

Nr. 61

**Föderalismusreform –
Vor der Reform ist nach der Reform?
Eine erste Bilanz der Arbeit der
Bundesstaatskommission**

Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.)

Zukunftsforum Politik Nr. 61

Herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Michael Borchard/Udo Margedant (Hrsg.)

Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform?

**Eine erste Bilanz der Arbeit der
Bundesstaatskommission**

Redaktionelle Bearbeitung:

Jenny Kahlert

Konrad-Adenauer-Stiftung

Umschlaggestaltung: unique, Agentur für visuelle
Kommunikation, Köln

© 2004, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin

Alle Rechte vorbehalten

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der
Stiftung

Printed in Germany

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik
Deutschland.

ISBN 3-937731-25-3

Inhalt

Zusammenfassung	7
Die Bundesstaatskommission im Umfeld der Reformdiskussion <i>Michael Borchard/Udo Margedant</i>	9
„Landesrecht bricht Bundesrecht?“ Zum Stand der Diskussion über ein sogenanntes Zugriffsrecht der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes <i>Hans-Jörg Dietsche/Sven Hinterseh</i>	19
Reform der Finanzverfassung in Wechselwirkung zu Kompetenzverschiebungen bei der Gesetzgebung <i>Hans Hofmann</i>	37
Die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten <i>Annegret Eppler</i>	57
Föderalismusreform – eine Bilanz der Zwischenbilanz <i>Roland Sturm</i>	85
Autoren	99

Zusammenfassung

Das Erscheinungsbild des deutschen Bundesstaates beschäftigt seit mehreren Jahren intensiv Wissenschaft und Politik. Viele Reformkonzepte wurden seitens der politischen Akteure in Bund und Ländern, der Verbände, politischen und anderen Stiftungen sowie der Wissenschaft vorgelegt. Diese Konzepte, zu denen auch die Konrad-Adenauer-Stiftung mit ihrem Projekt „Föderalismusreform“ beigetragen hat, stimmen darin überein, dass die föderale Ordnung dringend reformiert werden muss. Vor einem Jahr wurde die Bundesstaatskommission eingesetzt, die Vorschläge zur Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit, zur eindeutigen Zuordnung von Verantwortlichkeiten und zur Effizienzsteigerung der Aufgabenerfüllung vorlegen soll. Der bisherige Beratungsverlauf ist wenig ermutigend. Es wäre jedoch ein Rückschlag für den Standort Deutschland, vor allem für die Zukunftsfähigkeit unserer politischen Ordnung, wenn keine grundlegende Reform zustande käme.

Vor diesem Hintergrund möchten wir in „Vor der Reform ist nach der Reform?“ eine erste, kritische Bilanz ziehen. Der Titel bringt die Sorge zum Ausdruck, dass die auch von den politischen Akteuren geforderte Revitalisierung des Föderalismus von der Kommission nicht in ausreichendem Maße umgesetzt werden könnte.

Die Schrift ist ein Zwischenruf und Aufruf zum Handeln. Sie enthält einerseits eine Bestandsaufnahme dessen, was in der Kommission bislang erreicht aber auch noch nicht erreicht wurde: Die drei Beiträge „Landesrecht bricht Bundesrecht? Zum Stand der Diskussion über ein sogenanntes Zugriffsrecht der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes“, „Reform der Finanzverfassung in Wechselwirkung zu Kompetenzverschiebungen bei der Gesetzgebung“ und „Die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten“ befassen sich mit zentralen Aspekten, ohne deren Lösung die beabsichtigte Föderalismusreform zum Scheitern verurteilt ist.

Andererseits möchte die Schrift auch Impulse für den weiteren Fortgang der Reformdiskussion geben. So setzt sich der Beitrag „Föderalismusreform – eine Bilanz der Zwischenbilanz“ mit der Frage auseinander, ob die Bundesstaatskommission nach dem bisherigen Diskussionsverlauf überhaupt ihrem Auftrag gerecht wird. Die im kollektiven Bewusstsein der deutschen Politik und der deutschen Öffentlichkeit fest verankerte Verbindung von Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und Föderalismus ist unter den gegebenen Umständen eines politikverflochtenen Staates, der vielfältige politische Lösungen nahezu unmöglich macht, ein diskussionswürdiges Postulat. Die verhängnisvolle egalitäre Föderalismuskultur ist nicht mit einigen kosmetischen Veränderungen der Kompetenzordnung der verschiedenen politischen Ebenen aufzubrechen.

Das Ziel muss eine föderale Ordnung sein, die den Wettbewerb um politische Lösungen möglich macht. Eine Steigerung der Effizienz kann nur erreicht werden, wenn die Kommission Ergebnisse vorlegt, die sowohl die Stellung des Bundes als auch der Länder im föderalen Gefüge durch eindeutige Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen stärken, die die Wechselwirkung von Kompetenzverschiebungen bei der Gesetzgebung mit der Finanzverfassung berücksichtigen und die insgesamt einem bürgernäheren Staat förderlich sind.

Die Kommission droht aber auf einem weiteren Feld zu versagen, indem sie die Chance verspielt, die demokratischen Potentiale des deutschen Föderalismus im Bewusstsein der Öffentlichkeit stärker zu verankern. Weiterhin besteht Handlungsbedarf, weil die Bundesstaatskommission nicht in ausreichendem Maße ihre Themen in die Öffentlichkeit trägt.

„Vor der Reform ist nach der Reform?“ möchte informieren, die hochkomplexen Zusammenhänge der Föderalismusreform darstellen sowie Anregungen für die Arbeit der Bundesstaatskommission und für die öffentliche Diskussion geben.

Die Bundesstaatskommission im Umfeld der Reformdiskussion

Michael Borchard/Udo Margedant

„Der Föderalismus als Eckpfeiler der Demokratie ist aus dem Gleichmaß, aus der Symmetrie geraten“. Diese Aussage des Bundesratspräsidenten Dieter Althaus anlässlich der konstituierenden Sitzung der Bundesstaatskommission am 7. November 2003 charakterisiert präzise die Problemlage, die seit mehreren Jahren Wissenschaft und Politik beschäftigt.

Merkmale des deutschen Föderalismus

Von keiner Seite wird in der Diskussion in Frage gestellt, dass der Föderalismus ein Eckpfeiler unserer demokratischen Ordnung ist. Die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern hat maßgeblich dazu beigetragen, politische Macht zu begrenzen und Machtausübung zu kontrollieren. Der Föderalismus befördert damit idealiter in größtmöglichem Maße die politischen Teilhabrechte der Bürgerinnen und Bürger. Eine wesentliche Stärke föderaler Ordnung liegt darin, dass politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderungen flexibel bewältigt werden können. Die grundsätzliche Vielfalt befördert politisches Lernen und die Suche nach den besten Möglichkeiten für Problemlösungen. Funktioniert eine föderale Ordnung gut, dann organisiert sie auch effizient gesellschaftliche Lernprozesse. Die Bürger testen sozusagen gleichzeitig unterschiedliche Lösungsvorschläge für gesellschaftliche Herausforderungen.

Die föderale Ordnung ist prinzipiell flexibler als andere politische Ordnungssysteme, zumal sie alleine wegen der Möglichkeit regi-

onalen Handelns Vielfalt konstituiert. Regionale und kommunale Repräsentation sichert nicht nur die Demokratie sondern schafft zugleich Bürgernähe. Diese Vorteile des Föderalismus kommen aber nur dann zum Tragen, wenn die zentrale Gestaltungsfrage einer bundesstaatlichen Ordnung richtig beantwortet ist: Welche Ebene übernimmt welche Aufgaben und trägt dafür auch die politische Verantwortung, damit den Interessen der Bürgerinnen und Bürger am besten Rechnung getragen wird?

An der Beantwortung dieser Frage setzt die Kritik am gegenwärtigen Erscheinungsbild des deutschen Föderalismus ein. Die politischen Prozesse sind in zunehmendem Maße undurchschaubar geworden. Aus der Sicht des Bürgers werden politische Entscheidungen ohne klare Zuordnung von Verantwortung und damit für ihn weitgehend anonym getroffen. Der Bürger erfährt den Staat als ein unübersichtliches, ihm fernes Gebilde, dessen Zuständigkeiten zunehmen und der regulierend in alle Lebensbereiche eingreift. Ein solcher Staat ist undurchschaubar, wenn die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf allen politischen Ebenen ineinander verflochten sind. Er ist damit zugleich bürgerfern.

Dass am Erscheinungsbild des deutschen Föderalismus seit Langem Kritik geübt wird, hat seine Ursachen auch in den spezifischen Merkmalen dieses Bundesstaates, der zu keiner Zeit am Ideal einer eindeutigen Aufgabentrennung der Bundes- und Landesebene für die einzelnen Politikfelder orientiert war. Vielmehr war bereits in den Verfassungen von 1871 und 1919 als Grundelement des deutschen Bundesstaatsmodells die gesamtstaatliche Kooperation durch Aufteilung in Gesetzgebungskompetenzen einerseits und Verwaltungs- bzw. Vollzugskompetenzen andererseits verankert. Auch die Konstruktionsprinzipien des Grundgesetzes verpflichten Bund und Länder zur engen Zusammenarbeit bei einer Vielzahl staatlicher Aufgaben und Kompetenzen. Diese

Kooperation hat sich in der geschichtlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland seit den fünfziger Jahren zunehmend verstärkt. Eine markante Zäsur bildet die Verfassungsreform von 1969, die dem Bund die Kompetenz eingeräumt hat, die Länder auf eine einheitliche Linie in der Konjunktur- und Haushaltspolitik zu verpflichten. Sozusagen als Kompensation haben die Länder über den Bundesrat weitgehende Zustimmungsrechte erhalten. So können die Länder(exekutiven) über den Bundesrat, der gegenwärtig über 60 Prozent aller Bundesgesetze zustimmen muss, Kompetenzverluste ausgleichen. Verlierer dieser Verflechtung der Entscheidungsstrukturen sind die Landesparlamente in ihrer Funktion als Gesetzgeber und Institution dezentraler politischer Verantwortung in der repräsentativen Demokratie. Der extensive Zugriff des Bundes auf die Materien der konkurrierenden Gesetzgebung unter Berufung auf „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ und „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ (Art. 72. Abs. GG) haben zu einem Autonomieverlust der Länder geführt. Der Beteiligungsföderalismus hat zunehmend ursprüngliche Kompetenzen der Länder auf den Bund verlagert. Aber auch in den Bereichen, die in der Kompetenz der Länder geblieben sind, hat sich die Einflussnahme des Bundes verstärkt. Beides findet seinen Niederschlag auch in der Finanzordnung.

Die Wissenschaft hat früh Kritik an diesem deutschen Föderalismus geübt. Bereits 1962 sprach Konrad Hesse vom „unitarischen Einheitsstaat“, der wie es Heidrun Abromeit 1992 formuliert hat, ständig auf der Kippe zum „dezentralisierten Einheitsstaat“ stehe. Nachhaltig hat Fritz W. Scharpf mit seiner These von der „Politikverflechtungsfalle“ die Diskussion befruchtet. Er konstatiert drei Hauptschwächen: die Möglichkeiten parteipolitischer Blockaden, die generelle Schwerfälligkeit und Intransparenz bundespolitischer Entscheidungsspielräume und die eingeschränkten Handlungsspielräume der Landespolitik.

Leitbilder in der aktuellen Diskussion

Die gegenwärtige Reformdiskussion bewegt sich in einem breiten Spektrum zwischen Beteiligungsföderalismus einerseits und Wettbewerbsföderalismus andererseits. Die Verfechter eines kooperativen Föderalismus bzw. Beteiligungsföderalismus stützen ihre Argumentation darauf, dass sie gleichwertige Lebensverhältnisse als ein „grundlegendes Leitbild des Grundgesetzes“ ansehen. Die Solidarität der Länder untereinander und daraus abgeleitete finanzielle Ausgleichsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse seien wichtiger als der Wettbewerb der Länder um beste politische Problemlösungen. Sie verweisen darauf, dass die Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus durchaus positive Züge habe; denn politische Konflikte würden gedämpft, die politisch Handelnden zu einer Politik der Mäßigung und des Ausgleichs veranlasst und politischer Konsens herbeigeführt.

Die Vertreter eines Wettbewerbsföderalismus berufen sich auf die Offenheit des Grundgesetzes für vielgestaltige rechtliche Regelungen in den Ländern. Sie streben eine Entflechtung der bundesstaatlichen Ordnung mit dem Ziel an, die Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzen der Länder und damit auch der Landtage zu stärken. Neben Entflechtung wird ein Mehr an Autonomie, Subsidiarität sowie Wettbewerb gefordert. Mehr Autonomie beinhaltet, mehr politische Entscheidungen auf Länder und Kommunen zu übertragen. Die Anhänger des Wettbewerbsföderalismus treten nachdrücklich deshalb auch für die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ein, also die Übertragung von Verantwortung auf möglichst kleine politische Einheiten, weil dezentrale politische Entscheidungen demokratiefördernd und bürgernah sind. Wettbewerb wird verstanden als Konkurrenz um politische Lösungen. Im Beteiligungsföderalismus sehen sie ein wesentliches Hindernis grundlegender Reformen, da jener allenfalls Anpassun-

gen im Rahmen des Gegebenen zulasse. Statt Autonomie, Vielfalt und Wettbewerb fördere der Beteiligungs föderalismus Homogenität und Unbeweglichkeit.

Erste Grundgedanken des Konzepts eines Wettbewerbs föderalismus finden sich in mehreren Reformvorschlägen, die von der Friedrich-Naumann-Stiftung ab Herbst 1997 in ihren fünf Föderalismus-Manifesten unterbreitet wurden. Grundlegend sind die Forderungen nach strikter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, Transparenz und klaren Verantwortlichkeiten in den politischen Prozessen und damit Bürgernähe und Eigenverantwortlichkeit. Die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung unterstützt die Reformaktivitäten in Bayern, welche die Notwendigkeit von mehr Wettbewerb betonen, eine klare Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern fordern und für eine Stärkung der Länder eintreten.

Das neue Leitbild eines wettbewerbsorientierten Föderalismus wird in jüngster Zeit vor allem durch die CDU und ihr nahestehende Einrichtungen propagiert. Die Präsidiumskommission „Spielraum für kleine Einheiten“ tritt in ihrem Reformkonzept „Starke Bürger – Starker Staat“ nachdrücklich auch für die Durchsetzung des Konnexitätsprinzips ein. Das „Berliner Programm zur Reform des Föderalismus“, das der Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ) am 13. Juni 2003 beschlossen hat, nennt konkrete Reformmaßnahmen, die zur Wiederherstellung der politischen Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern, zur Schaffung von klaren Verantwortlichkeiten und zu berechenbaren Verhältnissen im Finanzsektor führen sollen. Neben der Neuaufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten wird gefordert, dass sich die Länder aus ihrer Mitgestaltung von Bundesrecht über den Bundesrat zurückziehen, die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder gestärkt werden, den Ländern größerer Spielraum im Bereich der Verwaltung bei der Ausführung von

Bundesrecht eingeräumt wird und die Finanzverfassung grundlegend neugeordnet entflochten wird. Das Reformkonzept der Konrad-Adenauer-Stiftung, das im Rahmen eines langfristig angelegten Projekt entwickelt wurde, geht vom Grundgedanken eines bürgernahen Bundesstaates aus, der die Rechte des Bürgers und der kleinen Einheiten in möglichst hohem Maße schützt. „Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat“ beinhaltet nach den Intentionen des Konzepts, dass in aufeinander aufbauenden Reformschritten eine föderale Ordnung angestrebt wird, in der die Staatsaufgaben den verschiedenen staatlichen Ebenen eindeutig zugeordnet sind, die hoch komplexen Gesetzgebungsverfahren und die Steuerverteilung so einfach und transparent geregelt sind, dass sie für den Bürger verständlich sind.

Stand der Reformdiskussion

In der wissenschaftlichen wie in der politischen Diskussion besteht weitgehende Übereinstimmung darin, dass zur Bewältigung dringender Zukunftsfragen Reformen des föderalen Gefüges unbedingt erforderlich seien. Dissens herrscht darüber, in welche Richtung und wie weit die Reformmaßnahmen gehen sollten. Vorschlägen zur Zentralisierung von Aufgaben, wie sie insbesondere von verschiedenen Bundesministerien und Verbänden vorgebracht werden, steht die Forderung nach einer Stärkung der Länder gegenüber, die neben einzelnen Landesregierungen nachdrücklich von den Landtagen geäußert wird.

Der von den deutschen Landesparlamenten im März 2003 in Lübeck einberufene Konvent ist ein einmaliger Schritt in der deutschen Parlaments- und Föderalismusgeschichte. Neu ist dabei die Methode, alle parlamentarischen Kräfte auf Landesebene, d.h. alle in den Landtagen vertretenen Fraktionen, in den Konvent einzu beziehen. In der Lübecker Erklärung bringen die Parlamentarier

zum Ausdruck, dass sie die Föderalismusreform nicht mehr der Bundesebene und den im Bundesrat vertretenen Länderexekutiven allein überlassen wollen. Die Landesparlamentarier fordern alte Kompetenzen zurück, neue Zuständigkeiten hinzu sowie eigene Verfügung über Finanzen. Die Methode der Repräsentanz aller parlamentarischen Kräfte auf Landesebene verfolgen auch die Landesparlamentarier, die der Bundesstaatskommission als beratende Mitglieder angehören.

Eine neue Dimension hat die Föderalismusreformdiskussion auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene mit der Stiftungsallianz „Bürgerlicher Bundesstaat“ erlangt, zu der sich die politischen Stiftungen, die den im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen nahe stehen – Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hans-Seidel-Stiftung –, sowie drei parteiunabhängige Stiftungen – Bertelsmann Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung und Stiftung Marktwirtschaft – zusammengeschlossen haben. Mit dem Anspruch „Handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformschritte“ möchte die Stiftungsallianz parteiübergreifend die politische Debatte als Impulsgeber und zivilgesellschaftliches Forum begleiten. In dieser Allianz sind die Stiftungen vertreten, die sich seit längerem intensiv mit Fragen der Zukunftsfähigkeit unseres Gemeinwesens befassen. In ihren Reformüberlegungen für einen bürgernahen Bundesstaat orientieren sich die Stiftungen an fünf übergreifenden Zielen: klare Zurechenbarkeit politischer Verantwortung durch Subsidiarität und Konnexität bei der Erfüllung und Finanzierung der Aufgaben von Kommunen, Ländern und Bund; größtmögliche Transparenz politischer Entscheidungsprozesse; verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten auf allen föderalen Ebenen; Stärkung der Entscheidungsfähigkeit; ausgewogenes Verhältnis von notwendiger Solidarität und Leistungsanreizen für föderalen Wettbewerb um die beste politische Lösung.

Die Bundesstaatskommission

Vor diesem Hintergrund gestaltet sich die Arbeit der Bundesstaatskommission als ein schwieriges Unterfangen. Der „Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (Bundesstaatskommission) sind diverse Initiativen der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) sowie Reformüberlegungen der Bundesregierung vorangegangen. Bereits 1998 hat die MPK die „umfassende Überprüfung mit dem Ziel der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ auf ihre Tagesordnung gesetzt. Von der Aufgabenverteilung und Entflechtung der Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung über die Stärkung der autonomen Gestaltungsmacht der Länder, die konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips und die Entflechtung bei der Finanzierungsverantwortung, die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bis hin zur Frage der Länderneugliederung sollte diese Modernisierung ein Spektrum miteinander vernetzter Bereiche umfassen. Am 18. Juni 2001 hat der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement in seiner Rede „Verantwortung – Entscheidungsfähigkeit – Transparenz. Gedanken zur Modernisierung des Föderalismus in Deutschland“ im Bundesrat betont, dass die Ministerpräsidenten sich über einen verbindlichen Fahrplan zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen weitgehend einig seien. Im März 2002 hat die MPK beschlossen, dass im Zuge der Neugestaltung der föderativen Aufgabenteilung und der Finanzbeziehungen nach 2004 die Aufteilung der „nationalen Kofinanzierung“ (Mischfinanzierung) zwischen Bund und Ländern zu überprüfen sei.

Am 16./17. Oktober 2003 haben Bundestag und Bundesrat den Beschluss gefasst, die Bundesstaatskommission einzusetzen, die paritätisch mit jeweils 16 Repräsentanten aus Bundestag und Bundesrat zusammengesetzt ist und von 12 Sachverständigen un-

terstützt wird. Hinzu kommen zehn beratende Mitglieder, die von den Landtagen und der Bundesregierung benannt wurden, und als ständige Gäste die kommunalen Spitzenverbände. Ergebnisse der Arbeit dieser Kommission kommen nur mit jeweiliger Zweidrittel-Mehrheit zustande.

Die Bundesstaatskommission hat den Auftrag, Vorschläge mit dem Ziel zu erarbeiten, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Insbesondere soll sie die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes sowie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern überprüfen. An diesem Auftrag wird die Arbeit der Kommission zu bemessen sein. Zu analysieren wird aber auch sein, ob und in welchem Umfang die Reformvorstellungen der Landesparlamente und die Erwartungen des zivilgesellschaftlichen Forums „Bürgernaher Bundesstaat“ ihren Niederschlag finden. Darüber hinaus ist dann auch zu bewerten, in welchem Maße die politischen Akteure ihre Vorstellungen in der Kommission durchsetzen konnten.

