die Bundesregierung die Tatsache, dass sie nur als ‚Gast‘ in den offiziellen Verhandlungen beteiligt war, durch ihre dominante Rolle in der Öffentlichkeit teilweise kompensieren konnte. Sie war mit dieser Strategie deshalb erfolgreich, weil die Themen Innere Sicherheit und Bildung seit den Terroranschlägen vom September 2001 und vom März 2004 in Madrid auf der einen Seite und durch die PISA-Debatte auf der anderen Seite in der Öffentlichkeit auf Interesse stieß und der politische Handlungsdruck in beiden Bereichen offensichtlich schien. Auch wenn die Bundesregierung schließlich ihre Positionen gegenüber den Ländern nicht durchsetzen konnte, hat sie eine breite Debatte angestoßen über eine Neudefinition der Staatsaufgaben und den Boden bereitet für eine grundlegendere Diskussion, welche politische Ebene in einem modernen und „europäisierten“ Föderalstaat für die Politikfelder Innere Sicherheit und Bildung verantwortlich zeichnen soll.⁷

6 Vgl. Kernell, Samuel (1993): *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership*, 2. Aufl., Washington und Helms, Ludger (1999): *Präsident und Kongreß in der legislativen Arena. Wandlungstendenzen amerikanischer Gewaltenteilung am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, H. 4, S. 849ff.

7 Das analytische Konzept der „Europäisierung“ geht – vereinfacht gesagt – der Frage nach, welche Rückwirkungen die europäische Integration auf die mitgliedstaatliche Politik, Gesellschaft und Wirtschaft hat und welche Anpassungen durch einen etwaigen „misfit“ herbeigeführt werden; vgl. dazu u.a. Auel, Katrin (2005): *Europäisierung nationaler Politik*, in: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, S. 293-318, mit weiteren Nachweisen.

2. Die Bedeutung der Öffentlichkeit: „Agenda Setting“ und „Agenda Building“ durch die Bundesregierung

Politik und Kommunikation sind in einer modernen parlamentarischen Demokratie nicht voneinander zu trennen.⁸ „Politische Kommunikation“, so die Definition von Karl-Rudolf Korte und Manuel Fröhlich, macht „Politik öffentlich und öffnet sie auf diesem Wege der Möglichkeit, geprüft, unterstützt, verworfen oder abgelehnt zu werden“.⁹ Das heißt, nur eine Politik, die in die Öffentlichkeit getragen wird, kann Akzeptanz und Legitimität für sich beanspruchen – dies gilt in besonderem Maße auch für eine Politik, die Veränderungen und Reformen am bestehenden System beabsichtigt und dadurch eine Umverteilung politischer Macht bewirkt.¹⁰ Das beschränkt sich – normativ gesehen – nicht darauf, eine bestimmte Entscheidung gut oder schlecht zu „kommunizieren“, wie dies in der öffentlichen Debatte im Zusammenhang mit der „Agenda 2010“ immer wieder angeführt wird. Es geht hier vielmehr darum, zunächst die Handlungskompetenz für einen bestimmten Politikbereich neu zu begründen und von ‚objektiven‘ Kriterien abzuleiten.¹¹ Da die Länder mit Verweis auf die im Grundgesetz festgeschriebene Kompetenzverteilung darauf pochen konnten, dass sie sowohl in der Bildungspolitik als auch auf dem Feld der Inneren Sicherheit die zentrale Handlungsebene darstellen, musste die politische Kommunikation der Bundesregierung die starke Stellung der Länder in Rechnung stellen und die Argumentation daran ausrichten.

Medienwissenschaftler und die mit solchen Fragen befassten Politikwissenschaftler haben untersucht, welche Möglichkeiten der Regierung im Gegensatz zur Opposition zur Verfügung stehen, „wesentliche Inhalte und Strukturen der politischen Kommunikation vor[zu]geben“.¹² Sie haben dabei eine Reihe von Faktoren aufgeführt, die hier zusammenspielen.

Ein zentrales Element der Parteiendemokratie ist, dass die konkurrierenden Parteien bestimmte Themen und Werte „exklusiv mit ihrem Namen (...) verbinden und sie auf diesem Wege zum Kennzeichen ihrer Politik (...) machen.“¹³ So wurden traditionell Themen wie Familie, Sicherheit und Bildung eher den kon-

8 Vgl. dazu allgemein Strohmeier, Gerd (2004): Politik und Massenmedien, Baden-Baden.

9 Korte, Karl-Rudolf und Fröhlich, Manuel (2004): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse und Entscheidungen, Paderborn u.a., S. 259.

10 Vgl. von Krockow, Christian (1976): Reform als politisches Prinzip, München, S. 12.

11 Vgl. Korte, Karl-Rudolf und Fröhlich, Manuel (2004): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse und Entscheidungen, Paderborn u.a., S. 259.

12 Ebd., S. 269.

13 Ebd., S. 271.

servativen Parteien zugeschrieben und Aufgaben wie soziale Sicherheit und die Herstellung von Chancengleichheit in der Gesellschaft der Sozialdemokratie. Die hier im Mittelpunkt stehenden Politikbereiche Innere Sicherheit und Bildung haben als ursprünglich „konservative“ Themen erst durch eine unter dem Motto „Neue Mitte“ in die Verantwortung gewählte rot-grüne Regierung 1998 gewissermaßen die politischen ‚Lager‘ gewechselt. Innenminister Otto Schily hat etwa aufgrund seiner Politik und seiner politischen Autorität das Thema Sicherheit glaubwürdig seit einigen Jahren besetzt.

Wenn der Bund in die inneren Angelegenheiten der Länder eingreift und Handlungskompetenzen beansprucht, steht ihm ein breites Spektrum an Möglichkeiten der politischen Kommunikation zur Verfügung. Es lassen sich hier fünf Dimensionen unterscheiden, die auch in der öffentlich geführten Föderalismusdebatte eine wichtige Rolle gespielt haben:¹⁴

1. *Inhalte bewerben*: Hier geht es darum, der Öffentlichkeit auch komplizierte Zusammenhänge mit Hilfe eines einprägsamen Begriffs nahe zu bringen. Dies spielt natürlich in Wahlkampfzeiten (Slogan der SPD im Wahlkampf 1998: „Die Kraft des Neuen“) eine zentrale Rolle, zeigt sich aber auch, wie unten zu sehen sein wird, in ‚normalen‘ Zeiten der politischen Kommunikation.
2. *Themen besetzen*: Diese Strategie soll dazu führen, bei den angestammten Themen des politischen Gegenspielers zu ‚wildern‘ und dadurch die Stammwähler der konkurrierenden Parteien anzusprechen. Wenn eine politische Partei es geschafft hat, ein Thema wie Familie oder Sicherheit gewissermaßen exklusiv für sich zu beanspruchen, kann sich eine solche ‚erfolgreiche Themensetzung zur Meinungsführerschaft‘¹⁵ entwickeln.
3. *Realität deuten*: Ein wichtige Funktion, die jedem in der Öffentlichkeit stehenden Politiker und auch den Spin doctors zukommt, ist die Deutung von politischen Ereignissen gegenüber Journalisten und damit gegenüber der politisch interessierten Öffentlichkeit. Der Sozialwissenschaftler Martin Greiffenhagen hat dies vor vielen Jahren schon auf den Punkt gebracht: „Wer die Dinge benennt, beherrscht sie. Definitionen schaffen Realitäten“.¹⁶

14 Vgl. zum Folgenden ebd., S. 271ff.

15 Ebd., S. 273.

16 Greiffenhagen, Martin (Hrsg.) (1980): Kampf um Wörter? Politische Begriffe im Meinungsstreit, München/Wien, S. 5.

4. *Gegner provozieren*: Hier geht es im politischen Meinungsstreit darum, die politische Gegenseite und die öffentliche Debatte durch einen „kalkuliert eingesetzten Schlachtenlärm“¹⁷ zu polarisieren und aufzuwühlen.
5. *Verheißung organisieren*: Diese letzte Dimension politischer Sprache zielt darauf ab, mit in der Regel vagen Begriffen und Zielen die Öffentlichkeit für die eigenen politischen Absichten zu gewinnen; solche sehr allgemein formulierten und positiv besetzten Begriffe tragen dazu bei, dass sich entsprechenden Vorschlägen aufgrund der vermeintlichen oder tatsächlichen Selbstvertrauen und Alternativlosigkeit kein ‚vernünftiger‘ Mensch entziehen kann.¹⁸

In der politischen Auseinandersetzung kommen diese Dimensionen parallel und dadurch sich wechselseitig verstärkend zum Tragen. Wichtig in unserem Zusammenhang ist zu betonen, dass sich die Regierung im Unterschied zur Opposition im Bereich der politischen Kommunikation in einer deutlich besseren Ausgangsposition befindet. Denn die Regierung oder einzelne ihrer Vertreter genießen *per se* eine größere Aufmerksamkeit in den Medien, da sie – zumindest *de jure* – als Exekutive den Takt im Entscheidungsprozess und auch die Darstellung und Deutung politischer Entscheidungen vorgeben kann. Die Opposition dagegen arbeitet als „Regierung im Wartestand“ in der Regel eher reaktiv und antwortet auf die Politik der amtierenden Regierung. Sie muss dabei als Opposition der Öffentlichkeit plausibel machen, dass ihre Vorschläge und Ziele denen der Regierung überlegen sind. Im parlamentarischen System muss die Opposition den Beweis der Überlegenheit ihrer Politik freilich solange schuldig bleiben, bis sie nach gewonnenen Wahlen selber die Regierungsgeschäfte übernehmen kann. Vertreter der Regierung haben also, kurz gesagt, gegenüber den Medien „in der Regel etwas zu berichten, was Nachrichtenwert hat oder erhalten könnte“.¹⁹ Daraus ergibt sich auch ein anderer, von den Medienwissenschaftlern schon seit langem beobachteter Prozess – das „Agenda Setting“ und „Agenda Building“.

„Agenda Setting“ beschreibt nach einer Definition von Brettschneider die „Fähigkeit der Massenmedien, durch die Betonung von Themen in der Berichterstattung – also durch Publikationshäufigkeit, Platzierung und Aufmachung – zu beeinflussen, welche Themen in einer Gesellschaft (Makroebene) sowie von einzelnen Medienrezipienten (Mikroebene) als besonders wichtig angesehen werden“. Im Unterschied dazu ist „Agenda Building“ gleichbedeutend mit dem

17 Korte, Karl-Rudolf und Fröhlich, Manuel (2004): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse und Entscheidungen, Paderborn u.a., S. 275.

18 Vgl. Korte, Karl-Rudolf und Fröhlich, Manuel (2004): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse und Entscheidungen, Paderborn u.a., S. 276.

19 Jarren, Otfried und Donges, Patrick (2002): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Band 1: Verständnis, Rahmen und Strukturen, Wiesbaden, S. 167.

„Kommunikationsprozess, in dem politische Akteure [...] versuchen, die für sie günstigen oder als wichtig erachteten Themen in der öffentlichen Diskussion – vor allem in der Medienberichterstattung – zu platzieren.“²⁰ Im Bereich des „Agenda Building“ spielen also zunächst die politischen Akteure und nicht die Medien die entscheidende Rolle. Eine wichtige zusätzliche Bedingung dafür, dass das Setzen von Themen gelingt, sind die aktuellen politischen Umstände; das heißt, ob und inwiefern die Medien den Versuchen politischer Akteure zum „Agenda Building“ entsprechen, hängt davon ab, wie die Themen („issues“) beschaffen sind und in welchem Zusammenhang sie diskutiert werden.²¹ Für beide hier untersuchten „issues“ – Innere Sicherheit und Bildung – gilt, dass sie mit Aussicht auf Erfolg in einen größeren, aktuellen Zusammenhang der öffentlichen Diskussion, die in der Folge des „9/11“ und des „PISA-Schocks“ die öffentliche Debatte prägte, eingebettet werden konnten; zudem konnten sie mit Zielen wie höchstmögliche Sicherheit und Verbesserung der Bildungschancen in Verbindung gebracht werden, die auf eine sehr breite Akzeptanz in der Bevölkerung rechnen konnten.

