

Freie Universität Berlin  
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft  
HS 15 320: Reformpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (Prof. Dr. J. J. Hesse)

## Hausarbeit

# Föderalismusreform: Klarere Kompetenzordnung und „entflochtener“ Gesetzgebungsprozess?

November 2003–Februar 2004

Michael Krax  
Gustav-Müller-Straße 47  
10829 Berlin  
+49 30 81 89 95 95  
krax@zedat.fu-berlin.de

Politikwissenschaft (Diplom)  
9. Fachsemester

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Reformbedarf</b>	<b>2</b>
2.1	Politikverflechtung als Problem . . . . .	3
2.1.1	Ursprung der Politikverflechtung . . . . .	3
2.1.2	Vorgenommene und diskutierte Anpassungen . . . . .	4
2.1.3	Bedeutungsverlust der Länder . . . . .	6
2.2	Ökonomische Einschränkungen und Finanzausgleich . . . . .	6
<b>3</b>	<b>Die Modernisierungskommission und ihr Arbeitsauftrag</b>	<b>7</b>
3.1	Die Einsetzung der Kommission . . . . .	8
3.1.1	Einflußnahmen auf die <i>agenda</i> der Kommission . . . . .	8
3.1.2	Die Zusammensetzung der Kommission . . . . .	9
3.2	Der Arbeitsauftrag . . . . .	10
3.3	Diskussionen in der Kommission . . . . .	11
3.3.1	Überblick über die diskutierten Vorschläge . . . . .	11
3.3.2	Positionen innerhalb der Kommission . . . . .	13
	<i>Parteipositionen 13 · Positionen der Bundesregierung und der Bundesländer 15</i>	
<b>4</b>	<b>Die Problemlösungsfähigkeit der Kommission im Rahmen des Arbeitsauftrages</b>	<b>16</b>
4.1	Kompetenzneuordnung am Beispiel Jagdwesen . . . . .	17
4.1.1	Bestandsaufnahme . . . . .	17
4.1.2	Folgen einer Übertragung auf die Länder . . . . .	18
4.2	Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder: die Zustimmungspflicht . . . . .	20
4.2.1	Bestandsaufnahme: Verfassungs- und Richterrecht, Staatspraxis . . . . .	21
4.2.2	Abstimmungsverfahren im Bundesrat . . . . .	23

4.2.3	Überprüfung der Kriterien für die Zustimmungspflicht . . . . .	24
4.2.4	Ländereigene Handlungsmöglichkeiten . . . . .	24
4.3	Finanzbeziehungen am Beispiel der Finanzierung des Hochschulbaus (Gemeinschaftsaufgaben) . . . . .	26
4.3.1	Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau . . . . .	27
4.3.2	Neuregelung der Finanzierung des Hochschulbaus . . . . .	28
	<i>Umverteilung vom Bund auf die Länder 29 · Eigene Bundeszuständigkeit 30</i>	
4.3.3	Alternativen zur Regelung der Finanzbeziehungen . . . . .	32
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	<b>33</b>
5.1	Verallgemeinerung der Einzelfallanalysen . . . . .	34
5.2	Fazit . . . . .	35

# Verzeichnis der Abkürzungen

<b>Art.</b> Artikel	<b>GG</b> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, soweit nicht anders angegeben in der Fassung vom 26. 7. 2002
<b>BGBI.</b> Bundesgesetzblatt	<b>HSchulBG</b> Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“
<b>BJagdG</b> Bundesjagdgesetz	<b>JagdzeitV</b> Verordnung über die Jagdzeiten
<b>BRat</b> Bundesrat	<b>KMK</b> Ständige Konferenz der Kultusminister
<b>BTag</b> Bundestag	<b>MdB</b> Mitglied des Deutschen Bundestages
<b>BVerfG</b> Bundesverfassungsgericht	<b>MdL</b> Mitglied eines Landesparlamentes
<b>BVerfGE</b> Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht	<b>MPK</b> Konferenz der Ministerpräsidenten
<b>Drs.</b> Drucksache	<b>m. w. N.</b> mit weiteren Nachweisen
<b>EU</b> Europäische Union	<b>PVS</b> Politische Vierteljahresschrift
<b>EuGH</b> Gerichtshof der Europäischen Union	<b>Rn.</b> Randnummer
<b>FAG</b> Finanzausgleichsgesetz	<b>Rs.</b> Rechtssache
<b>FAZ</b> Frankfurter Allgemeine Zeitung	<b>Slg.</b> Sammlung der Rechtsprechung (des EuGH)
<b>Fn.</b> Fußnote	

Hinweis zur Zitierweise: Quellenangaben, die nur aus einer Zahl und einem Buchstaben von A bis D bestehen, verweisen auf die Protokolle („Stenografische Berichte“) der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Bundesanzeiger: Bonn, ISSN 0722-7980. Die Protokolle sind wie Bundestagsprotokolle fortlaufend nummeriert.

Die Berichte der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages (1976, 1977) werden zitiert als *Enquete-Kommission I* und *II*.