„Landesrecht bricht Bundesrecht?“

Zum Stand der Diskussion über ein sogenanntes Zugriffsrecht der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes

Hans-Jörg Dietsche/Sven Hinterseh

1. Einführung

Als Ausgangspunkt der gegenwärtigen Bemühungen um eine Reform des deutschen föderalen Systems in der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, kurz: Bundesstaatskommission, dürfte der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) vom 27. März 2003 anzusehen sein¹. Mit diesem traten die Ministerpräsidenten nach einer langen Koordinierungsphase mit der Forderung nach einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen an die Öffentlichkeit. In dem Beschluss ist bereits ein „Zugriffsrecht“ der Länder auf bestimmte, ansonsten dem Bundesgesetzgeber zugeordnete Gesetzgebungsmaterien als der zentrale Vorschlag für die geplante Erneuerung des föderalen Systems vorgesehen. Ferner er-

1 Mit ihrem Beschluss vom 27. März 2003 haben die Ministerpräsidenten ihre Vorstellungen für eine Neuordnung der föderalen Ordnung in Deutschland formuliert. Der Bund hat am 9. April 2003 mit einem Positionspapier geantwortet. Im Kontext einer allgemeinen Reformdiskussion in der deutschen Öffentlichkeit haben diese Positionierungen eine grundsätzliche Debatte über den deutschen Föderalismus eröffnet, in deren Verlauf der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, Franz Müntefering, mit seinem Schreiben an die Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag vom 8. Juli 2003 die Einsetzung der „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (Bundesstaatskommission) anregte.

hoben die Ministerpräsidenten die Forderung nach einer Abschaffung der Rahmengesetzgebung, da diese sich insgesamt nicht bewährt und den Bund nicht daran gehindert habe, bis ins Detail gehende Regelungen zu erlassen. Stattdessen sollten die Kompetenztitel des Art. 75 GG neu zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Insbesondere sollten das Recht des öffentlichen Dienstes (unbeschadet Art. 74a GG), die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens sowie die Bereiche Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftsschutz, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 GG überführt werden. Gleichzeitig soll den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden, auf das entsprechende Bundesrecht „zuzugreifen“ und dieses ganz oder teilweise durch eigene Regelungen zu ersetzen². Der Bund hat seinerseits auf diesen MPK-Beschluss am 9. April 2003 mit einem Positionspapier aus dem Kanzleramt reagiert, darin aber die geforderten Zugriffsrechte nicht thematisiert³. Auch die zu dieser Zeit vorgelegten Positi-

2 R. Hrbek/A. Eppler (Hrsg.), Deutschland vor der Föderalismus-Reform, Eine Dokumentation, Nov. 2003, S. 26 ff. (Beschluss der MPK v. 27. März 2003, Gliederungspunkt 2 und 2.1). Diese Position hat die MPK mit ihrem Positionspapier v. 16. Mai 2004 bekräftigt und um die Forderung nach einem Zugriffsrecht auf Verfahrensregelungen des Bundes erweitert (vgl. Bundesstaatskommission, Kommissionsdrucksache 0045, Gliederungspunkte 1 u. 2).

3 Das Positionspapier des Bundes (vgl. R. Hrbek/A. Eppler a.a.O., S. 32 ff.) sieht auch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung vor, da sie „zur Zweistufigkeit hintereinander geschalteter Rechtsetzungsverfahren in Bund und Ländern“ zwingt, im europäischen Rechtsraum zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung von EU-Vorgaben führe und somit nicht mehr zeitgemäß sei. Der Bund will die Kompetenzen neu zuordnen und bietet den Ländern die Übertragung der Zuständigkeit z.B. für Presserecht, Berufsausübungsregelungen im Notariatswesen, Jagdwesen sowie lokale Freizeitlärmbekämpfung an. Auch bietet der Bund an, verstärkt Öffnungsklauseln für die Ländergesetzgebung in Bundesgesetze einzufügen, wogegen dann Zustimmungserfordernisse im Bundesrat entfallen sollen.

onspapiere der politischen Parteien nennen ein Zugriffsrecht nicht⁴.

Im Verlaufe der Beratungen der Bundesstaatskommission wurde deutlich, dass einer Neuformulierung insbesondere des Art. 84 Abs. 1 GG bei dem Vorhaben, eine Entflechtung der verschiedenen staatlichen Ebenen zu erreichen, eine Schlüsselfunktion zukommen würde⁵. Schnell war auch der Gedanke eines Zugriffsrechts für die Länder im Bereich des Verfahrensrechts geboren. Seitdem wird das Zugriffsrecht in zwei Varianten diskutiert: als Zugriffsrecht der Länder auf Verfahrensrecht des Bundes für die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder gemäß Art. 84 Abs. 1 GG, sowie als materielles Zugriffsrecht auf materiellrechtliche Regelungen des Bundes. Die Länder haben sich auf die Einführung des Zugriffsrechts in beiden Varianten festgelegt und einen entsprechenden Beschluss auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Mai 2004 gefasst⁶.

4 Hier ist zunächst das detaillierte „Berliner Programm zur Reform des Föderalismus“ des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ) vom 23. Juni 2003 zu nennen (vgl. R. Hrbek/A. Eppler a.a.O., S. 65 ff.), das einen kompletten Gesetzentwurf für eine Grundgesetz-Reform unter weitgehender Trennung der Kompetenzen vorlegt. Von der SPD stammt das Papier „Stärkung des Föderalismus – Verringerung des Blockadepotenzials des Bundesrates“ des parlamentarischen Geschäftsführers Wilhelm Schmidt vom Juli 2003; von Bündnis 90/Die Grünen das Papier „Föderalismusreform: Verkrustungen aufbrechen und klare Verantwortlichkeiten festlegen“ vom 8. August 2003, und von FDP-Seite das Papier von Guido Westerwelle „Reformen für die Reformpolitik. Vorschläge zur Erneuerung des demokratischen Systems“ vom 31. Juli 2003.

5 Vgl. etwa W. Gerhards, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 175 f.

6 Vgl. Bundesstaatskommission, Kommissionsdrucksache 0045, Gliederungspunkte 1 u. 2 „Die Länder sind bereit, auf beachtliche Mitwirkungstatbestände im Bundesrat zu verzichten, - wenn der Bund (...)“

Bereits im Frühjahr 2004 zeichnete es sich ab, dass der ursprüngliche Zeitplan der Bundesstaatskommission, wonach die Arbeiten bereits im Sommer 2004 abgeschlossen sein sollten, aufgrund der Komplexität der Themen nicht einzuhalten sein würde. Die Kommission gab sich daraufhin im Mai 2004 eine neue Arbeitsstruktur. Sieben Projektgruppen wurden eingesetzt, um in ausgewählten Themenfeldern Lösungsvorschläge vorzubereiten. Die Projektgruppe 1 bearbeitet seit dem 10. Juni 2004 die Themenbereiche zu Art. 84 Abs. 1 GG, die Frage der materiellen Zugriffsrechte der Länder sowie den europarechtlichen Teil zu Art. 23 GG.

2. Der Zugriffsgedanke

Der Gedanke eines „Zugriffsrechts“⁷ der Länder auf bundesgesetzliche Regelungen ist nicht neu, Vorschläge in diese Richtung wurden bereits in frühere Verfassungsdebatten eingebracht. Kurz nach der ersten großen Reform des Grundgesetzes von 1969 veröffentlichte der Vorsitzende des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Carl Otto Lenz, Überlegungen bezüglich ei-

den Ländern ein Zugriffsrecht auf von ihm geschaffene Verfahrensregelungen einräumt (..)

7 Es wird vorliegend die durch das MPK-Papier als Arbeitstitel geprägte Bezeichnung „Zugriffsrecht“ beibehalten. Genauso wie die Bandbreite der Vorschläge zu seiner konkreten Ausgestaltung des „Zugriffsrechts“ variiert auch die Terminologie: in der Bundesstaatskommission ist z.T. auch von einer „Parallelgesetzgebung“, „Leitgesetzgebung“ oder „Auffanggesetzgebung“ die Rede, daneben tauchen noch andere Bezeichnung auf, wie „Rückholverfahren“, „Vorranggesetzgebung“, „negative konkurrierende Gesetzgebung“ oder „konkurrierende Gesetzgebung mit Widerspruchsrecht“.

nes „Rückholverfahrens“⁸. Dieses sollte einem Land unter bestimmten Voraussetzungen erlauben, einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, der bundeseinheitlich geregelt ist, wieder selbstständig zu regeln. Danach sollte der Landtag ein entsprechendes Gesetz beschließen können, das wirksam wird, sofern Bundestag und Bundesrat nicht binnen einer Frist widersprechen. Dieses Rückholverfahren der Länder war aber nur als ein Teil einer Neuordnung des gesamten Gesetzgebungsverfahrens konzipiert, da im Gegenzug der Bund ein Initiativrecht auf dem Gebiet der Landesgesetzgebung erhalten sollte⁹. Konkret wurde der Zugriffsgedanke im Vorschlag des hamburgischen Senators Heinsen in der Enquetekommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages von 1976, der sich in einem Sondervotum im Abschlussbericht der Kommission für die Einführung eines „Zugriffsrechts“ aussprach¹⁰. Hiernach sollten die ~~Länderparlamente~~ die Möglichkeit erhalten, Regelungen des

8 C. O. Lenz: Modelle zur Weiterentwicklung des föderativen Systems, in: Zeitschrift für Politik, 1970, Heft 2, S.138ff

9 Die Bundesregierung sollte Initiativen auf dem Gebiet der Landesgesetzgebung machen können, denen dann der Bundesrat und die Mehrheit der Landtage zustimmen sollten (Lenz begründet dies mit dem „Präzedenzfall“ der Verabschiedung des Grundgesetzes durch eine Zweidrittelmehrheit der Landtage). Mit diesem Verfahren würde aber – was Lenz selbst als Nachteil einräumt - dreierlei Recht geschaffen: bundeseinheitliches Bundesrecht, bundeseinheitliches - „allgemeines“ - Landesrecht und ländereigenes - „partikulares“ – Landesrecht; und dies teilweise noch zusätzlich mit der Möglichkeit einer „Rückholung“ durch die Länder. Vgl. C. O. Lenz a.a.O. S.140 f.

10 Hierauf weist F. W. Scharpf als Sachverständiger der Bundesstaatskommission in seiner Stellungnahme hin (vgl. Kommissionsdrucksache 0007, S. 10). Vgl. auch ders.: „Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen, was kann man ändern?“, MPIfG Working Paper 99/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, April 1999, Gliederungspunkt 5 unter Bezug auf: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Teil II: Bund und Länder. Zur Sache 2/77, Presse- und Informationsamt des Deutschen Bundestages, Bonn 1977.

mente die Möglichkeit erhalten, Regelungen des Bundesrechts in den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung zu ändern, sofern der Bundestag nicht binnen drei Monaten widerspricht¹¹. Ähnliche Konstruktionen finden sich auch in aktuellen Reformkonzepten, so im Bericht einer Enquetekommission des Bayerischen Landtags vom März 2002. Hier wird für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine „Vorranggesetzgebung“ der Länder vorgeschlagen, wonach Länder bundesgesetzliche Regelungen durch Landesrecht ersetzen oder ergänzen können, wenn nicht der Bundestag binnen drei Monaten Einspruch einlegt. Jedoch soll der Einspruch auf Antrag des betreffenden Landes durch den Bundesrat zurückgewiesen werden können¹².

11 Der Heinsen-Vorschlag sah die Aufnahme eines Art. 72a ins Grundgesetz vor:

„(1) Abweichend von Artikel 72 Abs. 1 können die Länder im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesgesetzliche Regelung ersetzen oder ergänzen, wenn nicht der Bundestag innerhalb von drei Monaten nach Zuleitung Einspruch erhebt.

(2) Landesgesetze nach Absatz 1 werden dem Bundestag und der Bundesregierung durch den Präsidenten der Volksvertretung zugeleitet. Dabei sind die Vorschriften des Bundesrechts, von denen abgewichen wird oder die ergänzt werden, ausdrücklich zu nennen. Das Landesgesetz wird frühestens zwei Wochen nach Ablauf der in Absatz 1 genannten Frist wirksam.“

12 Die Kommission schlägt dafür eine Neufassung von Art. 72 Abs. 3 GG vor:

„Soweit der Bund von diesem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat, kann ein Land die bundesgesetzliche Regelung, falls es sie nicht oder nicht mehr für erforderlich im Sinne von Absatz 2 hält, ganz oder teilweise durch Landesrecht ersetzen oder ergänzen, das in Kraft treten kann, wenn der Bundestag nicht innerhalb von drei Monaten nach der Verkündung Einspruch erhebt oder der Einspruch des Bundestages auf Antrag des Landes vom Bundesrat zurückgewiesen wird.“

Vgl. Bericht der Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ des Bayerischen Landtags vom 20. März 2002 (Drs. 14/8660), zit. nach R. Hrbek/A. Eppler a.a.O., S. 45 f.

Das viel beachtete Reformkonzept der Bertelsmann-Stiftung¹³ aus dem Jahr 2000 greift neben dem schweizerischen Vorbild einer „Grundsatzgesetzgebung“ als Ersatz für die Rahmengesetzgebung auch den Zugriffsgedanken in Form „konkurrierender Gesetze mit Widerspruchsrecht des Bundes“ auf – dies unter ausdrücklichem Hinweis auf das hamburgische Sondervotum in der Enquetekommission des Bundestages von 1976.

Diese Idee eines Zugriffsrechts hat 2003 auch die Ministerpräsidentenkonferenz aufgegriffen, ohne allerdings einen eigenen Gesetzesentwurf bzw. Formulierungsvorschlag vorzulegen¹⁴. Die Befürworter leiten den Zugriffsgedanken aus dem Grundgesetz selbst¹⁵, nämlich aus dem Rechtsgedanken des Art. 125a Abs. 1 GG, her. Dieser bestimmt, dass Bundesrecht, für welches aufgrund einer zwischenzeitlichen Änderung von Art. 74 Abs. 1 oder Art. 75 Abs. 1 GG heute keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes mehr besteht, zwar als Bundesrecht fortgelten soll, aber durch Landesrecht ersetzt werden kann¹⁶. Art. 125a GG wurde im

13 Vgl. „Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus“, Kommission Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2000, zit. nach R. Hrbek/A. Eppler a.a.O., S. 86 (94).

14 In eine zumindest ähnliche Richtung zielt die „Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente“ vom 31. März 2003, die u.a. eine „Vorranggesetzgebung“ (als zusätzlichem Gesetzgebungsinstrument) für bestimmte Bereiche fordert, wo Bundesrecht nur solange gelten soll, wie die Länder von ihrem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch machen (vgl. R. Hrbek/A. Eppler a.a.O., S.36 ff.).

15 Vgl. hierzu Stellungnahme von P. M. Huber, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsdrucksache 0008, S.8 ff.

16 Hier korrespondiert zu Art. 125a GG die ebenfalls 1994 in Art. 72 GG als Absatz 3 eingefügte „Rückholklausel“. Wurde ein Bundesgesetz, für das die Regelungsrechtfertigung zugunsten des Bundes gemäß Art. 72 Abs. 2 GG („gesamtstaatliches Interesse“) nicht (mehr) gegeben ist, vor dem 15.11.1994 erlassen, gilt Art. 125a, wurde es danach erlassen, gilt Art. 72 Abs. 3 GG. Vgl. R. Scholz, in: Maunz/Dürig

Rahmen der nach der Wiedervereinigung von der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat erarbeiteten Verfassungsreform 1994 ins Grundgesetz eingefügt. Diese Übergangsvorschrift wurde nötig, da im Zuge der Verfassungsreform einige Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung zugunsten einer Stärkung der Ländergesetzgebung Einschränkungen erfuhr¹⁷. Im Unterschied zu Absatz 2 entfaltet die Bestimmung des Absatz 1 in Art. 125a GG eine Wirkung über die kompetenzrechtlichen Änderungen der Verfassungsreform von 1994 hinaus auch auf zukünftige Änderungen der Kompetenzordnungen der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung zugunsten der Länder¹⁸.

In einem Zugriffsrecht der Länder auf Materien, für die eine konkurrierende – Gesetzgebungskompetenz des Bundes weiterhin bestünde, sehen hingegen die Kritiker in der Bundesstaatskommission einen strukturellen Widerspruch zur Ordnung des Grundgesetzes. Eine derartige „umgekehrte konkurrierende“ Gesetzgebungskompetenz führe zur Umkehr des Art. 31 GG und zur

(Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, München, Stand Feb. 2004, zu Art. 125a Rz 16.

17 Die wichtigste Neuregelung ist in Art. 72 Abs. 2 GG, der dem Bund in den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht nur noch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse einräumt; daneben wurde die Materie „Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland“ von der konkurrierenden (Art. 74 Abs. 1 Nr. 5) in die Rahmengesetzgebung (Art. 75 Abs. 1 Nr.6) überführt. Ferner wurden in den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 Abs. 1 GG Streichungen in Nr. 8 (Staatsangehörigkeit in den Ländern) und Nr. 18 (Erschließungsbeitragsrecht) vorgenommen, sowie in der Rahmengesetzgebung der Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 (allgemeine Rechtsverhältnisse des Films) gestrichen. Vgl. R. Scholz, in: Maunz/Dürig a.a.O. Rz 2f.

18 Vgl. R. Scholz, in: Maunz/Dürig a.a.O. Rz 4 mwN.

Rechtszersplitterung sowie zu einer anderen Art von Verflechtung der staatlichen Ebenen durch übereinander gelagertes Recht von Bund und Ländern¹⁹. Auch sehen sie es als eine Entwertung der Gesetzgebung des Bundes an, wenn diese von vorneherein – quasi unverbindlich – dem „Wohlwollen“ der Länder unterliege und nur noch eine „Lückenbüßerfunktion“ einnehme. Dem wird von den Befürwortern entgegengehalten, dass angesichts der Vorteile eines Zugriffsrechts ein solcher Systembruch in Kauf genommen werden müsse²⁰. Eine „sechzehnfache Rechtszersplitterung“ sei eher nicht zu erwarten, da die Länder im Regelfalle nur auf einzelne Regelungen zugreifen würden. Die Länder könnten ihre Standortbedingungen durch solche angepassten Regelungen optimieren, die effizientesten Lösungen könnten Schule machen und von anderen Ländern übernommen werden²¹. Der große Vorteil, den der Bund aus dieser Lösung zöge, wird im Wegfall der Zustimmungserfordernisse des Bundesrates in den entsprechenden Bereichen der Gesetzgebung gesehen, was einen wesentlichen

19 „Bund und Länder dürfen regeln, aber die Landesvorschrift erhält den Vorrang. Das führt zu einem Flickenteppich differenter Rechtslagen und zu partiellem Bundesrecht. Der Bund würde auf den Erlass von Gesetzen verwiesen, die er nach Art. 72 Abs. 2 GG nur bei Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung erlassen darf, während sie von Verfassungen wegen auf länderdifferente Zugriffsregelungen angelegt werden. (..) Wenn alle 16 Länder ihr Zugriffsrecht ausgeübt haben, ergibt ein Bundesgesetz überhaupt keinen Sinn mehr (..) Haben lediglich einzelne Länder ihr Zugriffsrecht nicht betätigt, setzt der Bund praktisch gezielt Landesrecht. (..) Bei Novellierung des Bundesgesetzes und darauffolgendem, erneuten Zugriff der Länder entstünde ein Knäuel differenter Rechtslagen.“, so die Stellungnahme von F. Kirchhof, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsdrucksache 0011; dem zustimmend R. Scholz, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 171.

20 So die Stellungnahme von P. M. Huber a.a.O., S. 9.

21 Vgl. hierzu F. W. Scharpf, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 170 f.; vgl. auch Kommissionsdrucksache 0007, S.9 f.

Beitrag zur Entflechtung der beiden staatlichen Ebenen darstelle²². Zudem eigne sich die Zugriffslösung hervorragend zur Umsetzung von europäischem Recht in Bereichen, die bisher in geteilter Zuständigkeit von Bund und Ländern stehen. Der Bund könne hier Regelungen schaffen und alle europäischen Vorgaben fristgerecht umsetzen – Huber spricht hier von „Auffanggesetzgebung“²³ –, die Länder hätten auf ihren Kompetenzfeldern immer noch die Möglichkeit abweichender Regelungen.

Was die Frage nach der konkreten Ausgestaltung des Zugriffsrechts betrifft, so geht der MPK-Beschluss als Beratungsgrundlage in der Bundesstaatskommission von einer Regelung aus, die es den Ländern erlaubt, auf enumerativ bezeichnete Gesetzgebungsmaterien aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zuzugreifen und durch Landesgesetz zu ersetzen oder zu modifizieren. Dies soll ohne weitere Vorbehalte, etwa einer Zustimmung des Bundesrates oder einer Rückholmöglichkeit für den Bundesgesetzgeber, möglich sein.

Systematisch gesehen spräche vieles dafür, das Zugriffsrecht in den beiden Varianten, in denen es gegenwärtig in der Bundesstaatskommission diskutiert wird, als einen Sonderfall innerhalb der – materiell-rechtlichen – Kompetenzart konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72, 74 GG bzw. als einen Sonderfall in der Regelung des Verwaltungsverfahrens nach Art. 84 GG auszugestalten und daher in den entsprechenden Artikeln zu verankern. Damit wäre das Zugriffsrecht als Instrument der Gesetzgebung

22 Zur „Politikverflechtung“ im staatlichen Mehrebenensystem vgl.: Föderalismus in der Diskussion – Aktuelle Reformvorschläge aus dem politischen Raum vor dem Hintergrund der Verflechtungsdebatte, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Reg.-Nr.: WF III – 177/03, S.6 ff.

(<http://www.bundestag.de/bic/analysen/index.html>).

23 Vgl. Stellungnahme von P. M. Huber a.a.O., S. 9.

eine „lex specialis“ zu Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“).

3. Das Zugriffsrecht der Länder bei Art. 84 Abs. 1 GG

Bei der Diskussion über eine Neuformulierung des Art. 84 Abs. 1 GG ist es hilfreich, die grundsätzliche Kompetenzverteilung unserer Verfassung näher zu betrachten. Nach der allgemeinen Kompetenzverteilungsregelung des Art. 30 GG ist die „Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben“ grundsätzlich Sache der Länder. Der achte Abschnitt des Grundgesetzes (Art. 83 ff.) über die „Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“ bestätigt diese Grundentscheidung. Zugleich legt er aber auch die Kompetenzen des Bundes im Verwaltungsbereich fest, indem er zum einen bestimmte Einwirkungsrechte des Bundes beim Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder und zum anderen bestimmte Verwaltungskompetenzen des Bundes begründet.

Die ländereigene Ausführung der Bundesgesetze nach Art. 83, 84 GG stellt den Regelfall dar. Der Bund besitzt nur dort eine Kompetenz zur Ausführung von Bundesgesetzen, wo sie ihm zugewiesen ist; alles Übrige liegt bei den Ländern (sog. Residualkompetenz). Die Länder können sich grundsätzlich nach ihrem eigenen Organisations- und Verfahrensrecht (Vollzugsrecht) richten. Sie bestimmen also insbesondere, welche Behörden oder Verwaltungsträger des Landes zuständig sind. Um den ordnungsgemäßen Vollzug zu gewährleisten, normiert Art. 84 GG sog. Ingerenzrechte, d.h. bestimmte Aufsichts- und Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes. Dazu zählt die Möglichkeit zur Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verfahrens durch den Bund mit Zustimmung des Bundesrates (Abs. 1), der Erlass all-

gemeiner Verwaltungsvorschriften mit Zustimmung des Bundesrates (Abs. 2), die Möglichkeit, auf der Grundlage von Bundesgesetzen mit Zustimmung des Bundesrates für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen (Abs. 5), sowie die Bundesaufsicht nach Maßgabe der Abs. 3 und 4.