Im Folgenden werde ich anhand der genannten Themenbereiche aufzeigen, inwieweit die Bundesregierung und ihre Minister die öffentliche Debatte um die Föderalismusreform geprägt haben und durch diese Strategie des „Going Public“ auch auf die Arbeit der Bundesstaatskommission Einfluss zu nehmen versucht haben. Dabei wird dem Bereich der Inneren Sicherheit in der Analyse mehr Raum gewidmet werden, als dem Politikfeld Bildung.

3. Der Bundesinnenminister und die Diskussion um den deutschen „Sicherheitsföderalismus“

Schon wenige Tage nach dem Scheitern der Föderalismuskommission am 17. Dezember 2004 machte Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung deutlich, dass er seine Reformpläne im Bereich der Inneren Sicherheit nicht aufgeben werde: Die Aufspaltung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern – Aufklärung beim Bundeskriminalamt (BKA), die präventive Gefahrenabwehr bei den Landespolizeien – erweise sich, so Schily, „angesichts der internationalen Verflechtung des Terrorismus als Hindernis“; die föderale „Sicherheitsarchitektur“ in Deutschland sei deshalb „der Gefahrenlage anzupassen“. Darüber hinaus gefährde die „föderale Kompetenzaufspaltung“ die Stellung des BKA „als verlässlichen und weltweit aner-

20 Brettschneider, Frank (1998): Agenda-Building, Agenda-Setting, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen/Wiesbaden, S. 635.

21 Vgl. Korte, Karl-Rudolf und Fröhlich, Manuel (2004): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse und Entscheidungen, Paderborn u.a., S. 216-218.

kannten Partner in der Terrorismusbekämpfung“.²² In den Monaten davor hatte Schily mit diesen und anderen Argumenten durch seine starke Präsenz in den Medien und in der Öffentlichkeit Reformvorschläge in Bezug auf die föderale Sicherheitsstruktur verbreitet. Die Diskussionen in der Föderalismuskommission versuchte er durch die verfolgte Strategie des „going public“ zu beeindrucken und zu entsprechenden Entscheidungen zu bewegen.

Die historisch gewachsene und in ähnlicher Form in allen OECD-Staaten anzutreffende Arbeitsteilung lässt drei „Produzenten“ von Sicherheit unterscheiden²³: (1) Das Militär, das nach seiner Struktur und Ausrüstung auf Verteidigung bzw. Kampfeinsatz ausgerichtet ist; (2) Die Polizei, die für die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich ist und schließlich (3) die Nachrichtendienste, die durch Frühaufklärung und verdeckte Ermittlungen Angriffe und Schaden gegen den Staat und einzelne Personen verhindern und vorbeugen sollen, aber selber nicht polizeilich tätig werden. Neben dieser Form von „Arbeitsteilung“, wonach jede Organisation „diejenigen Aufgaben erfüllen [soll], für die sie am besten geeignet“²⁴ ist, prägen verschiedene Prinzipien die Arbeit der Sicherheitsbehörden. Dazu gehören die *Spezialisierung*, wonach jede Organisation den spezifischen Aufgaben gemäß ausgerüstet wird und arbeiten kann; die *Differenzierung*, wonach die unterschiedlichen Aufgaben durch „je spezifische, besonders kompetente und ausgebildete Organisationen wahrgenommen“²⁵ werden sollen und nicht durch eine alle Aufgaben integrierende Großorganisation; und schließlich prägt das Prinzip der *Kooperation* die Arbeit der Sicherheitsbehörden. In diesem Zusammenhang spielt der Begriff der „Vernetzung“ eine zentrale Rolle. „Vernetzung“ impliziert nach einer Definition von Christoph Gusy nicht „die Schaffung gemeinsamer Megaorganisationen, sondern die Verbesserung der Arbeitsteilung, Spezialisierung und Differenzierung mit dem Ziel wechselseitiger Optimierung bei Anerkennung der Notwendigkeit prinzipieller Trennung dieser Institutionen“.²⁶

Diese Art von Vernetzung findet sich bei der Mehrzahl der OECD-Staaten. Sie ist insofern keine organisatorische Besonderheit in einem System des „Sicher-

22 Schily, Otto (2004): „Strafverfolgung und Vorbeugung aus einer Hand“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.12.2004.

23 Vgl. zum Folgenden Gusy, Christoph (2004): Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, S. 198-199.

24 Ebd., S. 200.

25 Ebd., S. 200f.

26 Ebd., S. 201.

heitsföderalismus“; in einem Bundesstaat potenzieren sich jedoch die Probleme bei der Kooperation und Koordination einerseits, und die Umsetzung von Reformen muss aufgrund der zusätzlichen potentiellen „Veto-Spieler“ andererseits größere Hürden überwinden²⁷. Hinzu kommt aufgrund der historischen Erfahrungen im Nationalsozialismus mit der Geheimen Staatspolizei („Gestapo“) in der Bundesrepublik Deutschland noch das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten.²⁸ Obwohl aufgrund dieser verfassungsrechtlichen und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland fest verankerten Vorgaben einer Reform der bestehenden Sicherheitsarchitektur enge Grenzen gesetzt sind, drängte Bundesinnenminister Schily seit den Terroranschlägen in den USA im September 2001 verstärkt auf weit reichende Veränderungen. Das zentrale Ziel Schilys, so wird ihm von den Ländern und den Befürwortern des bestehenden Systems der Aufgabenaufteilung unterstellt, sei eine Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund und die Schwächung der bisherigen föderalen Kooperationsstrukturen.

Erste Ansätze einer solchen Neuordnung wurden im Zusammenhang mit der von Schily vorgebrachten Idee entwickelt, das Bundeskriminalamt nach Berlin umzuziehen und alle Kräfte am Regierungssitz bündeln. In diesem Zusammenhang wurde auch die Ablösung des BKA-Präsidenten Kersten durch Jörg Ziercke diskutiert.²⁹ In der Folge der Terroranschläge in Madrid im März 2004 wurde in der Öffentlichkeit die Frage diskutiert, ob die Sicherheitsbehörden in Deutschland einen solchen Anschlag hätten verhindern können. Nicht nur der zuständige Innenminister, sondern auch der Innenexperte der Unionsfraktion, Wolfgang Bosbach (CDU), haben auf die Probleme hingewiesen, die sich aufgrund der föderalen Struktur ergeben: „Wir haben in Deutschland insgesamt 37 Behörden, die sich sehr hingebungsvoll um die Wahrung der inneren Sicherheit bemühen.“ Diese Behördenvielfalt, so Bosbach weiter, könne „auch zu einem Problem werden“.³⁰ Auch Schily argumentierte in diesem Sinne und schlug vor, die Landeskriminalämter in Außenstellen des BKA umzuwidmen. In einem Interview zeichnete er eine aus seiner Sicht ideale Struktur vor:

27 Der von George Tsebelis entwickelte *Veto Spieler*-Ansatz geht der Frage nach, ob und wann kollektive oder individuelle Akteure (z.B. Erste und Zweite Kammer eines Parlaments) in einem politischen System Veränderungen und Reformen verhindern können – und in diesem Sinne als „veto players“ fungieren; vgl. Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York/Princeton.

28 Vgl. dazu ausführlich Lange, Hans-Jürgen (1999): *Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.

29 *Die Welt* vom 05.02.2004 („Kerstens öffentliche Demontage“) und *Die Welt* vom 06.02.2004 („Schily Überraschungscoup“).

30 Zitiert nach *Die Welt* vom 16.03.2004 („Wie sicher ist Deutschland?“).

„Wenn ich einen Wunschzettel hätte, dann wäre es sinnvoll, ein Bundeskriminalamt zu haben, dem die 16 Landeskriminalämter als Außenstellen zugeordnet sind. Ähnliches wäre für das Bundesamt für Verfassungsschutz vorstellbar. Darin einen Verstoß gegen den Föderalismus zu sehen, ist schlicht falsch“.³¹

Genau dies jedoch sahen die Länder in den Vorschlägen des Bundesinnenministers. Sie führten zu heftigem Protest auf Seiten der Länder. Einer der ersten, der sich zum Schily-Vorschlag äußerte, war der Hamburger Verfassungsschutzpräsident Vahldieck. In einem Zeitungsinterview nannte er die Frage, ob die Koexistenz von Bundes- und Landesbehörden mit zum Teil sich überlappenden Kompetenzen den Herausforderungen gerecht werde, „abstrakt zwar richtig“, er wandte sich aber eindeutig gegen eine vom Bundesinnenminister geplante „Großbehörde“, da diese nicht mehr zu kontrollieren sei. Der Vorschlag einer solchen Behörde sei „wohlfeil“ und „durchaus geeignet, damit eine Talkshow durchzustehen.“³² Stattdessen schlug Vahldieck eine inhaltliche Schwerpunktsetzung durch die einzelnen Landeskriminalämter etwa auf die Themen Rechts extremismus und die Aktivitäten der kurdischen Partei PKK vor – dadurch seien größere Synergieeffekte zu erwarten.³³ Von der großen Mehrzahl der Landesregierungen und der Innenminister kam ebenfalls deutliche Kritik – also sowohl von Unions- als auch von SPD-geführten Ländern. Der sächsische Innenminister Rasch (CDU) sprach von einer „Entmachtung der Länder“, die Schily mit seinen Plänen verfolge. Allein der Berliner Innensenator Körting (SPD) unterstützte den Bundesinnenminister und begrüßte die Ausdehnung der präventiven Kompetenzen des BKA ausdrücklich.³⁴ In den Medien und in der Öffentlichkeit wurde die Argumentation des Bundesinnenministers positiv aufgegriffen und unterstützt; die Pläne Schilys wurden als „Schritt in die richtige Richtung“ gewertet und die geforderten stärkeren „Durchgriffsrechte für das BKA wie für das Bundesamt [für Verfassungsschutz; MGH]“ als „hilfreich“ bezeichnet.³⁵

Als offensichtlich war, dass die bisherigen öffentlichen Vorstöße – konkrete Gesetzesvorlagen oder detailliertere Vorschläge lagen zu diesem Zeitpunkt nicht vor – auf breiten Widerstand der Länder treffen würden, wurde die Föderalismuskommission als der Ort ins Spiel gebracht, um die strittigen Fragen dort zu behandeln. In einem Brief an Justizministerin Zypries (SPD), die als Vertreterin

31 *Süddeutsche Zeitung* vom 19.03.2004 („Otto Schily zu den Konsequenzen aus den Terroranschlägen“).

32 Bundesinnenminister Schily hatte seine Reformvorschläge in einer Diskussionsrunde der Sendung „Christiansen“ einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht.

33 *Die Welt* vom 22.03.2004 („Vahldieck kritisiert Schilys Fusionspläne“).

34 *Die Welt* vom 18.06.2004 („Schily will Befugnisse des BKA stärken“).