# 1 Einleitung

Bundestag und Bundesrat haben im Oktober 2003 gemeinsam eine Kommission zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“<sup>1</sup> eingesetzt, die Vorschläge zu einer Veränderung der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik machen soll. Die „Reformresistenz“ (Benz 2001: 391) des deutschen politischen Systems hat — nach Meinung verschiedener Beobachter — in letzter Zeit bedrohliche Ausmaße angenommen. Deshalb sollen Auswege aus der Politikverflechtungsfalle gesucht werden und Möglichkeiten gefunden werden, den Föderalismus zu stärken, in dem die Bedeutung der Länder gefestigt wird. Dies kann im Prinzip nur durch zwei Typen von Veränderungen erfolgen: durch eine Entflechtung und durch eine „Rückübertragung“ von Kompetenzen an die Länder. Entflechtung ist dabei das primäre Ziel, blockieren doch die verflochtenen Entscheidungsprozesse Reformen. Führte sie allerdings zu einer weiteren Entmachtung der Länder, wäre sie nur schwer vermittel- und durchsetzbar.

Jedoch: Bereits der Einsetzungsbeschluß der Kommission ist kritisiert worden, weil er nicht weitreichend genug sei und effektive Veränderungen verhindere. In dieser Arbeit möchte ich untersuchen, ob der Arbeitsauftrag der Modernisierungskommission diese so einschränkt, daß weder eine Entflechtung des Gesetzgebungsprozesses noch eine klarere Kompetenzordnung erreicht werden können. Eine klarere Kompetenzordnung hat eine doppelte Bedeutung: Unter ihr ist sowohl eine einfachere Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern als auch eine transparentere Zuteilung zu verstehen. Ziel einer solchen Reform muß sein, daß die Verteilung der Kompetenzen innerhalb der Bundesrepublik für den Bürger einfacher zu verstehen sein wird, daß der Verfassungstext am Ende nicht schwieriger zu lesen sein wird. Eine Entflechtung des Gesetzgebungsprozesses bedeutet, daß an ihm weniger Akteure beteiligt sind, insbesondere, daß die Zahl der Vetospieler zurückgeht. In dieser Hausarbeit werde ich auch Entflechtungsmöglichkeiten untersuchen, die nicht im eigentlichen Gesetzgebungsverfahren beheimatet sind, die jedoch vergleichbar sind. Zugespitzt lautet die Fragestellung dann: Scheitert die Modernisierungskommission an ihrem Arbeitsauftrag?

Dabei werde ich folgendermaßen vorgehen: Nachdem ich grundsätzlich die allgemeinen Erwartungen an die Föderalismuskommission dargestellt habe — welcher Reformbedarf wird wahrgenommen? —, werde ich näher auf die Kommission eingehen. Dabei wird es sowohl um ihre Zusammensetzung und ihren Auftrag als auch um den Stand der Diskussion in der Kommission gehen. Abschließend werde ich für jeden Bereich des Arbeitsauftrages untersuchen, ob der Arbeitsauftrag eine Entflechtung und eine klarere Kompetenzordnung verhindert.

<sup>1</sup> Noch hat sich kein einheitlicher Sprachgebrauch zur Benennung der Kommission durchgesetzt. Ich verwende die Begriffe Kommission, Modernisierungskommission und Föderalismuskommission in dieser Hausarbeit synonym.

## 2 Reformbedarf

Das Gefühl, daß die Bundesrepublik dringend Reformen benötigt, hat sich angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage in jüngster Vergangenheit ausgebreitet. Reformen auf dem Arbeitsmarkt sollen mehr Beschäftigung schaffen, Reformen im Bereich der Sozialversicherung den „Standort Deutschland“ stärken (niedrigere Lohnnebenkosten) und gleichzeitig die Arbeitnehmer entlasten. Auch über die Möglichkeit einer „großen“ Steuerreform wird diskutiert.

All diesen Reformen ist gemeinsam, daß ihre Ergebnisse aus der Sicht der einzelnen Bürger nicht pareto-optimal sind — es kann Verlierer geben. Und so stoßen die Reformen auf Widerstände, die sich an — seit Jahren bekannten — Problempunkten im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik manifestieren. Je nachdem, welches Modell man verwendet, zeichnet sich das politische System aus durch (1) verflochtene Entscheidungsprozesse oder (2) hohe institutionelle Barrieren für die zentralstaatliche Exekutive (z. B. eine hohe Zahl von Vetospielern, vgl. Schmidt 2000: 352). Beides führt dazu, daß Reformen einen relativ breiten gesellschaftlichen Konsens erzielen müssen, da sie sonst nicht beschlossen werden können. Je einschneidender jedoch die Veränderungen, desto unwahrscheinlicher wird diese breite Zustimmung. Dies äußert sich insbesondere, wenn im Bundesrat die oppositionsgeführten Landesregierungen eine Stimmenanzahl haben, die es ihnen ermöglicht, Entscheidungen der Regierungsmehrheit des Bundestages abzulehnen. Konkret wurde diese Konstellation durch die CDU/CSU ausgenutzt, um (beispielsweise) bei der Gesundheitsreform umfangreiche Änderungen durchzusetzen und auf Augenhöhe mit der Regierungskoalition zu verhandeln. Je näher dabei der nächste Wahltermin rückt (gleich ob kommunal, auf Länder- oder Bundesebene), desto mehr verhärten sich die Fronten und desto mehr versuchen die Parteien, ihre Chancen bei der Wahl durch geschicktes Taktieren zu erhöhen.