Während die Ingerenzrechte des Bundes eigentlich als eng begrenzte Ausnahme konzipiert waren²⁴, enthalten heute 30 – 40 % aller Bundesgesetze Regelungen über Organisation und Verfahren der Landesverwaltung und beschränken damit die Organisationshoheit der Länder²⁵. Liegt die Quote zustimmungspflichtiger Bundesgesetze heute bei ca. 60 Prozent, so beruht dies im Wesentlichen auf Art. 84 Abs. 1 GG, da allein diese Regelung für etwa die Hälfte aller Zustimmungsfälle verantwortlich ist²⁶. Diese Zahlen belegen eindrücklich, dass das vorgegebene Ziel einer Entflechtung zum Großteil nur erreicht werden kann, wenn eine substantielle Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG am Ende der Kommissionsarbeit herauskommt. Die Entflechtung von Bund und Ländern und die Stärkung der Handlungsfähigkeit der jeweiligen Regierungsmehrheit im Bund stehen dabei im Vordergrund²⁷. Art. 84 Abs. 1 GG soll auf seinen ursprünglichen Normzweck zurückgeführt werden.

24 P. M. Huber wies in der 8. Kommissionssitzung darauf hin, dass man bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat davon ausgegangen sei, dass die Vorschrift in lediglich 10 – 15 Prozent aller Fälle zur Anwendung kommen werde (vgl. Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 174).

25 Nach C. Dästner (ZParl. 2001, S. 290 ff.) waren im Zeitraum von 1981 bis 1999 58,1 % der zustimmungsbedürftigen Gesetze allein aufgrund des Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftig (Platz 2 Art. 105 Abs. 3 GG [28,5 %], Platz 3 Art. 80 Abs. 2 GG [6,8 %]).

26 E. Teufel, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 2, Sten. Bericht, 2. Sitzung, S. 27.

27 Vgl. J. Stünker, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 166.

In der Kommissionssitzung am 8. Juli 2004 haben die Berichterstatter der Projektgruppe 1²⁸ zu Art. 84 Abs. 1 GG Lösungsvorschläge unterbreitet. Über die Notwendigkeit einer Änderung besteht jedenfalls Konsens. Oberstes Ziel ist es, das Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu beseitigen. Um dies zu erreichen, soll es bei dem Grundsatz bleiben, dass die Länder dort, wo sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen, die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren selbst regeln können. Ferner soll der Bund auch weiterhin die Möglichkeit haben, das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1, 2. Alt. GG) zu regeln. Den Ländern soll dagegen – und das ist neu – das Recht eingeräumt werden, ein von der Bundesgesetzgebung abweichendes Verwaltungsverfahren zu erlassen; ein solches Zugriffsrecht der Länder würde es ermöglichen, auf das Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu verzichten. Ob dem Bund auch – wie bislang möglich – das Recht zugestanden werden soll, dass dieser in die Behördenorganisation der Länder eingreifen darf, ist in der Projektgruppe noch offen. Es scheint, als wäre die Mehrheit in der Kommission dafür, dass der Bund künftig ganz auf Regelungen zur Behördenorganisation (Art. 84 Abs. 1, 1. Alt. GG) verzichten sollte. Falls sich diese Ansicht durchsetzt, wäre künftig auch eine Inanspruchnahme der Kommunen durch den Bund ausgeschlossen²⁹. Einem zentralen Anliegen der Kommunen wäre dann Rechnung getragen, da der Bund eine Aufgabenübertragung nicht mehr unmittelbar vornehmen könnte³⁰. Lediglich die Länder könnten dann mit einem Ausführungsgesetz die Aufgaben auf die

28 Joachim Stünker, MdB und die niedersächsische Justizministerin Elisabeth Heister-Neumann.

29 Diejenigen, die an der Regelungsmöglichkeit des Bundes für die Behördenorganisation festhalten möchten, sprechen sich aber auch gegen eine Durchgriffsmöglichkeit des Bundes auf die Kommunen aus.

30 Vgl. H.-G. Henneke, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 168.

Kommunen übertragen. Da in den Landesverfassungen – im Gegensatz zum Grundgesetz – das Konnexitätsprinzip³¹ bereits verankert ist, können die Kommunen dieser Entwicklung positiv gegenüber stehen.

Völlig offen ist in der Kommission noch, ob dem Bund (in begrenzten Ausnahmefällen) die Möglichkeit eingeräumt werden soll, auch in Zukunft mit Zustimmung des Bundesrates verbindliches Verwaltungsverfahrensrecht zu setzen³². Die Bundesregierung hat in der Kommission diese Auffassung vertreten, da Problemlagen denkbar seien, in denen die Öffnung von Verfahrensrecht für abweichendes Landesrecht die vom Bund als unverzichtbar angesehenen materiellen Standards aushöhlen und untergraben könnte³³. Die Mehrheit in der Projektgruppe teilt diese Bedenken nicht, da man dem durch materielle Regelungen vorbeugen könne. Das Zugriffsrecht auf bundesrechtliche Verfahrensregelungen stünde demnach den Ländern unbeschränkt zur Verfügung und wäre auch nicht durch eine sog. Sperrklausel bzw. ein Rückholrecht vom Bund abdingbar³⁴. Nach dieser Ansicht soll Art. 84 Abs. 1 GG künftig folgenden Wortlaut haben³⁵:

31 Vgl. zum Konnexitätsprinzip: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Aktuelle Begriff Nr. 08/2004 v. 03.05.2004 (<http://www.bundestag.de/bic/analysen/index.html>).

32 In der Projektgruppe 1 war eine Mehrheit (vier Länder und zwei Abgeordnete) gegen die Aufnahme einer verbindlichen Regelungsbefugnis des Bundes für das Verwaltungsverfahren und die Behördenorganisation, also gegen eine Sperrklausel bzw. ein Rückholrecht (vgl. J. Stünker a.a.O.).

33 Vgl. B. Zypries, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 169; vgl. auch R. Künast, in: Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 173.

34 Eine solche im Gesetz vorgesehene Sperrklausel/Rückholrecht würde das Zustimmungserfordernis des Bundesrates auslösen.

35 Vgl. J. Stünker a.a.O.

Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Sofern Bundesgesetze (in Bezug auf das Verwaltungsverfahren) etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen.

Abweichend hiervon vertreten einzelne Kommissionsmitglieder³⁶ die Auffassung, dass der Bund in engen Grenzen zum Erlass zustimmungsbedürftiger verbindlicher Regelungen befugt bleiben sollte³⁷. Sie favorisieren folgende Formulierung³⁸:

Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln grundsätzlich sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Sofern Bundesgesetze Bestimmungen zur Einrichtung der Behörden oder Verwaltungsverfahren treffen, können die Länder davon Abweichendes regeln. Dies gilt nicht für solche bundesrechtlichen Bestimmungen, deren Vorrang im gesamtstaatlichen Interesse wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung gesetzlich angeordnet ist und denen der Bundesrat zugestimmt hat.

4. Das Zugriffsrecht der Länder auf materielles Bundesrecht

Die Frage nach der Schaffung eines Zugriffsrechts der Länder auf materiell-rechtliche Regelungen des Bundes ist nach dem derzeitigen Beratungsstand nach wie vor offen. Vorrangig sei zunächst

36 Insbesondere die Bundestagsabgeordneten R. Steenblock, und R. Funke, so wie tendenziell W. Bosbach.

37 Ähnlich auch W. Bosbach, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 168.

38 Vgl. J. Stünker a.a.O.; R. Steenblock, in: Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 169 f.

die Klärung der Frage, welche Kompetenztitel nach einer Auflösung der Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG klar zugewiesen werden könnten³⁹. Erst wenn dies nicht gelänge, stelle sich die Frage eines „bereichsspezifischen Zugriffsrechtes auf Bundeskompetenzen“, wobei auf die Vorschläge der Länder zu einer möglichen Ausgestaltung des Zugriffsrechts verwiesen wird.

Konkreteren Inhalts war der Bericht der mit Umweltschutzrecht befassten Projektgruppe 4: Er wies auf die Schwierigkeit einer klaren Zuordnung insbesondere der der Rahmengesetzgebung unterliegenden Materien Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt hin. Die Ländervertreter in der Projektgruppe haben daher den Vorschlag unterbreitet, anstelle der bisherigen vertikalen Trennung in Rahmengesetzgebung des Bundes und nachrangige Ländergesetzgebung dem Bund die volle Regelungskompetenz in Gestalt konkurrierender Gesetzgebung zu übertragen und diese mit einem Zugriffsrecht der Länder zu versehen. Dies hätte für den Bund den Vorzug, dass er im gesamten Umweltbereich Vollregelungen schaffen und gestalten und in einem „Umweltgesetzbuch“ zusammenführen könnte, ohne dabei auf die Zustimmung der Länder über den Bundesrat angewiesen zu sein. Andererseits hätten die Länder die Möglichkeit, auf diese Bundesgesetze zuzugreifen und diese durch eigene Regelungen zu ersetzen, soweit dies der Rahmen der im Umweltbereich umfangreichen europäischen Vorgaben zulässt⁴⁰. Doch ist eine solche Lösung keineswegs unstrittig, ihre Realisierung gegenwärtig noch sehr fraglich. Der einzige Bereich, für den neben der Umweltgesetzgebung ein Zugriffsrecht der Länder diskutiert wird, ist das Recht des öffentlichen Dienstes.

39 J. Stünker a.a.O., S. 165 ff.

40 Der nordrhein-westfälische Justizminister Wolfgang Gerhards als Berichterstatter in der Kommission, vgl. Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 195 f.

Die mit dieser Materie befasste Projektgruppe 2 hat der Kommission in ihrem Bericht die Grundlinien für drei verschiedene Modelle der Kompetenzzuordnung des öffentlichen Dienstes vorgetragen⁴¹. Danach wäre das dritte Modell die Zugriffslösung. Das hieße, dass der Bund den öffentlichen Dienst einschließlich Besoldung und Versorgung vollständig und bundeseinheitlich regelt, aber die Länder davon abweichen dürfen. Die Projektgruppe hat angekündigt, für alle drei Modelle der Kommission komplette Formulierungsvorschläge für eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes vorlegen zu wollen⁴². Aus den Reihen der Vertreter des Bundestages kam der eindringliche Appell an die Bundesseite, im Bereich des öffentlichen Dienstes müsse der Bund den Ländern entgegenkommen⁴³.

41 Der sächsische Staatsminister der Justiz Thomas de Maizière als Sprecher der Projektgruppe 2, vgl. Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 179 f.

42 Das erste Modell – „eingeschränktes Trennmodell“ – sieht die Aufhebung der Rahmenkompetenz des Bundes durch Art. 74a GG vor, Bund und Länder regeln die Rechtsverhältnisse für ihre Beamten vollständig allein, beim Bund verbleibt lediglich eine ausschließliche oder konkurrierende Kompetenz für die grundlegenden Statusrechte der Beamten.

Modell zwei – das „Bandbreitenmodell“ – sieht eine Öffnung des Art. 74a GG vor, damit per Bundesgesetz „Bandbreiten“ für die Besoldung und Versorgung von Beamten festgelegt werden können, in deren Rahmen sich die Länder dann bewegen dürfen. Ein wichtiger Punkt bei der Frage nach dem richtigen Modell für das Recht des öffentlichen Dienstes ist die Zukunft des Art. 33 V GG, der das Berufsbeamtentum garantiert. Vgl. Bundesstaatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 179.

43 „Ich unterstreiche noch einmal, dass der Bund auf dem Sektor des öffentlichen Dienstrechts eine Bringschuld hat, wenn die Föderalismuskommission erfolgreich sein soll. Das heißt, wir müssen uns bundesseitig bewegen, weil es sich, wie ich finde, eigentlich um eine – jedenfalls wenn es um Landesbeamte geht – genuine Angelegenheit der Länder handelt. Deswegen bin ich der Auffassung, (..) das wir auf diesem Sektor mutig sein sollten.“ So MdB D. Wiefelspütz, in: Bundes-

4. Ausblick

Die Projektgruppen haben den Auftrag, bis Ende September 2004 zu ihren Themen Lösungsvorschläge vorzulegen. Die beiden Arbeitsgruppen sollen sodann ausführlich diese Entscheidungsvorschläge beraten, um der Bundesstaatskommission am 14. Oktober 2004 die Arbeitsgruppenergebnisse präsentieren zu können. Geplant ist, dass die Bundesstaatskommission am 14. Oktober und am 4. November 2004 alle Ergebnisse nochmals erörtert und (wenn möglich) einer Entscheidung zuführt. Für die letzte, noch nicht terminierte Sitzung Ende November/Anfang Dezember ist vorgesehen, das endgültige Kommissionsergebnis abschließend zu beraten.

Wenn es der Kommission gelingt, zum einen Gesetzgebungskompetenzen in angemessenem Umfang auf die Länder zu übertragen, und zum anderen Lösungen für eine Formulierung des Art. 84 GG sowie für das Problem der Kostenfolgen von Bundesgesetzen zu finden, gilt die Zustimmung der Länder zu einer umfassenden Reform als sicher. Damit wäre ein großer Beitrag zu einer wirksamen Entflechtung der verschiedenen staatlichen Ebenen geleistet.

staatskommission, Kommissionsprotokoll 8, Sten. Bericht, 8. Sitzung, S. 180 f.

Reform der Finanzverfassung in Wechselwirkung zu Kompetenzverschiebungen bei der Gesetzgebung

Hans Hofmann

Es ist unausgesprochene Bedingung für die Reform der bundesstaatlichen Ordnung, dass diese ein Gesamtpaket bildet, in dem die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates erhöht wird und weder Bund noch Länder in unverträglicher Weise mit Kompetenzverlusten befrachtet werden. Die Kompetenz- und Aufgabendiskussion in der Bundesstaatskommission ist zudem auch konditioniert mit einer aufgabenadäquaten Verlagerung der Finanzmittel verbunden. Die Kommission wird deshalb ein Paket schnüren, das Aufgaben- und Finanzvorschriften zusammenbindet und einheitlich verändert. Kommt es im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen bzw. der Gemeinschaftsaufgaben zur Verlagerung von Aufgaben auf die Länder, werden notwendigerweise auch Finanzmittel umgeschichtet und Wege für diese Finanztransfers gefunden werden müssen. Die Frage von finanziellen Kompensationen bei der Neuordnung von Mischfinanzierungstatbeständen und gesetzgeberischen Aufgabenzuteilungen ist deshalb eine Folgefrage zur inhaltlichen Entscheidung über die zukünftige Aufgabenzuordnung von Bund und Ländern sein. Es besteht daher eine interdependente Wechselbeziehung zwischen jeglichen Veränderungen von Kompetenzfragen und den daraus erwachsenden Folgeänderungen bei den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

I. Verschiebung von Gesetzgebungskompetenzen – Abschaffung von Kompetenzkategorien

Eindeutiger wie etwas einseitiger Schwerpunkt der Kommissionsarbeit bilden bisher die Beratung über die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern nach Art. 70 ff. GG. Dabei werden sowohl die Kompetenzkategorien in ihrer grundsätzlichen Bewährung als auch die einzelnen Titel innerhalb dieser Kategorien grundlegend überprüft. Ausgangspunkt der Bundesstaatskommission war das Ziel, Zuständigkeiten primär in die Kategorie der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz zuzuweisen, um auf diese Weise eine konkrete und durchgreifende Entflechtung mit klarer politischer Verantwortungstrennung zwischen Bund und Ländern zu erreichen. Eine erhöhte Länderautonomie soll nach Plänen der Länder durch die neue Zuständigkeitskategorie des Zugriffsrechts der Länder (umgekehrte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz) verstärkt werden. In den Sachbereichen dieses neuen Kompetenztypus dürfte der Bund wie bisher in konkurrierender Gesetzgebung regeln, jedes einzelne Land könnte sodann durch ein eigenes Gesetz wiederum „konkurrierend“ darauf zugreifen. Das Landesgesetz hätte dann Vorrang. Verfassungsrechtliche Zugriffsrechte der Länder auf Materien der Bundesgesetzgebung stehen allerdings im deutlichen Widerspruch zu den Reformzielen der Entflechtung und der Transparenzerhöhung und leisten einer Rechtszersplitterung Vorschub.

Der Kompetenztyp der Rahmengesetzgebung wird allgemein als föderalismusfeindlich analysiert, da der Bund diese Kompetenz zur Grundsatzregelung in dem meisten Fällen bis zur Detailregelung ausgenutzt hat. Die Rahmengesetzgebung widerspricht nach verbreiteter Ansicht den grundsätzlichen Zielen der Föderalismusreform: Entflechtung staatlicher Aufgaben und Schaffung klarer Verantwortlichkeiten. Durch die Rahmengesetzgebung wird die gesetzliche Regelung der in Artikel 75 GG aufgeführten Materien

und damit auch die Verantwortlichkeit zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt und verwoben und für eine Reihe von Materien, insbesondere im Umweltbereich ergibt sich durch die Vorgaben des EU-Rechts sogar eine dreistufige Normsetzung. Da auch einzelne Sachmaterien des Art. 75 GG fragwürdig geworden sind, bündelt sich hier die Kritik an den allzu dominanten Gesetzgebungspraxis des Bundes.

Alle in den Artikeln 73, 74, 74a und 75 GG aufgeführten Materien werden daraufhin überprüft, ob, in welchem Umfang und in welcher Weise in diesen Bereichen die Gesetzgebungskompetenzen der Länder oder auch die des Bundes gestärkt werden könnten. Dabei zeichnen sich folgende Tendenzen ab:

- die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG) und des Bundes (Art. 71 GG) bleiben bestehen .
- die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 72 GG) bleibt bestehen
- die Rahmengesetzgebung würde entfallen (die Materien der Rahmengesetzgebung sollen daher auf die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes oder der Länder sowie die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aufgeteilt werden).

Unter Berücksichtigung des überragenden verfassungsrechtlichen Stellenwerts des Föderalismus (Art. 79 Abs. 3 GG) und der verfassungsrechtlichen Kompetenzvermutung zugunsten der Länder (Art. 30, Art. 70 Abs. 1 GG) besteht zukünftig eine noch erhöhte Beweislast des Bundes dafür, dass eine bestimmte Materie zwingend einer bundeseinheitlichen Regelung bedarf; andernfalls greift die Kompetenzvermutung zugunsten der Länder. Diese erhöhten Begründungsanforderungen ergeben sich bereits aus der einschlägigen Judikatur des Bundesverfassungsgerichts in seiner Altenpflegeentscheidung sowie zuletzt in der Entscheidung zur

Juniorprofessur¹. Das BVerfG-Urteil zur Juniorprofessur hat die Voraussetzungen, unter denen der Bund innerhalb der Rahmenkompetenz für den Bürger verbindliche Detailregelungen erlassen kann, erheblich eingegrenzt. Es hat die Möglichkeit solcher Regelungen als Ausnahmefall hervorgehoben und dem Bund hat demnach nur ein Recht zum Erlass von Leitbildern zugestanden. Diese Rechtsprechung eröffnet den Ländern bereits ohne jegliche Veränderung durch die Bundesstaatskommission jetzt das Recht, die Gebiete des Art. 75 GG im Einzelnen zu regeln. Dem Bund ist es nun nicht mehr wie bisher möglich, seine Rahmengesetze über den Erlass oder die Änderung von Leitbildern hinaus zu novellieren, da jede in Einzelheiten gehende Novelle die Gefahr einer verfassungswidrigen Nichtigkeit mit sich brächte. Der Bund kann also seither das von ihm selbst gesetzte verfassungswidrige Rahmenrecht eigenständig nicht mehr rechtmäßig ändern. Dem Bund wurden durch dieses Urteil faktische Kompetenzen genommen, die er nach der verfassungsgerichtlichen Interpretation seiner Rahmenkompetenz im wahrgenommenen Umfang allerdings auch niemals besessen hatte.

Dabei ist unausgesprochene Bedingung für die Gesamtreform, dass diese letztlich ein Gesamtpaket bildet, in dem die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates erhöht wird und weder Bund noch Länder in unverträglicher Weise mit Kompetenzverlusten befrachtet werden. Wenn man an Kompetenzübertragungen an die Länder denkt, kann dies nur Zug um Zug gegen Gegenleistungen für den Bund geschehen. D.h. der Bund muss ebenfalls Kompetenzen bekommen, die Mitwirkung des Bundesrates bei Bundesgesetzen ist deutlich zu reduzieren, ein Nationaler Stabilitätspakt ist notwendig und auch die europapolitische Handlungsfähigkeit

1 BVerfG, Urt. v. 27.7.04., 2 BvF 2/02 (Juniorprofessur); BVerfGE 106, 62, 122 ff. (Altenpflege).

des Bundes sollte nicht durch weitere Mitwirkungsrechte des Bundesrates (Art. 23 GG) noch mehr eingeschränkt werden.

II. Änderungen bei den Finanzbeziehungen – aufgabenadäquate Verlagerung der Finanzmittel

1. Reduzierung der Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG werden seit ihrer Einführung kritisiert, denn sie führen Bund und Länder in engster Verflechtung zusammen². Daher gab es zunächst eine eindeutige Tendenz für deren Abschaffung. Diese Tendenz manifestierte sich an den Fragen, ob Kompetenzen für einen Themenbereich möglichst auf einer staatlichen Ebene gebündelt werden sollten, und ob hinsichtlich der Zuordnung von Kompetenzen im Bereich Mischfinanzierungen im Grundsatz das so genannte "Trennmodell" angestrebt werden sollte. Derzeit herrscht aber eine Blockade dieses Themas, weil sowohl die Regierungsfractionen als auch die Bundesregierung keineswegs eine Reduzierung der Gemeinschaftsaufgaben, sondern vielmehr eine Erweiterung durch eine flexibel ausgestaltete Kooperationsmöglichkeit zwischen Bund und Ländern verlangen

2 Die Länder wollen sich für eine deutliche Reduzierung der Mischfinanzierung einsetzen. Konkret wird vorgeschlagen, die Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“, „regionale Wirtschaftsstruktur“, „Agrarstruktur“ (Art. 91a GG) und „Bildungsplanung“ (Art. 91b GG) abzuschaffen. Der Hochwasserschutz soll hingegen - neben dem Küstenschutz - neu in den Bereich der Mischfinanzierung aufgenommen werden (Flutkatastrophe vom Sommer 2002).

schen Bund und Ländern verlangen (wie dies etwa bei dem 4-Mrd.-Ganztagsschul-Programm praktiziert worden ist)³.

Bezüglich der Finanzierung wird vor allem bei den neuen Ländern problematisiert, dass mit Auflösung der Gemeinschaftsaufgaben und ihrer Zuweisung an eine einzige Gebietskörperschaft die korrespondierende Finanzierung ebenfalls beendet sein würde.