35 Vgl. stellvertretend den Kommentar von Jochim Stoltenberg in *Die Welt* vom 19.06.2004 („Schily will mehr Macht“).

der Bundesregierung in der Kommission saß, kündigte Schily an, dass sich die Bundesregierung „mit eigenen Vorschlägen für mögliche Grundgesetzänderungen zu Wort“ melden werde. Manche SPD-geführten Länder signalisierten dann, dass in bestimmten Bereichen ein Entgegenkommen möglich sei. So gab der Innenminister Schleswig-Holsteins, Klaus Buß (SPD), zu erkennen, dass aus der Sicht seines Landes eine „Weisungsbefugnis“ des BKA gegenüber den Landesbehörden im Bereich des islamistischen Terrorismus vorstellbar sei.³⁶ Auf der Anfang Juli 2004 einberufenen Innenministerkonferenz (IMK) prallten die unterschiedlichen Positionen zwischen Bund und der Mehrzahl der Länder in Bezug auf die Zentralisierungspläne jedoch voll aufeinander. In einem Punkt kam es dann zu einer Einigung: die Innenminister von Bund und Ländern verständigten sich auf ein von Experten seit langem gefordertes zentrales Lage- und Analysezentrum zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus in Berlin. Darüber hinaus verständigte man sich auf eine bundesweite Datei, in der alle verfügbaren Informationen über den islamistischen Terrorismus gesammelt und ausgetauscht werden können. In dieser Zentrale sollten, so die damaligen Pläne, Experten vom BKA, dem Bundesnachrichtendienst (BND), dem Verfassungsschutz und dem Militärischen Abschirmdienst tätig sein. Einige Länder kündigten an, Verbindungsbeamte in die Zentrale zu entsenden, sie konnten aber die von Schily geforderte Demontage der Eigenständigkeit der Landesverfassungsschutzämter durch ihr geschlossenes Auftreten abwehren. Der bayerische Innenminister Beckstein (CSU) begründete die Weigerung der Länder so: „Ein dezentrales Netzwerk wie Al Qaida und eine dezentrale Gefahr durch islamistischen Terrorismus“ könne „auch nur dezentral bekämpft werden.“³⁷ Schily ließ sich von der geschlossenen Front der Länder jedoch nicht entmutigen und kündigte im Anschluss an die IMK an, die Reform der Sicherheitsarchitektur nun erst recht in der Föderalismuskommission zur Sprache zu bringen; er ging dabei scheinbar auf die Länder zu und gab sich überzeugt, dass „sich die föderale Struktur als positiv erwiesen“ habe, gab sich gleichzeitig jedoch auch zu erkennen, dass „starke zentrale Institutionen (...) die Voraussetzung für eine gute föderale Struktur“ seien. Schily wurde vom Innenexperten der SPD-Fraktion Wiefelspütz in diesem Punkt unterstützt; dieser lehnte zwar eine grundlegende Neuordnung der Sicherheitsstruktur ab, warnte jedoch vor einem „Sicherheitsprovinzialismus“, dem die Länder anhängen. Kritik an der Position der Länder kam auch von der Gewerkschaft der Polizei.³⁸

Anfang Juli 2004 tagte dann wieder die Föderalismuskommission. Im Mittelpunkt der sechsten Sitzung standen die Berichte der fünf Projektgruppen, die

36 *Die Welt* vom 19.06.2004 („Schily will Macht des BKA ausweiten“).

37 *Die Welt* vom 09.07.2004 („Innenminister beschließen Islamisten-Datei“).

38 Zitiert nach *Die Welt* vom 09.07.2004 („Innenminister beschließen Islamisten-Datei“).

sich mit Kompetenzfragen beschäftigten. Alle Berichte wurden nur mündlich vorgetragen; die vom sächsischen Justizminister de Maizière geleitete Projektgruppe 2 (Innere Sicherheit, Öffentlicher Dienst) stellte fest, dass aus Sicht der Länder im Bereich der Inneren Sicherheit kein Anlass für eine Änderung des Grundgesetzes bestehe (Interview Föderalismuskommission, Juli 2004). Ende August 2004 wurde durch Medienberichte bekannt, dass Otto Schily der Föderalismuskommission konkrete Gesetzesvorschläge präsentieren wolle. Die ursprünglichen Pläne des Bundesinnenministers, die Verfassungsschutzämter zu nachgeordneten Behörden des Bundes zu machen, wurden zwar aufgegeben, aber wenigstens ein „Weisungsrecht“ solle dem Bund zukommen. Darüber hinaus sollten nach Schilys Plänen die „Präventivkompetenzen“ des BKA durch bundesweite Rasterfahndungen erweitert werden, um zum Beispiel so genannte islamistische „Schläfer“ ausfindig zu machen. Nach herrschendem Recht sind dazu nur die Landesbehörden befugt, die ihre Informationen dann an das BKA weitergeben sollen. Und schließlich kündigte Schily an, den Zivil- und Katastrophenschutz zu reformieren, um dem Bund bei länderübergreifenden Katastrophen eine Koordinierungs- und Weisungsfunktion zu übertragen.³⁹ Vier Wochen später machte Schily in einem *Spiegel*-Interview seine Pläne für ein neues Sicherheitspaket öffentlich. Er griff dabei den zunächst zurückgestellten Plan einer zentralen Rolle des BKA wieder auf:

„Das Problem ist doch, dass das BKA bisher nur eine Ermittlungskompetenz und Zentralstellenfunktion hat. (...) Wenn das BKA heute einen Hinweis aus dem Ausland erhält, darf es nicht selbst observieren, sondern muss ein Landeskriminalamt oder sogar alle 16 einschalten. Wir können nicht in der präventiven Bekämpfung der massivsten terroristischen Gefahr in der Geschichte der Bundesrepublik die Terrorabwehr quer übers Land verteilen“.⁴⁰

Da vorher schon die Oppositionsparteien ein eigenes Sicherheitskonzept vorgelegt hatten, welches auf die „Verzahnung der inneren und äußeren Sicherheit“⁴¹ abzielte und den Einsatz der Bundeswehr auch im Innern empfahl, antwortete Schily, dass er in diesem Bereich am *Status quo*, also an der „bewährte(n) Aufgabentrennung zwischen Polizei und Streitkräften“ festhalten werde und diese bei der von ihm angestrebten „Neuordnung der Sicherheitsarchitektur im Innern aufrechterhalten bleiben“ solle.⁴²

39 *Die Welt* vom 28.08.2004 („Schily fordert bundesweite Rasterfahndung“).

40 *Der Spiegel* vom 27.09.2004 („Notfalls das Grundgesetz ändern“), S. 38.

41 „Gesamtsicherheitskonzept zur Verzahnung der inneren und äußeren Sicherheit“, Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Sicherheitspolitik vom 28. Juni 2004.

42 Zitiert nach *Die Welt* vom 27.09.2004 („Union lehnt Zentralisierung der Sicherheitsbehörden ab“).

Während es im November 2004 dann zunächst so aussah, als ob die Länder dem Bund entgegenkommen würden und entsprechende Kompromisse in der Projektgruppe der Föderalismuskommission diskutiert wurden, verschärfte sich der koalitionsinterne Streit in der Bundesregierung. Die Parteivorsitzenden der „Grünen“, Claudia Roth und Reinhard Bütikofer, bescheinigten dem Bundesinnenminister, er bewege sich mit seinen Plänen auf einem „Holzweg“.⁴³ Die Annäherungen in der Föderalismuskommission waren jedoch nicht dauerhaft; im Umfeld der folgenden Innenministerkonferenz (IMK) Mitte November 2004 verschärfte sich der Ton zwischen Bund und Ländern. Der bayerische Innenminister Beckstein nannte Schily selbst ein „Sicherheitsrisiko“ und warf ihm vor, dass der grüne Koalitionspartner notwendige Verbesserungen beim Informationsaustausch verhindere, da „Teile der SPD und die Grünen das Trennungsgelot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten zu eng“ auslegten.⁴⁴ Im Kreis der Innenminister war der Streit Zeitungsberichten zufolge „ungewöhnlich heftig“; am Ende stand Schily ohne Ergebnis in der Frage der Ausweitung von BKA-Kompetenzen da. Er richtete jedoch nun seine Hoffnung ein weiteres Mal auf die Föderalismuskommission. Dass sich die IMK nicht habe einigen können, so Schily, müsse „kein Präjudiz für das Ergebnis der Arbeit der Föderalismuskommission sein“.⁴⁵ Der Bundesinnenminister machte aber deutlich, dass die föderale Sicherheitsarchitektur auch deshalb zentralisiert werden müsse, weil sie den internationalen und europäischen Kampf gegen den Terrorismus erschwere und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf internationaler Ebene behindere: „Das können wir nicht mit 16 Bundesländern machen“.⁴⁶

Auf Kritik stieß das Vorgehen Schilys dann auf Länderseite und auch beim grünen Koalitionspartner. Denn er hatte bis zu diesem Zeitpunkt noch immer keine ausgearbeiteten Gesetzesvorschläge präsentiert, sondern sich auf die Strategie des „going public“ beschränkt.⁴⁷ Der Innenminister von Brandenburg, Jörg Schönbohm (CDU), machte Schily gegenüber seine Kritik sehr deutlich: „Er

43 Zitiert nach *Die Welt* vom 08.11.2004 („Widerstand der Bundesländer gegen Schilys BKA-Pläne bröckelt langsam“) und vgl. auch *Der Spiegel* vom 08.11.2004 („Der Traum vom deutschen FBI“).

44 Zitiert nach *Die Welt* vom 18.11.2004 („Beckstein: Schily wird selbst zum Sicherheitsrisiko“); vgl. dazu auch *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20.11.2004 („Länder wollen keine Stärkung des BKA“).

45 Zitiert nach *Die Welt* vom 19.11.2004 („Umstrittene BKA-Pläne noch nicht vom Tisch“).

46 Vgl. dazu *Süddeutsche Zeitung* vom 20./21.11.2004 („Länder lehnen zusätzliche Kompetenzen für BKA ab“); zitiert nach *Die Welt* vom 19.11.2004 („Schily will BKA Kompetenz per Grundgesetz sichern“).

47 *Die Welt* vom 07.12.2004 („Keine konkreten Hinweise auf Allawi-Attentat“).

verkehrt nur über die Öffentlichkeit mit uns“.⁴⁸ In den Medien dagegen wurden Schilys Pläne breit unterstützt und die Kritik der Länder relativiert: Die Vorschläge des Bundesinnenministers kämen keinem „Anschlag auf den deutschen Föderalismus“ gleich und es sei „auch nicht [als] jakobinischer Zentralismus“ zu werten, wenn „neue Probleme gegen alte Strukturen gehalten“ würden. Eine solche kritische Debatte müsse möglich sein – „Länderstolz hin oder her“.⁴⁹ Auch andere Zeitungen kommentierten den Bund-Länder-Streit und unterstützten sehr früh darin die Position Schilys: „In der Diskussion um innere Sicherheit ist der Politik nichts heilig, nur dies: der Föderalismus – genauer gesagt der Sicherheits-, Polizei- und Geheimdienstföderalismus. (...) Die innere Sicherheit“, so der Kommentar von Heribert Prantl in der *Süddeutschen Zeitung* weiter, leide „an der Eitelkeit der Landesinnenminister, die auf Pressekonferenzen zusammen mit dem Chef ihres Landeskriminalamtes ein paar Kilo sichergestelltes Heroin selber präsentieren“ wollten.⁵⁰

Die im Dezember 2004 eingerichteten Analysezentren waren dann die ersten greifbaren Ergebnisse der monatelangen Diskussionen zwischen Bund und Ländern um eine Verbesserung der Terrorismusbekämpfung.⁵¹ Dass es nun – entgegen der ursprünglichen Planung Schilys – zwei Zentren gibt, ist dem Widerstand des grünen Koalitionspartners geschuldet, der damit das Trennungsgebot von Polizei- und Nachrichtendienstarbeit gewahrt sieht.⁵² In den Papieren („Sprechzetteln“), die die beiden Vorsitzenden der Föderalismuskommission Müntefering und Stoiber unmittelbar vor der letzten Sitzung der Kommission vorlegten, war zumindest eine gewisse Annäherung gefunden worden. Die Vorsitzenden hatten sich darauf verständigt, dass das BKA wenigstens dann tätig werden könne, wenn eine bundesländerübergreifende Gefahr bestehe und die Zuständigkeit eines der Landeskriminalämter nicht offensichtlich sei. Auch dieser Vorschlag ging wiederum dem grünen Koalitionspartner zu weit. Der parlamentarische Geschäftsführer Volker Beck schlug für solche Fälle vor, dass das BKA lediglich ein einzelnes Landeskriminalamt zum Tätigwerden „anweisen“ solle.⁵³

48 Zitiert nach *Die Welt* vom 19.11.2004 („Schily will BKA Kompetenz per Grundgesetz sichern“).

49 So der Kommentar von Nikolaus Blome in *Die Welt* vom 19.11.2004 („BKA“).

50 *Süddeutsche Zeitung* vom 17.03.2004 („Die heilige Kuh des starken Staates“).

