

Wintermantel, Margret; Schneider, Hans-Peter; Struck, Peter; Bosbach, Wolfgang;
Wieland, Joachim

Article

Wer gewinnt durch die geplante Föderalismusreform?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Wintermantel, Margret; Schneider, Hans-Peter; Struck, Peter; Bosbach, Wolfgang; Wieland, Joachim (2006) : Wer gewinnt durch die geplante Föderalismusreform?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 10, pp. 3-16

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164304>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Föderalismusreform soll die Zuständigkeiten von Bund und Ländern entflechten und für mehr Transparenz sorgen. Wer sind die Gewinner und wer sind die Verlierer der geplanten Änderung?

Verlierer Hochschulen?

Die Frage, wer durch die geplante Föderalismusreform eigentlich gewinnt, ob der Bund oder die Länder stärker werden, hat sich für die Hochschulen so bisher noch nicht gestellt. Ziel der Neuordnung der Zuständigkeiten im föderalen System ist es, »die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen und die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern«.

Die Hochschulen sind nicht so naiv zu glauben, dass dies ohne Machtpoker abginge. Weder der Bund noch die Länder wollen Kompetenzen abgeben, ohne an anderer Stelle einen Bedeutungszuwachs zu erfahren. Was den Hochschulen aber Sorge macht, ist, dass in diesem Machtpoker gerade der Hochschulbereich als Spielwiese für das Machtbegehren einzelner Ministerpräsidenten erhalten muss und die viel beschworene Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung in den Hintergrund zu treten droht.

Die Hochschulen in Deutschland stehen vor großen und wichtigen Herausforderungen: Seit Jahrzehnten unterfinanziert, sollen sie nach den jüngsten KMK-Prognosen in den nächsten sechs bis zehn Jahren bis zu 30% mehr Studienanfänger als heute aufnehmen und ihnen ein hoch qualifizierendes Studium ermöglichen, das gesamte Studien- und Abschlussystem im Rahmen des Bologna-Prozesses umstellen sowie das Zulassungssystem neu regeln und sich dem schärfer werdenden internationalen Wettbewerb stellen.

Mit ähnlich großen Herausforderungen in den sechziger Jahren konfrontiert, wurde der so genannte »kooperative Föderalismus« entwickelt. Ihn jetzt zu stär-

ken, massiv in die Hochschulen zu investieren, Sonderprogramme zur Bewältigung der stark steigenden Nachfrage nach Studienplätzen aufzulegen, die Autonomie der Hochschulen zu stärken und leistungssteigernden Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu initiieren, wäre das Gebot der Stunde. Stattdessen sollen die kooperativen Föderalismsysteme weitgehend eliminiert werden, von Kooperationsverbot ist sogar die Rede, die Gemeinschaftsfinanzierung entfällt, man setzt auf einen kompetitiven statt kooperativen Föderalismus und nimmt das Gefälle zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern in Kauf.

Deshalb eine kurze Einschätzung vorweg: Die Hochschulen könnten die Verlierer der Föderalismusreform sein.

Würde die im Koalitionsvertrag beabsichtigte Föderalismusreform so umgesetzt, wie derzeit geplant, würde dies Nachteile für die Hochschulen in Deutschland mit sich bringen.

Ich will dies an einigen Punkten erläutern:

Künftig könnte der Bund die Hochschulen nur noch in sehr begrenztem Umfang bei der wichtigen Aufgabe des Hochschulbaus unterstützen, und es ist offen, ob die Länder dann ihrer Verantwortung gerecht werden könnten.

Die geplante Trennung von Forschung (die vom Bund mitgefördert werden kann) und von Lehre (Förderungsverbot für den Bund) wäre nicht nur mit der deutschen Universitätstradition unvereinbar, sie benachteiligte auch den Bereich der Lehre gegenüber der Forschung. Diese Entwicklung würde noch verstärkt durch die Regelung, dass der Bund die außeruni-



Margret Wintermantel*

* Prof. Dr. Margret Wintermantel ist die Präsidentin der Hochschulrektorenkonferenz und die Präsidentin der Universität des Saarlandes.

versitäre Forschung uneingeschränkt fördern könnte, die Hochschulforschung aber nur im Rahmen einzelner Vorhaben. Die Hochschulforschung ist bereits jetzt aufgrund von Finanzierungsentscheidungen der Vergangenheit (kontinuierliche Mittelzuwächse bei der außeruniversitären Forschung, stagnierende bis rückläufige Hochschulstats der Länder) in einem erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber der außeruniversitären Forschung. Diese Diskrepanz würde noch an Schärfe zunehmen.

Die grundsätzliche Einheitlichkeit der Zulassungsbedingungen für Studierende, der Qualitätssicherung und vor allem der akademischen Abschlüsse wäre in Frage gestellt, ebenso die der Beschäftigung von Hochschullehrern. Die zu erwartende Zersplitterung würde die Wettbewerbsposition des deutschen Hochschulsystems gerade im Entstehungsprozess des europäischen Hochschulraums und im schärfer werdenden globalen Wettbewerb gefährden. Am schwersten wiegt, dass Bund und Länder allein aus Gründen vermeintlicher gesetzgeberischer Stringenz jede gemeinsame institutionelle Förderung der Hochschulen im Bereich der Lehre ausschließen würden, obwohl über die Notwendigkeit solcher Gemeinschaftsfinanzierung ein breiter Konsens besteht.

Aus der Sicht der Hochschulen sind deshalb folgende Regelungen unerlässlich:

1. Bund und Länder müssen bei wichtigen Aufgaben die Hochschulen im Einvernehmen auch institutionell gemeinsam fördern können. Die rechtliche Unsicherheit, mit der die Förderung von Sonderprogrammen und Modellvorhaben bisher behaftet war, muss im novellierten Grundgesetz behoben werden. Nicht ein Verbot der gemeinsamen Finanzierung (das de facto ja auch ein Kooperationsverbot bedeutet), sondern die ausdrückliche Ermöglichung ist der sachlich richtige und zwingend notwendige Weg. Wenn die demographische Herausforderung der nächsten 15 Jahre und die Veränderungen am Arbeitsmarkt tatsächlich als Chance verstanden werden sollen, muss die hierzu notwendige Stärkung der Hochschulen konsequent erfolgen. Die Suche nach »Hintertüren« der Förderung, wie sie gegenwärtig die Diskussion beherrscht, wird der Bedeutung der Aufgabe nicht gerecht. Die Länder sollten sich im eigenen Interesse die Freiheit erhalten, in jeder Sachlage zu prüfen, ob sie die Möglichkeiten, die ihnen der Bund bieten kann, nutzen wollen. Nur so können sie ihre Verantwortung für die Wissenschaft glaubhaft wahrnehmen.
2. Das Abweichungsrecht der Länder gegenüber der gesetzgeberischen Kompetenz des Bundes im Wissenschaftsbereich muss fallen. Die Einheitlichkeit der Hochschulabschlüsse in Deutschland muss mit Blick auf die Identität des deutschen Hochschulsystems im europäischen Hochschulraum gesichert sein. Darüber hinaus müssen die Länder eine im Grundsatz einheitliche, zumindest aber kompatible Ausgestaltung der Zulassungsverfahren, der Studienfinanzierung und der Qualitätssicherung sicherstellen, um die Vergleichbarkeit der Studienbedingungen und die Mobilität der Studierenden in Deutschland zu gewährleisten.
3. Einheitliche Grundbedingungen für die Beschäftigung von Hochschullehrern sind für die deutschen Hochschulen im internationalen Wettbewerb unverzichtbar. Hierzu gehört auch ein einheitlicher Wissenschaftstarifvertrag, um vergleichbare und transparente Voraussetzungen zwischen den Bundesländern und zwischen den universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Deutschland zu schaffen.
4. Die Zweckbindung der Hochschulbaumittel und das Gebot der Gegenfinanzierung durch die Länder müssen gewährleistet sein, wenn der Bund den überwiegenden Teil der Fördermittel auf die Länder überträgt. Hierzu bedarf es einer Selbstverpflichtung der Länder. Nur so haben auch die finanzschwächeren Bundesländer eine Chance, ihrer Verantwortung für den Hochschulbau in den politischen Entscheidungsprozessen der Länderparlamente tatsächlich gerecht zu werden. Darüber hinaus ist mit Blick auf die aktuellen Finanzierungsprobleme vieler Länder eine Übergangsregelung notwendig, derzufolge der Bund für einen bestimmten Zeitraum über den vorgesehenen Anteil hinaus verstärkt fördern kann. Die Begleitgesetzgebung ist so anzupassen, dass die Hochschulen tatsächlich an der Förderung partizipieren können.
5. Es sind die einzelnen Hochschulen, die sich in Forschung und Lehre einem immer schärfer werdenden internationalen Wettbewerb stellen müssen. Das nimmt auch die einzelnen Länder in die Pflicht. Die Finanzierung und die Zuordnung von Gestaltungs- und Entscheidungskompetenz im Sinne einer Stärkung der Hochschulautonomie muss dieser Situation Rechnung tragen. Die Hochschulen werden der Herausforderung, die mit der gesteigerten Eigenverantwortung verbunden ist, durch wachsende Professionalisierung gerecht werden.