- Daher soll der Bund im Umfang der bisherigen Finanzierung Mittel an die Länder abtreten; dabei stellt sich die Frage, wie diese aufgabenadäquate Zusatzfinanzierung (etwa wie beim Solidarpakt) bis ins Jahr 2019 gesichert werden kann⁴.
- Geprüft wird der Vorschlag, die dafür eingesetzten Finanzmittel durch Änderung der Umsatzsteuerverteilung in entsprechendem Umfang zu übertragen. Dazu sollen in § 1 Finanzausgleichsgesetz die bisherigen Finanzmittel für derartige Gemeinschaftsaufgaben als Vorwegabzug vom Bund den Ländern und zwischen ihnen in einem Übergangartikel des GG im Verhältnis der bisherigen Finanzierungsverteilung zugewiesen werden.
- Unter der Voraussetzung, dass die Finanzmittel einer Aufgabenverlagerung folgen, könnten die Gemeinschaftsaufgaben aus Art. 91 a GG Hochschulbau, regionale Wirtschafts-

3 Komm-Drs. 0057, Volker Kröning MdB/Ortwin Runde MdB „Vorschlag zur Neuregelung der Mischfinanzierungstatbestände der Art. 91a und b und Art. 104a Abs. 4 GG mit Erläuterungen“; vgl. auch Komm-Drs. 0072, Hess. Staatskanzlei, „Eckpunkte zur Finanzierung entflochtener Gemeinschaftsaufgaben“ sowie das „Sächs. Kompensationsmodell“, Komm-Drs. 0056, StM de Maiziere und Komm-Drs. 0053, MP Teufel, „Überprüfung verschiedener Kompensationsmodelle“.

4 Vgl. auch F. Kirchhof: Ein neuere Ansatz zur Reform des Grundgesetzes, in: ZG 2004, 209 ff.

struktur, Agrarstruktur gestrichen werden; diese gingen zu den Ländern.

- Der Küstenschutz aus Art. 91 a GG sowie die Bildungsplanung und die Forschungsförderung aus Art. 91 b GG dürften als Gemeinschaftsaufgaben erhalten bleiben.

2. Finanztransfers zugunsten der Länder

Die Kompetenz- und Aufgabendiskussion in der Bundesstaatskommission ist konditioniert mit einer aufgabenadäquaten Verlagerung der Finanzmittel verbunden. Die Kommission wird deshalb ein Paket schnüren, das Aufgaben- und Finanzvorschriften zusammenbindet und einheitlich beschließt. Kommt es im Rahmen der Gesetzgebungskompetenzen bzw. der Gemeinschaftsaufgaben zur Verlagerung von Aufgaben auf die Länder, werden notwendigerweise auch Finanzmittel umgeschichtet werden müssen. Die Frage von finanziellen Kompensationen bei der Neuordnung der Mischfinanzierungstatbestände Gemeinschaftsaufgaben ist also eine Folgefrage zur inhaltlichen Entscheidung über die zukünftige Aufgabenzuordnung von Bund und Ländern in diesem Bereich. Als Wege für einen solchen Finanztransfer im Sinne einer aufgabengerechten Staatsfinanzierung gibt es drei Möglichkeiten:

a. Perpetuierung der Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG: Die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG könnten zu einer dauerhaften Dotierung der auf die Länder übergegangenen Aufgaben verwendet werden. Dazu müssten aus den bisherigen, punktuellen und Vorhaben bezogenen Finanzhilfen dauerhafte, aufgaben- und kostenorientierte Leistungen des Bundes an die Länder werden. Dies hätte jedoch einen erhöhten finanzpolitischen Einfluss des Bundes und somit eine Ausweitung der Verflechtung zwischen den staatlichen Ebenen und Mischfinanzie-

rungsinstrumente und mithin das Gegenteil des eigentlichen Reformzieles der Entflechtung zur Folge.

b. Verlagerung von Steuerquellen:

Als zweite Möglichkeit kommt eine Verlagerung von Steuerquellen in Betracht. Sie würde dem Bund die Aufgabe der Finanzierung nehmen und den Ländern eine kontinuierliche, von Wirtschaft und Konjunktur abhängige Finanzquelle zur Verfügung stellen⁵. Die Mittel würden allerdings nicht aufgabenscharf und kostenecht fließen, sondern könnten nur in grober Annäherung an die finanziellen Bedürfnisse der Länder verteilt werden.

- Neben einer Neuverteilung der nach dem Trennsystem entweder ausschließlich dem Bund oder den Ländern zugeordneten Steuern nach Art. 106 Abs. 1 u. 2 GG kommen für diese Steuerquellenverlagerung in erster Linie die Gemeinschaftsteuern nach Art. 106 Abs. 3 GG, also die Einkommen-, Körperschaft- oder Umsatzsteuer, in Betracht.
- Den Ländern könnten auch Hebesatzrechte auf Einkommen- und Körperschaftsteuer verliehen werden; sie könnten dann selbst über einen Teil ihres Steueraufkommens bestimmen.
- Die verfassungsrechtliche Zuweisung eines Anteils am Aufkommen der Umsatzsteuer an die Länder wäre zur Steuerquellenverlagerung ebenfalls möglich. Die Umsatzsteuer wäre Ausgleichsmechanismus einer im Einzelfall unzureichenden Steuerausstattung. Sie hätte den Vorteil einer größeren Aufkommenskontinuität als die Ertragsteuern, würde nach einer fast vollständig europarechtlich formulierten Bemessungsgrundlage berechnet und wäre somit nicht mehr dem Bundeseinfluss ausgesetzt.

5 Komm-Drs. 0050, Bundesministerium der Finanzen, „Auswirkungen einer Steuerautonomie auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich“.

c. Erweiterung der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG:

Als dritte Lösung kommt eine Erweiterung der Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG entsprechend der Aufgabenverlagerung in Betracht. Sie hätte den Vorteil einer kontinuierlichen, nicht Vorhaben bezogenen Finanzierung, die für die einzelnen Länder und ihren Finanzbedarf unterschiedlich ausfallen könnte. Der Bund bleibt dabei aber für die Finanzierung von Länderaufgaben durch jährliche Dotationen nach Maßgabe eines stets veränderbaren Bundesgesetzes verantwortlich; der Bund wäre aus der Sicht des Bürgers derjenige, der die Steuern erhöhen müsste, wenn die Länder höhere Ausgaben vorsehen. Das Volumen des Finanzausgleichs würde weiter anschwellen. Dies hätte aber Auswirkungen auf das ausdrücklich ausgeschlossene Thema des Finanzausgleichs; eine Umstellung des Finanzausgleichs vom abstrakten Finanzbedarf auf Aufgaben orientierte Finanzbedürfnisse wäre unabweisbar⁶.

3. Gesetzeskausalität statt Vollzugskausalität?

Die Finanzierung der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder ist in Art. 104 a GG unbefriedigend gelöst, weil der Bund gesetzliche Aufgaben schafft, deren Erledigung die Länder bezahlen müssen. Dieses System der deutschen Finanzverfassung hat zu einer strukturellen Unterfinanzierung der Länder und ihrer Kommunen geführt, dessen Lösung den Kommunen als Verwaltungsebene der Länder besonderes Anliegen ist.

Ein Paradigmenwechsel in Art. 104 a Abs. 1 GG durch den Umstieg vom Grundsatz der Vollzugs- auf den Grundsatz der Gesetzeskausalität als Gesamtprinzip und so die Finanzfragen aufga-

6 Vgl. auch F. Kirchhof: Ein neuere Ansatz zur Reform des Grundgesetzes, in: ZG 2004, 209 ff.

bengerecht aufzulösen, erscheint nicht machbar⁷. Ein neuer Grundsatz der Gesetzeskausalität hätte den Bund verpflichtet, die Kosten der von ihm erlassenen Gesetze zu tragen. Da die Länder im Regelfall die Bundesgesetze ausführen, hätte die Änderung zu einem kontinuierlichen, kostenbezogenen Finanztransfer vom Bund zu den Ländern geführt. Das wäre den Kommunen entgegengerichtet, denn eine aufgabenbezogene Finanzaufweisung hätte jedes Land verpflichtet, bei Durchführung des Bundesgesetzes durch Kommunen die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel konsequent und widmungsgerecht an jene weiterzureichen. Bei den Geldleistungsgesetzen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 3 GG ist der Grundsatz der Gesetzeskausalität heute partiell bereits geltendes Recht. Daran anknüpfend wird die Ausweitung dieser Regel auf Dienst- und Sachleistungsgesetze, auf Bundesgesetze, die die Kommunen finanziell besonders belasten, oder grundsätzlich auf alle Gesetze mit wesentlichen Kostenlasten für die Länder geprüft.

7 Die Diskussion um das Konnexitätsprinzip und damit einer Umwandlung der Vollzugs- in eine Gesetzeskausalität ist durch den grundgesetzlichen Regelfall der Vollzugskausalität bedingt. Die Vollzugskausalität ist auf der einen Seite durchaus sinnvoll, um eine gewisse Wirtschaftlichkeit des Vollzugs sicherzustellen; auf der anderen Seite bewirkt sie aber auch die Schwierigkeit, dass die Kommunen durch Gesetze auf Bundesebene verpflichtet werden, deren Finanzierung ungesichert ist. In den Positionspapieren der Bundesstaatskommission sind Ansätze enthalten, das Prinzip der Gesetzeskausalität anzustreben. Die Bundesratsseite hat vorgeschlagen, den Bund bei den Geldleistungsgesetzen mehr in die Verantwortung zu nehmen. Die kommunalen Spitzenverbände hätten sich in ihrem Positionspapier deutlich weitergehend für eine Einführung der Gesetzeskausalität in den Fällen ausgesprochen, in denen der Bund die Kommunen unmittelbar zu Aufgabenträgern bestimmen dürfe. Als weitere Möglichkeit ist an die Einführung eines Zustimmungsrechts des Bundesrates zu denken, das an das Kriterium Kostenfolgen von Bundesgesetzen für Länder und Kommunen anknüpft („vitale Interessen“).

4. Übertragung der Finanzverwaltung bei Gemeinschaftsteuern

Wegen der derzeitigen Doppelverwaltung auf Bundes- und Länderebene im Bereich der Finanzverwaltung wird eine Überbürokratisierung und ungleichmäßige wie ineffektive Anwendung der Steuergesetze bei den Gemeinschaftsteuern beklagt. Daher trägt der Bund in der Bundesstaatskommission Pläne vor, die Steuerverwaltung für die Bundes- und Gemeinschaftsteuern auf den Bund zu verlagern; für eine Übergangszeit würde eine Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes gelten, die die Einflussmöglichkeiten des Bundes erweitert. Im Gegenzug müsste allerdings der entsprechende Kostenausgleich für die Übernahme der Steuerverwaltung durch den Bund zugunsten des Bundes vorgenommen werden.

5. Modifikation des Nationalen Stabilitäts- und Wachstumspakt

Vor dem Hintergrund der Verpflichtungen aufgrund des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wird eine klarere Regelung für die Finanzverantwortung des Bundes einerseits und der Länder andererseits angestrebt. Im Vordergrund steht dabei eine auch verfassungsrechtlich verankerte Verpflichtung der Länder, sich an möglichen Sanktionen der EU zu beteiligen. Ferner könnte der Finanzplanungsrat künftig die Möglichkeit erhalten, konkrete Empfehlungen an einzelne Länder auszusprechen und gegebenenfalls auch Sanktionen bei deren Nichteinhaltung zu verfügen (z.B. verbindliche Sanierungsprogramme).

III. Verflechtung als Systemfehler in der staatspraktischen Entwicklung des deutschen Föderalismus

Eine Analyse der Entwicklung der föderalen Aufgaben- wie Ausgabenstrukturen unter dem Grundgesetz lassen sich in drei konkreten Systemfehlern zusammenfassen:

- Die Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten sind nicht hinreichend klar getrennt. Die Fülle gemeinsamer Aufgaben erschwert klare Prioritätensetzung, verwischt Verantwortungen, führt vielfach zur Verschwendung auf der Jagd nach Mitfinanzierung und erhöhtem Bürokratieaufwand.
- Durch das Übergewicht der Gemeinschaftsteuern bei der Finanzierung der Haushaltsebenen besteht Einigungszwang und damit vielfach Unbeweglichkeit hinsichtlich der Gestaltung steuerlicher Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung.
- Die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs ist so hoch, dass auch im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern keine Anreize geschaffen werden, durch Sparsamkeit und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung eigenständig eine gesunde Finanzstruktur herzustellen.

Zusammengenommen bewirken diese Konstruktionen, dass die eigentlichen Vorteile der bundesstaatlichen Ordnung – Beweglichkeit, Sparsamkeit und Bürgernähe – kaum zum Tragen kommen. Stattdessen besteht die Gefahr eines Zweikammer-Zentralismus, bei dem die Hauptfunktion der Länder darin besteht, die zentralen politischen Entscheidungen über den Bundesrat mit zu beeinflussen.

IV. Entflechtung durch Aufgabenbereinigung und Finanzverteilung

Notwendig wäre daher idealiter eine umfassende Reform der bundesstaatlichen Ordnung insbesondere auch im Bereich der Finanzverfassung mit folgenden Elementen:

- Aufgabenbereinigung durch Rückverlagerung von Aufgaben entsprechend der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung vom Bund auf die Länder und weitgehender Abbau der Mischfinanzierungen, z.B. der Gemeinschaftsaufgaben.
- Neuordnung der Steuerverteilung mit klaren Zuständigkeiten für die Steuergesetzgebung und möglichst weitgehender Aufteilung der Steuereinnahmen nach Steuerarten; Schaffung von Anreizen für die Länder zur Pflege eigener Steuerquellen.
- Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Einnahmen ein weitgehender Abbau des Finanzausgleichs in Richtung auf einen Basisausgleich.

Bei diesen Reformen wäre allerdings die besondere Lage der ostdeutschen Länder zu berücksichtigen.

1. Aufgabenbereinigung durch Abbau der Mischfinanzierung und Gemeinschaftsaufgaben

Gemeinsame Finanzierung bedeutet komplizierte Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über die Schwerpunkte und das Volumen der Mittelvergabe⁸. Das ist besonders augen-

8 Die gemeinsamen Finanzierungen und Leistungen des Bundes an Länder und Gemeinden belaufen sich nach Berechnungen auf über 100 Mrd. DM jährlich im Bundeshaushalt; das ist mehr als ein Fünftel der gesamten Bundesausgaben. (z.B. für Gemeinschaftsaufgaben, Bildungsplanung, Forschungsförderung, sozialen Wohnungsbau und sonstige Finanzhilfen).

scheinlich bei den Entscheidungen über die regionale Wirtschaftsförderung, aber auch bei vielfältigen anderen gemeinsam zu erledigenden Aufgaben. Vor allem haben gemeinsame Finanzierungen grundsätzlich den Nachteil, dass die Kosten von jeder mitentscheidenden Institution unterschätzt und damit die Ausgabenansätze überhöht werden, weil nur der eigene Finanzierungsanteil in Rechnung gestellt wird.

Ziel müsste es deshalb sein, nach ersten Ansätzen in den achtziger Jahren die Mischfinanzierung weitestgehend zurückzuführen und auch so die Eigenständigkeit und Handlungsfähigkeit der Länder und Gemeinden zu erhöhen. Die Frage von finanziellen Kompensationen bei der Neuordnung von Mischfinanzierungstatbeständen kann dabei aber nur eine Folgefrage zur inhaltlichen Entscheidung über die zukünftige Aufgabenzuordnung von Bund und Ländern sein. Dabei ist der Komplex der Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben nicht isoliert zu betrachten. Über Finanztransfers ist vielmehr auf der Grundlage der Entscheidung über die Aufgabenverlagerungen insgesamt (Gesetzgebungskompetenz, Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten) ohne Vorabfestlegung unter Einbeziehung einer Betrachtung der Finanzkraft beider Ebenen zu entscheiden.

Die alleinige Finanzierungsverantwortung der Länder könnte sich etwa auf folgende Gebiete erstrecken, bei denen der Bund sich bisher an Länderaufgaben finanziell beteiligt⁹:

9 Die geplanten Verlagerungen von Bundeskompetenzen vom Bund auf die Länder weisen ein Umschichtungsvolumen von ca. 15 Mrd. Euro auf: So handelt es sich bei der Gemeinschaftsaufgabe der regionalen Wirtschaftsförderung um 770 Mio. Euro, bei den Hilfen für den Städtebau um 1,3 Mrd. Euro und beim öffentlichen Nahverkehr um 1,5 Mrd. Euro. Im Bereich der Eingliederungshilfen wären 6 Mrd. aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit in die entsprechenden Länder- bzw. Kommunalhaushalte zu überführen. Aus dem Haushalt des Bildungsministeriums müssten Gelder in Höhe von 1,9 Mrd. Euro

Gemeinschaftsaufgabe „Neubau und Ausbau von Hochschulen“

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Institutionelle Finanzhilfen (z.B. sozialer Wohnungsbau, Städtebau)

Die Reduzierung der Gemeinschaftsaufgaben wäre das exemplarische Minimum jeglicher Entflechtung von Aufgaben- und Finanzverflechtungen. Die Vorschläge nach denen Bildung und teilweise kulturelle Fragen zu neuen, zusätzlichen Gemeinschaftsaufgaben gemacht werden¹⁰, wären zwar insofern konsequent, als sie die derzeitige Situation zutreffend wiedergeben. Etwa bei dem 4-Mrd.-Ganztagsschulprogramm oder bei vielen Kulturprojekten befindet sich der Bund faktisch in der Rolle des Gemeinschaftsfinanziers; dies würde nun nur verfassungsfest legalisiert¹¹.

für die Hochschul- und Ausbildungsförderung in die Länderetats transferiert werden.

10 Komm-Drs. 0057, Volker Kröning MdB/Ortwin Runde MdB „Vorschlag zur Neuregelung der Mischfinanzierungstatbestände der Art. 91a und b und Art. 104a Abs. 4 GG mit Erläuterungen“; vgl. auch Komm-Drs. 0072, Hess. Staatskanzlei, „Eckpunkte zur Finanzierung entflochtener Gemeinschaftsaufgaben“ sowie das „Sächs. Kompensationsmodell“, Komm-Drs. 0056, StM de Maizière und Komm-Drs. 0053, MP Teufel, „Überprüfung verschiedener Kompensationsmodelle“,

11 Dieser Zustand resultiert aus der Praxis, dass sich die Länder in der Vergangenheit allzu oft durch solche Ko-Finanzierungen (u.a. über Art. 104a Abs. 4 GG) eigene inhaltliche Zuständigkeiten und Kompetenzen haben abkaufen lassen.

2. Trennung der steuerlichen Einnahmesysteme

Staatliche Eigenständigkeit der Ebenen erfordert möglichst weitgehende Selbstbestimmung über die Einnahmen. Im Mittelpunkt der Reformüberlegungen muss deshalb die Aufteilung der Steuereinnahmen und Steuergesetzgebungskompetenz zwischen den Ebenen sein. Dabei muss allerdings der Bund die Möglichkeit behalten, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu beeinflussen.

Eine natürliche Trennlinie verläuft zwischen den direkten und indirekten Steuern. In einer Ausgangsüberlegung könnten dem Bund

- die Mehrwertsteuer und
- wie bisher, die direkten Verbrauchsteuern (z.B. Mineralöl-, Tabak-, Alkoholsteuer etc.) zugeschlagen werden.

Die Länder erhielten demgegenüber

- alle Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer;
- die Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie die Kfz-Steuer könnten weiterhin an die Länder fließen.

Die Gewerbeertragsteuer stünde wie bisher den Gemeinden zu, wobei die Kommunen unverändert in den Finanzverbund der Länder eingebettet blieben.

Die Aufteilung entlang des Einteilungskriteriums direkter/indirekter Steuern würde die bisherige Finanzverteilung in seinem Volumen in etwa unverändert lassen. Ein genauere Ausgleich könnte über eng begrenzte Beteiligungsrechte an den Steuereinnahmen der anderen Ebenen erfolgen. Er ist jedoch auch im Zusammenhang mit dem Abbau der Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern einzujustieren. Das Gesamtkonzept Bund-Länder muss so gestaltet sein, dass durch eine Neuordnung der Einnahmen- und Ausgabenseite die Schieflage zu Lasten des

Bundes beseitigt und die Deckungsquote des Bundes erhöht wird. Für die Zuordnung der direkten Steuern zu den Ländern spricht insbesondere ihre Bedeutung für die regionale Wirtschaftsentwicklung und die Wohnortwahl. Die Zuständigkeit der Länder für die direkten Steuern würde erst echten Steuerwettbewerb ermöglichen.

Um gleichzeitig den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen an die Steuergesetzgebung zu entsprechen, wäre eine Aufteilung der Steuergesetzgebungskompetenz im Hinblick auf die Steuersätze und die Steuerbemessungsgrundlage prüfenswert. So könnte dem Bund eine Rahmengesetzgebung für die Einkommen- und Körperschaftsteuer belassen werden, die die Einheitlichkeit der Steuerermittlung, insbesondere auch mit Rücksicht auf überregional tätige Unternehmen, gewährleistet. Den Ländern bliebe das entscheidende Recht, über die Höhe der Steuersätze und damit über die eigenen Einnahmen und die Standortqualität der Region zu entscheiden. Eine Alternative wäre ein Zuschlagsrecht der Länder auf eine bundesstaatlich vorgegebene Einkommen- und Körperschaftsteuer. Auch diese Reformvariante würde den Ländern schon mehr Eigenständigkeit verschaffen und die Kompromissfindung im Bundesrat bei Steuerrechtsänderungen erleichtern.

3. Anpassung des Finanzausgleich an eine Neuordnung der Ausgabe- und Einnahmesysteme

Eine klare Entflechtung der Ausgabe- und Einnahmesysteme zwischen Bund und Ländern würde einen Finanzausgleich in der bisherigen Form weitgehend überflüssig machen. Zudem würde bei einer Aufgabenverlagerung aber kaum die Frage einer entsprechenden Verschiebung von Finanzmitteln unbeantwortet bleiben dürfen und somit konsequenterweise auch den Finanzausgleich tangieren. Bei einer Entflechtung der Ausgabe- und Einnahmesysteme hätte es jede Gebietskörperschaft in der Hand, die Anpas-

sungen auf der Ausgaben- und Einnahmeseite so vorzunehmen, dass ein auf Dauer ausgeglichener Haushalt gewährleistet ist. Die weitgehende Steuer- und Ausgabenautonomie kann allerdings nicht verhindern, dass je nach Wirtschaftskraft der einzelnen Regionen entweder das Ausgabenniveau niedriger oder die Steuerbelastung höher ist als anderswo.