Dies alles führt zu einer Lähmung des politischen Systems. „Echte“ Reformen, also solche, die nicht pareto-optimale Veränderungen implizieren, sind aufgrund der Entscheidungsblockaden nicht mehr möglich. Als Ausweg bietet sich eine Entflechtung im Sinne einer Reduzierung der Zahl der Entscheidungsträger an. Doch bevor ich mich den Reformmöglichkeiten zuwende, ist es notwendig, die Probleme, die das Politikfeld bestimmen, näher zu beschreiben.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Dazu gibt es umfangreiche politikwissenschaftliche Literatur. Eine Auswahl: Benz (2001); Fischer und Große Hüttmann (2001); Münch (2001); Schmid (2002); Schmidt (2001); Zintl (1999). Vgl. Hesse und Ellwein (1997: 100f., m. w. N.). Die aktuellste Zusammenfassung zu den historischen Entscheidungen (insbesondere im Parlamentarischen Rat) für die föderale Struktur der Bundesrepublik findet sich bei Boldt (2003: 513–523), dort auch eine Übersicht (S. 524–526) über die Entwicklung von 1949 bis in die 90er Jahre.

## 2.1 Politikverflechtung als Problem

### 2.1.1 Ursprung der Politikverflechtung

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist föderal organisiert. Es baut also auf der Beteiligung der Länder auf. Grundsätzlich äußert sich dies in der bestimmenden Idee, daß die Zuständigkeiten, die Verwaltung und die Gesetzgebung betreffend, zwischen dem Bund und den Ländern verteilt werden. Dabei haben sich die Autoren des Grundgesetzes für ein Verbundsystem entschieden. Die Länder geben (umfassende) Gesetzgebungskompetenzen an den Bund ab, behalten jedoch weitreichende Zuständigkeiten für die Verwaltung, auch der Bundesgesetze. Diese **Mitwirkung der Länder** ist institutionell durch den Bundesrat verankert (Art. 50 GG). Dabei spielte bei der Entscheidung für den Exekutivföderalismus des Bundesratsmodells auch die historische Entwicklung des Staates in Deutschland eine Rolle (vgl. Lehmbruch Pfadabhängigkeiten). Ein gewisses Maß an Politikverflechtung, definiert als das gemeinsame Treffen von Entscheidungen und als das gemeinsame Wahrnehmen von Aufgaben durch verschiedene Ebenen oder innerhalb einer Ebene durch zahlreiche Akteure, ist im System der Bundesrepublik also von Anfang an angelegt.

Im Laufe der Entwicklung der Bundesrepublik hat sich jedoch eine **Tendenz zur Politikverflechtung** mit pathologischen Auswirkungen gezeigt. Dies liegt zum einen an der Exekutivlastigkeit des Entscheidungsprozesses, die zu einem Bedeutungsverlust der Landtage führt, und daran, daß sich parallel zur vertikalen Verflechtung (zwischen Bund und Ländern) auch eine horizontale Verflechtung zwischen den Ländern entwickelt hat. Horizontale Verflechtung findet z. B. im Bereich der Bildungspolitik u. a. durch die Konferenz der Kultusminister (KMK) statt. Entscheidungen werden dort für die Landtage und damit für die Öffentlichkeit relativ intransparent ausgehandelt und stehen dann als homogener Block zur Abstimmung. Die vertikale Verflechtung wurde im Laufe der Jahre ausgeweitet, in dem mehr Aufgaben gemeinsam bzw. federführend durch den Bund erledigt wurden (vgl. Vogel 1995: Rn. 56, S. 1067). Hinzu kamen Grundgesetzänderungen, die Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau, Bund-Länder-Kommission zur Bildungsplanung) einführten, die im Prinzip eine Mischform zwischen horizontaler und vertikaler Verflechtung darstellen, da die Länderregierungen und die Bundesregierung gemeinsam verhandeln.

Die Exekutivlastigkeit dieser Entscheidungsprozesse führt zu einer hohen Intransparenz der Verfahren, die weitgehend unter Ausschluß der Parlamente ablaufen. Demokratietheoretisch bedenklich ist die Entwicklung zur Politikverflechtung, weil sich Verantwortlichkeiten nicht mehr

klar zurechnen lassen. Dies kann langfristig zu einem Vertrauensverlust in das politische System führen.<sup>3</sup> Wer trägt die Verantwortung für einen Kompromiß, der — dem Anschein nach — von Spitzenvertretern der Parteien im Vermittlungsausschuß ausgehandelt wurde? Deshalb zielen zahlreiche der aktuellen Reformvorschläge auf eine (vertikale) Entflechtung der beiden Ebenen.