51 Pressemitteilung des Bundesministerium des Innern vom 14.12.2004 („Schily: Terrorismusabwehrzentrum in Berlin nimmt Arbeit auf“).

52 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15.12.2004 („Heftiger Streit über ‚Terror-Abwehrzentrum‘“) und *Süddeutsche Zeitung* vom 15.12.2004 („Mit der Zeit gehen“).

53 Zitiert nach *Die Welt* vom 07.12.2004 („Keine konkreten Hinweise auf Allawi-Attentat“).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Bundesregierung in der Person Otto Schily in der Debatte um eine Reform der Sicherheitsarchitektur die Ländersseite durch den Einsatz verschiedener Strategien, wie sie oben erläutert worden sind, öffentlich in die Defensive drängen konnte. Vor allem durch die Setzung von Themen und die Deutung der Realität – im Sinne von „neue Herausforderungen machen neue Strukturen erforderlich“ – haben durch die Unterstützung in weiten Teilen der Medienöffentlichkeit die Position des Bundesinnenministers gestärkt. Da die Länder jedoch durch ein Nachgeben in einigen Bereichen („Islamistendatei“ und Einrichtung eines Analysezentrams), in denen die Souveränitätskosten aus Ländersicht begrenzt sind, Bewegung demonstrierten, konnten die weit reichenderen Forderungen des Bundes zunächst abgewehrt werden. Da der von Innenminister Schily „verheißene“ Sicherheitsgewinn durch eine Neustrukturierung der Behördenstruktur hypothetisch bleiben musste, erscheint eine Reform des deutschen „Sicherheitsföderalismus“ weniger innerstaatlich induziert zu sein, sondern stärker durch den Anpassungsdruck einer sich in den nächsten Jahren verschärfenden „Europäisierung“ des Bereichs der Inneren Sicherheit. Der in der Folge der Terroranschläge in Madrid im März 2004 eingesetzte Terrorbeauftragte der Europäischen Union, Gijs de Vries, hatte öffentlich angemahnt, dass eine erfolgreiche europaweite Bekämpfung des Terrors auch von der „vernünftigen Organisation“ der Sicherheitsbehörden in den Mitgliedstaaten abhängt.⁵⁴ Die in den letzten Jahren sich verdichtende Integration zu einem europäischen „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ greift massiv in die historisch gewachsenen Rechts- und Sicherheitsstrukturen der Mitgliedstaaten ein.⁵⁵ Da eine Abwehr nach allgemeiner Überzeugung nur noch im europaweiten bzw. im internationalen Verbund erfolgsversprechend ist, kann der deutsche „Sicherheitsföderalismus“ von dieser Entwicklung auf europäischer Ebene nicht unberührt bleiben.

4. Die Bundesbildungsministerin und die Diskussion um die „Bildungskleinstaaterei“

Wenige Tage nach dem Scheitern der Föderalismuskommission im Dezember 2004 griff der hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU), der in der Öffentlichkeit als einer der „Blockierer“ dargestellt worden ist, die SPD-Bundesbildungsministerin scharf an. Frau Bulmahn, so Koch, betreibe eine „ag-

54 *Süddeutsche Zeitung* vom 17.12.2004 („Vries appelliert an EU-Staaten“).

55 Vgl. dazu Monar, Jörg (2004): Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus. Handlungsgrundlagen, Fortschritte und Defizite, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, S. 136-172 und Hagedorn, Franziska (2005): Auf dem Weg zu einer europäischen Innenpolitik – Fortschritte durch den Verfassungsvertrag?, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, S. 195-204.

gressive Auseinandersetzung“; sie wolle bildungspolitische „Gestaltungskompetenzen, so schnell und so viele wie möglich“. Die von ihr angebotenen vier Millionen Euro zur finanziellen Unterstützung der Umstellung auf die neuen Bachelor- und Master-Studiengänge nennt der hessische Ministerpräsident eine „Provokation“: „Wir wollen nicht fremdbestimmt werden durch die goldenen Zügel des Geldes“.⁵⁶ Die angegriffene Ministerin machte am selben Tag in einem Interview deutlich, dass der Bund – unabhängig davon wie die Bildungspolitik zwischen Bund und Ländern bei einer späteren Einigung neu verteilt werden könnte – vor allem für die Umsetzung des so genannten „Bologna-Prozesses“, also die Einführung neuer, gestufter Studiengänge die Verantwortung tragen müsse. Edelgard Bulmahn machte die Länder für die – etwa im Vergleich zu Frankreich – langsamere Umsetzung verantwortlich: „In einem zentralistischen Staat gehen solche Umstellungen deutlich schneller.“ Daraus ziehe sie jedoch nicht den Schluss, „unseren Föderalismus abzuschaffen“; sie verweist aber – an die Adresse ihrer Kritiker gerichtet – darauf, dass sich Umfragen zufolge eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung von 82 Prozent für „bundeseinheitliche Regelungen für Schulen und Hochschulen“ aussprechen.⁵⁷

Die Kompetenzordnung in den Bereichen Bildung und Forschung gehört, darauf hat Armin Dittmann in einem Gutachten hingewiesen, zum „besonders sensiblen Teilbereich der grundsätzlichen Frage nach der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern“.⁵⁸ Im Folgenden soll cursorisch aufgezeigt werden, dass ähnlich wie im Bereich der Inneren Sicherheit die Bundesregierung und ihre zuständige Ministerin mit einigem Erfolg in der Öffentlichkeit mehr Kompetenzen auf dem Feld der Bildungs- und Forschungspolitik reklamieren konnte und dass die These Bulmahns, die Länder verfolgten eine Politik des „Bildungsprovinzialismus“, in der Medienöffentlichkeit ein sehr breites Echo gefunden hat.⁵⁹

56 Interview mit Roland Koch in der *Süddeutschen Zeitung* vom 23.12.2004 („Bulmahn will Kompetenzen – so viele wie möglich“). Die hessische Regierung hat in dieser Frage beim Bundesverfassungsgericht Klage eingereicht, weil es hier einen Eingriff des Bundes in originäre Länderkompetenzen sieht, vgl. *Frankfurter Rundschau* vom 07.04.2005, S. 2 („Warum Hessen klagt“).

57 Interview der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* mit Edelgard Bulmahn vom 23.12.2004 („40 Prozent Studierende erreichen wir in meiner Amtszeit“).

58 Dittmann, Armin (2004): *Bildung und Wissenschaft in der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. Bestandsaufnahme und Analyse der Entwicklung von Verfassungsrecht und Staatspraxis unter dem Grundgesetz*; Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft, Stuttgart, Juni 2004, S. 1.

59 Zu den Einzelheiten der Kompetenzverteilung in der Bildungspolitik vgl. ebd. und den Beitrag von Ingo Richter in diesem Band.

Das Thema Bildung erlebt in regelmäßigen Abständen eine größere öffentliche Aufmerksamkeit – dies war in den 1960er Jahre, als die „deutsche Bildungskatastrophe“ (Georg Picht) ausgerufen wurde, nicht anders als im Jahr 2000, als mit „PISA“ ein neues Stichwort in der politischen Debatte gefunden war. Interessant ist zu sehen, dass es in beiden Fällen internationale Studien waren, die als „externe Schocks“ die ideologisch und parteipolitisch festgefahrene Diskussion teilweise aufbrechen konnten. Während es in den 1960er Jahren in der Folge einer OECD-Studie darum ging, den finanziellen Rückstand im Bereich der deutschen Bildungspolitik im Vergleich zu anderen OECD-Staaten aufzuholen und dem Bund über das neue Instrument der „Gemeinschaftsaufgabe“ eine Handlungsgrundlage zu geben, zielten einige Bundesländer in der aktuellen PISA-Diskussion darauf, die 1969 vorgenommene Verfassungsreform wieder zurückzunehmen und den Bund aus seiner Verantwortung in diesem Bereich zu entlassen.⁶⁰ Der Bund wiederum leitete aus dem insgesamt schlechten Abschneiden in der ersten PISA-Studie die Forderung ab, bundeseinheitliche Regelungen zu vereinbaren und die Kompetenzen des Bundes in der Bildungspolitik zu stärken. Da jedoch in der von den Ländern selbst durchgeführten PISA-Ergänzungsstudie („PISA-E“) deutlich wurde, dass einige der Länder bildungs- und schulpolitisch sehr wohl international konkurrenzfähig sind, relativierte dies die Argumentation der Bundesbildungsministerin. Aufgrund des breiten Widerstandes, der von den Ländern – unabhängig von ihrer parteipolitischen Ausrichtung – gegenüber dem Bund entgegengebracht wird, zeigte sich die Bundesregierung in ihren offiziellen Positionspapieren, die der Föderalismuskommission vorgelegt wurden, im Bereich von Bildung und Forschung vergleichsweise zurückhaltend. Die Forderung nach einer nationalen Rahmengesetzgebung nahm die Bundesregierung in ihrem Papier vom April 2003 gar nicht auf. Der Bund schlug in seinem Papier vielmehr vor, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. GG) den Ländern zu überlassen. Der Bund strebe statt dessen „eine modifizierte, leistungsabhängige Hochschulförderung“ an, die ihm auch „ein inhaltliches Gestaltungsrecht“ ermögliche: „Damit will der Bund gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Hochschulen im internationalen Wettbewerb initiieren.“ Aus den Ergebnissen der PISA-Studie leitete die Bundesregierung eine Reform der gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern (Art. 91 b GG) ab: „Zur Erzielung insbesondere bundesweiter verbindlicher Standards soll die Bildungsplanung in einen verpflichtenden Verfassungsauftrag umgestaltet werden.“ Und im Bereich der Forschungsförderung schlägt der Bund eine Aufteilung vor, wonach große Forschungsorganisationen wie etwa die Max-Planck-Gesellschaft und die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) in die „alleinige Zuständigkeit des Bundes, die

60 Vgl. dazu den Beitrag von Ingo Richter in diesem Band.

sogenannten ‚Blaue-Liste-Einrichtungen‘ in die alleinige Zuständigkeit der Länder überführt werden“ sollen.⁶¹

Die Länder hatten in ihren Positionspapieren deutlich gemacht, dass sie im Bereich der Bildungs- und Forschungspolitik ganz andere Vorstellungen in der Föderalismuskommission verfolgen werden. Nachdem es zunächst im Länderkreis noch unterschiedliche Vorstellungen dazu gegeben hatte, einigte man sich in dem Papier von 6. Mai 2004 auf folgende Ziele und Optionen:⁶² (1) Streichung der Rahmenkompetenz des Bundes für das Hochschulwesen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG) – bundeseinheitliche Regelungen der Hochschulzulassung, der Abschlüsse und der Rechtsverhältnisse des wissenschaftlichen Personals könnten davon ausgenommen werden; als Alternative dazu wurde von Länderseite vorgeschlagen, die konkurrierende Rahmenkompetenz in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zu überführen. (2) Streichung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG. (3) Beibehaltung der Forschungsförderung (Art. 91b GG) und Erweiterung um die Ressortforschung. (4) Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) und Übertragung der finanziellen Mittel auf die Länder und schließlich (5) ersatzlose Streichung der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung (Art. 91b GG).