Diesem Nachteil des Trennsystems kann dadurch begegnet werden, dass ein Grundaussgleich beibehalten wird, der ohne Störung der Anreizmechanismen ein unverträgliches Auseinanderdriften der Regionen verhindert. Im Rahmen eines solchen Grundaussgleichs müssten die Länder untereinander die für sie insgesamt bereitstehende Finanzausstattung unter sich sachgerecht aufteilen. Vertikale Ausgleichsleistungen hingegen blieben übergangsweise allenfalls befristet im Hinblick auf die besondere Lage der neuen Bundesländer notwendig. Das Volumen des Grundaussgleichs und seine Finanzierung können nur im Zusammenhang mit dem Gesamtsystem der neuen Ausgaben- und Einnahmenordnung bestimmt werden.

V. Perspektivischer Ausblick: Minimalreform oder gesamtheitliche Entflechtung des Föderalismus

Kardinalprinzip einer wirklichen föderalen Entflechtung ist, jeweils auf einer staatlichen Ebene die Bündelung der Gesetzes-, Vollzugs- und Ertragskompetenz zu erreichen. Wenn Gesetzgebungs- und Aufgabenkompetenzen an die Länder übertragen werden, streben diese zudem auch die entsprechenden Finanzausweisungen des Bundes an, die im Bundeshaushalt bisher dafür vorge-

sehen sind¹². Für die Bundesebene wäre das ein zweifacher Verlust: zunächst verliert sie die materielle politische Aufgabe und sodann gibt sie finanzielle Handlungs- und Gestaltungsspielräume auf, indem im Bundeshaushalt ganze Ausgabenblöcke entfallen. Außerdem müsste der Bund im Rahmen der Steuergesetzgebung als seiner Bundeskompetenz die Einnahmen dieser Gelder verantworten, obgleich diese den Ländern zukommen¹³. Im Zuge einer tatsächlichen und durchgreifenden Neuordnung und Entflechtung müsste mit der Übertragung neuer Kompetenzen auch die notwendige Einnahmeverantwortung dafür durch entsprechende Steuerautonomie übertragen werden¹⁴. Die Länder sollten in diesem Fall auch eigene Einnahmen für die neu erhaltenen Kompetenzen heranziehen. Transfers an die Länder im Zusammenhang mit der Kompetenzzuweisung sind gesamtstaatlich nur dann sinnvoll, wenn die Länder dann neben der Aufgabenverantwortung und der Ausgabenverantwortung auch die Einnahmeverantwortung übernehmen müssen. Nur dann ist eine Effizienzrendite zu erwarten.

Zu diesem Zweck könnte man etwa den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für diejenigen Steuern übertragen, deren Erträge ihnen zukommen. Im Rahmen einer Veränderung der Gemeinschaftsteuern und einer Verteilung der Steuerquellen könnten die Länder Hebesatzrechte (etwa auf die Einkommensteuer) dazu erhalten. Auf diese Weise müssten die Länder die Ausgaben, die sie zur Aufgabenerledigung der neu erhaltenen Kompetenz für not-

12 Das wollen die Länder z.B. über eine Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung oder auch über Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG erreichen.

13 Die Länder könnten ihre neue Kompetenz sogar dazu nutzen, die Ausgaben dafür zu erhöhen und damit den Bund je nach Ausgestaltung zu Steuererhöhungen zwingen.

14 Komm-Drs. 0050, Bundesministerium der Finanzen, „Auswirkungen einer Steuerautonomie auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich“.

wendig erachten, auch selbst verantworten. Darüber hinaus ist zu erwägen, die in die aktuelle politische Diskussion eingeführten Steuerkonzepte in die Erörterung der Finanzbeziehungen einzu beziehen (eigene Steuerfindungsrechte/Hebesatzrechte für die Länder).

Wenn man an Kompetenzübertragungen denkt, kann dies im Übrigen nur Zug um Zug gegen Gegenleistungen für den Bund geschehen. D.h. der Bund muss ebenfalls Kompetenzen bekommen (Innere Sicherheit), die Mitwirkung des Bundesrates bei Bundesgesetzen ist deutlich zu reduzieren, ein Nationaler Stabilitätspakt ist notwendig und auch die europapolitische Handlungsfähigkeit des Bundes sollte nicht durch weitere Mitwirkungsrechte des Bundesrates (Art. 23 GG) noch mehr eingeschränkt werden¹⁵. Die entscheidende Frage bleibt aber, ob die Kommission sich am Ende allein für vorsichtige Randkorrekturen und die Novellierung weniger Einzelvorschriften entscheidet oder ob sie den Mut zur gesamtheitliche Entschlackung und Entflechtung des Föderalismus besitzt. Zu wünschen ist ihr, dass sie umfassend novelliert und dem Föderalismus in Deutschland wieder auf die Beine hilft.

15 Komm-Drs. 0041, „Position der Bundesregierung zu Art. 23 GG“.

Die Mitwirkungsrechte der Länder in Europaangelegenheiten

Annegret Eppler

Die „Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ soll Vorschläge zur Neuordnung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern vorlegen, durch die das stark verflochtene und blockadeanfällige deutsche Regierungssystem effizienter werden soll. Dabei sind die deutschen Ebenen, Bund und Länder, ihrerseits ein Teil des europäischen Mehrebenensystems. Das wird in der Bundesstaatskommission an vielen Stellen deutlich. So muss geregelt werden, wer innerstaatlich für die Umsetzung europäischer Richtlinien zuständig sein soll und welche Ebene innerstaatlich bei Verletzung europäischen Rechts haften soll. Bei der Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern stößt die Kommission auf die Frage, welche Aufgabenfelder noch bestehen, die nicht von europäischem Recht tangiert werden. Art. 23 GG ist also nur einer der eben dargestellten Punkte, an denen die Modernisierung des Föderalismus in Deutschland von der europäischen Ebene tangiert wird. Mit Art. 23 GG als einem „Scharnier“, das drei Ebenen – Europa, den Bund und die Länder – verbindet und dessen Reform in der Föderalismuskommission äußerst umstritten ist, befasst sich dieser Aufsatz.

Art. 23 GG: Ländermitwirkung in europäischen Angelegenheiten

Auf Empfehlung der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ von Bundestag und Bundesrat vom 26. Juni 1992 wurde der

„neue“ Art. 23 GG¹ am 2. bzw. am 18. Dezember 1992, zeitgleich mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags, von Bundestag bzw. Bundesrat verabschiedet.² Die Grundgesetznorm wird, was die Beteiligung des Bundesrates und der Länder in Europaangelegenheiten betrifft, flankiert vom „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG vom 12. März 1993)³.

-
- 1 Mit dem Beitritt der ostdeutschen Länder war der „alte“ Art. 23 GG, der Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich des Grundgesetzes und zum Beitritt deutscher Gebiete enthielt, obsolet geworden. Die Länderbeteiligung in Europaangelegenheiten war vorher in Art. 24 GG und im „Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEAG) geregelt.
 - 2 Zu den Diskussionen in der Kommission: Scholz, Rupert 1992: Grundgesetz und Europäische Einigung, in: NJW 45, S. 2593 ff. Ders. 1993: Die Gemeinsame Verfassungskommission. Auftrag, Verfahren und Ergebnisse, in: APuZ 52-53, S. 3 ff. Benz, Arthur 1993: Verfassungsreform als politischer Prozess, in: DÖV, S. 881 ff. Schmalenbach, Kirsten 1996: Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission. Motive einer Verfassungsänderung, Berlin. Leonardy, Uwe (Hrsg.) 2002: Europäische Kompetenzabgrenzung als deutsches Verfassungspostulat. Dokumente zur Entstehung und Außenwirkung des Artikel 23 GG, Baden-Baden. Zu früheren Diskussionen: Scharpf, Fritz W. 1990: Zwischen Baum und Borke. Deutsche Einheit und europäische Einigung bedrohen den Föderalismus, in: DIE ZEIT v. 14.09.1990, S. 14. Hrbek, Rudolf 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.): Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, S. 17 ff.
 - 3 Für den Bundestag: „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBBG vom 12. März 1993). Das EUZBLG wird ergänzt durch eine Bund-Länder-Vereinbarung vom 23.03.1993.

Nach Art. 23 Abs. 2 GG⁴ wirken der Bundestag und über den Bundesrat die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU) mit und müssen von der Bundesregierung umfassend und frühzeitig informiert werden. Absatz 3 regelt, dass die Stellungnahme des Bundestages von der Bundesregierung (lediglich) „berücksichtigt“ werden muss. In den Absätzen 4 bis 6 des Artikel 23 GG wird die Beteiligung des Bundesrats konkretisiert. Absatz 4 legt fest, dass der Bundesrat zu beteiligen ist, wenn er an einer innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder die Länder innerstaatlich zuständig wären – diese Beteiligung ist lückenlos, da der Bundesrat innerstaatlich auch bei Einspruchsgesetzen mitzuwirken hat.⁵ In einem gestuften Verfahren setzt Art. 23 Abs. 5 fest, welche Bindewirkung das Votum des Bundesrates für die Bundesregierung hat. Wenn im Schwerpunkt Angelegenheiten der Länder betroffen sind, muss der Bund das Votum des Bundesrates „maßgeblich berücksichtigen“⁶, wobei „die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes“ von Bundesregierung und Bundesrat zu wahren ist.⁷ Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesre-

4 Zum Inhalt von Art. 23 GG: Lang, Ruth 1997: Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 GG, Berlin. Scholz, Rupert 2000: Art. 23, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Papier, Hans-Jürgen: Grundgesetz, Kommentar, Stand 2000, München. Jarass, Hans D. 2002: Art. 23, in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München. Streinz, Rudolf 2003: Art. 23, in: Sachs, Michael: Grundgesetz, Kommentar, München. Rojahn, Ingolf 2001: Art. 23 GG, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar, München.

5 Jarass a.a.O. (Fn. 4) Rn 56.

6 Damit hat der Bundesrat eine stärkere Position als der Bundestag nach Absatz 3.

7 Nach h.M. ist das Gebot, die gesamtstaatliche Verantwortung zu wahren, an Bundesrat und Bundesregierung als Verfassungsorgane gerichtet. Die Bestimmung eignet sich daher nicht als Ausnahmetatbestand, der von der Bundesregierung als Ausweg vor dem Letztentschei-

gierung und Bundesrat ist in der Rechtswissenschaft umstritten, ob dem Bundesrat das „Letztentscheidungsrecht“ zukommt.⁸ Sofern im Schwerpunkt keine Länderinteressen betroffen sind, ist die Stellungnahme des Bundesrates lediglich „zu berücksichtigen“, sie ist aber nicht bindend. Art. 23 Abs. 6 GG regelt schließlich die stärkste Form der Beteiligung der Länder. Nach ihm soll ein vom Bundesrat ernannter Vertreter der Länder die gesamtstaatliche Verantwortung in Ratssitzungen übernehmen, sofern im Schwerpunkt ausschließliche Kompetenzen der Länder betroffen sind.⁹ Die „maßgebliche“ Berücksichtigung seiner Stellungnahmen und die Vertretung Deutschlands durch einen Landesminister sind die Hauptansatzpunkte der Diskussion in der Bundesstaatskommission.

dungsrecht des Bundesrats genutzt werden kann, weitere Hinweise in Streinz, a.a.O. (Fn 4) Rn 111.

- 8 Streitig; für das Letztentscheidungsrecht: Scholz 2000 a.a.O. (Fn. 4) Rn. 120, 127. Nach § 5 II 3-5 EUZBLG ist bei unterschiedlichen Ansichten von Bundesregierung und Bundesrat ein Einvernehmen anzustreben, dazu berät die Bundesregierung mit Vertretern der Länder. Scheitert das Einvernehmen und bestätigt der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit Zweidrittelmehrheit („Beharrungsbeschluss“), ist diese maßgebend. Gegen das Letztentscheidungsrecht: Streinz a.a.O. (Fn 4) Rn 110. Er plädiert für eine verfassungskonforme Auslegung des § 5 EUZBLG, weil der Wortlaut („berücksichtigen“) bei einem vetoähnlichen Recht des Bundesrates hätte schärfer formuliert werden können. Weitere Nachweise bei Rojahn a.a.O. (Fn 4), Rn 71.
- 9 Nach Art. 203 I EGV, hier wird der Status eines Ministers verlangt, weshalb nur Landesminister ernannt werden können. Die Benennung erfolgt nach Art. 52 III 1 GG mit einfacher Mehrheit. Vgl § 6 II EUZBLG.

Art. 23 GG als „Scharnier“ zwischen der EU, dem Bund und den Ländern

Seit seiner Entstehung ist Art. 23 Abs. 2-7 GG ein Maßstab dafür, wie die Einflussmöglichkeiten von Bund und Ländern im europäischen Mehrebenensystem gewichtet sind. Das hochkomplexe Verfahren des Art. 23 Abs. 2-7 GG ist der Kompromiss, an den die Länder ihre Zustimmung zum Maastrichter Vertrag geknüpft hatten. Mit dem Maastrichter Vertrag wurden Kompetenzen der Länder an die EU übertragen.¹⁰ Als Ausgleich verlangten sie eine nachhaltige Aufwertung in Europaangelegenheiten, und als sich diese Forderung auf Ebene der europäischen Verträge als nicht vollständig realisierbar erwies,¹¹ erlangten sie über Art. 23 GG eine Einflusssteigerung des Bundesrates und der Länder auf die deutsche Europapolitik.¹²

10 In den Bereichen Justiz und Inneres, Bildung, Kultur und Umwelt.

11 Die Länder forderten in der Regierungskonferenz 1990/91 die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Verträgen, die Möglichkeit der Mitwirkung von Länderministern im Rat, eine dritte Kammer, über die subnationalen Einheiten an der EU-Gesetzgebung beteiligt sein sollten und ein eigenständiges Klagerecht für Länder vor dem EuGH. Diese Forderungen sind in abgeschwächter Form in den europäischen Verträgen. Zu der Diskussion über die dritte Kammer: Eppler, Annegret 2003: Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2002 – die grundlegende „Schwäche“ seiner Institution und Diskussionen über seine Aufwertung im Europäischen Konvent, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, S. 480 ff.

12 Große Hüttmann, Martin 2004: „Wir müssen aus dem Mischmasch raus“: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus und die Perspektiven einer Reform, in: Decker, Frank (Hrsg.): Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden (im Erscheinen). Große Hüttmann verweist darauf, dass Art. 23 GG eine Voraussetzung dafür war, dass die deutschen Länder in der Lage waren, Impulse für die seit Mitte der 90er Jahre geführte Verfassungsdebatte zu geben, die nun durch den Europäischen Verfassungsvertrag wiederum zu einem Anpassungsbe-

Der Europa-Artikel bietet seit damals Anlass zur Kritik¹³ und ist Grund der Befürchtung, die europapolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands könne beeinträchtigt sein.¹⁴

Auch in der aktuellen Diskussion der Bundesstaatskommission ist Art. 23 GG ein Maßstab für die Einwirkungsmöglichkeiten von Bund und Ländern auf die Politik der EU und damit eine Machtfrage. Rechte, die der europäische Verfassungsvertrag den subnationalen Einheiten zusichert bzw. Ziele, die der Bund im europäischen Konvent nicht erreicht hat¹⁵, können die Ursache eines Versuchs sein, die Machtbalance innerstaatlich über die Reform von Art. 23 GG wieder herzustellen. Erweiterte Rechte der Länder über Art. 23 GG können andererseits eine Kompensation für

darf des Art. 23 GG führte. Zur Verhandlungsführung der Länder im Konvent: 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, S. 453 ff.

- 13 Breuer, Rüdiger 1994: Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art. 23 GG), in: NVwZ 13 (5), S. 417 ff.
- 14 Dagegen Hrbek, Rudolf 2001: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Matthias/Schmalz, Uwe (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen, Problemfelder, Optionen, Bonn, S. 267 ff. Clostermeyer, Claus-Peter 2003: Von der Europapolitik der Länder zur Föderalismusreform, in: Chardon, Matthias/Göth, Ursula/Große Hüttmann, Martin/Probst-Dobler, Christine (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 71ff. Hrbek, Rudolf (Hrsg.) 2000: Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden.
- 15 Es wurden Kompetenzkategorien eingeführt; Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip wurden konkretisiert; das Frühwarnsystem wurde eingeführt und die lokale und regionale Selbstverwaltung wurde verankert.

Kompetenzen sein, die die Länder innerstaatlich an den Bund abgeben müssen – verschmälerte Rechte der Länder nach Art. 23 GG eine Kompensation für Kompetenzen, die der Bund den Ländern zurück gibt. Nicht zuletzt muss bedacht werden, dass die Länder über Art. 23 GG in seiner heutigen Form erheblich mehr Kompetenzen auf EU-Ebene erhalten würden, wenn die Bundesstaatskommission ihr Ziel einer Rückübertragung von Kompetenzen an die Länder erreichen würde. Ähnlich wie 1992 trifft wieder die Ratifizierung eines europäischen Vertrags, diesmal der Verfassung, mit der Zustimmung zu einer Grundgesetzreform, mit der die föderale Ordnung der Bundesrepublik reformiert werden soll, zusammen. Diese Konstellation dürfte die Verklammerung der drei Ebenen durch Art. 23 GG noch verstärken.

Durch den europäischen Verfassungsvertrag, der im Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs angenommen wurde, im Oktober unterschrieben wird, und dann von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, besteht (zunächst unabhängig von den Diskussionen in der Bundesstaatskommission) der Bedarf einer Reform der Länderbeteiligung in Europaangelegenheiten.¹⁶ Dieser ist begründet in Neuerungen wie dem „Frühwarnsystem“ in Subsidiaritätsfragen, das es dem Bundesrat gestattet, als zweite Kammer innerhalb von sechs Wochen nach Übermittlung eines Kommissionsvorschlags eine Stellungnahme abgeben, in der er begründet, warum aus seiner Sicht eine Initiative der Kommission das Subsidiaritätsprinzip verletzt, bzw. eine Vertragsverletzungsklage über die Bundesrepublik beim EuGH einzureichen, wenn die Kommission seinen Einwand verwirft.¹⁷ Die „Passerelle“-

16 Vgl. im Folgenden Große Hüttmann 2004 a.a.O (Fn 11). Fischer, Thomas 2003: Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung, in: APuZ H B 29-30/2003, S. 3 ff.

17 Geregelt in Art. IV-7a III Ratsdokument CIG 86/04 vom 18.06.2004 und Art. 8 des „Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der

Regelung¹⁸ erlaubt es dem Europäischen Rat durch einstimmigen Beschluss, Mehrheitsentscheidungen in einem bestimmten Politikbereich einzuführen, in dem bisher Einstimmigkeitszwang bestand. Davon können auch Bereiche, die innerstaatlich in der Kompetenz der Bundesländer liegen, betroffen sein. Der Rat könnte also theoretisch über Materien der Länderkompetenzen mehrheitlich entscheiden, ohne dass die Länder über ein durch den Bundesrat erwirktes Verhalten der Bundesregierung Einfluss nehmen könnten. Zu vermuten ist, dass die Länder über den Bundesrat versuchen werden, möglichst viel Einfluss auf die Bundesregierung auszuüben, wenn sie im Europäischen Rat an einer solchen Entscheidung beteiligt ist. Die Neufassung des heutigen Art. 203 I EGV durch den Konventsentwurf machte es zweifelhaft, ob eine Vertretung durch Länderminister nach Art. 23 Abs. 6 GG europarechtlich überhaupt noch zulässig sei.¹⁹ Der Text, der im Juni von den Staats- und Regierungschefs angenommen wurde, lässt den zweifelhaften zweiten Satz des Art. I-22 Abs. 2 Verfassungsvertrag jedoch weg, weshalb eine Vertretung des Gesamtstaats

Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, Ratsdokument CIG 86/04 ADD 1.

18 Art. IV-7a II Ratsdokument 86/04.

19 Art. I-22 Abs. 2 nach dem Entwurf des Konvents. Danach sollte im Rat nur ein stimmberechtigter Vertreter „für jede Zusammensetzung“ den Gesamtstaat vertreten können. Der Sachverständige Scholz leitete daraus ab, dass eine Vertretung im Rat nur noch durch die Bundesregierung möglich sei, da der Rat ein fest bestimmtes Gremium werde. Allenfalls über Art. I-23 Abs. 1 S. 3 könne ein „Fachvertreter auf Ministerebene“ am Rat teilnehmen. Drucksache 0003 (Scholz), S. 12; Stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12.2003 (Scholz), S. 70; Drucksache 0040 (Scholz), S. 8 ff. Die Länder waren immer der Meinung, dass mit der Neufassung des Art. 203 I EGV keinerlei Veränderung an ihrem Recht, die Bundesrepublik durch einen Landesminister zu vertreten, verbunden ist. Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Staatssekretär Böhmler, Baden-Württemberg), S. 135.

durch einen Landesminister nach Art. 23 Abs. 6 weiterhin möglich sein müsste.²⁰

Neben der Föderalismusdiskussion hat also auch die parallele Reformdiskussion auf europäischer Ebene, die ihr vorläufiges Ende im Verfassungsvertrag gefunden hat, Auswirkungen auf das politische System Deutschlands, und Art. 23 GG ist aus deutscher Sicht neben der Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem am offensichtlichsten von beiden Reformprozessen direkt betroffen.

Verlauf der Diskussion über eine Reform von Art. 23 GG

Zwar haben die Reformüberlegungen zur deutschen Bundesstaatlichkeit ihren Ursprung und ihr Ziel in der Notwendigkeit, das hochgradig verflochtene und blockadeanfällige System der Bundesrepublik effizienter zu machen. Jedoch standen diese Überlegungen von Anfang an „auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union“.²¹

Im Vorfeld der Bundesstaats-Kommission war Art. 23 GG zwar Thema der mittels zahlreicher Positionspapiere geführten Diskussion, er stand aber nicht im Vordergrund derselben.²² Auch die

20 Art. I-22 aus Ratsdokument CIG 86/04.

21 Einsetzungsbeschluss BT-Drs. 15/1685 vom 16.10.2003 bzw. BR-Drs. 750/03 vom 17.10.2003; Schon der Beschluss des Lenkungsausschusses „Föderalismusreform“ vom 18.04.2002 fordert auf, „die Auswirkungen der EU-Entwicklung [...] einzubeziehen, um die Europatauglichkeit von Grundgesetz und bundesstaatlicher Ordnung zu prüfen und gegebenenfalls zu optimieren“. (Zitiert aus Fischer 2003, a.a.O. (Fn 14), S. 3.