Trotzdem ist die Bilanz des Grundgesetzes und der aus ihm hervorgehenden Ordnung nicht rein negativ. Die Aufteilung der Macht, die mit dem Zwang zum Konsens einhergeht, beinhaltet nicht nur in gewissem Umfang einen Schutz vor Korruption, sondern auch einen Schutz vor undemokratischen Bestrebungen von einer Position im System heraus. Eine schrittweise Übernahme des Staates durch verfassungsfeindliche Kräfte, wie sie die NSDAP mit der Gleichschaltung der Länder in der Weimarer Republik erreicht hat, ist durch die breite Verteilung der Macht und die inzwischen gewonnene institutionelle Stabilität (die jedoch durch den Vertrauensverlust gefährdet wird) deutlich erschwert. Betrachtet man zwei Zieldimensionen der verfassungsmäßigen Ordnung — die ich dem für die Kompetenzordnung zentralem Art. 72 Abs. 2 GG entnehme —, nämlich die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Gewährleistung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, so ist letztere im wesentlichen erreicht. Auch die Lebensverhältnisse haben sich in den letzten fünfzig Jahren sicher angeglichen, wenn man auch noch nicht vom Erreichen dieses Ziels sprechen kann (vgl. Schmidt 2001: 476f.).

### 2.1.2 Vorgenommene und diskutierte Anpassungen

Insofern erschien und erscheint es sinnvoll, sich auf **Korrekturen an der institutionellen Architektur** der Bundesrepublik zu beschränken und nicht einen radikalen Systemwechsel anzustreben. Einige der vorgenommenen Korrekturen haben zu einem mehr an Politikverflechtung geführt (so die Finanzreform mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben 1969). Seit ca. 20 Jahren wird die Politikverflechtung jedoch zunehmend als Problem wahrgenommen (erstmalig bereits Fritz W. Scharpf 1976), und man versucht, entsprechende Korrekturen vorzunehmen.

Die Vorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission 1993 gingen in diese Richtung und wurden 1994 teilweise in das Grundgesetz aufgenommen. Ihre Wirkung ist jedoch fraglich. Dies betrifft z. B. den Artikel 72 Abs. 2 GG, die sogenannte Erforderlichkeitsklausel<sup>4</sup> für die konkurrierende Gesetzgebung, die die Zuständigkeit des Bundes beschränkt. Die „Voraussetzungen für die Inanspruchnahme“ wurden konzentriert, verschärft und präzisiert (Gemeinsame Verfassungskommission 1993: 66).<sup>5</sup> Passend dazu wurde der Artikel 125 a neu eingeführt, der die

<sup>3</sup> Man könnte auch feststellen, daß dieser Vertrauensverlust bereits angefangen hat. Je unmittelbarer er bevorsteht, desto dringlicher wird eine Reform.

<sup>4</sup> Art. 72 Abs. 2 GG wird seit der Neufassung 1994 Erforderlichkeitsklausel genannt, vorher Bedürfnisklausel. Der alte Begriff hat sich wohl so eingebürgert, daß er stellenweise weiterverwendet wird, um besagten Absatz zu bezeichnen.

<sup>5</sup> Zu den Veränderungen bei der Aufgabenverteilung und dem Gesetzgebungsverfahren durch die Änderungen von 1994 s. Sannwald (1996).

Fortgeltung des Bundesrechts bestimmte, das nach den alten Zuständigkeitsbestimmungen erlassen wurde. Er sieht grundsätzlich die Möglichkeit vor, daß die Länder aktiv werden. Seine Funktionsfähigkeit ist allerdings fragwürdig (vgl. Münch 2001: 121f.). Auch die Umwandlung der Bedürfnisklausel in eine Erforderlichkeitsklausel (vgl. Sannwald 1996: 27) hatte nicht die erwünschte Wirkung (vgl. Huber, 55 B; Meyer, 62 B; Grimm, 41 C, 77 B<sup>6</sup>). Man könnte sich also fragen, ob die Anpassungsfähigkeit des bundesrepublikanischen politischen Systems nicht doch eingeschränkt sei und es zu chronisch suboptimalen Ergebnissen führe (vgl. Schmidt 2001: 477).

In der Diskussion erscheinen auch Forderungen nach einem **Systemwechsel**, die jedoch nur geringe Umsetzungschancen haben und so nicht weiter besprochen werden müssen. Es geht dabei unter anderem um die Umwandlung des Verbundsystems im Bereich der Kompetenzordnung (der Bund entscheidet, die Länder verwalten) in ein Trennsystem, bei dem die Ebene, die über die Gesetzgebung in einem Bereich entscheidet, auch die Verwaltung durchführen soll.