Die Hochschulen hoffen, dass die Föderalismusreform in ihren Auswirkungen auf die Hochschulen doch noch zum Gegenstand ausführlicher Beratungen wird. Sie fordern Bund und Länder auf, trotz der schwierigen Gesamtsituation, mit der die Föderalismusreform verknüpft ist, für Korrekturen offen zu sein und die sachlichen Notwendigkeiten über den politischen Kompromiss zu stellen. Politik und Gesellschaft richten für die Bewältigung der großen Zukunftsaufgaben unseres Staates hohe Erwartungen an die Hochschulen. Die Hochschulen müssen im Interesse des Nachwuchses und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit darauf achten, dass sie dafür auch die notwendigen Voraussetzungen erhalten. Die Hochschulen

appellieren eindringlich an die Verantwortlichen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, dafür einzutreten, dass die Zukunftschancen Deutschlands nicht gefährdet werden. Das hochschulpolitisch Notwendige muss auch grundrechtlich gestaltet werden. Die Zukunftsfähigkeit der Hochschulen in Bildung und Forschung, Qualifizierung und Innovation ist zu wichtig, um sie dem politischen Kompromiss zu opfern.



Hans-Peter Schneider*

Nicht nur Gewinner, sondern auch viele Verlierer

»Wie gewonnen, so zerronnen«, lehrt uns ein bekanntes Sprichwort, das im übertragenen Sinn auch gut auf die derzeit in Vorbereitung befindliche Föderalismusreform passt. Denn es handelt sich hierbei um ein Projekt, bei dem es nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer gibt, meist sogar in beiderlei Gestalt zugleich. Um zu verstehen, wie wenig eindeutig Vor- und Nachteile bei der einen oder anderen Seite zu verbuchen sind, braucht man nur einen Rückblick in die Vergangenheit zu werfen und sich die schwierigen, kontroversen Verhandlungen über dieses Vorhaben auf allen politischen Ebenen vor Augen zu führen – angefangen bei der Ministerpräsidentenkonferenz, die 1998 und 2001 erste Anstöße gab, über die »Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung«, die von Oktober 2003 bis Dezember 2004 tagte, schließlich aber an mangelnder Kompromissbereitschaft bei Kompetenzen im Bildungswesen und Umweltschutz scheiterte, bis hin zum Koalitionsvertrag vom 18. November 2005, in dem eine Einigung über die noch offenen Fragen erzielt wurde, die letztendlich zum Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefs der Länder vom 14. Dezember 2005 führte, wo die Ziele der Reform erneut beschrieben wurden: Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, Abbau gegenseitiger Blockaden im Gesetzgebungsverfahren, Reduktion von Mischfinanzierungen und Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes.

Zu erklären ist dieser langwierige, komplizierte Beratungsprozess vor allem damit, dass keineswegs nur unterschiedliche Interessen von Bund und Ländern oder bestimmte Anliegen der Kommunen auf einen Nenner zu bringen waren.

* Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider ist geschäftsführender Direktor des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung, Universität Hannover.

Nicht selten verliefen die Fronten quer zu jenen Gliederungen: nämlich zwischen alten und neuen oder reichen und armen Ländern, Parlamenten und Regierungen, verschiedenen Parteien und sogar zwischen einzelnen Ressorts auf Bundes- und/oder Landesebene. Zwar hat diese Unübersichtlichkeit der Konfliktlinien einerseits dazu beigetragen, dass Kompromisse jenseits politischer Lager möglich wurden, andererseits aber auch verhindert, dass Probleme, die allen Beteiligten von vornherein zurzeit unlösbar schienen, auch nur thematisiert werden konnten. Dazu gehören etwa eine Neugliederung des Bundesgebietes, wie sie seit 1949 aussteht, eine Demokratisierung des Bundesrates durch direkte Wahl seiner Mitglieder (sog. Senatslösung), namentlich aber eine durchgreifende Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Die Begründung für den Verzicht auf letztere lautete kurz und bündig: Vor dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahre 2019 und einer erst dann möglichen Revision des kürzlich geänderten, gerade in Kraft getretenen Länderfinanzausgleichs dürfe an den bestehenden Regelungen der Finanzverfassung nicht gerüttelt werden.

Dabei hätte die jetzt geplante Föderalismusreform eine Überprüfung dieser Finanzbeziehungen durchaus verdient. Denn erstens werden den Ländern neue Aufgaben übertragen, die dem Konnexitätsprinzip entsprechend auch zusätzliche Ausgaben mit sich bringen. Zweitens erfordert die angestrebte Trennung der Sachkompetenzen bei Bund und Ländern, um hinreichend wirksam zu werden, auch eine Entflechtung des seit 1969 eng verknüpften, durch Gemeinschaftsaufgaben und Gemeinschaftssteuern zusammengeschweißten Finanzverbundes. Drittens ist allgemein anerkannt, dass die Finanzverantwortung der Länder und Gemeinden, die noch nicht einmal über ihre eigenen Steuern entscheiden können, dringend gestärkt werden muss, um etwa durch Zuschlagsrechte zu Bundessteuern oder autonome Besteuerungsspielräume die notwendigen Anreize für eine dynamische Entwicklung zu schaffen. Nicht zuletzt gehört viertens auch der – in der Welt einzigartige – horizontale Länderfinanzausgleich erneut auf den Prüfstand, der in eine ausschließlich vertikale Form gebracht und durch differenzierte Finanzzuweisungen des Bundes an bedürftige Länder ersetzt werden müsste.

So gesehen gibt es bei der jetzigen Föderalismusreform bisher eigentlich überhaupt keine Gewinner, sondern in Anbetracht jener Reformdefizite auf allen Seiten nur potentielle Verlierer. Nimmt man noch die vielerorts geäußerte Kritik an einzelnen Vorschlägen hinzu, zum Beispiel an der Verringerung der Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze im Bundesrat als »Schlag ins Wasser«, an der Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf die Länder als »Kleinstaaterei«, am Verzicht des Bundes auf Kompetenzen im Bildungswesen als »Provinzialismus«, an den Abweichungsrechten der Länder von Bundesgesetzen als »babylonische Sprachverwir-

rung« oder an der unzureichenden Stärkung des Bundes bei der Repräsentanz des Gesamtstaates auf europäischer Ebene als »Selbstentmachtung«, dann könnte leicht der Eindruck entstehen, dass aus der gegenwärtigen Erneuerung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland, die – verbunden mit den umfangreichsten Verfassungsänderungen seit 1949 – schon als »Mutter aller Reformen« bezeichnet worden ist, nur ein mageres »Mütterchen« wird.

Damit würde man jedoch den weit reichenden und längst überfälligen Verbesserungen im Bund/Länder-Verhältnisses nicht gerecht, die mit den jetzigen Reformschritten erreicht werden können. Dies umso mehr, als die föderative Ordnung in Deutschland bereits spätestens mit der Wiedervereinigung in eine strukturelle Schiefelage geraten ist, an deren Begründung bereits 1992/93 eine mindestens ebenso sachkundig besetzte und von besten Absichten geleitete »Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat« gescheitert ist, weil man sich zu jener Zeit noch nicht einmal über die Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes einigen konnte. Allerdings besteht jede Reform, an der verschiedene politische Akteure mit divergierenden Interessen beteiligt sind, in einem wechselseitigen Geben und Nehmen, das am Ende niemanden als eindeutigen Gewinner oder Verlierer zurücklässt.