22 Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.) 2003: Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen. Die Ministerpräsidenten sehen in ihrem Papier „Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund“ vom

Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage aus dem Bundestag vom November 2003 belegt, dass eine Reform des Art. 23 GG nicht zuoberst auf der Reform-Agenda stand.²³

In der Bundesstaats-Kommission ist Art. 23 GG in den ersten zwei November-Sitzungen nur am Rande angesprochen worden.²⁴ Erst die Anhörung in der Dezember-Sitzung brachte Art. 23 GG

27.03.2003 keinen aktuellen Handlungsbedarf; Im Papier der Bundesregierung „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Position des Bundes“ vom 09.04.2003 heißt es, Deutschland müsse „europatauglicher werden“, was vor allem auf die Umsetzung von EU-Richtlinien bezogen wird; Die „Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente“ vom 31.03.2003 fordert den Schutz der Länderkompetenzen vor Eingriffen seitens der EU und mehr Mitwirkung der Landesparlamente; Das „fünfte Manifest“ des liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung ist europapolitischen Fragen gewidmet; Das „Berliner Programm“ des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen vom 13.06.2003, das Papier des Deutschen Landkreistags vom 07.06.2001 und der Aufruf der Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“ vom 15.10.2003 gehen nicht auf europolitische Fragen ein. Zu Reforminitiativen vor Einsetzung der Föderalismuskommission: Margedant, Udo 2003: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: APuZ B 29-31, S. 6 ff.

23 BT-Drs. 15/1961 vom 10. November 2003.

24 Einen Überblick bis Anfang Mai 2004 bietet Hrbek, Rudolf 2004: Auf dem Weg zur Föderalismus-Reform: die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden, S. 147 ff. Fragen zu der Anhörung waren in Kommissionsdrucksache 0040 formuliert und bezogen sich auf Art. 23 GG und die Handlungsfähigkeit Deutschland in der EU. Vorher nur Vorstöße von Brigitte Zypries (die Handlungsfähigkeit Deutschlands in der EU müsse wieder hergestellt werden), Stenografischer Bericht vom 07.11.2003, S. 19, und von Erwin Teufel (für die „Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik [...] als Mitglied der Europäischen Union“), Stenografischer Bericht vom 28.11.2003, S. 27.

durch im Vorfeld festgelegte Fragestellungen auf die Agenda.²⁵ Die mündlichen und schriftlichen Äußerungen der Sachverständigen, die übereinstimmend eine deutliche Kritik am derzeitigen Art. 23 GG übten und auf die durch die Länderbeteiligung ihrer Meinung nach eingeschränkte Europatauglichkeit Deutschlands hinwiesen – allerdings mit ganz unterschiedlichen Schlussfolgerungen – brachten eine Reform des Art. 23 GG auf die Tagesordnung der Kommission.²⁶

In der Klausurtagung im Januar zur Kompetenzverteilung stand Art. 23 GG nicht im Mittelpunkt der Diskussion. Was die in der 2. Sitzung der Bundesstaatskommission gebildeten Arbeitsgruppen angeht, ist Art. 23 GG der Arbeitsgruppe 1 „Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“ zugeteilt. Deren dritte Sitzung am 11. März 2004 befasste sich mit Art. 23 GG, und anders als in der Plenarsitzung im Dezember war die Diskussion nicht von den Sachverständigen, sondern von den in der praktischen Politik verankerten Mitgliedern der Kommission dominiert. Inzwischen wurde über eine Reform des Art. 23 GG eine überaus kontroverse Diskussion geführt, in der von Seiten des Bundes und der Länder jeweils Maximalpositionen eingenommen wurden. Die Länder zeigten sich mit der bisherigen Praxis des Art. 23 GG zufrieden und vor allem die großen und wirtschaftsstarken unter ihnen forderten für den Fall einer Reform des Artikels eine deutliche Stärkung der Länderrechte in Europaangelegenheiten bis hin

25 Kommissionsdrucksache 0004 vom 03.12.2004 enthält den Fragenkatalog, auf den in der Anhörung eingegangen wurde.

26 Kommissionsdrucksachen 0005 (Rupert Scholz vom 08.12.2003), 0006 (Edzard Schmidt-Jortzig vom 09.12.2003), 0007 (Fritz W. Scharpf vom 10.12.2003), 0008 (Peter M. Huber vom 10.12.2003), 0009 (Joachim Wieland vom 10.12.2003), 0010 (Arthur Benz vom 10.12.2003), 0011 (Ferdinand Kirchhof vom 11.12.2003), 0012 (Hans Meyer vom 11.12.2003, geht nicht auf die Frage der Europafähigkeit ein) und stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12.2003.

zur „Totalentflechtung“ nach belgischem Modell.²⁷ Die von der Bundesregierung eingenommene gegensätzliche Maximalforderung ist geprägt von der Annahme, die deutsche Verhandlungsfähigkeit auf europäischer Ebene werde durch die Länderbeteiligung des Art. 23 GG eingeschränkt. Die Maximalforderung der Bundesseite ist die Streichung der Absätze 2 bis 7 des Artikels 23 GG und die Regelung einer Alleinvertretung Deutschlands gegenüber der EU durch den Bund, bei der die Länder nur innerstaatlich, aufgrund einer einfachgesetzlichen Regelung und ohne Letztentscheidungsrecht an der Meinungsbildung in EU-Fragen beteiligt sein sollen .

Am 24. Mai 2004 tagte das Plenum der Bundesstaatskommission in seiner sechsten, öffentlichen Sitzung zum Thema „Europa“. Die vorbereitenden Dokumente und die Aussprache brachten eine Vielzahl von Argumenten, im Plenum fand eine kontroverse Debatte statt. Ein Kompromissvorschlag, der von den Sachverständigen im Laufe der Sitzung erarbeitet wurde, wurde letztendlich von Vertretern der Bundesregierung und der Länder abgelehnt und die Akteure beharrten letztlich auf ihren oben genannten Forderungen. Zu Beginn der Sommerpause konnte deshalb vermutet werden, dass ein Kompromiss schwer zu finden sei und es möglicherweise, abgesehen vom Anpassungsbedarf durch den europäischen Verfassungsvertrag, bei der jetzigen Regelung des Art. 23 GG bleiben werde.

27 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. 423ff.

Im Herbst 2004 wird sich die Projektgruppe 1 „Artikel 84, materielle Zugriffsrechte der Länder und Europa“ mit Art. 23 GG auseinandersetzen.²⁸

Kritik der Sachverständigen

Die Sachverständigen setzen mit ihrer Kritik zuallererst an der Effektivität der Vertretung Deutschlands in der EU an und diagnostizieren, dass Deutschland sich im Verhältnis zu anderen europäischen Staaten auf EU-Ebene schlecht durchsetze. Deutschland sei der Staat, der im Ministerrat der EU am häufigsten überstimmt werde, und eine Enthaltung werde in Brüssel schon lange „german vote“ genannt. Daran geben die Sachverständigen dem föderalen System die Hauptschuld – neben dem Ressort-Prinzip der Bundesregierung, das auch in EU-Angelegenheiten durchgehend

28 In einer ersten Arbeitsunterlage wird die Position der Ministerpräsidentenkonferenz vom Mai 2004 bekräftigt. Die Diskussion über Art. 23 GG in der Bundesstaats-Kommission wurde von wissenschaftlicher Seite begleitet, etwa: Udo Margedant 2004: Leitfaden zur Föderalismusdiskussion in Deutschland. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 129 / 2004, Sankt Augustin, aus April 2004. Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 17.01.2004 „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“. Bertelsmann Stiftung 2004: Die Europafähigkeit des deutschen Bundesstaates, Berlin, vom 10. Mai 2004. Charly Jeffery 2004: Artikel 23 im internationalen Vergleich. Ein Policy-Papier für den Föderalismus-Reformdialog der Bertelsmann-Stiftung, Birmingham. Pernice, Ingolf 2004: Föderalismus im Umbruch – Zur Frage der Europafähigkeit des föderalen Deutschlands, Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI-Papier 6/04, Berlin (von Volker Kröning als Drucksache 0044 in die Kommission eingereicht); Ders. 2004: Die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union – Zur Reform des Artikel 23 GG, Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI-Papier 8 / 04, Berlin.

angewendet wird, und dem schlechten Informationsfluss zwischen den Bundesorganen.²⁹

Dabei werden nach Meinung der Sachverständigen die Anforderungen an eine effektive Vertretung einzelstaatlicher Interessen in der EU noch steigen:³⁰ die Materien, in denen Entscheidungen mit Mehrheitsvoten getroffen werden, würden mit dem Verfassungsvertrag zunehmen, so dass ein einzelner Staat durch ein Veto immer weniger unerwünschte Entwicklungen verhindern könne. Eine Koalitionsbildung werde nach der Erweiterung der EU auf 25 Staaten immer schwieriger, wobei immer noch leichter eine passive Verhinderungscoalition als eine aktive Koalition zur Durchsetzung der eigenen Interessen gebildet werden könne.

Eine erfolgreiche Verhandlungsstrategie in Brüssel setze die Möglichkeit voraus, flexibel auf verschiedene, sich verändernde Verhandlungssituation reagieren zu können und über längere Zeit hinweg eine vertrauensvolle Kooperation mit anderen Staaten und persönliche Netzwerke aufzubauen. Dazu sei ein „freies Mandat“ nötig.³¹ Die Mitwirkung der Länder auf EU-Ebene, insbesondere das „imperative Mandat“ des Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG, über das der Bundesrat die Bundesregierung auf eine Verhandlungsposition festlegen könne,³² verhindere eine gezielte und effektive Vertretung deutscher Interessen. Auch der hohe Zeitbedarf, den die in-

29 Kritik am Ressortprinzip: Drucksache 0007 (Scharpf), S. 11; Drucksache 0008 (Huber) S. 22. Anteil des föderalen Systems an der mangelnden Effektivität: Drucksache 0010 (Benz), S. 9.

30 Vgl. im Folgenden Drucksache 0007 (Scharpf), S. 12.

31 Meyer am 12.12.2003, stenografischer Bericht der Sitzung vom 12.12.2003, S. 64.

32 Siehe oben. Stellungnahmen des Bundesrats werden nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG „maßgeblich“ berücksichtigt, und er kann nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 iVm § 5 II S. 5 EUZBLG mit einem „Beharrungsbeschluss“ erreichen, dass seine Auffassung gegenüber der Bundesregierung maßgebend ist.

nerstaatliche Koordinierung zwischen den 16 Ländern und zwischen Bundesrat und Bundesregierung erfordere,³³ verhindere es, dass Deutschland in Brüssel rechtzeitig, in allen Phasen einer Entscheidung – von der Vorbereitung einer Initiative durch die Kommission über die Verhandlungen mit den anderen Staaten bis zur Entscheidung des Ministerrats – präsent sei und Einfluss nehmen könne.³⁴

Die Vertretung Deutschlands durch einen Landesminister nach Art. 23 Abs. 6 GG verhindere ebenfalls eine effektive Vermittlung deutscher Interessen in der EU. Hier komme noch das Problem dazu, dass ein Landesminister, der im Ministerrat zu einem bestimmten Thema verhandeln solle, zwar häufig viel Fachkompetenz, aber wenig Wissen in EU-Fragen mitbringe³⁵ und keine persönlichen Netzwerke habe. Zudem vertrete er Deutschland auch nur in seinem jeweiligen Fachbereich, was die in der EU üblichen Package-Deals, das Zusammenschnüren mehrerer anstehender Fragen aus unterschiedlichen Politikbereichen, unmöglich mache, da er über die anderen Bereiche nicht verfügen könne.³⁶ Auch in den Landesvertretungen, die nach § 8 EUZBLG in Brüssel von den Ländern gegründet wurden, sei eine Verwässerung der deutschen Interessenvertretung zu sehen.³⁷ Denn die Positionen, die in Brüssel für Deutschland artikuliert würden, bedürften

33 Wie es §§ 4 und 5 EUZBLG vorsehen.

34 Drucksache 0011 (Kirchhof), S. 8. Vgl. stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12., S. 60. Drucksache 0009 (Wieland), S. 2; Drucksache 0010 (Benz) S. 9 f. Drucksache 0008 (Huber), S. 23ff (Huber weist darauf hin, dass die Europakammer des Bundesrats seit 1992 nur 3 getagt habe und der Bundestag gar keinen Europaausschuss gebildet habe. Drucksache 0006 (Schmidt-Jortzig), S. 10.

35 Drucksache 0011 (Kirchhof), S. 8. Vgl. stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12., S. 60.

36 Drucksache 0008 (Huber), S. 23.

37 Drucksache 0009 (Wieland), S. 2.

der demokratischen Legitimation. Auch wenn ein Landesminister als Vertreter Deutschlands auftrete, fehle es ihm an der persönlichen demokratischen Legitimation, weil die Kette, von der die parlamentarische Legitimation abgeleitet würde, zu lang sei.³⁸

Neben der fehlenden Effektivität der Vertretung in Brüssel üben die Sachverständigen also auch Kritik an der mangelhaften Legitimation der Vertreter Deutschlands in Brüssel. Dabei stehen sich die beiden Ziele Effektivität und Legitimität gegensätzlich gegenüber und sind nicht leicht zu vereinbaren. In Sachen Legitimität wird angemerkt, der Bundestag als parlamentarische Vertretung des Volks werde durch Art. 23 GG für den Standpunkt des deutschen Verhandlungsführers nicht im gleichen Maß berücksichtigt wie das des Bundesrats.³⁹ Dies widerspreche der Gleichheit der beiden Verfassungsorgane⁴⁰. Auch würden die Landtage bei der Meinungsbildung der Landesregierungen und des Bundesrates nicht berücksichtigt, obwohl sie als Landesgesetzgeber am meisten von den Kompetenzverschiebungen betroffen und vom Volk direkt legitimiert seien.⁴¹

Die Sachverständigen kritisieren weiter, der Wortlaut des Art. 23 GG enthalte zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe und werde auch durch die Ausführungen des EUZBLG nicht justitiabel. Fehlende

38 Drucksache 0008 (Huber), S. 23.

39 Das Votum des Bundestages muss nach Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG nur „berücksichtigt“ werden, Stellungnahmen des Bundesrats werden nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG „maßgeblich“ berücksichtigt, und er kann nach Art. 23 Abs. 5 S. 2 iVm § 5 II S. 5 EUZBLG mit einem Beharrungsbeschluss erreichen, dass seine Auffassung gegenüber der Bundesregierung maßgebend ist, vgl. oben. Drucksache 0008 (Huber), S. 24. Drucksache 0040 (Scholz), S. 2 ff.

40 Dagegen könnte eingewandt werden, dass der Bundestag die Bundesregierung über die Mehrheitsverhältnisse und die Verantwortungsstrukturen eher beeinflussen kann als der Bundesrat.

41 Drucksache 0010 (Benz), S.9; Drucksache 0006 (Schmid-Jortzig), S. 10.

Justitiabilität stelle jedoch einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip dar.⁴²

Die Sachverständigen sind sich einig, dass die Ländermitwirkung bei der Vertretung Deutschlands in der EU bzw. diese Vertretung selbst nur deswegen überhaupt funktioniere, weil die Länder in der Praxis nicht auf die ausgeprägten Rechte beharren, die Art. 23 GG ihnen gewährt.⁴³ Sonst bestünde ein ständiger Streit zwischen Bundesrat und Bundesregierung, ob eine Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich berücksichtigt werden müsse oder eine Vertretung in der EU durch einen Landesminister erfolgen müsse. Allerdings bescheinigen die Sachverständigen Art. 23 GG eine „pädagogische Vorwirkung“, die die Bundesregierung veranlasse, die Position des Bundesrats mit zu bedenken. Trotzdem widerspreche es dem Rechtsstaatsprinzip, eine Verfassungsnorm nicht anzuwenden.

Nicht zuletzt weisen die Sachverständigen auf die Notwendigkeit hin, Art. 23 GG dem Verfassungsvertrag anzupassen, die bereits oben ausgeführt wurde.⁴⁴

Die Schlussfolgerungen, die von den einzelnen Sachverständigen aus ihrer Kritik gezogen wurden, waren sehr unterschiedlich. Sie reichten von einer Streichung der Absätze 2 bis 7 des Artikel 23,⁴⁵ einer Festsetzung der Alleinvertretung des Bundes gekoppelt mit der Abschaffung des „imperatives Mandat“ des Bundesrats⁴⁶ über

42 Drucksache 0006 (Schmidt-Jortzig), S. 10; Vgl stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12. S. 68; Drucksache 0011 (Kirchhof), S. 8.

43 Stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12.2003 (Schmidt-Jortzig), S. 68.

44 Drucksache 0060 (Schmidt-Jortzig), S. 10; Stenografischer Bericht der Sitzung am 12.12.2003 (Huber), S. 57; Drucksache 0040 (Scholz), S. 5. Vgl oben.

45 Drucksache 0012 (Scharpf), S. 12. Stenografischer Bericht vom 12.12.2003 (Schmidt-Jortzig), S. 68 (Streichung der Absätze 4 bis 7).

46 Stenografischer Bericht vom 12.12.2003 (Wieland), S. 71 f.

eine Vertretung der Länder nach dem Vorort-Prinzip durch den Bundesratspräsidenten in Brüssel⁴⁷, der Aufteilung der Vertretung zwischen Bund und Ländern nach der innerstaatlichen Kompetenzordnung bei gleichzeitiger Stärkung des „imperativen Mandats“ und Einbeziehung der Länderparlamente und Stärkung eines effektiven Koordinierungsverfahrens,⁴⁸ bis hin zu detaillierten Vorschlägen wie dem „Gemeinsamen Ausschuss [von Bundestag und Bundesrat] in Angelegenheiten der Europäischen Union“,⁴⁹ der Gründung eines Europaministeriums⁵⁰ und der Bildung eines Beirats in Brüssel, in dem der Vorsitzende der Europakammer und die Leiter der Brüsseler Landesvertretungen regelmäßig tagen und eine Schaltstelle vor Ort bilden.⁵¹

Position des Bundes

Die Bundesregierung wies die Vorwürfe der Sachverständigen zurück, sie würde nicht rechtzeitig und umfassend informieren. Sie führte aus, dass in vielen Fällen trotz umfassender Information von Bundestag und Bundesrat eine Stellungnahme der beiden Organe nicht eintreffe, bevor die Bundesregierung, oft bereits im

47 Drucksache 0011 (Kirchhof), S. 8 ff (Vorort-Prinzip bei gleichzeitiger Aufteilung der Vertretung in Brüssel nach innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeiten).

48 Stenografisches Protokoll vom 12.12.2003 (Benz), S. 53 (Aufteilung der Vertretung nach den innerstaatlichen Kompetenzen).

49 Drucksache 0040 (Scholz), S. 8. Diesem Ausschuss gegenüber soll die Informationspflicht erfüllt werden, über ihn wird die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat koordiniert, er kann mit seinen Stellungnahmen die Bundesregierung in ihrer (alleinigen) Verhandlungsführung auf EU-Ebene binden.

50 Drucksache 0008 (Huber), S. 22.

51 Stenografischer Bericht vom 14.05.2004 (Schneider), S. 142.

Vorfeld einer Kommissions-Initiative, Stellung in Brüssel beziehen müsse.⁵²

Die Bundesregierung griff in den übrigen Punkten die Kritik der Sachverständigen in allen Einzelheiten auf und betonte, dass die Europatauglichkeit der Bundesrepublik durch die Ländermitwirkung nach Art. 23 GG eingeschränkt werde.⁵³ Die Zufriedenheit, die die Länderexekutiven hinsichtlich Art. 23 GG äußerten, teilt die Bundesregierung nicht. So gebe es oft unterschiedliche Meinungen über den Grad der Beteiligung der Ländervertreter, die innerstaatliche Streitigkeiten provozierten.⁵⁴ Der an sich anerkannten Tatsache, dass die Länder die Rechte, die Art. 23 GG ihnen gewährt, nicht vollständig ausschöpfen, wurde entgegengehalten, allein das Vorhandensein von Art. 23 GG schränke die Bundesregierung in ihren Verhandlungen in Brüssel ein, weil sie nicht gegen Art. 23 GG verstoßen wolle.⁵⁵ Die Bundesregierung wandte sich gegen den anfänglichen Vorschlag Baden-Württembergs, eine Totalentflechtung einzuführen, nach der die Länder in den Bereichen, in denen sie innerstaatliche für die Gesetzgebung zuständig sind, ein Alleinvertretungsrecht in Brüssel

52 Stenografischer Bericht der Sitzung vom 14.05.2004, (Renate Kühnast), S. 132-135. Die Bundesregierung bezieht keine Stellung zum Vorwurf, das Ressortprinzip störe die effektive Interessenwahrnehmung. Die von den Sachverständigen angeregte Bildung eines gemeinsamen Ausschusses von Bundestag und Bundesrat lehnt der Bund ab, stenografisches Protokoll der Sitzung vom 14.05.2004, S. 147 und 155.

53 Drucksache 0041 vom 03.03.2004 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ). Vgl. stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Brigitte Zypries), S. 131 (sie referiert Dokument 0041).

54 Drucksache 0041 vom 03.03.2004 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ), S. 2. Zur Meinung der Länder vgl. Drucksache 0034 (Kurt Beck).

55 Stenografischer Bericht der Sitzung vom 12.12.2003 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ), S. 84.

erhalten sollen.⁵⁶ Das widerspreche dem Außenvertretungsrecht des Bundes.⁵⁷

Konsequenz der Bundesregierung ist, dass eine Ausweitung der Mitwirkungsrechte der Bundesländer für sie nicht in Betracht kommt. Art. 23 GG müsse der bisherigen Staatspraxis und an die europapolitischen Erfordernisse angepasst werden. Dazu komme eine Streichung der Absätze 3 bis 7 des Artikels 23 GG oder zumindest ihre Verschlankung in Betracht.⁵⁸

Die Position der Bundesregierung wurde durch die Regierungsfraktion der SPD gestützt und konkretisiert. Sie forderte in der Mai-Sitzung der Bundesstaatskommission, das „imperative Mandat“ des Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG abzuschaffen und eine einheitliche Vertretung Deutschlands durch den Bund in Brüssel festzulegen. Art. 23 GG solle demgemäß reformiert werden. Die Ländermitwirkung solle durch konkrete Verfahrensregeln auf einfachgesetzlicher Ebene gewährleistet werden.⁵⁹

56 Erwin Teufel plädierte in der zweiten Sitzung der Bundesstaatskommission für die „Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik [...] als Mitglied der Europäischen Union“, Stenografischer Bericht vom 28.11.2003, S. 27. Von dieser Position rückte Baden-Württemberg wieder ab, stenografischer Bericht der

57 Drucksache 0041 vom 03.03.2004 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ), S. 2. Angelica Schwall-Düren (stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion), wandte gegen die Totalentflechtung ein, das sei eine Außenvertretung, die einem Staatenbund entspreche, Deutschland sei jedoch ein Bundesstaat, stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004, S. 130.

58 Drucksache 0041 vom 03.03.2004 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des BMJ), S. 4.

59 Stenografischer Bericht der Sitzung am 14. Mai 2004 (Angelica Schwall-Düren, MdB), S. 130f. Sie argumentiert auf S. 131, die unterschiedlichen europapolitischen Wahrnehmungsfähigkeiten der Länder dürften nicht aufgrund der Ländermitwirkung zu einer Verzerrung der Bundesratsstruktur führen.