Eine andere Gruppe von Vorschlägen muß jedoch angesprochen werden, da sie die Diskussion in den letzten Jahren erheblich mitgeprägt hat. Es handelt sich um die Forderung nach mehr Wettbewerb: „Heute [...] wird [...] der **Wettbewerbsföderalismus** als Leitidee propagiert. Er soll für mehr Effizienz im öffentlichen Sektor sorgen, im Zweifelsfall auch auf Kosten der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Benz 2001: 391, m. w. N.). Dabei wird die Notwendigkeit für mehr Wettbewerb nicht nur durch die neoklassische Wirtschaftstheorie, sondern auch demokratietheoretisch legitimiert — die Länderparlamente haben inzwischen so weit an Bedeutung verloren, daß eine „demokratietheoretisch bedenkliche Schiefelage“ (Schmidt 2001: 479) entstanden sei. Mehr Wettbewerb sei gut, da sich so die bessere politische Lösung im Kampf der Länder untereinander durchsetzen könne. Gleichzeitig würden so die Landtage wieder an Bedeutung gewinnen, da in ihnen ja die unterschiedlichen Vorschläge verhandelt werden könnten. Ob der Wettbewerb zwischen den Ländern so sinnvoll ist, ist fraglich: Kooperation zwischen den Ländern kann auch zu positiven Resultaten führen (vgl. Benz 2001: 392).

„Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es keine überzeugenden Gründe, welche die Notwendigkeit einer grundlegenden Verfassungsreform in Richtung auf einen Wettbewerbsföderalismus rechtfertigen. Einerseits werden die Nachteile von Kooperation und Verflechtung zwischen den Ebenen sowie die Notwendigkeit einer Systemveränderung des Bundesstaates überschätzt, andererseits werden die Chancen für Wettbewerb innerhalb der bestehenden Verfassungsordnung unterschätzt“ (Benz 2001: 392). Wettbewerb könne auch zu einer Anpassung nach oben führen und damit mehr Kosten verursachen, ergänzt Fritz Scharpf in der Modernisierungskommission (65 B).

Obwohl also hinsichtlich der Problemanalyse — Politikverflechtung — weitgehend Einigkeit besteht, gibt es diese nicht hinsichtlich der notwendigen Schritte zu einer Lösung. Mit Schmidt (2001: 486) können „drei Hauptpositionen“ zur Reform unterschieden werden: (1) Anhänger des *status quo*, (2) Vertreter einer einschneidenden Strukturreform (oder eines Systemwechsels) und (3) Strukturanpasser, die nur kleine Veränderungen durchführen wollen. Die Sachverständigen der Kommission lassen sich alle der dritten Gruppe zuordnen.

<sup>6</sup> Dort der Vorschlag, zur Präzisierung der Bestimmung nach Art. 72 Abs. 2 doch einfach vor dem BVerfG zu klagen.

### 2.1.3 Bedeutungsverlust der Länder

Neben dem bereits angesprochenen Bedeutungsverlust für die Landesparlamente, der auf die exekutivlastige Politikverflechtung zurückzuführen ist, ist auch ein allgemeiner Bedeutungsverlust der Länder festzustellen, dessen Ursachen im Folgenden kurz dargestellt werden sollen.

Dabei spielt zum Einen natürlich die Kooperation („kooperativer Föderalismus“) eine entscheidende Rolle, deren Auswirkungen bereits als Politikverflechtung kritisiert wurden. Wenn die Länder — wie in der KMK — gemeinsame Entscheidungen durch Regierungsvertreter aushandeln, so geht die Möglichkeit jedes Landes zu individuellen Entscheidungen zurück. Die Bedeutung nimmt ab. Hinzu kommt eine (schleichende) Übertragung von Kompetenzen auf den Bund. Dies geschah dadurch, daß der Bund heute in fast allen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung aktiv geworden ist und dabei auch — gerade im Bereich der Rahmengesetzgebung — durchaus detaillierte Vorschriften erlassen hat. Diese schränken den Spielraum der Länder ein. Außerdem sind im Laufe der Jahre immer wieder Kompetenzen an den Bund übertragen worden. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Materien, die bei der Erstellung des Grundgesetzes noch nicht als solche erkannt wurden (wie z. B. das Atomrecht).

Dies alles wurde durch die zunehmende Bedeutung der EU verschärft, die auch mit einer Übertragung von Kompetenzen an die supranationale Ebene einhergeht. Dabei kommt es zu einer Politikverflechtung zwischen Bund und Union, in der die Länder die Verlierer sind. Werden Materien aus der Rahmengesetzgebung (oder aus der konkurrierenden) auf europäischer Ebene wahrgenommen, so haben die Länder auf die entsprechenden Vorschriften weniger Einfluß als auf einen Aushandlungsprozeß auf Bundesebene. Der Bedeutungsverlust der Länder hat inzwischen ein Ausmaß erreicht, das die föderale Architektur der Bundesrepublik in Frage stellt. Deshalb ist eine allgemein anerkannte Grundbedingung für alle Veränderungen der Kompetenzordnung, daß sie den Bestand der Länder nicht gefährden dürfe (vgl. u. a. Art. 20 Abs. 1 GG).