Dies zeigt sich bereits bei denjenigen Regelungen, welche die bisherigen Rahmenkompetenzen des Bundes (Art. 75 GG) ersetzen sollen, die sich bisher deshalb nicht bewährt haben, weil der Bund etwa auf den Gebieten des Hochschulrechts und des Beamtenrechts nicht nur einen Rahmen gesetzt, sondern praktisch Vollregelungen geschaffen hatte. Nunmehr soll er im Wege konkurrierender Gesetzgebung nur noch den Hochschulzugang und die Hochschulabschlüsse sowie die Statusrechte der Beamten regeln können. Das gesamte übrige Hochschulrecht geht ebenso wie das sonstige Recht der Landesbediensteten (einschließlich des Laufbahnrechts) in die alleinige Verantwortung der Länder über. Auf den ersten Blick scheinen hierbei die Länder an Gestaltungsmacht gewonnen zu haben. Allerdings empfinden gerade die ärmeren unter ihnen ihre neuen Zuständigkeiten auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts eher als »Danaergeschenk«, weil sie fürchten, bei einem Besoldungswettbewerb um das beste Personal leicht ins Hintertreffen zu geraten.

Ähnliches gilt für wichtige Teile des Umweltrechts (Naturschutz, Landschaftspflege, Wasserhaushalt), die ebenfalls in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung überführt werden sollen. Damit bietet sich zwar einerseits dem Bund die Möglichkeit einer Gesamtregelung, etwa in Form des seit langem geforderten Umweltgesetzbuches, und dies sogar ohne an die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gebunden zu sein. Zugleich werden andererseits aber den Ländern von bundesgesetzlichen Vorschriften Abweichun-

gen erlaubt, bei denen die nicht ganz unberechtigte Sorge besteht, dass es zwecks Steigerung der Attraktivität für Investoren und Industriensiedlungen zu einem Wettlauf um die niedrigsten Umweltstandards kommen könnte. Will der Bund dies verhindern, muss er erneut tätig werden und seinerseits das unzureichende Landesrecht korrigieren, wovon allerdings die Länder wiederum abweichen können. Dieses Beispiel belegt, wie Reformen im Bereich der Gesetzgebung, die ein solches »Ping-Pong« gestatten, zwar stets auf wechselseitigem Geben und Nehmen (im wörtlichen Sinn) beruhen, aber gerade deshalb, weil es bei derartigen Kompromissen keine Gewinner oder Verlierer gibt, zu einem Schwebezustand der Rechtsunsicherheit führen, der sich letztlich allein zum Nachteil der Bürger auswirken kann.

Weitere Materien, die wegen ihres Regionalbezugs oder mangelnden Erfordernisses einer bundeseinheitlichen Regelung ganz in die Gesetzgebungshoheit der Länder übergehen sollen, sind noch heftig umstritten. Dazu gehören insbesondere der Strafvollzug, das Notariat und das Versammlungsrecht. Beim Strafvollzug befürchtet man nicht nur von Land zu Land unterschiedliche Haftbedingungen, sondern auch neue Hindernisse für die bisher relativ reibungslose länderübergreifende Zusammenarbeit. Das Notarwesen ist zwar traditionell zersplittert, erfordert aber weiterhin allgemeine Zugangsregeln sowie eine einheitliche Aus- und Fortbildung. Im Versammlungsrecht könnten sich für Auflagen oder Verbote unterschiedliche Maßstäbe herausbilden und bei bundesweiten Demonstrationen ebenfalls Probleme für die notwendige Länderkoordinierung (Amtshilfe) ergeben. Begründet wird diese Kompetenzverschiebung trotz jener Nachteile vor allem mit dem Argument einer Stärkung der Landesparlamente. Ob dieser Effekt aber wirklich eintritt, kann aber durchaus bezweifelt werden. Denn nicht selten dürften die genannten Schwierigkeiten in der Praxis dadurch behoben werden, dass sich statt der Parlamente die Länderbürokratien in Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen auf gemeinsame Regeln verständigen, wenn nicht gar Musterentwürfe erarbeiten, deren unveränderte Übernahme einzelne Volksvertretungen kaum verweigern können.

Auf der anderen Seite sind die Kompetenzgewinne des Bundes im Bereich der Gesetzgebung eher von marginaler Bedeutung. In den Rang einer ausschließlichen Zuständigkeit werden aus dem bisherigen Rahmenrecht das Melde- und Ausweiswesen sowie der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland erhoben. Außerdem wird der Bund künftig das Waffen- und Sprengstoffrecht, die Versorgung der Kriegsbeschädigten und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen sowie die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie nicht mehr wie bisher in konkurrierender, sondern ebenfalls in ausschließlicher Zuständigkeit regeln dürfen. Praktisch ändert sich dadurch wenig, weil auf all diesen Gebieten bereits mehr oder weniger lückenloses Bundesrecht existiert. Das gilt

auch für weitere Materien der konkurrierenden Gesetzgebung, wie zum Beispiel für das bürgerliche Recht, das Strafrecht, das Arbeits- und Sozialrecht oder das Prozessrecht sowie für das Personenstandswesen, das Vereinsrecht und das Recht der Wirtschaft, die zwar im Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG verbleiben, aber von einer Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen werden, weil Bund und Länder hier übereinstimmend von der Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen ausgehen. Sieht man von der Hauptstadt Klausel in Art. 22 Abs. 1 GG ab, erschöpft sich die für den Bund einzig neue ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit in der Regelung präventiver Befugnisse des Bundeskriminalamts bei der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus – eine Aufgabe, die von der Wiesbadener Behörde in Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern praktisch schon jetzt wahrgenommen wird.

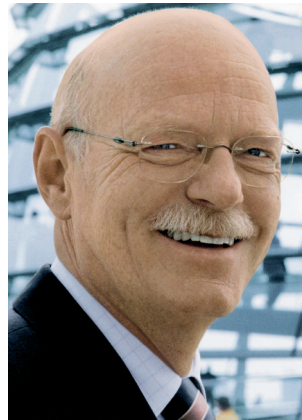
Legt man also nur die Gesetzgebungskompetenzen auf Waagschalen, dürfte sich bei einem Vergleich der Verschiebungen zugunsten Bund einerseits und der Länder andererseits ein leichtes Übergewicht für die Länder ergeben. Dabei ist allerdings fraglich, ob die Länder ihren Zuwachs an Regelungsbefugnissen auch tatsächlich als Gewinn und nicht eher als Last empfinden. Denn mit wachsender Gestaltungsmacht ist stets auch ein Mehr an politischer Verantwortung verbunden, von der keineswegs sicher ist, dass alle Länder bereits ungeduldig darauf warten, sie endlich übernehmen zu können. Wie dem auch sei, eines steht jedenfalls fest: Es wird mit der anstehenden Reform zweifellos gelingen, jedenfalls im Bereich der Gesetzgebung Zuständigkeiten sachgerechter zu verteilen, die Gefahr von Übergriffen des Bundes in Regelungsbereiche der Länder zu verringern, die Konzentration der Ausschöpfung von konkurrierenden und Rahmenkompetenzen beim Bund teilweise rückgängig zu machen und damit insgesamt zu einer deutlichen Entflechtung, zur klareren Aufgabenzuweisung und zu mehr Transparenz im Bund/Länder-Verhältnis beizutragen.

Dieses positive Fazit lässt sich nur bedingt auch für die wenigen Neuregelungen auf dem Gebiet der Steuern und Finanzen ziehen. Von den Mischfinanzierungen bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG wird nur die Zuständigkeit für den Hochschulbau ausgenommen und ganz den Ländern übertragen. Es bleibt also wie bisher bei einer gemeinsamen Finanzverantwortung für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Bei der Forschungsförderung nach Art. 91b GG können Bund und Länder nur noch in Fällen überregionaler Bedeutung aufgrund von Vereinbarungen zusammenwirken, soweit es um Einrichtungen und Vorhaben außerhalb von Hochschulen oder von Vorhaben, Bauten oder Großgeräten an Hochschulen geht. Ebenfalls gestattet ist dem Bund gerade noch eine Mitfinanzierung von Vergleichsstudien über die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens (z.B.

PISA). Darüber hinaus werden ihm mit einer Art »Kooperationsverbot« in Art. 104 b Abs. 1 Satz 1 (neu) GG jegliche Finanzhilfen an die Länder auf den Gebieten ihrer ausschließlichen Gesetzgebung (z.B. der schulischen Bildung, Kultur oder des Rundfunks) ausdrücklich untersagt. Ob sich dieser Sieg der Länder über einen allzu spendierfreudigen Bund gerade im Bildungsbereich nicht letztlich als »Pyrrhussieg« erweist, darf angesichts der enormen Kosten anstehender Bildungsreformen mit Fug zumindest vermutet werden. Immerhin hat der Bund auf der anderen Seite den Ländern mit Blick auf Brüssel einen nationalen Stabilitätspakt und eine Pflicht zur Lastentragung bei Verstößen gegen supranationale oder völkerrechtliche Obliegenheiten abgerungen.