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN konstatierte, Art. 23 GG müsse dahingehend reformiert werden, dass die Bundesregierung Deutschland in Europa vertreten solle. Darüber hinaus mahnte sie an, europäische Themen zum Gegenstand öffentlicher Debatten zu machen und die demokratisch legitimierten Parlamente, Bundestag und Landtage, in diese Debatten einzubeziehen.⁶⁰

Die Oppositionsfraktion CDU/CSU im Bundestag setzte sich für eine Reform des Art. 23 GG ein, durch die der Bundesregierung der Alleinvertretungsanspruch in Brüssel gewährt werden soll. Auf der anderen Seite sollen die Länder und der Bundestag durch einfachgesetzliche, minutiöse Regelungen in die europapolitische Willensbildung einbezogen werden. Es sei eine Fehlvorstellung, dass das politische Verhalten der Bundesregierung als Gesetzgeber der EU in Brüssel mit rechtlichen Mitteln gesteuert werden könne. Europapolitik müsse Gegenstand der innerstaatlichen Debatte sein. An dieser Stelle sei die Staatspraxis wichtiger als das Recht. Der Effizienzanspruch der Bundesregierung auf EU-Ebene solle ausgeglichen werden durch einen innerstaatlichen Transparenzanspruch, der durch Einbindung der Länder und der Parlamente der Demokratie Rechnung trage. In manchen Punkten könne der Parlamentsvorbehalt, und damit die Bindung der Bundesregierung an Stellungnahmen des Bundesrats, einfachgesetzlich stärker ausgebaut werden als sie heute in Art. 23 GG geregelt sei. Damit trug diese Seite inhaltlich den einzigen Kompromiss vor, der neben dem Status Quo denkbar erscheint.⁶¹

60 Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Rainer Steenblock, MdB), S. 143.

61 Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Norbert Röttgen, MdB), S. 140. Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Hans-Peter Friedrich, MdB), S. 143.

Die FDP-Fraktion des Bundestages setzte sich für eine Alleinvertretung durch den Bund und eine innerstaatliche Beteiligung der Länder ein. In aller Deutlichkeit wurde darauf hingewiesen, dass die Länder über Art. 23 GG in seiner heutigen Form erheblich mehr Kompetenzen auf EU-Ebene erhalten würden, wenn die Bundesstaatskommission ihr Ziel einer Rückübertragung von Kompetenzen an die Länder erreichen würde.⁶²

Alle Bundestagsfraktionen unterstützten somit die Bundesregierung deutlich in ihrem Alleinvertretungsanspruch gegenüber der EU. Eine Übereinstimmung herrscht auch dahingehend, dass die Mitwirkung des Bundesrates nicht im Grundgesetz, sondern einfachgesetzlich geregelt werden sollte. Hinsichtlich der Reichweite der Bindung der Bundesregierung an die Meinung des Bundesrates geht die SPD-Fraktion eher in Richtung eines „freien Mandats“, während die CDU/CSU-Fraktion sich sogar vorstellen kann, die Bindung (einfachgesetzlich) noch zu verstärken. Einig sind sich die Bundestagsfraktionen in ihrer Forderung, den Bundestag mehr in die europapolitische Willensbildung einzubeziehen.

Position der Länder

Die erste Äußerung der Länder zum Thema Beteiligung in Europaangelegenheiten kam in der zweiten Sitzung der Bundesstaatskommission von Seiten Baden-Württembergs. Gefordert wurde

62 Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Ernst Burgbacher, MdB), S. 137. Vgl. auch den Beschluss der Fachkommission Europa des BACDJ vom 19. Mai 2004: Einrichtung gemischter Europakammern von Bundestag und Bundesrat, soweit nicht eine Kammer auf ihrem Recht einer gesonderten Stellungnahme beharrt. Es bedarf konzentrierter und kontinuierlicher Koordination der deutschen Europapolitik in einem ständigen Gremium.

eine „Totalentflechtung“, also ein Alleinvertretungsrecht der Länder auf EU-Ebene in den Bereichen ihrer ausschließlichen Kompetenzen.⁶³ Die Länder rückten im Laufe der Diskussion von dieser Forderung ab.⁶⁴

Die Länder argumentierten gegen die Haltung des Bundes, der bloße Hinweis auf die Verhandlungstaktik würde die Kompetenzordnung des Grundgesetzes übersehen, nach der die innerstaatliche Zuständigkeit auch in EU-Fragen zum Ausdruck kommen müsse. Das Alleinvertretungsrecht der Bundesregierung in der Außenpolitik sei nicht auf die Europapolitik übertragbar, hier gelte Art. 23 und nicht Art. 32 GG.

Kleine wie große Bundesländer äußerten, sie seien mit Art. 23 GG zufrieden und hielten die Kritik der Sachverständigen für haltlos. In der Praxis habe es kaum Konflikte zwischen Bundesrat und Bundesregierung gegeben, und wenn einmal eine Meinungsverschiedenheit bestanden habe, hätte sich die Bundesregierung durchgesetzt. Der Bundesrat habe oft zu einem Zeitpunkt beraten, zu dem sich die Ressorts der Bundesregierung noch nicht auf eine einheitliche Position verständigt hatten.⁶⁵

63 Stenografischer Bericht vom 28.11.2003, S. 27. Die Totalentflechtung orientiert sich an der belgischen Staatspraxis.

64 Das Positionspapier der Ministerpräsidenten vom 06.05.2004 (Drucksache 0045) sieht als Alternativen der Stärkung der Länderrechte noch entweder die Totalentflechtung oder eine Präzisierung der derzeitigen Rechtslage. Der baden-württembergische Staatssekretär Rudolf Böhmeler machte in der Sitzung am 14.05.2004 deutlich, dass der Gedanke der Totalentflechtung lediglich ein „Blick über den Tellerrand“ gewesen sei, stenografisches Protokoll vom 14.05.2004, S. 136. Die Bundesregierung reagierte allerdings auf den Vorschlag, Drucksache 0041 (Hansjörg Geiger, Staatssekretär des

65 Staatssekretär Reinhard Hoffmann für Bremen, stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004, S. 144; Staatssekretär Rudolf Böhmeler für Baden-Württemberg, ebd., S. 136. Wolfgang Gerhards für

Ein von Rheinland-Pfalz eingereichtes Dokument⁶⁶ macht deutlich, über welche Dimensionen sich Bund und Länder in Bezug auf Art. 23 GG streiten. In der bisherigen Praxis habe der Bundesrat in weniger als fünf Fällen (37 von 900) eine „maßgebliche Berücksichtigung“ gefordert. Die Bundesregierung habe in 20 Fällen widersprochen, und nur einmal sei es zum Streitfall gekommen, in dem sich die Bundesregierung durchgesetzt habe. Nach eigenen Angaben der Bundesregierung⁶⁷ sei sie kein einziges Mal wegen der „gesamtstaatlichen Verantwortung“ von einer bindenden Stellungnahme abgewichen. Beauftragte der Länder würden ausschließlich in den Räten Bildung, Kultur (audiovisuelle Medien), Wettbewerb (nur bei Forschungsthemen) und Justiz und Inneres (nur, wenn Länder betroffen) sitzen. Die Länder würden meistens Vertreter senden, die für längere Zeit in Brüssel blieben. Seit 1998 habe der Bundesrat in acht Fällen eine Vertretung Deutschlands durch einen Landesminister gefordert, dreimal habe die Bundesregierung widersprochen. Diese Zahlen legen nahe, dass es bei der Diskussion um Art. 23 GG weniger um tatsächlich bestehende Konflikte geht, sondern dass Art. 23 GG als Maßstab für den Einfluss der verschiedenen Ebenen von Bedeutung ist.

Die Ministerpräsidenten forderten in ihrem Positionspapier⁶⁸ eine Stärkung der Länderposition durch Präzisierung der derzeitigen Rechtslage. Das bedeute, die ausdrückliche Bindung der Bundesregierung an die Stellungnahme des Bundesrates in Länderange-

Nordrhein-Westfalen ebd. S. 138. Herbert Mertin für Rheinland-Pfalz ebd.

66 Drucksache 0034 vom 24.03.2004.

67 In der BT-Drs. 15/1961 vom 10. November 2003 (Antwort auf kleine Anfrage).

68 Drucksache 0045 vom 06.05.2004, S. 11 (inzwischen hinsichtlich Art. 23 GG präzisiert durch eine gemeinsame Arbeitsunterlage der Ministerpräsidenten).

legenheiten durch eine genaue Definition unter anderem der Begriffe „maßgebliche Berücksichtigung“ und „gesamtstaatliche Verantwortung“, eine operative Regelung des innerstaatlichen Abstimmungsprozesses und weitere Rechte, etwa bei der Wahl von EuGH-Richtern, Beschlüssen nach Art. 308 EGV und der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

Ganz eindeutig war die Aussage Bayerns in der Mai-Sitzung der Kommission, dass es eine „einheitliche Meinung der Ministerpräsidenten“ gebe und „Art. 23 GG [...] in seiner Substanz mit Sicherheit nicht verändert werden“ könne.⁶⁹

Unterschiedliche Vertreter der Landtage kamen vor allem über eingereichte Kommissions-Drucksachen zu Wort. Die Landtagspräsidenten⁷⁰ forderten die Einbeziehung der Landtage in das Frühwarnsystem durch frühestmögliche Information und durch die Pflicht des Bundesrats, eine Stellungnahme der Landesparlamente bzw. die Forderung nach einer Klage dann zu berücksichtigen, wenn mindestens vier Landtage darin übereinstimmen.⁷¹

69 Stenografischer Bericht der Sitzung am 14.05.2004 (Edmund Stoiber), S. 152.

70 Drucksache 0051, Konferenz der Landtagspräsidenten am 2. Juni 2004.

71 Dieser Vorschlag wurde in der Mai-Sitzung der Bundesstaatskommission von Angelica Schwall-Düren für die SPD-Bundestagsfraktion abgelehnt (Kein Klagerecht für einzelne Länder), stenografisches Protokoll der Sitzung am 14.05.2004, S. 131. Anders Staatssekretär Reinhard Hoffmann aus Bremen: Es sei Sache der internen Geschäftsordnung des Bundesrates, wann er einer Kommissionsvorlage widerspreche bzw. eine Klage beim EuGH einreiche, stenografischer Bericht vom 14.05.2004, S. 144. Vgl. weitere Stellungnahmen von Seiten der Landtage: Drucksache 0036, Fraktionsvorsitzende in den Landtagen. Drucksache 0048, Fraktionsvorsitzende der CDU in den Landtagen. Drucksache 0059, Abgeordnetenhaus Berlin. Drucksache 0058, Fraktionsvorsitzende der FDP in den Landtagen, S. 14.

Kompromissmöglichkeit

In der Mai-Sitzung der Bundesstaatskommission schien sich für kurze Zeit ein Kompromiss abzuzeichnen. Er wurde auf die Formel „ auf innerstaatlicher Ebene ein Maximum an Beteiligung von Bundestag und Bundesrat – auf europäischer Ebene ein Maximum an Handlungsfreiheit der Bundesregierung und nach der Entscheidung ein Maximum an Rechenschaftspflicht der Bundesregierung auf nationaler Ebene“ gebracht.⁷² Die Vertretung auf europäischer Ebene sollte allein durch die Bundesregierung erfolgen und die Beteiligung der Länder und des Bundestags einfachgesetzlich geregelt werden. Die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat sollte auf innerstaatlicher Ebene durch einen Gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat erfolgen und die Bundesregierung sollte an die innerstaatlichen Stellungnahmen gebunden sein.⁷³ Auf europäischer Ebene sollte die Koordination der innerstaatlichen Akteure über einen Beirat bei der Ständigen Vertretung erfolgen, in dem auch die Chefs der Landesvertretungen vertreten sein sollten.⁷⁴ Dieser Kompromissvorschlag wurde von den Sachverständigen während der Sitzung erarbeitet und schien nach der dortigen Diskussionslage kurze Zeit tragfähig. Er wurde noch in der Sitzung von Vertretern des Bundes und der Länder verworfen.⁷⁵

72 Vom Sachverständigen Grimm, stenografischer Bericht vom 14.05.2004, S. 152.

73 Drucksache 0040 (Scholz), S. 8; Stenografischer Bericht vom 14.05.2004 (Scholz), S. 141 f.

74 Drucksache 0042 (Schneider), S. 6 ff. Stenografischer Bericht vom 14.05.2004, S. 142.

75 Stenografischer Bericht vom 14.05.2004: Angelica Schwall-Düren, MdB stimmte dem Vorschlag zunächst zu – allerdings trat sie einem gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat entgegen, S. 155. Hans Eichel wandte sich gegen den Kompromissvorschlag, weil er „lauter neue Verflechtungsgremien“ schaffen würde, S. 147.

Resümee

Ein Ergebnis der Bundesstaatskommission kann bis jetzt auch im Hinblick auf Art. 23 GG noch nicht vorhergesehen werden. Auch die Regelungen der europäischen Verfassung, die nach ihrer Ratifizierung umgesetzt und angewandt werden müssen, werden Art. 23 GG betreffen. Durch einen Vergleich der Beteiligung der deutschen Bundesländer in Europaangelegenheiten mit der Praxis anderer föderal organisierter EU-Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet würden sich sicher noch weitere Forschungsfragen erschließen.⁷⁶

Staatssekretär Reinhard Hoffmann aus Bremen äußerte, je eher die innerstaatlichen Absprachen verbindlich seien, desto eher könne man über eine Vertretung durch die Bundesregierung reden, und wies darauf hin, dass innerstaatliche Absprachen auch flexibel sein könnten (Rahmen und Präferenzen), allerdings wehrte er sich gegen die Idee einer gemeinsamen Kammer von Bundestag und Bundesrat, weil dies zu mehr Verflechtung führen würde, stenografischer Bericht vom 14.05.2004, S. 144. Edmund Stoiber, Ministerpräsident von Bayern trat dem Kompromissvorschlag entgegen. Art. 23 GG sei der einzige Artikel seit 1959, der die Position der Länder gegenüber dem Bund verbessert habe. Art. 23 GG werde in seiner Substanz mit Sicherheit nicht verändert werden können, S. 152.

- 76 Engel, Christian 2001: „Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus“ in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 497 ff. kann als erster Anhaltspunkt dienen.

Föderalismusreform – eine Bilanz der Zwischenbilanz

Roland Sturm

Die Föderalismusreform ist noch ein bewegliches Ziel. Eine schriftliche Zwischenbilanz der Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, wiewohl zunächst angekündigt, konnte nicht vorgelegt werden. Es ist gerade deshalb vielleicht noch nicht zu spät, anstatt pessimistische Kaffeesatzlerei zu betreiben, an das bemerkenswerte öffentliche Interesse zu erinnern, das die Einsetzung der Kommission begleitete und diese den politisch Verantwortlichen plausibel machte, an die Aufbruchstimmung, die die Hoffnung nährte, dass Deutschland auf dem Wege zu seiner überfälligen föderalen Neugründung sei. Im Schwung der Einsetzungsphase der Kommission wurden grundsätzliche Fragen aufgeworfen, die zielführend für die Arbeit der Kommission sein sollten und deshalb auch an den heutigen Stand ihrer Arbeit zu richten sind.

I. Reform ja, aber wo beginnen?

Erste Hinweise auf den Kern erfolgreicher Reformbemühungen ergeben sich schon aus der offiziellen Bezeichnung der Föderalismusreformkommission, die darauf verweist, dass es darum gehe, die bundestaatliche Ordnung zu reformieren. Es geht also nicht in erster Linie um Kompromisse in Einzelfragen, sondern um einen systematischen Neuansatz. Hat sich die Kommission zu Beginn ihrer Arbeit die Tragweite ihrer Aufgabe ausreichend klar gemacht? Fragen, die Grundsätzliches betreffen, hätten zu Beginn der Arbeit der Kommission gründlich ausgeleuchtet werden müs-

sen, nicht nur um sich selbst der Maßstäbe für eine erfolgreiche Arbeit zu vergewissern, auf die korrigierend jederzeit zurückgegriffen werden kann. Klare Maßstäbe für eine erfolgreiche Föderalismusreform hätten auch dazu beitragen können, der Öffentlichkeit die Tragweite und das Gewicht der Aufgabe zu verdeutlichen und die öffentliche Aufmerksamkeit durch die Dokumentation entsprechender Fortschritte zu erhalten.

Schließlich haben alle Beteiligten im Umfeld der Einsetzung der Kommission nichts weniger als die Revitalisierung des deutschen Föderalismus versprochen. Dies ist keine Nebensächlichkeit oder eine Frage von Verfahren. Der Föderalismus ist ein zentrales Prinzip der deutschen Verfassung, im Grundgesetz (Artikel 79,3) besonders geschützt. Alleine diese Tatsache sollte es eigentlich als eine Selbstverständlichkeit erscheinen lassen, dass nicht mit Reformkompromissen der Föderalismus für die Tagespolitik „zurechtgebogen“ wird, sondern dass ausgehend von der Verfassung eine Debatte über die tagespolitischen Defizite beginnt, die dem Nutzen der Vorteile des Föderalismus entgegenstehen.

Auch verhandlungstaktisch wären öffentliche Antworten auf die Frage nach den Maßstäben eines föderalen Neuanfangs zu Beginn der Kommissionsarbeit hilfreich gewesen. Sie hätten dazu dienen können, frühzeitig eine „intellektuelle Mauer“ zu errichten, die die Funktion hätte erfüllen sollen, der Logik der üblichen machtpolitischen Tauschgeschäfte nicht gleich die Richtung der Verhandlungsführung zu überlassen. Der Einwand, dieses Vorgehen sei unpolitisch und würde zu nichts führen, denn Politik funktioniere anders, eben als politisches Geben und Nehmen, überzeugt nicht. Gerade politische Tauschgeschäfte sind es, die schon prinzipiell zu nichts führen können, nimmt man die Aufgabe der Kommission ernst. Will man tatsächlich die bundesstaatliche Ordnung reformieren, stellt sich die umfassendere Frage, welche neue „Ordnung“ soll an die Stelle der alten treten. Eine solche

Verschiebung politischer Parameter kann sich nicht naturwüchsig aus der Summe zufälliger machtpolitischer Kompromisse zu unterschiedlichen politischen Materien ergeben. Solche Kompromisse aktualisieren politische Machtverhältnisse, haben aber mit einer neuen Inwertsetzung des deutschen Föderalismus schon deshalb nichts zu tun, weil über diese gar nicht gesprochen wird.

Nimmt man die Notwendigkeit ernst, sich mit den Defiziten der derzeitigen föderalen Ordnung Deutschlands grundsätzlich auseinanderzusetzen, hätte sich die Kommission vermutlich zuerst mit dem ubiquitären Gedanken der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ auseinander setzen müssen. Die modifizierte Form des Artikels 72,2 Grundgesetz „gleichwertige Lebensverhältnisse“ kommt politischen Akteuren noch immer schwer von den Lippen, und selbst wenn sie sich dieser Formel bedienen, reden sie dann wirklich über etwas anderes? Gegen die prinzipielle Verbindung von Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und Föderalismus im kollektiven Bewusstsein der deutschen Politik und der deutschen Öffentlichkeit schien vor dem Beginn der Föderalismusreformdebatte kaum argumentatives Kraut gewachsen. Hat die Kommission hier Schneisen geschlagen? In der öffentlichen Debatte sicherlich nicht. Immer noch kann das Einheitlichkeitspostulat gegen Reformanstrengungen aller Art bemüht werden, ohne dass ein Aufschrei durch die informierte Öffentlichkeit geht, ob der absurden Logik, dass ausgerechnet Einheitlichkeit das zentrale Merkmal des deutschen Föderalismus sein soll.

Von einer erfolgreichen Kommissionsarbeit wäre zu erwarten gewesen, dass sie den argumentativen Rechtfertigungszwang in der Öffentlichkeit verschiebt. Als Abweichung von der föderalen Norm wären der ungebremste bundesstaatliche Eingriff und die Selbstvereinheitlichung der Länder durch Koordination in den Bürgern weitgehend unbekanntem Gremien vornehmlich auf Verwaltungsebene anzusehen, nicht aber vorzufindende Länderdiffe-

renzen, die auf dem freien Willen der Landesbevölkerungen bzw. ihrer Repräsentanten in den Landtagen beruhen und den die Bürgerinnen und Bürger durch ihre Wahlentscheidung bekräftigen. In Deutschland herrscht die Auffassung vor, schon allein deshalb ein föderales Gemeinwesen zu pflegen, weil dieses sich föderal nennt. Ein formaler Föderalismus, der – wenn es ernst wird – sich an den Einheitlichkeitspostulaten des Einheitsstaates orientiert, ist aber nur mehr Fassade. Die Auswüchse des Formalföderalismus zu attackieren, hätte im Zentrum einer Selbstverständnisdebatte der Reformkommission stehen können. Von hier aus wäre der Weg zu Maßstäben für eine grundlegende Föderalismusreform kurz gewesen, zumal die nun schon Jahrzehnte alte deutsche Föderalismusdiskussion hier schon viele hilfreiche Anregungen gegeben hat.

II. Kriterien für eine erfolgreiche Föderalismusreform

Eine gesellschaftlich relevante Föderalismusreform muß sich zum Ziel setzen, die Demokratie in Deutschland zu stärken und die Effizienz des politischen Prozesses zu erhöhen. Die Forderung, Deutschlands Demokratie zu stärken, ist keine leere Floskel. Es können in diesem Zusammenhang konkret nachprüfbare Reformziele formuliert werden. Eines davon lautet: Nach der Reform haben die Länderparlamente mehr und vor allem mehr substantielle originäre Zuständigkeiten. Nur so können wir in Zukunft wieder Landtagswahlen erwarten, die diesen Namen verdienen, weil sie eine Bilanz der Landespolitik zu ziehen im Stande sind. Ein weiteres Reformziel ist damit verbunden und lautet, dass die Aufgabenverteilung zwischen der EU, dem Bund und den Ländern transparent gestaltet wird, damit für den Souverän, also die Bür-

gerinnen und Bürger, klar wird, wer auf welcher politischen Ebene welche Entscheidung verantwortet.

Auch das Effizienzkriterium läßt sich in vergleichbarem Maße konkretisieren. Hilfreich ist eine Vorabunterscheidung zwischen ökonomischer Effizienz und Entscheidungseffizienz, also einer Effizienz, die den Föderalismus kompatibel macht mit ökonomischen Anreizstrukturen und einer Effizienz, die die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems deutlich verbessert.