## 2.2 Ökonomische Einschränkungen und Finanzausgleich

Wenn zahlreiche Akteure an einer Entscheidungsfindung beteiligt werden müssen, wie es im föderalen System der Bundesrepublik der Fall ist, so gibt es theoretisch für die Regierung die Möglichkeit, sich die Zustimmung einzelner Akteure zu erkaufen, insbesondere wenn diese nicht homogen (niedriger Zusammenhalt) sind. In Zeiten knapper Kassen steht diese Option jedoch nur eingeschränkt zur Verfügung. Die Handlungsspielräume für Bund- und Länderhaushalte sind seit einigen Jahren dramatisch verkleinert worden, insbesondere durch den Rückgang von Steuerein-

nahmen und durch institutionelle Einschränkungen aufgrund des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, kombiniert mit hohen Schuldenlasten. Das Erkaufen der Zustimmung einzelner Bundesländer im Bundesrat ist deshalb und aufgrund der knappen Mehrheit der Regierung, die die Opposition zu mehr Zusammenhalt bringt, schwierig geworden.

Auf dem Arbeitsplan der Modernisierungskommission stehen auch die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern. Es ist sogar zu vermuten, daß eine Einigung zu weitreichenden Reformen in den beiden hier behandelten Bereichen von einer Einigung im Bereich der Finanzbeziehungen abhängt. Dabei stehen auch grundsätzliche Fragen (wie die Schaffung einer Konnexität zwischen Entscheidungs- und Finanzkompetenzen, vgl. Hidien 1999: 785) auf der Tagesordnung, die aber den Rahmen dieser Hausarbeit sprengen würden. Der Bund-Länder-Finanzausgleich wird zur Zeit noch vom Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt. Dieses ist allerdings vom Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 11. 11. 1999 für verfassungswidrig erklärt worden und gilt nur noch bis zum Ende dieses Jahres.<sup>7</sup> Bis zum 31. 12. 2002 mußte der Gesetzgeber ein sogenanntes Maßstäbengesetz erlassen, das die Grundlagen der Verteilung dauerhafter als das Finanzausgleichsgesetz festlegt. Dieser Verpflichtung ist er nachgekommen. Noch steht allerdings die Novelle des Finanzausgleichsgesetzes aus, die bis Ende dieses Jahres erfolgen muß. Nach dem Urteil der Verfassungsrichter muß die Neuregelung „Planbarkeit, Transparenz und Gleichbehandlung der Länder [...] fördern“ (von Schweinitz 2003: 340).

Einer grundsätzlich positiven Bilanz steht also in vielen Einzelfällen ein funktionales Versagen gegenüber. Der Reformbedarf erfasst nicht nur einzelne Politikfelder, sondern das politische System als Ganzes. Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung soll helfen, die Probleme in den Griff zu bekommen. Die dazu eingesetzte Kommission steht im Zentrum des nächsten Abschnitts.

### **3 Die Modernisierungskommission und ihr Arbeitsauftrag**

Die geschilderten Probleme ließen eine Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik immer dringlicher erscheinen. Nach erfolglosen Gesprächen zwischen der Bundesregierung und den Ländern wurde deshalb im Herbst 2003 eine Kommission von Bundesrat und Bundestag eingesetzt, die sich mit einigen der beschriebenen Probleme auseinandersetzen soll. Ich werde im folgenden Abschnitt die Einsetzung, die Zusammensetzung, den Arbeitsauftrag und die Arbeits-

<sup>7</sup> BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11. 11. 1999, Absatz-Nr. 346, <http://www.bverfg.de/>. Vgl. von Schweinitz (2003: 337, 340).

weise der Kommission darstellen. Dabei erscheint es mir sinnvoll, die Kommissionsarbeit auch kurz im zeitlichen Verlauf zu betrachten.

### 3.1 Die Einsetzung der Kommission

Die „gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ wurde durch gleichlautende Beschlüsse des Bundestages (Drs. 15/1685, 16. 10. 2003) und des Bundesrates (Drs. 750/03, 17. 10. 2003) eingesetzt. Die Einsetzung der Kommission war von einem gesteigerten Medieninteresse begleitet.<sup>8</sup> So waren die beiden Vorsitzenden anlässlich der Einsetzung im Fernsehen präsent; die großen Tageszeitungen berichteten.

Bereits im Frühsommer 2003 hatten sich Bundesregierung und Länderregierungen zusammengesetzt, um Möglichkeiten zu besprechen, die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland zu reformieren.<sup>9</sup> Diese erfolglosen Beratungen führten zur Einsetzung der Modernisierungskommission (vgl. FAZ, 17. 10. 2003, S. 1). Sie geht auf einen Vorschlag von Franz Müntefering, damals SPD-Fraktionsvorsitzender, zurück. Münteferings ursprünglicher Vorschlag sah nur jeweils 16 Vertreter von Bundestag und Bundesrat vor und stieß nur auf die Zustimmung der Unionsparteien (vgl. FAZ, 23. 7. 2003, S. 5). Die Vorsitzenden der beiden kleinen Fraktionen im Bundestag, Krista Sager und Wolfgang Gerhardt, konnten sich mit ihrer Forderung, auch Vertreter der Landtage, der Bundesregierung und der Kommunen in die Kommission zu entsenden, allerdings durchsetzen.