Vor allem in der Schlussphase der Beratungen der Föderalismuskommission wurde das Thema Bildung und Forschung von den beteiligten Akteuren und den Medien zum zentralen Streitpunkt aufgebaut.⁶³ In der Berichterstattung und in Kommentaren entwickelte sich der Bildungsstreit zum Top-Thema; dabei folgte eine große Zahl der Kommentare in überregionalen Tageszeitungen der Argumentation der Bundesbildungsministerin: „In einer Zeit, in der Schüler, Studenten und Forscher im internationalen Wettbewerb bestehen müssen, gebärden Ministerpräsidenten sich wie machtsüchtige Provinzfürsten. Die Welt globalisiert sich, allein Deutschland beharrt auf Kleinstaaterei.“⁶⁴ Das Stichwort

61 Bundesregierung (2003): „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Position des Bundes“ vom 09.04.2003, zit. nach Hrbek/Eppler (2004), Deutschland vor der Föderalismus-Reform, S. 34.

62 Vgl. zum Folgenden Dittmann, Armin (2004): Bildung und Wissenschaft in der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. Bestandsaufnahme und Analyse der Entwicklung von Verfassungsrecht und Staatspraxis unter dem Grundgesetz; Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft, Stuttgart, Juni 2004, S. 12-13.

63 Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 06.12.2004 („Kriegserklärung des Bundes“), S. 6.

64 *Süddeutsche Zeitung* vom 15.12.2004 („Universitäten als Manövriermasse: Die Hochschulen sind zu wichtig, als dass man sie allein den Ländern überlassen dürfte“), S. 4.

„Kleinstaaterei“ hatte die Bildungsministerin Bulmahn schon im September 2004 in Umlauf gebracht, um die in der Föderalismuskommission diskutierten Vorschläge, bundeseinheitliche Regelungen durch Staatsverträge zu vereinbaren, zurückzuweisen.⁶⁵

Mit dieser Diskussion wiederholte und verschärfte sich die Debatte, die in der Folge der verschiedenen PISA-Studien geführt worden war, und bezog die Bereiche Forschung und Universitäten mit ein. Als die PISA-Länderstudie deutliche Unterschiede in den Ergebnissen aufgezeigt hatte, nahm die Bundesbildungsministerin dies damals schon zum Anlass, vor einer „Bildungspolitik nach Schrebergartenmanier“ zu warnen und eine „gemeinsame Anstrengung aller Beteiligten“ zu fordern.⁶⁶ Der politische Widerstand, der gegen verschiedene Pläne aus dem Bildungsministerium gegen die Einrichtung von „Elite-Universitäten“ oder das im Hochschulrahmengesetz festgeschriebene Recht auf ein gebührenfreies Erststudium aufgebracht wurde, prägte die öffentliche Debatte im Umfeld der Föderalismusreform-Kommission.⁶⁷ Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegen die im Hochschulrahmengesetz (HRG) festgeschriebene „Juniorprofessur“ zeigte sich, dass in der Föderalismusdiskussion mit dem Gericht in Karlsruhe ein zusätzlicher Veto-Spieler sehr aktiv ist. Dieser hat in seinen Urteilen etwa zur Altenpflege, zu Kampfhunden, zum Ladenschluss wie auch zu den Studiengebühren die Position der Länder gestärkt und der von der amtierenden Bundesregierung geförderten Zentralisierung in einigen Bereichen Einhalt geboten.⁶⁸

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass auch die öffentliche Debatte um die Bildungspolitik im Umfeld der Föderalismuskommission stark von den Einlassungen der Bundesbildungsministerin geprägt wurde. Durch gezielte Vorstöße in einem von ganz unterschiedlichen ‚ideologischen‘ und lebensweltlichen Grundüberzeugungen geprägten Politikfeld hat Edelgard Bulmahn durch gezielte Themensetzung („Agenda Building“) und ein ‚Wildern‘ in Themenbereichen der konservativen Parteien („Elitförderung“) über weite Strecken die öffentliche Debatte maßgeblich geprägt. Auch gezielte Provokationen des politischen

65 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 02.09.2004 („Bulmahn: Bei Bildung keine Kleinstaaterei“).

66 *Süddeutsche Zeitung* vom 19./20.06.2004 („Schilys Pläne chancenlos“) und *Die Welt* vom 26.06.2002 („Kritik am föderalen Bildungssystem wächst“).

67 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 09.01.2004 („Bulmahn will Spitzenuniversitäten gezielt fördern“); *Die Zeit* vom 08.01.2004 („Elite: Die SPD möchte deutsche Spitzenuniversitäten schaffen“) und *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.05.2004 (Wie viel ist den Ländern der Föderalismus wert?“).

68 Vgl. Margedant, Udo (2005): Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 13-14/2005, S. 25.

Gegners – etwa Bulmahns Forderung, die Hauptschule abzuschaffen – wurden von Bundesseite genutzt, um von außen und über den Umweg der Mobilisierung der Öffentlichkeit („going public“) Einfluss zu nehmen auf die Arbeit der Föderalismuskommission.⁶⁹ Dies hat mit zum Scheitern des Reformanlaufs beigetragen und die ‚Fronten‘ auf dem Feld der Bildungspolitik auch über das Scheitern im Dezember 2004 hinaus verhärtet. Der politische Erfolg, den sich der Bund anrechnen lassen kann, liegt jedoch darin, dass in der Öffentlichkeit und auch bei der Mehrzahl der finanziell angespannten Länder die föderale „Grundsatztreue“ angesichts einer Politik des „goldenen Zügels“ durch den Bund zurückgestellt wird.⁷⁰

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass die Bundesregierung trotz der Tatsache, dass sie formal nur als ‚Gast‘ in der Föderalismuskommission teilgenommen hat, die öffentliche Debatte maßgeblich bestimmen konnte. Dies ist nicht verwunderlich, da der Bund ein Interesse daran haben musste, dass die Kommission ein Ergebnis vorlegen würde, das den gesamtstaatlichen Nutzen, so wie er von der Bundesregierung definiert wird, nicht ignoriert. Es wurde die These vertreten, dass die Vertreter der Bundesregierung ihre mangelnde direkte Beteiligung durch eine Strategie des „going public“, wie sie bislang vor allem von US-amerikanischen Präsidenten genutzt wird, kompensieren konnten. In den Bereichen der Inneren Sicherheit sowie der Bildungs- und Forschungspolitik waren die Voraussetzungen für diese Strategie besonders günstig, denn durch die breite PISA-Debatte und den unmittelbaren Handlungsdruck in der Folge der terroristischen Bedrohungsperzeption seit den Anschlägen in den USA und auch in Europa war die Öffentlichkeit entsprechend sensibilisiert für diese Themen. Was in dieser öffentlichen Debatte weitgehend ausgeblendet blieb, ist die Tatsache, dass der gesamtstaatliche und damit auch der regionale Handlungsspielraum in beiden Bereichen deutlich geringer ist, als dies die öffentliche und zum Teil auch die wissenschaftliche Diskussion immer noch unterstellt. Sowohl in Bereich der Inneren Sicherheit als auch auf dem Gebiet der Bildungs- und Forschungspolitik ist die „Europäisierung“, also die Folgen der intensiven Koordination und Kooperation im Mehrebenensystem der Europäischen Union, inzwischen so weit

69 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.12.2004 („Alles schien schon fertig“) und *Die Zeit* vom 22.12.2004 („Hauptfach: Eifersucht“).

70 Der hessische Ministerpräsident Roland Koch (CDU) erläuterte seine Ablehnung der vom Bundesbildungsministerium vorgeschlagenen Forschungsförderung – alle anderen 15 Wissenschaftsminister einigten sich mit dem Bund – so: „Ich bin (...) nicht bereit, für ein paar Millionen Euro die Prinzipien aufzugeben, für die ich ins Amt gewählt worden bin (...). Da entscheide ich mich im Zweifel für die Grundsatztreue“; Interview in *Der Spiegel*, Nr. 15/2005, 11.04.2005, S. 21.

fortgeschritten ist, dass diese „supranationale“ Handlungs- und Entscheidungsebene nicht ausgeblendet werden kann.

Die Haltung der Länder als „widerwillig getriebener Partner“⁷¹ verhindert eine proaktive Politik auf internationaler und europäischer Ebene und minimiert die Chancen, die innerstaatlichen und regionalen Erfahrungen als „best practices“ einzubringen.⁷² Eine rein nationale oder gar regionale Perspektive, in der Bund und Länder sowie die Öffentlichkeit zuweilen gefangen sind, blendet die europäischen und internationalen „Opportunitätsstrukturen“ und Ressourcen sowohl auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit als auch auf dem Feld von Forschung und Bildung aus. Jeder neue Anlauf zur Reform des Föderalismus sollte sich dieses „blinden Flecks“ in der bisherigen Debatte bewusst sein und stärker als bislang der Frage nachgehen, wie Reformen im Bundesstaat in Zeiten der „postnationalen Konstellation“ (Habermas) aussehen müssten. Die öffentliche Debatte im Umfeld der im Dezember 2004 gescheiterten Föderalismuskommission hat diese europäische und internationale Dimension einer Reform des deutschen Bundesstaates nur in Ansätzen erkennen lassen.⁷³

71 Buse, Michael (2004): Bildungspolitik im föderativen System und internationaler Einfluss; Forum Föderalismus 2004, Bertelsmann Stiftung u.a., Gütersloh u.a., S. 30.

72 Zu den Reformchancen auf dem Feld der Beteiligung der deutschen Länder in der Europapolitik vgl. den Beitrag von Matthias Chardon in diesem Band und Große Hüttmann, Martin (2005): Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13-14/2005, S. 27-32.

73 Ein im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen schon im Juli 2001 vorgelegtes internes Gutachten hat den durch die europäische Rechtsetzung zum Teil stark eingeschränkten Handlungsspielraum in einzelnen Politikfeldern aufgearbeitet; in der Föderalismuskommission wurde dieses Gutachten zwar in Auszügen intern genutzt, es hat aber die Debatte nicht nachhaltig beeinflusst.

Die Diskussion um eine neue Bundesverfassung für die Republik Österreich – eine Betrachtung aus dem Nachbarland*

Sven Hinterseh

1. Der Österreich-Konvent

Bundesstaatliche Ordnungen zeichnen sich im Regelfall durch Beständigkeit aus. Unter dieser Oberfläche lebt jedoch gerade hier eine lebhaft verfassungspolitische Diskussion. Bemerkenswert ist, dass jetzt mehr oder minder parallel in allen drei deutschsprachigen Bundesstaaten in der Mitte Europas ein Reformprozess eingesetzt hat. In der Schweiz wurde Ende letzten Jahres mit einer Volksabstimmung bereits eine Reform von Kompetenz- und Finanzverteilung zwischen Bund und Kantonen gebilligt, in Deutschland und Österreich ist die Reform allerdings inzwischen zu einem – vielleicht nur vorläufigen – Stillstand gekommen.