Worum es bei der ökonomischen Effizienz geht, hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten von 2002/03 (S. 235) so zusammengefaßt: „Aus ökonomischer Perspektive ist die Sache klar: Es gilt, mit dem Föderalismus ernst zu machen. Dies bedeutet, dass mehr Wettbewerb zwischen den Bundesländern zuzulassen ist. Der kooperative Föderalismus muss durch einen Wettbewerbsföderalismus ersetzt werden. Föderalismus ohne Wettbewerb ist eigentlich kein Föderalismus.“

Wenn sich die Reformkommission den Fragen der ökonomischen Effizienzverbesserung hätte widmen wollen, wäre es naheliegend gewesen, den Empfehlungen des Sachverständigenrates zumindest soweit zu folgen, den Wettbewerbsföderalismus als Grundgedanken zu erwägen und diesen in der deutschen Öffentlichkeit aus der von der vorherrschenden Konsenspolitik zugewiesenen „Schmuddelecke“ zu holen, sowie deutlich zu machen, dass föderale Solidarität und Wettbewerb keine Gegensätze sind. Alle föderalen politischen Systeme der Welt kennen Ausgleichsmechanismen, die Hilfe zur Selbsthilfe für die schwächeren Mitglieder der Föderation leisten. Aber vor allem in Deutschland führte die selbstverständliche Solidarität zu einer Vollausgleichsphilosophie, welche vom Prinzip her völlig ungeeignete wohlfahrtsstaatliche Gerechtigkeitskriterien an die Regierungstätigkeit von Landesregierungen heranträgt.

Wie gerecht ist es, wenn schlechte Landespolitik durch die Solidarität aller anderen Länder ausgeglichen werden muß? Und – um beim Thema zu bleiben – wie effizient im ökonomischen Sinne? Ein politisch organisierter „Verschiebebahnhof politischer Verantwortung“ (Thomas Ellwein) positioniert Deutschland und die deutschen Länder mangelhaft im verschärften ökonomischen Wettbewerb global, aber auch schon im europäischen Binnenmarkt, dessen Auswirkungen jede Landesregierung trotz beliebter einheitsstaatlicher Versteckspiele eigentlich inzwischen bestens kennt.

Entscheidungseffizienz, das zweite Effizienzkriterium, hat wiederum zwei Stoßrichtungen. Zum einen geht es um den Bundesrat, also die Reduktion parteipolitischer im Unterschied zu landespolitisch begründeter Gesetzesblockaden, zum anderen geht es um die „Europafähigkeit“ des Bundes und der Länder - konkret also darum, dass Deutschland bei EU-Entscheidungen zeitnah mit einer Stimme spricht. Dies sollte unter der Voraussetzung geschehen, dass die Länder, wenn es um ihre eigenen Angelegenheiten geht, angemessen und wirkungsvoll beteiligt werden.

Auch hier schien die Aufgabe klar: Der Artikel 23GG hat sich als untauglich erwiesen, diese Ziele zu erreichen. Der Kommission war also aufgetragen, reichlich Phantasie zu entwickeln, um neue Lösungen zu finden. Dies hieß aber auch, wesentliche gedankliche Hindernisse zu überwinden. So hätte in der deutschen Politik mehr Realitätssinn über die Bedeutung der europäischen Integration für das Regieren in Deutschland eintreten müssen. Wenn es stimmt, dass über 60 Prozent der Gesetzgebung (Tendenz steigend) aus Brüssel kommt bzw. von Brüssel beeinflusst wird, so ist die Geringschätzung der EU-Ebene durch die deutsche Politik, die sich bei Europawahlen ebenso wie am Stellenwert der Bundestagsdebatten zu wichtigen europäischen Verträgen (wie Nizza oder dem Verfassungsvertrag) ablesen läßt, ein schwerer politi-

scher Fehler. Die personelle und einflussstrategische Präsenz Deutschlands in Brüssel wäre ein großes Thema für die Föderalismuskommission gewesen.

Das Problem der Beteiligung der Länder in europapolitischen Fragen, wie auch bei der Gesetzgebung im Bundesrat, hätte die Kommission eigentlich dazu bewegen müssen, eine öffentliche Debatte über das Subsidiaritätsprinzip anzufachen. Aber auch ohne eine entsprechende öffentliche Aufmerksamkeit hätte eines unmittelbar klar sein müssen. Der Schlüssel jeglicher Verbesserung der Entscheidungseffizienz ist eine klare Kompetenztrennung der politischen Ebenen EU/ Bund/ Länder. Nach einer solch grundsätzlichen Klarstellung wäre es vielleicht leichter gefallen, aus der Kompromißfalle zu entkommen, die mit Begriffen wie „Gemeinschaftsaufgaben“, „Rahmengesetzgebung“ oder „konkurrierende Gesetzgebung“ umrissen werden kann. Wer keine Kompetenztrennung will, will auch keine Föderalismusreform. Selbstverständlich schließt Kompetenztrennung die föderale Kooperation nicht aus, aber nach der Kompetenztrennung und nicht schon a priori als dominante Erscheinungsform des Bund-Länder-Verhältnisses.

Der Gedanke der Kompetenztrennung hätte auch auf Defizite des europäischen Verfassungsvertrags aufmerksam gemacht, der bis heute in unbefriedigender Weise in den Kontext der deutschen Föderalismusreformbestrebungen eingebracht wird. Der Verfassungsvertrag importiert – und dies ist gerade wegen des erwähnten wachsenden Bedarfs an europäischer Gesetzgebung von Bedeutung – Politikverflechtung. Kurzfristig ist an dieser Konstellation wenig veränderbar. Angesichts dieser Lage aber und angesichts der alternativlosen Zukunft Deutschlands in der EU, wäre es eine prioritäre Aufgabe für die Kommission gewesen, die Länderrolle in der europäischen Gesetzgebung neu zu bestimmen.

Wo aber anfangen? Am besten bei den komparativen Vorteilen, die Deutschland auf der Ebene der Entscheidungsvorbereitung in Brüssel hat, also bei der exzellenten Arbeit der Ländervertretungen. Deren Expertise und Lobbykraft wären frühzeitig koordiniert einzuspeisen in den EU-Gesetzgebungsprozess und abzustimmen auf kurzem Wege, vor Ort mit dem Bund. Institutionell gestärkt werden könnte dieses Arrangement durch einen von den Ländern im Rotationsverfahren bestellten Stellvertreter des deutschen Mitglieds im AStV. Statt Energien in innerstaatliche, schwerfällige und ortsferne Bund-Länder Koordination in EU-Angelegenheiten zu verschwenden, deren Entscheidungen zu spät und zu wenig EU-kompatibel ausfallen, sollte die „Verbrüsselung“ der Bund-Länder Koordination zu einem schlagkräftigen Instrument ausgebaut werden. Innerstaatlich würden so zahlreiche Koordinierungsgremien eingespart – bis hin zur Europaministerkonferenz – und der Bundesrat würde entlastet.

III. Wo stehen wir heute?

Diese Frage soll hier nicht im Hinblick auf sich in der Kommissionsarbeit abzeichnende Kompromisse in Detailfragen beantwortet werden. Vielmehr interessiert in Bezug auf das oben Gesagte der Umgang mit dem gegebenen Versprechen der Föderalismusreformer, in der Summe der Reform die deutsche Demokratie zu stärken und ihre Entscheidungswege zu optimieren.

Zunächst ist festzuhalten, es ist still geworden um zentrale Aspekte der Demokratiefragen. Von der Stärkung der Landtage als eigenständiges Ziel der Föderalismusreform, beispielsweise, ist nur noch wenig zu hören, wie überhaupt die Kommissionsarbeit immer stärker zu einer Insider-Veranstaltung wurde. Geradezu sträflich vernachlässigt wurde die Verknüpfung der Kommissionsarbeit mit den Bemühungen der Stiftungsallianz „Bürgernaher Bun-

desstaat“, Anregungen zu geben, vor allem aber das Reformklima in der Öffentlichkeit zu pflegen. Dass die Öffentlichkeit weiterhin für Fragen demokratischer Mitwirkung mobilisierbar ist, ist offenkundig, wenn man unter anderem an die Forderungen auch aus den politischen Parteien bezüglich Volksabstimmungen zur EU-Verfassung oder zur Rechtschreibreform denkt. Warum hat es die Föderalismusdebatte nicht einmal geschafft zu vermitteln, dass in beiden Fragen auch die Landtage betroffen sind und dass diese ein Forum sind, das des Reformimpetus der Föderalismusreform bedarf, um aus dem Demokratieschlaf gerissen zu werden und als Bürgerforum effizienter zu wirken?

Statt dessen drängt sich die deprimierende Beobachtung auf, dass die Föderalismusreformdebatte, die öffentlichen Diskussionen und selbst die Realitätswahrnehmung der am Reformprozess beteiligten Entscheidungsträger nicht in neue Bahnen zu lenken vermochte. Es konnte tatsächlich geschehen, beispielsweise bei der ersten Einigung von Bund und Ländern zur Einrichtung von „Eliteuniversitäten“, dass parallel zur Arbeit der Kommission an der Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben neue Verflechtungsstrukturen geschaffen wurden. Spät fiel einigen Beteiligten dieser Widerspruch zwar auf. Dass der traditionelle Politikprozess mit seinen Verflechtungsreflexen überhaupt erst ungefragt in Gang kommen konnte, spricht Bände im Hinblick auf die politische und öffentliche Wertschätzung der Arbeit der Föderalismuskommission. Einst als zentrales Reforminstrument gestartet, droht sie zum Reformornament zu werden. Die einzige Hoffnung, die immer bleibt, so die Skeptiker, ist das politische Kaliber ihrer Vorsitzenden, das irgendeine Form des „Erfolgs“ garantieren sollte.

Voraussetzung für einen zivilgesellschaftlichen Zugang zu Reformergebnissen, zumal in einer über die Jahre einheitsstaatlich sozialisierten Öffentlichkeit, wäre ein Transparenzgewinn durch die Föderalismusreform gewesen. Strategien für mehr Transpa-

renz durch die erwähnte Kompetenztrennung sind leicht zu benennen: Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung, die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben, die Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebung. Bei der Rahmengesetzgebung, so ist zu befürchten, kann es einen unerwünschten Nebeneffekt des ansonsten die Länderinteressen stärkenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Hochschulrahmengesetz geben. Es ist für alle Beteiligten verführerisch, die Klarstellungen des Gerichts einfach in das Grundgesetz zu übernehmen und damit weitere Kontroversen bei Beibehaltung des Status Quo zu umgehen.

Bei den Gemeinschaftsaufgaben deutet sich an, dass diese Form der Politikverflechtung über Sachthemen, wie den Küstenschutz oder die Forschungsförderung, überleben kann, weil dem Transparenzgedanken und damit der Suche nach alternativen Lösungsmöglichkeiten weniger Gewicht eingeräumt wird als dem Status Quo. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung scheinen eine Reihe politischer Neuordnungen möglich, die jeweils eine politische Ebene (Bund oder Länder) zuständig machen. Als Minimallösung werden Zugriffsrechte für interessierte Länder gehandelt. Zu hoffen bleibt, dass das endgültige Tableau ausschließlicher Bundes- bzw. Länderkompetenzen nicht dominiert wird von der Logik des machtpolitischen Tausches zwischen Bund und Ländern, sondern von den Bürgerinnen und Bürgern vermittelbaren Effizienzkriterien.

Die Erkenntnis, welche Konsequenzen Zuständigkeiten haben, hat wiederum das Bundesverfassungsgericht provoziert, beispielsweise in seinem Kopftuchurteil. Der einheitsstaatliche Reflex der Länder auf diese föderale Steilvorlage des Gerichts, das die Regelungszuständigkeit der Länder betonte, war bezeichnend. Als erstes trafen sich die Ländervertreter, um zu überlegen, welche einheitliche (!) Regelung gefunden werden kann. Erst als dies schei-

terte, begannen sie den parlamentarischen Willensbildungsprozess auf Landesebene zu organisieren.

Hinsichtlich möglicher Fortschritte der Föderalismusreform in Effizienzfragen, hängt – wie oben bereits argumentiert – vieles von der Entscheidung über Landes- und Bundeskompetenzen und hier in erster Linie von deren möglichst sauberen Trennung ab. Die erfolgreiche Kompetenztrennung entlastet das Gesetzgebungsverfahren des Bundes. Der Bundesrat wird so seiner Vetobefugnisse weitgehend enthoben. Je lustloser von der Kommission die Attacke gegen die oben erwähnten Formen der Politikverflechtung geritten wird, desto unwahrscheinlicher ist eine Effizienzsteigerung der Regierungstätigkeit auf allen politischen Ebenen.

Die Kommission scheint gefallen an der Reform des Artikels 84 GG gefunden zu haben – an sich ein wichtiger Baustein eines tragfähigen Reformkonzeptes, insbesondere wenn es um eine Begrenzung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates geht. Typischerweise handelt es sich hierbei allerdings um einen Gegenstand (Länderverwaltung und Bundesaufsicht), der auf den ersten Blick eher „unpolitisch“ scheint. Politisch strittig wird es auch hier, wenn es um Kostenfragen geht. Vorschläge zur Reform des Verwaltungsverfahrens helfen sicherlich weiter, werden aber – wenn sie im ungünstigsten Falle fast alleine auf der Reformbühne stehen – der deutschen Öffentlichkeit kaum demonstrieren können, dass der Föderalismus nun „moderner“ geworden sei.

Wenig ist im Zusammenhang mit der Bundesratsreform noch zu hören von Vorschlägen zur Optimierung der Verfahren im Bundesrat, beispielsweise zur Vermeidung von Stimmenthaltungen u.a. durch die Abschaffung der einheitlichen Stimmabgabe. Der Bundesrat als Institution hat in der Reformdiskussion ungebührlich viel gelitten. Die Beschimpfung des Bundesrates als Blockademmaschine hat in der Öffentlichkeit mehr Wirkung gezeigt und mehr Spuren hinterlassen, als die politischen Begründungen für die

Einsetzung der Föderalismusreformkommission. Es wäre auch eine Aufgabe der Kommission gewesen, durch Reformvorschläge, die sich positiv auf die politische Rolle des Bundesrates beziehen, sich in der Öffentlichkeit deutlich vor dieses Bundesorgan zu stellen. Dazu hätte auch gehört, die aus dem gesellschaftlichen Kontext anderer politischer Systeme gerissenen Spielereien mit alternativen Wahlmodi (Wahl durch Länderparlamente – Modell Österreich) bzw. mit anderen Politikmodellen (amerikanischer Senat) zurückzuweisen.

Besonders wenig überzeugend waren in der bisherigen Diskussion jene Argumente, die vor dem kompetenztrennenden amerikanischen Wettbewerbsföderalismus warnten, dessen Kompetenztrennung ja auch beispielsweise Länderzuständigkeiten in der Sozial- und Gesundheitspolitik beinhaltet, gleichzeitig aber die Vorteile des amerikanischen Senats priesen. Die selektive Wahrnehmung der gesellschaftlichen Bedeutung von Regelungen anderer föderaler Ordnungen birgt immer Probleme. Lediglich, wenn man im deutschen Föderalismus wenig mehr als ein politisches Verfahren sieht, scheint die Übernahme ausländischer Föderalisten als alternative Verfahrenstraditionen relativ problemlos. Sobald man den eigentlich unumgänglichen Zusammenhang von Föderalismus und Demokratie herstellt, wird Politiklernen komplexer, vor allem aber müsste zuerst einmal über den heutigen Zusammenhang von Föderalismus und Demokratie in Deutschland Klarheit geschaffen werden.

Ein wenig ermutigendes Kapitel ist der Umgang der Kommission mit ökonomischen Effizienzfragen. Das Ausklammern des Finanzausgleichs (geregelt bis 2019!), das Festhalten am Großen Steuerverbund und die Tabuisierung der Länderneugliederung schütteten von vorne herein Optionen zu und stellten eine substantielle Föderalismusreform strukturell in Frage. Es bleibt in der deutschen Politik auch im Kontext der Föderalismusreform bei

der absurden Trennung der Entscheidung über Staatseinnahmen und -ausgaben, mit allen gegenwärtig die Staatsverschuldung fördernden Implikationen. Selbst wenn die Superoptimisten Recht behalten, was das Ausmaß der Ausstattung der Länder mit neuen originären Kompetenzen betrifft, die Finanzen hierfür werden sie nicht selbst mobilisieren können bzw. müssen. Trotz Ausgabenentflechtung bleibt auf alle Fälle die Einnahmenverflechtung erhalten. So kann der Steuerzahler und die Steuerzahlerin auf keinen Fall aus der Betroffenenpersicht nachteiligen oder vorteilhaften Umgang mit Steuergeldern sanktionieren. Es fehlt die Transparenz über das Zustandekommen der Länderhaushalte und des Bundeshaushaltes. Kein Deutscher wird also die Wahl haben, auf Landesebene eine Partei zu wählen, die Steuersenkungen durchsetzt oder Steuererhöhungen durchführt, um bestimmte politische Programme zu verwirklichen. Ist das ein Demokratiegewinn?

IV. Wo gehen wir hin?

Die verhängnisvolle deutsche egalitäre Föderalismuskultur, die dem Staatsbürger und vielen Politikern die Alternativlosigkeit von Einheitlichkeit vorgaukelt, kann mittel- und langfristig nicht mit einigen kosmetischen Veränderungen der Kompetenzordnung der politischen Ebenen gelöst werden. Es ist ein Krisenphänomen unserer Gesellschaft, dass just in Zeiten, in denen weltweit die Vorteile von Dezentralisierung, regionaler Eigenverantwortung und der Mobilisierung von regionalem Sozialkapital entdeckt wird, der deutsche Föderalismus, der prinzipiell bereits all diese Effizienzvorteile kumulieren könnte, sich mit marginalen Reformschritten abmüht. Es ist bezeichnend, dass in einem Zentralstaat wie Großbritannien inzwischen weit mehr regionale politische Variation möglich ist als im föderalen Deutschland – angefangen von der Erhebung von Studiengebühren, über unterschiedliche Formen des Wahlrechts bis hin zur Tatsache, dass im Vereinigten

Königreich inzwischen vier regionale Gesundheitssysteme nebeneinander existieren.

Eine Föderalismusreform in Deutschland muß also gehörige, auch nichtinstitutionelle Hindernisse überwinden. Hinzu kommen die institutionellen, die schon in der Föderalismuskommission beginnen, die selbst in Geschäftsordnungsfragen nur mit zwei Drittel-Mehrheiten entscheidet. Ganz unabhängig vom konkreten Ergebnis der Kommissionsarbeit muß der Verlauf der bisherigen Debatte aus mindestens drei Gründen Sorgen bereiten:

(1) Die Politik hat wohl die Chance verspielt, die demokratischen Potentiale des deutschen Föderalismus im Bewusstsein der Öffentlichkeit stärker zu verankern, nicht zuletzt weil die Föderalismuskommission zu einer Insider-Veranstaltung wurde und weil im politischen Prozess nicht klar wurde, dass der Föderalismus struktureller Hintergrund von Reformen auf den meisten Politikfeldern (von der Reform der Hochschulen bis zu Hartz IV) ist. Die Stimme der Landtage ist trotz einiger Initiativen der Landtagspräsidenten nicht wahrgenommen worden, die Ministerpräsidenten handeln als gäbe es zur Berliner politischen Ebene keine Alternative.

(2) Die zahlreichen Bemühungen, das Interesse der Öffentlichkeit an der Föderalismusdiskussion wach zu halten, mußten scheitern, weil die Föderalismuskommission ihre Themen weder in die Tagespolitik trug noch bereit war, die sympathisierende Außenwelt, z.B. der Stiftungsallianz, medienwirksam zu unterstützen.

(3) Es ist immer noch nicht politisch vermittelbar, dass Deutschland eine Föderalismusreform nicht alleine wegen seiner Probleme des Regierens braucht. Der deutsche Föderalismus in seiner heutigen Form, hier besteht in der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse Einigkeit bis hin zur OECD, ist ein Investitions- und Innovationshemmnis, weil er falsche Anreize setzt und die soziale und politische Verantwortungslosigkeit fördert, kurz er ist ein ernstzunehmender Wettbewerbsnachteil.

Autoren

Dr. Michael Borchard; Hauptabteilungsleiter Politik und Beratung; Studium der Politischen Wissenschaft, Neueren Geschichte und des Öffentlichen Rechts. Forschungsschwerpunkte: Zeitgeschichte; Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland.

Adresse: Konrad-Adenauer-Stiftung, Hauptabteilung Politik und Beratung, Wichmannstraße 6, 10787 Berlin

E-Mail: michael.borchard@kas.de

Annegret Eppler, Magister Artium in Politik- und Rechtswissenschaft; Wissenschaftliche Koordinatorin des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung

Adresse: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (EZFF), Nauklerstraße 37a, 72074 Tübingen

E-Mail: eppler.ezff@uni-tuebingen.de

Dr. Hans-Jörg Dietsche; Referent für Rechtspolitik; Geschäftsführer des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ); Lehrauftrag an der Westfälischen Wilhelmsuniversität Münster.

Adresse: CDU-Bundesgeschäftsstelle, Klingelhöferstraße 8, 10785 Berlin

E-Mail: hans-joerg.dietsche@cdu.de

Sven Hinterseh; Bundesratsreferent bei der Vertretung des Landes Baden-Württemberg; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Konstanz und der Verwaltungswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

Adresse: Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund, Tiergartenstraße 15, 10785 Berlin

E-Mail: sven.hinterseh@lvtberlin.bwl.de

Dr. Hans Hofmann; Bundesministerium des Innern, derzeit CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Bund-Länder-Europa-Koordinierung; Dozent bei der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung. Arbeitsschwerpunkte: Staats- und Verwaltungsrecht (Gesetzgebungsverfahren, Grundrechte, Kirchenrecht, Föderalismus).

Adresse: Deutscher Bundestag, JKH 5312 (Büro Kauder), 11011 Berlin

E-Mail: hans.hofmann@cducsu.de

Prof. Dr. Udo Margedant; Hauptabteilung Politik und Beratung, Koordinator Föderalismus; apl. Professor an der Bergischen Universität Wuppertal (Sozialgeschichte und Sozialphilosophie). Forschungsschwerpunkte: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, politische Ideengeschichte.

Adresse: Konrad-Adenauer-Stiftung, Hauptabteilung Politik und Beratung, Wichmannstraße 6, 10787 Berlin

E-Mail: udo.margedant@kas.de

Prof. Dr. Roland Sturm; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen/Nürnberg und Mitglied des Vorstandes des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung. Forschungsschwerpunkte: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, Vergleichende Politikwissenschaft (insbesondere englischsprachige Länder) und Vergleichende Politikforschung.

Adresse: Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstraße 4, 91054 Erlangen

E-Mail: rdsturm@phil.uni.erlangen.de