#### 3.1.1 Einflußnahmen auf die *agenda* der Kommission

Im Rahmen der Einsetzung ist es notwendig, eine Intervention der parteinahen Stiftungen hervorzuheben, die sich zusammen mit einigen unabhängigeren Stiftungen anlässlich der Einsetzung der Kommission zu einer Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“ zusammenschlossen und eine Pressemitteilung mit ihrer Position herausgaben.<sup>10</sup> Die Pressemitteilung der Stiftungsinitiative

<sup>8</sup> Fischer und Große Hüttmann (2001) fragen sich, warum Föderalismus-Reform ein Thema geworden ist. Dies läge wesentlich daran, so ihre These, daß die Diskussion um den Föderalismus mit der Frage der „Wettbewerbsfähigkeit des ‚Standortes Deutschland‘“ verknüpft worden sei (Fischer und Große Hüttmann 2001: 141). Dies sei jedoch nur gelungen, weil gleichzeitig eine „alternative Perspektive (‚Wettbewerbsföderalismus‘) zu der aktuellen, allgemein kritisierten Situation“ angeboten worden sei (sogenanntes „Framing“, vgl. Fischer und Große Hüttmann 2001: 141, 130 Fn. 11).

<sup>9</sup> Daher auch die weiter unten zitierten Positionspapiere der Bundesregierung und der Ministerpräsidentenkonferenz.

<sup>10</sup> Vgl. Severin Weiland, „Stiftungen preschen vor“, Spiegel Online, 15. Oktober 2003, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,269959,00.html>. In der Stiftungsallianz sind vertreten die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Bertelsmann Stiftung, die Heinrich-Böll-Stiftung, die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Ludwig-Erhard-Stiftung, die Stiftung Marktwirtschaft, die Friedrich-Naumann-Stiftung sowie die Hanns-Seidel-Stiftung.

(über die Web-Seiten der Stiftungen verfügbar) mit dem Titel „Handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformschritte“ fordert eben diese.

So seien, mutmaßen die Autoren, im abgesteckten Rahmen der Kommission (der Text wurde am 13. 10. 2003 veröffentlicht, also einige Tage vor der offiziellen Einsetzung der Kommission), nur geringe Fortschritte bezüglich der Aufgabenteilung in Richtung auf eine Zugriffsgesetzgebung und eine Verringerung der zustimmungspflichtigen Gesetze zu erwarten. Nur vereinzelte Gesetzgebungsbereiche stünden für eine Rückübertragung auf die Länder zur Debatte. Weil eine Neugliederung der Länder nicht in Frage käme, müsse über eine „länderübergreifende Regionalisierung“ gesprochen werden. Sowohl das Gebot der einheitlichen Stimmenabgabe als auch die Abstimmungsregel als solche im Bundesrat sollten überprüft werden. Die Diskussion über „die Mischfinanzierungen und die Gemeinschaftsaufgaben“ dürfe nicht ausgeklammert werden, genau wie „die Frage der Neugestaltung der Finanzverfassung.“ Dabei solle das Konnexitätsprinzip Anwendung finden — wer über eine Ausgabe entscheide, müsse sie auch finanzieren, also über deren Höhe entscheiden können. Die Stiftungsallianz ist der Ansicht, daß umfassende Reformen notwendig seien.

Bei der Stellungnahme der Stiftungen handelt es sich um einen klaren Versuch, das *agenda setting* zu beeinflussen. Ein weiteres Ereignis, das ein Echo in der Kommission fand, war ein Vortrag des Bundesverfassungsgerichtspräsidenten, Hans-Jürgen Papier, der in einer überregionalen Tageszeitung kurz vor der zweiten Sitzung der Kommission veröffentlicht wurde, und auf den einige Teilnehmer der Kommission Bezug nahmen.<sup>11</sup> Insgesamt findet jedoch eine breite (öffentliche) Debatte über die Notwendigkeit, die Machbarkeit und den Sinn von Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung nicht statt.<sup>12</sup>

### 3.1.2 Die Zusammensetzung der Kommission

In die Modernisierungskommission haben Bundestag und Bundesrat je 16 Mitglieder und ebenso viele Stellvertreter entsandt (BTag-Drs. 15/1685). Hinzu kommen vier Vertreter der Bundesregierung (jeweils mit Stellvertretern), die, genau wie 6 Abgeordnete aus den Landtagen, Rede- und Antragsrecht, aber kein Stimmrecht in der Kommission haben und als „beratende Mitglieder“ bezeichnet werden. Ständige Gäste sind drei Vertreter aus den „Präsidien der kommunalen Spitzenverbände“ — allerdings sind auch sie rede- und antragsberechtigt. Die Kommission selbst beruft 12 Sachverständige, die kein Stimm- und Antragsrecht haben. Die Kommission setzt sich also zusammen aus 32 ordentlichen Mitgliedern, 10 beratenden Mitgliedern, 3 ständigen Gästen