Seit 2002 war die Einberufung eines Konvents zur Ausarbeitung eines klaren, einheitlichen Verfassungsentwurfes ein politisches Thema in Österreich. Das Regierungsprogramm vom 28. Februar 2003 sah schließlich die Schaffung eines Österreich-Konvents vor, der in der Sitzung eines Gründungskomitees am 2. Mai 2003 eingerichtet wurde. Die 70 Mitglieder des Konvents traten am 30. Juni 2003 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Der Konvent setzte sich aus Vertretern der politischen Parteien, der Länder, der Regierung sowie aus Fachleuten und Interessenvertretern zusammen. Sämtliche Landeshauptleute waren Mitglieder des Konvents.

Der Konvent hatte die Aufgabe, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben – auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips – schaffen sollte. Es ging darum, die rund 1.300 Verfassungsbestimmungen in ca. 300 Gesetzen – also außerhalb des Bundes-Verfassungsgesetzes aus dem Jahre 1920, der eigentlichen Verfassung – neu zu bewerten und zusammenzuführen. Angestrebt war eine einheitliche Verfassungsurkunde mit ungefähr 150 Artikeln, die einer Volksabstimmung unterzogen werden sollte.

Insbesondere folgende Bereiche standen in den Beratungen im Vordergrund:

- umfassende Analyse der Staatsaufgaben als Basis der Deregulierung

* Ich danke Herrn Ministerialdirigent Dr. Claus-Peter Clostermeyer für hilfreiche Kommentare und Hinweise.

- Schaffung eines klaren Kompetenzkataloges (Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden);
- Überprüfung der staatlichen Institutionen (Effizienz, Bürgernähe, E-Government);
- klare Vollzugsverantwortung;
- Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit;
- Neuordnung des Finanzausgleiches;
- Neuordnung der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

Der Österreich-Konvent hat seine Beratungen über die neue Verfassung außer in der Vollversammlung im siebenköpfigen Präsidium sowie in den zehn von ihm themenbezogen eingesetzten Ausschüssen abgehalten. Die umfangreichen, überwiegend schon in Textvorschlägen bestehenden Ergebnisse der Beratungen in den Ausschüssen fanden in den von ihnen erstatteten Berichten ihren Niederschlag. Ursprünglich war vorgesehen, dass der Österreich-Konvent seine Arbeiten bis zum 31. Dezember 2004 mit einem öffentlichen Bericht abzuschließen hatte, dem nach Möglichkeit auch Textvorschläge beigelegt werden sollten. Ende 2004 wurde die Frist auf Ende Januar 2005 verlängert. Als es sich abzeichnete, dass ein Konsens über den Text einer neuen Verfassung im Österreich-Konvent nicht zu erzielen war, hat der Präsident des Österreich-Konvents, Dr. Franz Fiedler, die Initiative ergriffen und am 12. Januar 2005 einen eigenen Entwurf einer neuen Verfassung – den sogenannten „Fiedler-Entwurf“ – vorgelegt. Dieser Entwurf sollte sich nach Angaben Fiedlers „entlang des Konsenses bewegen“.

Am 28. Januar 2005 hat schließlich der Österreich-Konvent in seiner letzten Sitzung den abschließenden Bericht des Präsidiums als „Bericht des Österreich-Konvents“ verabschiedet. Dieser aus den Ausschussberichten zusammengetragene Bericht enthält sich weitgehend Wertungen. Teil des Berichts bildet aber auch der „Fiedler-Entwurf“ einer neuen Verfassung. Mit der Übergabe des Berichts am 23. Februar 2005 an den Bundespräsidenten endete die Arbeit des Österreich-Konvents.

Der Bericht fasst unstrittige und strittige Positionen zusammen. Insbesondere in weiten Bereichen des Grundrechtskataloges oder der Schaffung von Verwaltungsgerichten sowie der Strukturbereinigung außerhalb des geltenden Bundes-Verfassungsgesetzes konnte im Wesentlichen eine Einigung erzielt werden. Zu zentralen Themen, wie zum Beispiel der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, der Kontrollrechte des Parlaments bzw. parlamentarischer Kontrolleinrichtungen oder der Finanzverfassung gehen die Meinungen außerordentlich weit auseinander. Der Bericht veranschaulicht nicht nur deutlich, wie groß das in den Ausschüssen vertretene Meinungsspektrum

war, sondern auch, wie wenig es offensichtlich dem Präsidium gelungen war, als Mittler eine für alle Seiten tragbare Position zu formulieren.

2. Der „Fiedler-Entwurf“ für eine neue Bundesverfassung für die Republik Österreich

a) Aufbau und Gliederung

Der in dreizehn „Hauptstücke“ gegliederte Verfassungsentwurf, der zum Teil noch weiter in Abschnitte und Unterabschnitte untergliedert ist, stellt mit insgesamt 298 Artikeln ein stattliches Regelwerk dar.

Im ersten Hauptstück (Artikel 1 bis Artikel 28) beginnt die Verfassung – wie die bisherige Verfassung auch – mit staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen und Staatszielen. Ein neu in die Verfassung aufgenommenen Grundrechtekatalog bildet das zweite Hauptstück (Artikel 29 bis Artikel 83). Im dritten Hauptstück (Artikel 84 bis Artikel 90) folgen Bestimmungen über Österreich in der Staatengemeinschaft – Vereinte Nationen und Europäische Union. Das vierte Hauptstück (Artikel 91 bis Artikel 98) regelt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Das fünfte Hauptstück (Artikel 99 bis Artikel 154) gliedert sich in einen ersten Abschnitt (Gesetzgebung des Bundes) mit acht Unterabschnitten und einen zweiten Abschnitt (Gesetzgebung der Länder). Im sechsten Hauptstück (Artikel 155 bis Artikel 204) werden in vier Abschnitten Bestimmungen zur Verwaltung getroffen. Der zweite Abschnitt, der die Verwaltung des Bundes regelt, gliedert sich in vier Unterabschnitte. Die Gerichtsbarkeit wird im siebten Hauptstück (Artikel 205 bis Artikel 243) geregelt. Im ersten Abschnitt finden sich Regelungen zu den ordentlichen Gerichten und zu den Staatsanwaltschaften. Der zweite Abschnitt enthält Regelungen zu den Verwaltungsgerichten und dem Verwaltungsgerichtshof. Im dritten Abschnitt wird der Verfassungsgerichtshof behandelt. Die Regelungen über die Bundeshauptstadt Wien enthält das achte Hauptstück (Artikel 244 bis Artikel 246), um der Sonderstellung, die Wien als Bundesland und Gemeinde zugleich einnimmt, gerecht zu werden. Das neunte Hauptstück (Artikel 247 bis Artikel 253) enthält Bestimmungen über die Gemeinden. Im zehnten Hauptstück (Artikel 254 bis Artikel 266) folgen Regelungen zum Rechnungshof. Die Volksanwaltschaft wird im elften Hauptstück (Artikel 267 bis Artikel 278) geregelt. Die neu in die Verfassung aufgenommene Finanzverfassung wird im vorletzten Hauptstück – dem zwölften – (Artikel 279 bis Artikel 294) behandelt. Das dreizehnte und zugleich letzte Hauptstück (Artikel 295 bis Artikel 298) enthält das Inkorporationsgebot und die Schlussbestimmungen.

b) Konsenspunkte

Der „Fiedler-Entwurf“ dokumentiert eine ganze Reihe von Punkten, zu denen im Österreich-Konvent ein Konsens erzielt werden konnte.

Verfassungsbereinigung und Inkorporierung

Ein zentrales verfassungspolitisches Anliegen des Österreich-Konvents war die Bereinigung des überaus stark zersplitterten und unübersichtlichen Verfassungsrechts. Mit dem Inkorporierungsgebot (Artikel 295) – nach dem Vorbild des Grundgesetzes – kann für die Zukunft eine neuerliche Zersplitterung des Verfassungsrechts vermieden werden. Artikel 296 zählt die Gesetze auf, die Verfassungsrang behalten („Verfassungstrabanten“).

Beibehaltung des Status Quo in der Staatsorganisation

Das Bundesstaatsprinzip und die Beibehaltung einer rechtsstaatlichen, demokratischen und republikanischen Staatsform standen nie zur Debatte. Des Weiteren schreibt der Entwurf folgende Strukturen fest:

- Zwei-Kammer-System mit dem Nationalrat und Bundesrat;
- Beibehaltung des Wahlmodus, d.h. der Nationalrat wird weiterhin vom Bundesvolk nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählt, die Bundesräte werden von den Landtagen entsandt;
- der Bundespräsident wird weiterhin direkt von Bundesvolk gewählt;
- die Struktur der Landesorganisation bleibt im Wesentlichen erhalten; die Landesregierung wird wie bisher von den Landtagen gewählt;
- die bestehenden Strukturen von Bundes- und Landesverwaltung bleiben erhalten;
- die bestehende, verfassungsrechtlich vorgegebene Struktur der Gemeindeverwaltung bleibt erhalten.

Verbesserung der Qualität des Rechtsschutzes

Mit der Errichtung von (mindestens) neun Verwaltungsgerichten der Länder (je Land ein Gericht) und von (mindestens) einem Verwaltungsgericht des Bundes in der ersten Instanz soll der Verwaltungsgerichtshof entlastet werden.

Grundrechtekatalog

Die Diskussion zu den Grundrechten wurde hauptsächlich bei den sogenannten sozialen Grundrechten, die Leistungsansprüche gegenüber dem Staat definieren, kontrovers geführt. Bei den klassischen, liberalen Grundrechten konnte größtenteils Einvernehmen erzielt werden. Bemerkenswert ist, dass eine Einigung in der Formulierung hauptsächlich bei solchen (sozialen) Grundrechten möglich war, deren Kosten von den Ländern und Gemeinden zu tragen wären (Artikel 62 (Recht auf Daseinsvorsorge) und Artikel 64 (Recht auf Wohnen)).

c) „Föderalismusstreit“

Die Frage, wie die bundesstaatliche Ordnung in Österreich auszugestalten ist, gehörte wohl zu den umstrittensten Punkten im Österreich-Konvent. Einig war man sich allenfalls darin, dass eine Reformnotwendigkeit gegeben ist, da die vorhandene Kompetenzsplitterung und die hierzu ergangene Rechtsprechung schwierige Abgrenzungsprobleme hervorbringen. Strittig blieb insbesondere die Frage, wie man den hohen Zentralisierungsgrad und die in der Praxis anzutreffende Reduzierung der Zuständigkeiten der Länder auf „Restkompetenzen“ bewertet.

Der „Fiedler-Entwurf“ folgt einem „Drei-Säulen-Modell“ (ausschließliche Bundeskompetenz (Artikel 91), ausschließliche Landeskompetenz (Artikel 92), geteilte Kompetenz (Artikel 93; entspricht einer konkurrierenden Gesetzgebung)) und formuliert knapp 50 Kompetenzfelder an Stelle der bisherigen, kasuistischen Kompetenztatbestände. Mit dieser Herangehensweise wird der in Deutschland vor allem mit dem Namen von Fritz Scharpf verbundene Gedanke eines „dualen Kompetenzkatalogs“ verwirklicht. Scharpf hatte bereits vor einigen Jahren erkannt, dass das immer weitere Ausgreifen der Bundesgesetzgebung in der Bundesrepublik damit zusammenhängen kann, dass im Grundgesetz im wesentlichen nur die Kompetenzen des Bundes normiert sind, denen im Verfassungstext keine Schranken durch die Länderzuständigkeiten gezogen sind.