Eine Gesamtwürdigung der anstehenden Grundgesetzänderungen wäre jedoch unvollständig, wenn nicht noch kurz auf den eigentlichen Auslöser der geplanten Föderalismusreform eingegangen würde: nämlich den Versuch, die Blockademöglichkeiten des Bundesrates durch eine Verringerung der Zahl zustimmungsbedürftiger Gesetze zu reduzieren. Dies soll dadurch erreicht werden, dass Bundesgesetze, welche entgegen der allgemeinen Landeszuständigkeit für die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren diese Gegenstände mitregeln, künftig nicht mehr der Zustimmung des Bundesrates unterliegen, sondern es in solchen Fällen den Ländern erlaubt wird, von den Vorgaben des Bundes abzuweichen. Nur ausnahmsweise wird dann der Bund »wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung« zumindest über das Verwaltungsverfahren noch ohne Abweichungsmöglichkeit entscheiden dürfen. Weiterhin werden allerdings alle Bundesgesetze zustimmungspflichtig bleiben, die den Ländern finanzielle Lasten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen aufbürden.

Ob und inwieweit diese Schwächung des Bundesratseinflusses und damit der Landesregierungen tatsächlich zu der erhofften Verminderung zustimmungspflichtiger Gesetze führt, ist freilich umstritten. Optimistische Prognosen sagen eine Halbierung der jetzigen 55% voraus, pessimistische Schätzungen sprechen von höchstens einem Drittel. Dennoch lässt sich bei aller Ungewissheit über den Erfolg der Föderalismusreform schon jetzt feststellen, dass trotz oder vielleicht sogar gerade wegen des Fehlens eindeutiger Gewinner oder Verlierer zumindest eine reale Chance besteht, damit die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts vorzubereiten, d.h. transparenter, handlungsfähiger und verantwortlicher zu organisieren, im Ganzen also auch bürgerfreundlicher zu gestalten. Mit anderen Worten: Selbst für notorische Kritiker, die meinen, auf halbem Wege stehen geblieben zu sein, ist das Glas nicht halbleer, sondern halbvoll.



Peter Struck*

Gewinn für den Gesamtstaat

Der Bundesstaat – auch oft einfach Föderalismus genannt – gehört zu den grundlegenden Prinzipien unseres Staates (s. Artikel 20 GG). Er kann, selbst durch Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit – ebenso wie die Demokratie oder die Rechtsstaatlichkeit – nicht abgeschafft werden, auch wenn die Zahl der 16 Bundesländer als solche veränderbar ist.

Dennoch hat es seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland immer wieder Änderungen an einzelnen Elementen dieses Prinzips gegeben. Seit den neunziger Jahren wird wieder über solche Änderungen gesprochen. Es wird geklagt über »langwierige und komplizierte Entscheidungswege« sowie (zu) starke institutionelle Verflechtungen. Die Landtage wurden in ihrer Bedeutung, insbes. wegen mangelnder Kompetenzen reduziert, die Landesregierungen, besonders die Ministerpräsidenten über den Bundesrat aufgewertet. Parteipolitisch motivierte *Blockaden durch den Bundesrat* gegenüber einer politisch anders gefärbten Bundestagsmehrheit sind häufig vorgekommen und hinterließen den Eindruck eines sich selbst blockierenden Systems.

Dem wollten wir im Herbst 2003 durch die Berufung einer 32-köpfigen »Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« etwas entgegensetzen, doch deren Vorschläge (unter Vorsitz von Ministerpräsident Edmund Stoiber und unserem damaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering entwickelt) scheiterten im Dezember 2004 letztlich an der Hochschulpolitik. Erst mit Bildung der Großen Koalition konnten die letzten Gegensätze überwunden werden (vgl. *Koalitionsvereinbarung* vom 18. November 2005). Daraus wurde ein umfangreicher *Gesetzesentwurf* er-

* Dr. Peter Struck, MdB, ist Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion.

arbeitet, der am 10. März 2006 in 1. Lesung im Deutschen Bundestag behandelt wurde (s. BT-Drs. 16/813 und 814). Gleichzeitig wurde ein gleichlautender Entwurf im Bundesrat erstmalig beraten.

Nunmehr berät der Rechtsausschuss federführend über die Vorlage. Er hat zusammen mit dem Innenausschuss des Bundesrates eine große *Anhörung* über sieben Tage (ab dem 15. Mai bis zum 2. Juni 2006) angesetzt, in der die Abgeordneten Experten sowohl zu den allgemeinen verfassungsrechtlichen wie zu besonderen Fachthemen, wie Bildung oder Umwelt, ausgiebig befragen können. Danach müssen dann rasch Schlussfolgerungen gezogen werden, um gegebenenfalls nötige Änderungen mit dem Koalitionspartner und den Ländern abzusprechen und die Reform möglichst noch vor der Sommerpause zu verabschieden.

Was gewinnt der Bund?

Für den Bundestag ist die *Senkung der Zustimmungquote* seiner Gesetze im Bundesrat entscheidend. Bisher sind allein aufgrund von Verfahrensregelungen des Bundes ca. 25 bis 30% der Bundesgesetze zustimmungsbedürftig; dies soll durch eine Änderung des Artikel 84 GG künftig wegfallen. Die Länder dürfen dann das Verwaltungsverfahren und die Behördeneinrichtungen selbst abweichend regeln. Denn letztlich kommt es für den Bund nicht darauf an, ob sein Gesetz etwa von Regierungspräsidenten, von Landräten oder von kommunalen Behörden ausgeführt, sondern dass es überhaupt und nach seinen inhaltlichen Vorgaben vollzogen wird. Im Ausnahmefall kann der Bund dennoch einheitliches Verfahrensrecht in allen 16 Bundesländern erzwingen, dann allerdings nur mit Zustimmung des Bundesrates.

Die übrigen 25 bis 30% zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze beruhen auf anderen, nicht geänderten Verfassungsnormen.

Durch die Ausnahmefälle (die zugunsten des Bundes wirken) und durch einen neuen Zustimmungstatbestand bei Bundesgesetzen »mit erheblichen Kostenfolgen« für die Bundesländer (z.B. Asylbewerberleistungsgesetz) in neuen Artikel 104 a Abs. 4 GG ist allerdings eine sichere Prognose über die künftige Zustimmungquote bei Bundesgesetzen schwierig. Die jetzige Quote von ca. 55 bis 60% wird aber auf jeden Fall deutlich sinken, voraussichtlich auf *deutlich unter 30%* (gesamt!). Eine neue Untersuchung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages lässt eine solche sehr deutliche Absenkung erwarten: Zum Beispiel wären von den 400 Gesetzen der 15. Wahlperiode statt 51 nur noch 24% zustimmungsbedürftig gewesen, wenn wir die neue Regelung schon gehabt hätten.

Der Bund darf von den meisten Kompetenzen bisher nur Gebrauch machen, wenn eine bundeseinheitliche Regelung zur »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet *erforderlich*« ist (s. Artikel 72 Abs. 2 GG). Dies hat dem Bund u.a. aufgrund der sehr länderfreundlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den letzten Jahren insbesondere im Hochschulbereich extreme Schwierigkeiten bereitet, z.B. die für den Bund negativen Urteile zur Juniorprofessur oder zu Studiengebühren. Da sich dies auf den gesamten großen Gesetzgebungskatalog der konkurrierenden Gesetzgebung, etwa vom BGB über das Wirtschafts- und Arbeitsrecht bis zum Arzneimittelrecht, Verkehrsrecht oder Umweltrecht auszudehnen und mit einer enormen *Rechtsunsicherheit* zu belasten *drohte*, mussten Bund und Länder hier eine Lösung finden: Die Länder stimmen einer Änderung des entsprechenden Artikels zu, derart, dass mehr als die Hälfte der Materien aus der »Erforderlichkeit« herausgenommen wird, z.B. das BGB, das Strafrecht, das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, das Wohngeld- und Arzneimittelrecht, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung; andere allerdings, wie das Wirtschaftsrecht oder das Recht der Abfallbeseitigung, nicht. Natürlich stellt dies einen Kompromiss dar.

Der Bund kann ein *umfassendes Umweltgesetzbuch* (UGB) verabschieden, ohne an die bisherigen Beschränkungen, insbesondere im Naturschutz und im Wasserrecht, gebunden zu sein. Auch die Erforderlichkeit ist nicht nachzuweisen. Allerdings können die Länder in diesem besonderen Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung eigene abweichende Regelungen über ihre Landtage treffen. Gerade in den entscheidenden Punkten dürfen die Länder aber wiederum nicht abweichen: Den *abweichungsfesten Kernen* (so bei den Grundsätzen des Naturschutzes, dem Artenschutz, dem Meeresnaturschutz und besonders wichtig den »stoff- oder anlagenbezogenen Regelungen im Wasserrecht«, d.h. z.B. Verschmutzungsstandards für Gewässer oder den Schadstoffausstoß (ins Wasser) von Industrieanlagen) bestimmt der Bund allein. Im Übrigen: Die Luftreinhaltung ist sowieso aufgrund einer anderen Bundeskompetenz und ohne Abweichungsmöglichkeit regelbar.

Außerdem wird das Umweltverfahrensrecht, das im Umweltrecht anerkanntermaßen einen besonderen Stellenwert hat, als Ausnahmefall i.S. einer bundeseinheitlichen (abweichungsfesten) Verfahrensregelung von den Ländern akzeptiert.

Stärkung des Bundes im Bereich *Innere Sicherheit*.

Der Bund wird im Bereich präventiver Kompetenzen für das Bundeskriminalamt im Kampf gegen den *internationalen Terrorismus* (Innere Sicherheit ist eigentlich eine Domäne der

Länder, s. z.B. Polizeirecht!) gestärkt. Er erhält außerdem die *ausschließliche* Gesetzgebung im Bereich

- Melde- und Ausweiswesen,
- Waffenrecht und
- Kernenergie.

Beteiligung der Länder an der *Finanzverantwortung* des (Gesamt-)Staates:

- Die Länder beteiligen sich künftig an den Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitätspakt im Verhältnis 65 : 35, d.h. an eventuellen künftigen Sanktionszahlungen wegen »übermäßiger« Verschuldung; denn auch die Länder tragen ca. zu einem Drittel zu dem öffentlichen Schuldenberg bei.
- Bund und Länder teilen sich künftig die Lasten aus der Verletzung insbes. von EU-Recht grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip. Dies ist besonders wichtig für die Risikotragung der Länder aus ihrem künftigen Abweichungsrecht im Umweltbereich.

Die *Verhandlungsführung der Länder in Brüssel* wird selbst in den Bereichen ausschließlicher Landeskompetenzen auf drei zentrale Bereiche der Länder zurückgeführt: Schule, Kultur (ohne auswärtige) und Rundfunk. In allen anderen Bereichen ist der Bund nunmehr Verhandlungsführer.

Was gewinnen die Länder?

Die *Landtage* werden durch neue, auf sie übertragene Gesetzgebungskompetenzen gestärkt: Sie können künftig selbst entscheiden über das Öffentliche Dienstrecht sowie über die Besoldung und Versorgung *ihrer(!)* Beamten, das Hochschulrecht und 14 weitere Materien (z.B. Versammlungsrecht, Gaststättenrecht, Ladenschluss).

Stärkung der *Kommunen*:

Künftig ist keine direkte Aufgabenübertragung durch Bundesgesetz auf die Kommunen mehr möglich, damit die Länder diese Aufgabenübertragung selbst vornehmen. Die Kommunen kommen damit in den Genuss des landesverfassungsrechtlich garantierten Konnexitätsprinzips (Also: Kostenausgleich gesichert).

Länder insgesamt (Landtage/Landesregierung):

Die Länder übernehmen in drei wichtigen Bereichen die *bisherigen Aufgaben*, die der Bund insbes. mit *Finanzhilfen* unterstützt hat: Das ist der soziale Wohnungsbau, Gemeindeverkehrsfinanzierung und Hochschulbau (sowie Bildungsplanung). Dafür erhalten die Länder zweckgebundene Kompensationszahlungen, die insges. einen Betrag von

etwa gut 2,5 Mrd. € p.a. bedeuten. Diese sind für die Länder bis 2013 auch betragsmäßig gesichert. Danach muss über die Frage, ob die Mittel noch angemessen und erforderlich sind, für den Zeitraum bis 2019.erneut verhandelt werden

Die Grunderwerbssteuer können die Länder künftig eigenständig festlegen.

Wie ist die Lage in den umstrittenen Bereichen Bildung/Hochschule und Umwelt?

Die Länder wollten gerade in dem Bereich *Bildung/Hochschule* ihren Punkt machen. Sie sind in diesem Bereich bereits sehr stark, da der Schulbereich seit 1949 praktisch völlig in ihrer Hand ist. Der Bund regelt hier nur Randbereiche, die er auch weiter behält, z.B. Weiterbildung und außerschulische berufliche Bildung.

Der *Hochschulbau* – bisher als Gemeinschaftsaufgabe vom Bund mit ca. 925 Mill. € p.a. unterstützt – wird zu großen Teilen an die Länder übergeben. Der Bund gibt aus seinem bisherigen »Hochschulbautopf« 70%, d.h. im mehrjährigen Durchschnitt 695 Mill. € *zweckgebunden* an die Länder. Er selbst behält knapp 300 Mill. € p.a. für überregionale Fördermaßnahmen im Hochschulbereich. Damit können wichtige Bau- und Forschungsvorhaben auch z.B. in den ost-deutschen Ländern gefördert werden; wenn auch weiter in enger Zusammenarbeit mit den Ländern (»aufgrund Vereinbarung«).

Bei der *Folgegesetzgebung* des bisherigen *Hochschulrahmengesetzes* (HRG) ist die Lage etwas komplizierter. Der Bund hatte in den Verhandlungen angeboten, das HRG – wie die gesamte Kategorie der Rahmengesetzgebung – aufzugeben, aber die Bereiche: Qualitätssicherung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse zu behalten. Im Wege des Kompromisses ging die Qualitätssicherung an die Länder, Hochschulzulassung und -abschlüsse bleiben beim Bund. Letzteres macht besonders zusammen mit der Verhandlungsführung des Bundes in Brüssel für Hochschulangelegenheiten Sinn.

Im *Umweltbereich* wollte der Bund seit langem ein einheitliches/nationales Umweltgesetzbuch (UGB) schaffen, am liebsten auf der Basis einer einheitlichen Bundesquerschnittskompetenz für Umweltfragen, in die die jetzigen zersplitterten Umwelt(teil)Kompetenzen eingeschlossen werden. Dies haben die Länder von vornherein kategorisch abgelehnt. Dann würde es bei der jetzigen Rahmenkompetenz z.B. für Naturschutz und Wasserrecht, für Jagdrecht und Raumordnung bleiben, einschl. der Unsicherheiten aufgrund der Rechtsprechung zur »Erforderlichkeitsklausel«. Das wäre die schlechteste aller Lösungen – ein UGB wäre

unmöglich. Der Kompromiss sieht vor, dem Bund zunächst die volle Regelungskompetenz als Teil der konkurrierenden Gesetzgebung zu geben und damit endlich ein UGB zu ermöglichen. Die Länder bekommen aber Abweichungsrechte. Sie hatten aber auch bisher schon eigene Gesetzgebungsrechte eben »im Rahmen« der Bundeskompetenz, z.B. im Wasserrecht durch ihre Landeswassergesetze. Allerdings beziehen sich die Abweichungsmöglichkeiten gerade nicht auf die entscheidenden Punkte, nämlich die abweichungsfesten Kerne und auf das Verfahrensrecht (letzteres allerdings mit Zustimmung durch den Bundesrat). Außerdem bekommt der Bund eine dreieinhalbjährige *Frist bis Ende 2009, bis er ein UGB fertiggestellt hat*. Erst dann können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Der Bund behält im Übrigen auch danach durch die sog. lex-posterior-Regelung – d.h. das jeweils jüngere Gesetz setzt sich durch – weiteren Einfluss.

Entscheidend ist auch in diesem Bereich Umwelt, da die Ideallösung aus Bundessicht nicht erreichbar ist, eine realistische Kompromissfindung, die aber z.B. jedem Investor die entscheidenden Daten bundesrechtlich an die Hand gibt: insbes. beim Verfahren und bei Qualitäts- oder Verschmutzungsstandards, bei Luft und Wasser. Zusammen mit der EU-Haftung der Länder, die bei ihren Abweichungsmöglichkeiten immer das EU-Recht einhalten müssen und das Risiko einer fehlerhaften Abweichung nunmehr selbst tragen – ist das m.E. ebenfalls ein vertretbarer Kompromiss.

Resümee: Gewinn für den Gesamtstaat

Die *Reformziele*:

- stärkere Kompetenztrennung,
- Abschaffung der Rahmengesetzgebung,
- Senkung der Zustimmungsqoten von Bundesgesetzen,
- Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern, insbes. gegenüber der EU,

werden mit dem vorliegenden Gesamtpaket (Verfassungsänderndes Gesetz und Begleitgesetz) m.E. weitgehend *erreicht*.