Weiter sieht Artikel 94 vor, dass die Zuständigkeit zur Vollziehung der Gesetzgebungszuständigkeit folgt. Diese Vorschrift wird in der Praxis besonders kritisch gesehen, da die Vollziehung von Bundesgesetzen im Rahmen der selbständigen Landesverwaltung beseitigt würde. Viele erwarten dadurch lediglich einen Machtgewinn der Bundesverwaltung. In der ersten Säule werden dem Bund alle wesentlichen Staatsaufgaben zugewiesen (z.B. Gesundheit, Schule und Unterricht, Wirtschaft). Da zudem die Vollziehungszuständigkeit in diesen Angelegenheiten beim Bund läge (Artikel 94), stünden den Ländern in diesen Bereichen im Wesentlichen keine Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten mehr zu. In der zweiten Säule werden den Ländern 16 Kompetenzfelder zugewiesen. Hervorzuheben ist hier insbesondere die Zuständigkeit für die Sozialhilfe sowie den Bereich der Kinder und Jugend. In Artikel 93 ist schließlich die geteilte Zuständigkeit des Bundes und der Länder zur Gesetzgebung (konkurrierende Gesetzgebung) normiert.

Der „Fiedler-Entwurf“ wertet den Bundesrat nicht spürbar auf. Er könnte zwar in bestimmten Fällen (Artikel 93 Absatz 3: Kompetenzstreitigkeiten bei der konkurrierenden Gesetzgebung) in ein sogenanntes Vermittlungsverfahren mit dem Nationalrat eintreten, hätte aber trotzdem keine Handhabe, Beschlüsse des Nationalrates wirksam zu beeinflussen.

3. Bewertung

Überraschendes Ergebnis bei der Gegenüberstellung der deutschen und österreichischen Reformdebatte ist, dass die Diskussion in unserem Nachbarland und schließlich auch der Verfassungsentwurf in der Konsequenz in genau entgegengesetzte Richtungen zu verlaufen scheinen. In Deutschland wird die Verflechtung von Bund und Ländern als Grundproblem gesehen und diskutiert. Ziel ist die Kompetenzentflechtung, um beiden staatlichen Ebenen wieder mehr eigenständige Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Es geht in Deutschland folglich um eine Stärkung beider staatlicher Ebenen und um das richtige Verständnis von Subsidiarität.

In Österreich hingegen lautete eine zentrale Maßgabe für die Arbeit des Konvents, eine „kostengünstige“ Staatsorganisation zu schaffen. Hier scheint eine wirtschaftliche Betrachtungsweise im Vordergrund zu stehen. Die wenigen deutlichen Ausprägungen eines föderalen Staatsaufbaus fallen in der österreichischen Öffentlichkeit und der Debatte eher kritisch ins Auge. Insbesondere der – wenig einflussreiche – Bundesrat wird kritisiert. Ihm steht bislang nur ein – vom Nationalrat zurückweisbares (sogenannte „Beharrung“) – Einspruchsrecht zu. Überzeugte Föderalisten fordern eine stärkere Öffnung von Kompetenzfeldern für die Länder, die damit zu Mitentscheidern des Bundes würden. Dies bedingte naturgemäß eine andere Organisation des Bundesrates. Hier reichen die Vorschläge bis hin zu einer Umwidmung der (rein informellen) Konferenz der Landeshauptleute zur zweiten Parlamentskammer. An der Zusammensetzung des Bundesrates ändert der „Fiedler-Entwurf“ jedoch nichts. Wie bisher würden die Landtage ihre Vertreter nach dem Verhältnis ihrer jeweiligen parteipolitischen Zusammensetzung entsenden. In der Vergangenheit haben die Vertreter allein nach Parteizugehörigkeit als „Fortsatz“ der Parlamentsfraktionen im Nationalrat abgestimmt und im Regelfall wenig Affinität zu regionalen Belangen erkennen lassen. Viele Experten sehen in Österreich für den Föderalismus nur eine Chance, wenn er zu einem Verbundföderalismus (der beiden staatlichen Ebenen) nach dem Vorbild Deutschlands weiterentwickelt würde. Also nach einem Vorbild, das gegenwärtig in Deutschland eher kritisiert wird.

Diese überwiegende Haltung in Österreich muss man wohl vor dem Hintergrund der deutlich anderen Größenverhältnisse sehen. Von neun österreichischen Bundesländern haben nur vier – Wien, Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark – mehr Einwohner als das mit Abstand kleinste deutsche Land Bremen. Andere Bundesländer sehen sich wohl schon von ihrer Wirtschaftskraft nicht in der Lage, eine Verwaltung zur Ausfüllung der Kompetenzen und Aufgaben eines deutschen Landes nach dem Grundgesetz zu garantieren. Hier bleibt offenbar nur die Strategie, die Bundesländer in einem System von „checks and balances“ zu Mitentscheidern des Bundes zu machen, während umgekehrt

in Deutschland der Föderalismus und die Stärke der Länder vom Maß der Konsequenz bei einer Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips abhängt.

Als zusammenfassende Bewertung muss festgehalten werden, dass der „Fiedler-Entwurf“ zentralistische Züge aufweist, seine „Gesamtarchitektur“ scheint eher für einen dezentralisierten Einheitsstaat geschaffen.

4. Ausblick

Der „Fiedler-Entwurf“ hat nach Ansicht der Experten wenig Chancen, die unterschiedlichen politischen Akteure hinter sich zu vereinen. So haben etwa die Landeshauptleute in ihrem am 19. Januar 2005 vorgestellten Positionspapier insbesondere ihre Forderungen zur Kompetenzverteilung präzisiert. Wahrscheinlich ist, dass ein Konsens in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr erzielt werden kann.

Für die österreichische Debatte ist die Vorlage des „Fiedler-Entwurfs“ aber sicher von großer Bedeutung, da es erstmals gelungen ist, eine Verfassung „aus einem Guss“ zu formulieren. Überdies hat das Ringen um einen gemeinsamen europäischen Verfassungsentwurf gezeigt, dass es hilfreich sein kann, wenn man – gleichsam in einem zweiten Anlauf – auf einem soliden Fundament aufbauend, noch einzelne Präzisierungen und „Feinjustierungen“ vornehmen kann. Für die österreichische Reformbemühung könnte dies durchaus eine Perspektive sein.

In der künftigen Debatte ist zu erwarten, dass insbesondere die Länder verstärkt auf die Vorzüge föderaler Aufgabenbesorgung hinweisen. Die Schwierigkeit hierbei liegt – wie auch in Deutschland – am bundesstaatlichen Verständnis der Bevölkerung. Zwar darf in Österreich die Gliederung des Bundesgebietes in Länder als Bestandteil der österreichischen Identität angesehen werden, doch lehnt die Bevölkerung überwiegend regional differenzierte Lösungen ab. Der weitere Verlauf der Debatte wird zeigen, wie man in Österreich versucht, eine Balance zwischen gerade noch gemeinwohlverträglicher Ungleichheit und gerade noch föderalismusverträglicher Einheitlichkeit herzustellen.

Autorenverzeichnis

Georg Becker, Diplom Wirtschaftsjurist, MEUS, Mitarbeiter in der Koordination des Postgraduierten-Studiengangs „Master of European Studies“ (MEUS), Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Matthias Chardon, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Annegret Eppler, M.A., Ass. iur., Wissenschaftliche Koordinatorin des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Tim Gburreck, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachbereich Sozialwissenschaften, Vergleichende Politikwissenschaft, Universität Osnabrück.

Dr. des. Martin Große Hüttmann, Akademischer Rat, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Mag. rer. publ. Sven Hinterseh, Regierungsrat bei der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund in Berlin.

Dr. Heinz-Werner Höffken, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Sprecher des Vorstandes des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Dr. Iris Kemmler, LL.M. (LSE), Wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Jean-Monnet-Chair for European Fiscal Law (Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof), Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Dipl.-Pol. Jörn Ketelhut, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Prof. Dr. Ralf Kleinfeld, Fachbereich Sozialwissenschaften, Vergleichende Politikwissenschaft, Universität Osnabrück.

Prof. Dr. Roland Lhotta, Institut für Politikwissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Prof. Dr. Ingo Richter, 1975-1993 Professor für Öffentliches Recht in Berlin und Hamburg, 1993-2000 Direktor des Deutschen Jugendinstituts, München, Honorarprofessor an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses spielt die Frage nach der künftigen Struktur Europas eine wichtige Rolle. Ein entscheidender Aspekt ist dabei, die föderale Balance zwischen zentralen und dezentralen Elementen zu finden, um die zukünftigen Herausforderungen Europas zu bewältigen. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza sowie der Europäische Verfassungsvertrag haben entscheidend zu dem erneuten Aufleben dieser Diskussion beigetragen. Dabei gewinnt die öffentliche Debatte vor allem durch die wachsende Rolle der Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften sowie der Kommunen als europapolitische Akteure, deren Zahl durch die anhaltenden Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen in vielen europäischen Staaten weiter zunimmt, an Brisanz.

In diesem Zusammenhang steht die Tätigkeit des **Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF)** an der Universität Tübingen. Es begleitet seit 1993 diese Entwicklung und erforscht ihre Hintergründe. Das EZFF ist eine multidisziplinäre Einrichtung, die sich wissenschaftlich und politikberatend mit Fragen des Föderalismus, der Stellung und Rolle von Regionen und der subnationalen Ebenen in Europa beschäftigt. Zur Zeit hat das EZFF folgende Themen-schwerpunkte:

1. *Föderalismus als Struktur- und Organisationsprinzip für Staaten (primär in Europa) und die EU, verstanden als Mehrebenensystem (z.B. Effizienz und Demokratie in dezentralen und föderalen Systemen, Aufgabenverteilung und Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag und der EU-Osterweiterung, Entwicklungsperspektiven des Ausschusses der Regionen);*
2. *Regionen als Akteure und Regionalpolitik (z.B. grenzüberschreitende und interregionale Kooperation innerhalb der Europäischen Union, Regional- und Strukturpolitik nach 2007);*
3. *Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union.*

Das EZFF führt transnationale Forschungsprojekte durch, veranstaltet regelmäßig internationale Konferenzen im In- und Ausland (z. B. Belgien, Österreich, Schweiz, Italien, Ungarn und Schweden) und nimmt Aufträge für Einzelgutachten entgegen. Gleichberechtigt neben der wissenschaftlichen Arbeit steht die Beratungstätigkeit des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

Das EZFF gibt verschiedene Publikationen heraus, in denen u.a. Forschungs- und Konferenzergebnisse veröffentlicht werden:

- Das „Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa“ (seit 2000) im NOMOS-Verlag.
- Die Schriftenreihe des EZFF im NOMOS-Verlag.
- Die Serie „Occasional Papers“ (OcP) im Selbstverlag.

Das EZFF legt in seiner Arbeit besonderen Wert auf die Verbindung von Theorie und Praxis, transnationale Kooperationen und die interdisziplinäre Ausrichtung seiner Aktivitäten. Das EZFF betreut ein europaweites Netzwerk von Föderalismusforschern und Praktikern, die sich mit Fragen des Föderalismus beschäftigen. Das EZFF gehört der International Association of Centres for Federal Studies (IACFS) an, einer wissenschaftlichen Vereinigung, in der wissenschaftliche Institute aus aller Welt zusammengeschlossen sind, die sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Föderalismus-Forschung befassen.

Das EZFF wird von mehreren Professoren der Universität Tübingen, die verschiedenen Fakultäten angehören, geleitet. Die laufenden Arbeiten werden durch die Wissenschaftliche Koordinatorin und weitere Mitarbeiter betreut.

Nähere Auskünfte bei:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)
Ass. iur. Annegret Eppler, M.A.
Wissenschaftliche Koordinatorin
Nauklerstr. 37a
D-72074 Tübingen

Tel.: +49(0)7071-29 77 368
Fax: +49(0)7071-92 28 76
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de
Website: www.uni-tuebingen.de/ezff

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden:

- Band 1: **KNIPPING, Franz** (Ed.), Federal Conceptions in EU-Member States. Traditions and Perspectives, 1994,
ISBN 3-7890-3663-3, € 45-
- Band 2: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1994,
ISBN 3-7890-3656-0, € 28-
- Band 3: **RAICH, Silvia**, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem "Europa der Regionen". Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und "Vier Motoren für Europa" - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß, 1995,
ISBN 3-7890-3657-9, € 34-
- Band 4: **ALEN, André**, Der Föderalstaat Belgien, Nationalismus - Föderalismus - Demokratie. Mit dem Text der neuen Belgischen Verfassung, 1995,
ISBN 3-7890-3791-5, € 20,50
- Band 5: **STURM, Roland** (Hrsg.), Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1996,
ISBN 3-7890-4149-1, € 28-
- Band 6: **WEBER-PANARIELLO, Philippe A.**, Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, 1995,
ISBN 3-7890-4120-3, € 45-
Dieser Band wurde 1996 mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages für Arbeiten zum Parlamentarismus ausgezeichnet.
- Band 7: **KINSKY, Ferdinand/KNIPPING, Franz** (Eds.), Le "fédéralisme personnaliste" aux sources de l'Europe de demain. Der personalistische Föderalismus und die Zukunft Europas, Hommage à Alexandre Marc, 1996,
ISBN 3-7890-4190-4, € 44-
- Band 8: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, 1995,
ISBN 3-7890-4142-4, € 28-
- Band 9: **COLLIER, Ute / GOLUB, Jonathan / KREHER, Alexander** (eds.), Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy, 1997,
ISBN 3-7890-4647-7, € 35-
- Band 10: **AGRANOFF, Robert** (Ed.), Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States, 1999,
ISBN 3-7890-6395-9, € 34-
- Band 11: **AMMON, Günter** et al. (Ed.), Föderalismus oder Zentralismus? Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, 1996,
ISBN 3-7890-4446-6, € 34-
- Band 12: **SCHULTZE, Claus J.**, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union - Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, 1997,
ISBN 3-7890-4830-5, € 34-

- Band 13: **STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der Europäischen Union, 1998, ISBN 3-7890-5219-1, € 40-
- Band 14: **STURM, Roland / WEINMANN, Georg** (eds.), The Information Society and the Regions in Europe. A British-German Comparison, 2000, ISBN 3-7890-7007-6, € 45-
- Band 15: **MÄNNLE, Ursula** (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Kooperation. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, 1998, ISBN 3-7890-5490-9, € 45-
- Band 16: **KRETSCHMER, Otto / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Standortpolitik und Regionalisierung in Europa. Probleme - Kompetenzen - Lösungen, 1999, ISBN 3-7890-6083-6, € 37-
- Band 17: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die "Europafähigkeit" Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, 2000, ISBN 3-7890-6541-2, € 37-
- Band 18: **STUDENT, Thomas**, Die europäische Herausforderung – Grenzüberschreitende Kooperation im Wettbewerb der Regionen. Zusammenarbeit an der deutsch-niederländischen Grenze im Rahmen der Ems Dollart Region und der Neuen Hanse Interregio, 2000, ISBN 3-7890-6546-3, € 43-
- Band 19: **STURM, Roland / KROPP, Sabine** (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitions politik in Bund, Ländern und Gemeinden, 1999, ISBN 3-7890-6393-2, € 43-
- Band 20: **TEUFEL, Erwin / PERLOT, Enzo** (Hrsg.), Starke Regionen für ein Starkes Europa - Dokumentation des zweiten deutsch-italienischen INTERREGIO-Forums, 2000, ISBN 3-7890-6939-6, € 28-
- Band 21: **JOHNE, Roland**, Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem, 2000, ISBN 3-7890-6797-0, € 66-
- Band 22: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Political Parties and Federalism. An International Comparison, 2004, ISBN 3-8329-0914-1, € 44,-
- Band 24: **EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (Hrsg.)**, Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, 2003, ISBN 3-7890-8306-2, € 36,-
- Band 25: **HRBEK, Rudolf / NETTESHEIM, Martin (Hrsg.)**, Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, 2002, ISBN 3-7890-7881-6, € 48-
- Band 26: **ZIMMERMANN-STEINHART, Petra**, Europas erfolgreiche Regionen. Handlungsspielräume im innovativen Wettbewerb, 2003, ISBN 3-8329-0367-4, € 48-
- Band 27: **HRBEK, Rudolf (Hrsg.)**, Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt – External Relations of Regions in Europe and the World, 2003, ISBN 3-8329-0382-8, € 55-

Die Bände der Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF) sind über den Buchhandel oder direkt bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Vertrieb, D-76520 Baden-Baden zu beziehen (E-mail: NOMOS@nomos.de oder Fax: ++49 (0)7221/ 21 04-27).

OCCASIONAL PAPERS

Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), Tübingen:

- Nr. 1: **STURM, Roland**, Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the Challenge of the Single Market, 1994, 24 Seiten, ISBN 3-980 3672-0-7, € 2,-
- Nr. 2: **HAVERLAND, Markus**, Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung, 1995, 37 Seiten, ISBN 3-980 3672-1-5, € 2,-
- Nr. 3: **FECHTNER, Detlef**, Abschied vom kompensatorischen Föderalismus, 1995, 56 Seiten, ISBN 3-980 3672-2-3, € 3,-
- Nr. 4: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1995, 48 Seiten, (vergriffen; siehe Nr. 17)
- Nr. 5: **GROSSE HÜTTMANN, Martin**, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – eine Dokumentation, 1996, 140 Seiten, ISBN 3-980 3672-5-8, € 6,-
- Nr. 6: **ILLÉS, Iván**, Carpathian (Euro)Region, 1996, 36 Seiten, ISBN 3-9803672-6-6, € 4,-
- Nr. 7: **HORVÁTH, Gyula**, Transition and Regionalism in East-Central Europe, 1996, 59 Seiten, ISBN 3-9803672-7-4, € 4,-
- Nr. 9: **HANNOWSKY, Dirk/RENNER, Andreas**, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, 1996, 54 Seiten, ISBN 3-9803672-4-X, € 4,-
- Nr. 10: **KROPP, Sabine**, Dezentralisierung und Transformation in Rußland, 1996, 49 Seiten, ISBN 3-9803672-8-2, € 4,-
- Nr. 11: **STURM, Roland**, Strategien intergouvernementalen Handelns. Zu neueren Tendenzen des Föderalismus in Deutschland und den USA, 1996, 24 Seiten, ISBN 3-9803672-9-0, € 3,-
- Nr. 13: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Regionen und Kommunen in der EU und die Regierungskonferenz 1996, 1996, 80 Seiten, ISBN 3-9805358-0-0, € 4,-
- Nr. 14/1: **LOB, Harald/OEL, Matthias**, Informationsgesellschaft und Regionen in Europa. Wirtschafts- und regionalpolitische Aspekte der Europäischen Informationsgesellschaft, 1997, 23 Seiten, ISBN 3-9805358-1-9, € 3,-
- Nr. 14/2: **STURM, Roland/ WEINMANN, Georg**, Challenges of the Information Society to the Regions in Europe. A Research Agenda, 1997, 33 Seiten, ISBN 3-9805358-5-1, € 4,-
- Nr. 15: **MÜHLBACHER, Georg**, Italien zwischen institutioneller Reform und Föderalismus, 1999, 99 Seiten, ISBN 3-9805358-9-4, € 6,-
- Nr. 17: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1997, ISBN 3-9805358-2-7;
SCHÖBEL, Norbert, The Committee of the Regions, 1997, ISBN 3-9805358-3-5;
SCHÖBEL, Norbert, Le Comité des Régions, 1997, 70 Seiten, ISBN 3-9805358-4-3, € 5,-
- Nr. 18: **BLANCKE, Susanne/SCHMID, Josef**, Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich - Programme, Konzepte, Strategien, 1998, 71 Seiten, ISBN 3-9805358-6-X, € 4,-
- Nr. 19: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram** (Hrsg.), Grenzübergreifende Kooperation im östlichen Mitteleuropa. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 1998, 162 Seiten, ISBN 3-9805358-7-8, € 6,-

- Nr. 20: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Transformationsprozesse im südlichen Mitteleuropa - Ungarn und Rumänien. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 1999, 172 Seiten, ISBN 3-9805358-8-6, € 6,-
- Nr. 21: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Entwicklungsstrategien in Nordosteuropa – Baltikum und Finnland. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 2000, 209 Seiten, ISBN 3-9806978-1-9, € 7,-
- Nr. 22: **HRBEK, Rudolf (Hrsg.)**, Die Osterweiterung der Europäischen Union. Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht, 2000, 185 Seiten, ISBN 3-9806978-0-0, € 7,-
- Nr. 23: **MARHOLD, Hartmut**, Föderale Strukturen Für Europa? Aktuelle Beiträge zur Debatte in Frankreich, 2000, 91 Seiten, ISBN 3-9806978-2-7, € 4,-
- Nr. 24: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Zwischenbilanz der EU-Osterweiterung – Slowenien, Slowakei. Tschechien als Beispiele, 2001, 142 Seiten, ISBN 3-9806978-3-5, € 5,-
- Nr. 25: **BLANKE, Hermann-Josef**, Der Ausschuss der Regionen. Normative Ausgestaltung, politische Rolle und verwaltungsorganisatorische Infrastruktur, 2002, 81 Seiten, ISBN 3-9806978-4-3, € 4,-
- Nr. 26: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Europäische Integrationsbestrebungen auf politischer und regionaler Ebene – Tschechien und Polen, 2002, 163 Seiten, ISBN 3-9806978-5-1, € 5,-
- Nr. 27: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Die MOE-Staaten vor dem EU-Beitritt Chancen und Probleme aus politik- und regionalwissenschaftlicher Sicht. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz, 2003, 211 Seiten, ISBN 3-9806978-6-x, € 7,-
- Nr. 28: **HRBEK, Rudolf/EPPLER, Annegret (Hrsg.)**, Deutschland vor der Föderalismus-Reform – Eine Dokumentation, 2003, 149 Seiten, ISBN 3-9806978-7-8, € 3,-
- Nr. 29: **FÖRSTER, Stephan/LAMBERTZ, Karl-Heinz (Hrsg.)**, Small is beautiful, isn't it? Herausforderungen und Perspektiven kleiner (glied)staatlicher Einheiten. Beiträge zur Konferenz in Eupen am 31. Januar 2004, 71 Seiten, ISBN 3-9806978-8-6, € 4,-
- Nr. 30: **FÖRSTER, Stephan**, Das politische System des Kantons Schaffhausen. Akteure, Institutionen und Entscheidungsprozesse in einem Kleingliedstaat, 2005, 179 Seiten, ISBN 3-9806978-9-4, € 8,-
- Nr. 31: **HRBEK, Rudolf/EPPLER, Annegret (Hrsg.)**, Die unvollendete Föderalismus-Reform, Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, 2005, 182 Seiten, ISBN 3-9810143-0-8, € 5,-

Occasional Papers können Sie über den Buchhandel beziehen oder direkt bestellen. Bitte kreuzen Sie dazu die gewünschten Titel auf der Liste an und senden das Formular an:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)
 z.Hd. Frau Katrin Böttger, M.A.
 Nauklerstraße 37 A
 D-72074 Tübingen

Oder Sie senden das Formular per Fax an das EZFF:
 Fax: +49 / (0)7071 / 92 28 76

Schließlich können Sie auch über unsere Homepage bestellen:
<http://www.uni-tuebingen.de/ezff>