Das Bund-Länder-Verhältnis wird dadurch transparenter gestaltet. Die Verantwortlichkeit der beiden Ebenen wird klarer, die Bundesgesetzgebung erleichtert, verfassungsrechtliche Risiken vermindert. Europarecht kann schneller umgesetzt werden, und der Bund ist in Brüssel besser aufgestellt. Damit wird letztlich die Gesamtstabilität im Bund-Länder-Verhältnis verbessert und die Reformfähigkeit des föderalen Systems unter Beweis gestellt.

Das heißt, die Antwort auf die Eingangsfrage lautet: *beide Ebenen – Bund und Länder – gewinnen* sowie *die Bür-*

ger durch mehr Transparenz im politisch-demokratischen System.

Das heißt allerdings nicht, dass nicht in dem einen oder anderen *Einzelpunkt* – wenn denn die Gesamtkonstruktion der Reform nicht gefährdet wird – doch noch *Änderungen* stattfinden können, z.B. beim Strafvollzug, der auch nur von wenigen Ländern wirklich gewollt ist, oder m.E. besonders bei der Frage des sog. »Kooperationsverbots«. Denn es ist nicht einzusehen, dass der Bund den Ländern selbst dann keine Finanzhilfen gewähren darf (!) – etwa im Schul- oder Hochschulbereich –, wenn die Ländermehrheit es selbst will (und der Bund auch).



Wolfgang Bosbach*

Die Liste der Gewinner ist stattlich

Bei allen Verhandlungen vor, in und nach der Bundesstaatskommission war eines immer klar: Eine Föderalismusreform kann es nur geben, wenn es keine Verlierer und viele Gewinner gibt. Denn jede Verfassungsreform erfordert Zwei-Drittel-Mehrheiten im Deutschen Bundestag und im Bundesrat. Die Liste derer, die heute objektiv (wenn auch noch nicht immer subjektiv) zu den Gewinnern der Reform zu zählen sind, ist darum durchaus stattlich:

Erster Gewinner: Der Bund

Die Bundesgesetze macht in Zukunft wieder der Bundestag. Die vom Grundgesetz gewollte Mitwirkung des Bundesrates wird wieder *Mitwirkung*. Das heilsame Einfließen des Sachverständigen der Landesexekutiven im Bundesratsdurchgang bleibt. Aber das Vetorecht der Länder – und damit die Mitsprache der Ministerpräsidenten in der Bundespolitik – wird deutlich reduziert: In Zukunft wird wieder das suspensive Veto (Einspruchsgesetze) die Regel sein und das in den vergangenen Jahrzehnten zum Regelfall mutierte absolute Veto der Länder bei Zustimmungsgesetzen die Ausnahme. Damit ist wieder der Bundestag – und nicht mehr der Vermittlungsausschuss – das zentrale Organ der Bundesgesetzgebung.

Im Zuge der Kompetenztrennung wird eine Reihe von Materien aus bisherigen Mischzuständigkeiten (Rahmengesetzgebung des Bundes mit ausfüllenden Gesetzen der Länder) in die Bundesgesetzgebung übertragen. Besonders im Umweltbereich erhält der Bund zu seinen bisherigen (Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) auch diejenigen Materien in seine Vollkompetenz, für

die er bisher nur Rahmengesetze erlassen durfte (Naturschutz und Landschaftspflege, Wasserhaushalt). Damit ist der Bund erstmals in der Lage, das seit langem bestehende Projekt eines Umweltgesetzbuchs (UGB) zu realisieren. Gleiches gilt für das Jagdwesen, das Boden- und das Raumordnungsrecht sowie das Recht der Zulassung und der Abschlüsse an Hochschulen, für die der Bund statt der bisherigen Rahmen- künftig eine Vollkompetenz erhält. Außerdem werden das Melde- und Ausweiswesen und der Schutz deutschen Kulturguts künftig zu *ausschließlichen* Bundeskompetenzen, ebenso das Atomrecht, das Statusrecht der Beamten und Richter und die neue Kompetenz des Bundes für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch das BKA.

Hinzu kommt, dass der Bund bei zwei Drittel der Materien der konkurrierenden Bundesgesetzgebung künftig nicht mehr nach den durch die Juniorprofessoren-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verschärften Regeln die „Erforderlichkeit“ eines Bundesgesetzes nachweisen muss. Bei Bundesgesetzen dürfen künftig Regelungen über das Verwaltungsverfahren und die Behördeneinrichtung getroffen werden, ohne dass dafür die Zustimmung des Bundesrates nötig ist.

Die Kompetenzlage des Bundes hat sich dadurch erheblich verbessert. Hinzu kommt die Stärkung seiner Außenvertretungsbefugnis in Brüssel: der sog. »Ländervertreter« kann dort künftig nur noch dann für die Bundesrepublik verhandeln, wenn »im Schwerpunkt ausschließliche Landeskompetenz in den drei Bereichen schulische Bildung, Kultur und Rundfunk« betroffen sind. Vor allem aber durch den sog. »Nationalen Stabilitätspakt« ist erstmals die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern zu Haushaltsdisziplin und die Mithaftung der Länder für Sanktionen der EU klar geregelt worden. Damit verbessert sich die Europatauglichkeit des Grundgesetzes und die Lage für den Bund wesentlich.

Zweiter Gewinner: Die Länder

Auch die Länder können sich zu Recht als Gewinner der Reform fühlen. Denn auch die Kompetenzlage der Länder wird deutlich verbessert. Vor allem in der Bildungs- und Hochschulpolitik, wo die Länder schon bisher die zentrale Rolle spielen, entsteht jetzt ein zusammenhängender Politikbereich in der Verantwortung der Länder.

Die ausschließliche Landeskompetenz für die schulische Bildung wird dadurch gestärkt, dass der Bund künftig nicht mehr jenseits seiner Kompetenzen allein durch die Zuwendung von Finanzhilfen Einfluss auf die Landespolitik nehmen kann (sog. »Goldener Zügel«). Die »Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung« aus den siebziger Jahren, der zuletzt kaum

* Wolfgang Bosbach, MdB, ist stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

noch eine Bedeutung zukam, wird komplett abgeschafft. Stattdessen werden Bund und Länder in der Schulpolitik künftig bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich (PISA-Studien) und der Bildungsberichterstattung kooperieren.

Im Hochschulrecht sind die Länder künftig nicht mehr an das – in der Vergangenheit häufig für Detailregelungen missbrauchte – Rahmenrecht des Bundes gebunden. Nur für die Hochschulzulassung und -abschlüsse besitzt der Bund noch eine Kompetenz, die ihm auch Förderprogramme in diesem Zusammenhang ermöglicht. Die Länder können aber im Hochschulbereich durch Landesrecht von bundesrechtlichen Regelungen abweichen, so dass sie diesen jetzt komplett selber ordnen können. Zugleich entfällt der Einfluss des Bundes über die bisherige Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau; 70% der bisher vom Bund hierfür aufgewandten Mittel erhalten stattdessen die Länder (mindestens) bis 2013 zweckgebunden übertragen – das sind knapp 700 Mill. € jährlich.

Auch im Umweltbereich erhalten die Länder in den Materien, wo sie bisher die Gesetzgebungsbefugnis und der Bund nur eine Rahmenkompetenz hatte (Naturschutz und Landschaftspflege, Wasserhaushalt) ein Abweichungsrecht. Dieses für unsere föderale Ordnung neue Instrument ermöglicht eine deutliche Entkrampfung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern auf der einen, und zwischen starken und schwachen Ländern auf der anderen Seite: Ohne um Mehrheiten und Kompetenzübertragungen kämpfen zu müssen, können künftig einzelne Länder legislative Innovationen erproben und so zum Vorbild für andere werden. Der Bund hat eine Vollregelungskompetenz und kann ein eigenes Leitbild vorgeben und EU-Recht umsetzen, ohne seine bisherige Rahmenkompetenz überdehnen zu müssen oder an Kompetenzgrenzen zu stoßen. Ob sie mit der – unter Mitwirkung des Bundesrates zustande gekommenen – Bundesregelung zufrieden sind oder für ihren Bereich eine abweichende Regelung treffen möchten, können also künftig die Landtage entscheiden.

Unterschiedliches Landesrecht ist – auch heute schon – unserer föderalen Ordnung nicht unbekannt. Im Gegenteil. Dies stellt auch kein grundsätzliches Problem dar. Wer dies bestreiten wollte, müsste den Föderalismus als solchen in Frage stellen. Gegenüber einer vollständigen Kompetenzübertragung an die Länder bietet das neue Instrument der Abweichungsgesetzgebung den Vorteil, dass die Länder, die mit dem Bundesrecht zufrieden sind, nicht zu 16-facher Eigenregelung gezwungen werden und zugleich anderen, aktivistischeren Ländern die Möglichkeit gegeben wird, für ihren Bereich ein abweichendes legislatorisches Programm zu realisieren. Allerdings wird sich das neue Instrument in der Praxis bewähren müssen. In den beiden Bereichen, in denen es an die Stelle des abgeschafften Typs der Rahmen-

gesetzgebung tritt, löst es eine anders bisher nicht zu bewältigende Kompetenzverschränkung auf.

Außer einer Reihe von einzelnen Materien aus der bisherigen Rahmen- und der konkurrierenden Kompetenz des Bundes (z.B. Presserecht, Versammlungsrecht, Ladenschluss, Strafvollzug, Heimrecht) sind es vor allem zwei Komplexe, in denen die langjährige schleichende Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund umgekehrt wird: Zum einen wird den Ländern die in den siebziger Jahren auf den Bund übertragene Regelungskompetenz für das Dienstrecht, die Besoldung und die Versorgung der eigenen Landes- (!) Beamten (und Richter) zurückübertragen. Zum anderen werden durch eine Neuregelung des Art. 84 GG die Länder bei der ihnen seit jeher obliegenden Ausführung der Bundesgesetze durch die Landesverwaltungen künftig bzgl. der Ausgestaltung des Verfahrens und der Behörden-einrichtung (ebenfalls durch ein Abweichungsrecht von etwaigen Bundesregelungen) das letzte Wort haben. Insgesamt schafft die Reform also deutlich mehr Kompetenzen in der Hand der Länder.

Dritter Gewinner: Die Kommunen

Die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände sind die eigentlichen Gewinner der Reform. Der chronischen finanziellen Überlastung der Kommunen wird nun dadurch entgegengewirkt, dass die in der Vergangenheit mögliche direkte Zuweisung finanzträchtiger Aufgaben in Bundesgesetzen künftig abgestellt wird. Nur die Länder können künftig ihre Gemeinden in den Vollzug der Bundesgesetze einschalten, haben dann aber auch – nach Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen – für eine angemessene Finanzausstattung zu sorgen.

Vierter Gewinner: Die Demokratie

Es ist ein Gewinn für unsere Demokratie, wenn künftig wieder der Bundestag als »Forum der Nation« das zentrale Organ der Gesetzgebung ist und nicht mehr der nicht-öffentlich tagende und nicht aus direkten Wahlen hervorgegangene Vermittlungsausschuss. Die großen Entscheidungen fallen damit wieder dort, wo sie hingehören, nämlich im Parlament, und nicht mehr in einem für den Bürger wenig transparenten Handel zwischen »Landesfürsten« und den Partei- und Fraktionsführungen, die hinterher vom Parlament nur noch ratifiziert werden können.

In der Vergangenheit konnte oft die jeweilige Opposition über die (häufig vom Bundestag abweichende) Mehrheit im Bundesrat Einfluss auf die Umsetzung des politischen Programms der Mehrheit gewinnen. Das führt weg von der Konkurrenz-Demokratie, hin zu einer Konkordanz-Demokratie.

Wenn die Bundesgesetze in der Regel nur mit Billigung der Oppositionsparteien (im Bundesrat) zustande kommen können, dann entwertet das nicht nur das in demokratischen Wahlen errungene Gestaltungsmandat der Mehrheit. Es schadet auch der Opposition, die häufig aus staatspolitischer Verantwortung Mitverantwortung für Gesetze übernehmen muss, die sie eigentlich ablehnt. Es hindert sie so, klare Alternative zur Mehrheit des Tages zu sein. Oder aber es verleitet zu einer obstruktiven Blockadepolitik, die nicht im Interesse der Demokratie und des Gemeinwesens liegt. Die Föderalismusreform ist darum im Zentrum Demokratiereform.

Darin, dass wichtige Vorhaben immer nur mit zumindest der Tolerierung der anderen großen Volkspartei realisiert werden können, lag in der Vergangenheit eine latente Tendenz zu einer »großen de facto Koalition«. Indem die Bundesgesetzgebung wieder grundsätzlich Sache des Bundestages wird, schafft die heutige förmliche große Koalition gewissermaßen die institutionellen Voraussetzungen, dass künftig auch wieder kleine Koalitionen effektiv regieren können.

Fünfter Gewinner: Die Bürger

Letztlich ist der Gewinner Föderalismusreform darum vor allem der Bürger: Seine Wahlentscheidung ist wieder mehr wert, wenn sie ein Mandat zu effektiver Politikgestaltung umfasst, das sich in der Wirklichkeit nicht überall an den Verflechtungen und Verschränkungen des föderalen Systems bricht.

Dadurch, dass das Ausmaß der Politikverflechtung der föderalen Ordnung verringert wird, wird für den Bürger wieder deutlicher erkennbar, wer in seinem Staat für was verantwortlich ist. Allein solche (relative) Entscheidungs- und Systemtransparenz ermöglicht es dem Bürger, Politik durch Zustimmung zu belohnen oder durch Stimmentzug in Wahlen zu sanktionieren und so seine Rolle als Subjekt der Demokratie effektiv auszufüllen. Wo er diese nicht kann und mit Entscheidungen eines nicht identifizierbaren Geflechts von Entscheidungsträgern konfrontiert wird, auf das er keine Einflusschance erkennen kann, sind Politikverdrossenheit und Wahlabstinenz die logische (wenn auch nicht die richtige) Folge.

Der demokratische und soziale Bundesstaat ist das politische Gehäuse, in dem der Bürger zugleich seine individuelle und politische Freiheit und seine innere, äußere und soziale Sicherheit garantiert findet. Ein Staat, der seine Aufgaben effektiver und schneller erledigen kann, der sich auf geänderte Rahmenbedingungen flexibler einstellen und sich im internationalen Spiel der Kräfte erfolgreich zur Geltung bringen kann, ist darum ein Gewinn auch für seine Bürger, die davon abhängen. Auch insofern ist eine Föderalismus-

reform, die Blockaden und Verflechtungen abbaut und Handlungsfähigkeit und Verantwortlichkeit herstellt, eine Reform für die Bürger.

Sechster Gewinner: Die Wirtschaft

Die Bürger in ihrer Kapazität als wirtschaftende Subjekte sind der wichtigste Teil der Wirtschaft. Auch und gerade in dieser Rolle sind sie auf eine effektive politische Ordnung angewiesen. Die mit der Föderalismusreform in Gang gebrachte große Staatsreform ist darum ein zentraler Baustein der Reform der Deutschland-AG. Die Politik der großen Koalition, die leider vielen vieles zumuten muss, beginnt mit den unbequemen Reformen also vor der eigenen Haustür, bei der politischen Ordnung selber.

Wichtig aus der Sicht der Wirtschaft ist, dass die Gestaltungskraft und Eigeninitiative der kleineren staatlichen Einheiten durch die Reform nicht unerheblich gestärkt wird, ohne die Einheit des Rechts- und Wirtschaftsraumes zu tangieren. Erstmals erkennt die Verfassung beispielsweise an, dass das Bürgerliche Recht künftig ohne besondere Prüfung der Erforderlichkeit Sache des Bundesgesetzgebers ist. Zugleich verzichtet es aber auch darauf, die Einzelheiten des Gaststättenrechts, des Ladenschlusses oder des Messerechts, die ebenso gut von Land geregelt werden können, dem nationalen Gesetzgeber vorzubehalten.

Die von Stimmen in der Wirtschaftswissenschaft immer wieder geforderte Übertragung der Prinzipien des Wettbewerbs auf die föderale Ordnung bleibt dagegen vorerst aus. Zu groß waren die Einwände und Widerstände derjenigen, die sich wegen ungleich schlechterer Startbedingungen nicht viel von einem Wettbewerbsföderalismus versprechen (können). Zu groß auch die Zweifel, ob es wirklich eine gute Idee ist, die Funktionsmechanismen der ökonomischen Sphäre auf die staatliche Sphäre übertragen zu wollen (was umgekehrt ja bereits in allen Versuchen von Vergesellschaftung und Demokratisierung der Wirtschaft gescheitert und widerlegt ist). Alle Ansätze zur Regionalisierung der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sind in der zurückliegenden Föderalismusdiskussion gescheitert. Bezüglich der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen und der Einbeziehung von Wettbewerbs- und Belohnungselementen bleibt die für diese Wahlperiode vereinbarte Föderalismusdiskussion II abzuwarten.

Wenn künftig das in den vergangenen Jahrzehnten auf den verschiedenen staatlichen Ebenen entstandene Umweltrecht in einer zusammenhängenden systematischen Kodifikation eines Bundes-Umweltgesetzbuchs mit einheitlichen Verfahrensstandards und integrierter Vorhabengenehmigung geregelt ist, dann wissen alle woran sie sind – selbst wenn in einigen Ländern spezifische Regelungen ihrer bestehen-

den Landesnaturschutzgesetze möglicherweise als abweichendes Recht fortgetragen werden mögen.

Siebter Gewinner: Die Mahner

Die eigentlichen Gewinner aber sind die Mahner und Warner. Selten seit den Debatten um die Einführung des Euro und den Übergang zur freien Marktwirtschaft im Jahre 1948 hatten sie eine solche Konjunktur wie heute. Auch ein gesunder Strukturkonservatismus gehört zur offenen Gesellschaft und hat als Übereilungsschutz durchaus heilsame Wirkung – aber nur, wenn er nicht im Ergebnis jede grundlegende Reform verhindert und eine Gesellschaft anpassungsunfähig, unübersichtlich und starr macht.

Darum muss die Föderalismusreform kommen – trotz aller Bedenken Einzelner an Einzellern.



Joachim Wieland*

Die Bundesstaatsreform – wer sind die Gewinner, wer sind die Verlierer?

Die Bemühungen um eine Modernisierung des Bundesstaates nehmen in Deutschland eine konkrete Gestalt an. Gesetzentwürfe der Koalitionsfraktionen für eine umfangreiche Verfassungsänderung und für ein Begleitgesetz liegen vor. Bundestag und Bundesrat haben seit dem 15. Mai 2006 gemeinsame Anhörungen von Experten zu den Entwürfen abgehalten. Noch vor der Sommerpause soll das Parlament die Neuregelung verabschieden. Auch wenn die Reform der bundesstaatlichen Willensbildung als Kompromiss zwischen Bund und Ländern, zwischen Parlamenten und Regierungen sowie zwischen den politischen Parteien, aber auch zwischen großen und kleinen Ländern und innerhalb der Parteien gefunden wurde und in einzelnen Fragen noch umkämpft ist, lassen sich doch Gewinner und Verlierer identifizieren. Maßstab ist der Gewinn oder Verlust an politischer Gestaltungsmacht.

Der Bund gewinnt vor allem Gesetzgebungskompetenzen. Das gilt zunächst für seine ausschließliche Gesetzgebung, die um eine ganze Reihe von Gegenständen ergänzt wird: Melde- und Ausweiswesen, Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland, Terrorismusbekämpfung, Waffen- und Sprengstoffrecht, Versorgung der Kriegsoffer und Atomrecht (Art. 74 Abs. 1 GG n. F.). Weit gewichtiger ist der Wegfall der Erforderlichkeitsklausel für weite Teile der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Bislang hat der Bund hier nur das Gesetzgebungsrecht, »wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.« Diese Regelung war 1994 zur Stärkung der Gesetzgebungsbe-

* Prof. Dr. Joachim Wieland ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt.

fugnisse der Länder verschärft worden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit einiger zeitlicher Verzögerung in den letzten Jahren aufgrund dieser Verfassungsänderung in mehreren Entscheidungen (Altenpflege, Juniorprofessur und Studiengebühren) an die Erforderlichkeit des Erlasses von Bundesgesetzen wesentlich höhere Anforderungen gestellt als früher. So hat das Gericht ein Eingreifen des Bundesgesetzgebers als erforderlich bezeichnet, wenn gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entstehe. Von dieser hohen Hürde wäre der Bundesgesetzgeber durch den geplanten Wegfall des Erforderlichkeitsgebots für den den größeren Teil der zur konkurrierenden Gesetzgebung gehörenden Gegenstände zukünftig befreit. In der Folge werden diese Bereiche der formell konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in der Staatspraxis in seine ausschließliche Gesetzgebungshoheit fallen. Weiter gestärkt wird der Bundesgesetzgeber dadurch, dass zwar seine gegenwärtige Rahmengesetzgebungskompetenz entfallen soll. Deren Gegenstände werden aber im Wesentlichen in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes überführt. Das eröffnet ihm die Möglichkeit zur vollständigen Normierung von Bereichen, für die er bislang nur einen Rahmen vorgeben darf. Nimmt man die Ergänzungen der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung zusammen, so erweitern sich die Gestaltungsbefugnisse des Bundesgesetzgebers erheblich.

Dem stehen zwar ebenfalls beachtliche, aber weniger weit reichende Machtzuwächse der Landesgesetzgeber gegenüber. Sie dürfen in den Feldern, die von der Rahmen- in die konkurrierende Gesetzgebung transferiert werden, in Zukunft abweichende Regelungen erlassen. Das kann die Macht der Landesparlamente stärken, wenn sie von der neuen Möglichkeit Gebrauch machen. Ebenso wirkt die Verlagerung einiger Gegenstände aus der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes in die Gesetzgebungshoheit der Länder: Vollzug der Untersuchungshaft, Gebühren der Notare, Ladenschluss, Gaststätten, Spielhallen, Messen, Ausstellungen sowie Märkte, Flurbereinigung und landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr. Auch werden die Landesgesetzgeber künftig allein die Besoldung sowie Versorgung und das Laufbahnrecht ihrer Beamten und Richter verantwortlich sein, die bislang in die Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes fallen. Schließlich wird die Macht der Landesparlamente auch dadurch steigen, dass sie zukünftig abweichende Regelungen treffen dürfen, wenn der Bundesgesetzgeber im Regelfall der Bundesaufsichtsverwaltung die Einrichtung der Landesbehörden oder das Verwaltungsverfahren beschließt. Gegenwärtig bedarf der Bund für derartige Regelungen zwar die Zustimmung des Bundesrates, sie sind für die einzelnen Länder aber verbindlich. Damit gewinnen die Landesparlamente zwar nicht ebenso viel Macht hinzu wie der Bundestag. Sie dürften aber in der Staatspraxis im Ergebnis gestärkt aus der Reform hervorgehen.

Verlierer der Reform werden in gewissem Umfang die Ministerpräsidenten der Länder und ihre Regierungen sein. Ihnen wird die Bühne Bundesrat nur noch in weniger Fällen als gegenwärtig offen stehen. Wegfallen wird vor allem das Zustimmungserfordernis für Normierungen der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens, das gegenwärtig die bedeutendste Grundlage für die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung ist (Art. 84 Abs. 1 GG). An seine Stelle tritt ein neuer Zustimmungstatbestand in Art. 104a Abs. 4 GG n. F. Er greift ein, wenn Bundesgesetzliche Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen. Zwar sind die Auswirkungen dieser Verfassungsänderungen schwer in Zahlen einzuschätzen. Vieles wird von der Ausgestaltung künftiger Bundesgesetze abhängen. Die Prognose, dass sich die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze ungefähr halbieren wird, scheint jedoch vertretbar. In diesem Umfang treten Elemente des Gestaltungsföderalismus an die Stelle des im Laufe der Zeit gewachsenen Beteiligungsföderalismus.

Eindeutige Gewinner der Reform werden schließlich die Kommunen sein. Der Bund darf ihnen in Zukunft keine Aufgaben mehr übertragen. Das muss er den Ländern überlassen. Die aber sind durch das in den Landesverfassungen verankerte Konnexitätsprinzip verpflichtet, den Kommunen die entstehenden Mehrkosten zu erstatten. Einen solchen Kostenersatz haben die Kommunen bislang vom Bund nicht erhalten, weil es keine direkten Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und ihnen gibt. Vielmehr gelten die Kommunen auch in dieser Hinsicht als Teil der Länder (Art. 106 Abs. 9 GG).

Größter Gewinner der Bundesstaatsreform werden aber die Bürgerinnen und Bürger sein. Sie werden nach der Neuordnung der Gesetzgebungsbefugnisse besser beurteilen können, wer für welche Regelung verantwortlich ist. Auch werden sie weniger Politikblockaden im Bundesrat erleben als in der Vergangenheit. Wahlsiege im Bund werden stärker als gegenwärtig zu der Politik führen, die eine siegreiche Partei oder Koalition verwirklichen will. Landtagswahlen werden an politischer Bedeutung gewinnen, weil die Landesparlamente Gestaltungsbefugnisse gewinnen. Negativ zu verbuchen ist allerdings, dass die unbedingt notwendige Modernisierung der Finanzverfassung noch aussteht. Sie muss dringend angepackt werden, auch wenn sie noch größere Schwierigkeiten bereiten wird als der erste Schritt der Bundesstaatsreform.