<sup>11</sup> FAZ vom 27. 11. 2003. Papier schlug insbesondere die Umwandlung des Bundesrates in einen Senat vor. Dabei handelt es sich um eine Möglichkeit, die schon auf dem Herrenchiemseer Verfassungskonvent diskutiert wurde. Vgl. dazu auch Enquete-Kommission I: 202–231. Papier ist in der Föderalismus-Reform-Diskussion kein unbeschriebenes Blatt, vgl. Papier (1999: dort Forderungen nach Länderneugliederung und deutlich mehr Finanzautonomie).

<sup>12</sup> Vgl. dazu Leitartikel der Neuen Zürcher Zeitung, „Fehlt es am deutschen Bundesstaat?“, 24./25. 1. 2004, S. 1: „Erwähnenswert ist [...] die Tatsache, dass sie [die Kommission] von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen wird.“ Anlässlich der nicht-öffentlichen Klausurtagung der Kommission in Potsdam (22./23. 1. 2004) wurde in der Presse über die Frage der Hauptstadt diskutiert (vgl. FAZ, „Streit über Hauptstadtklausel“, 23. 1. 2004, S. 5.), die nicht im Zentrum der Debatte innerhalb der Kommission stehen sollte.

und 12 Sachverständigen. Da die ersten drei Gruppen jeweils noch Stellvertreter haben, beträgt die Gesamtteilnehmerzahl 102.<sup>13</sup>

Die Kommission hat, wie es im Vorfeld angekündigt wurde, den SPD-Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering und den Ministerpräsidenten des Landes Bayern, Edmund Stoiber, zu Vorsitzenden gewählt. Unter Repräsentationsgesichtspunkten ist diese Wahl wohlüberlegt: Bundestag und Bundesrat sind vertreten, genau wie die beiden großen politischen Kräfte. Geographisch kommt Müntefering aus dem SPD-Landesverband Nordrhein-Westfalen, während Stoiber profilierte süddeutsche Ursprünge hat. In ihrer zweiten Sitzung hat die Kommission nichtöffentliche Arbeitsgruppen eingesetzt, die von einer Vierer-Gruppe („Kleeblatt“, Müntefering, 25 B) koordiniert werden. Diese Arbeitsgruppen sind für alle Kommissionsmitglieder offen. Die Gruppe der Koordinatoren umfasst jeweils ein Mitglied der Koalition und eines der Opposition aus Bundesrat und Bundestag. Die beiden Arbeitsgruppen arbeiten zu den Themen „Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“ sowie zu den Finanzbeziehungen (Müntefering, 25 C).

### 3.2 Der Arbeitsauftrag

Der Arbeitsauftrag der Modernisierungskommission enthält einige allgemeine Bestimmungen, die ihn in den Kontext der Reformdebatte einordnen und allgemeine Ziele der Kommissionsarbeit formulieren. Er enthält außerdem drei detaillierte Vorgaben für Bereiche, die die Kommission genauer untersuchen soll.

Demnach erarbeitet die Kommission „Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern, und legt diese den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes vor“ (BTag-Drs. 15/1685).

Die Schwerpunkte der Kommissionsarbeit sollen auf der Untersuchung der (1) Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit, der (2) Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung und der (3) Finanzbeziehungen liegen. Parallel dazu soll sich die Kommission mit der Rolle der Kommunen und der Europäischen Union („Europatauglichkeit“) beschäftigen. Ich werde mich

<sup>13</sup> Zum Vergleich: Die Enquete-Kommission Verfassungsreform aus den 70er Jahren hatte nur 21 Mitglieder (je sieben Bundestagsabgeordnete, sieben Ländervertreter und sieben Sachverständige, Enquete-Kommission I: 11f.). Die Gemeinsame Verfassungskommission nach der Vereinigung hatte mehr Mitglieder als die Modernisierungskommission: Bundestag und Bundesrat entsandten je 32 Mitglieder, die ebensoviele Stellvertreter hatten — zusammen 128 Mitglieder. Mitglieder der Bundesregierung konnten an den Sitzungen teilnehmen (und durften eingeladen werden, Gemeinsame Verfassungskommission 1993: 17f., 237). In der Presse und in den Medien werden meist nur die 32 ordentlichen Mitglieder als „Mitglieder“ wahrgenommen.

im folgenden auf die drei im Arbeitsauftrag explizit hervorgehobenen Arbeitsbereiche der Kommission beschränken, um daran die Fragestellung der Hausarbeit zu untersuchen.

An dieser Stelle scheint es geboten, erste Vermutungen über Einschränkungen des Arbeitsauftrages zu formulieren. Betroffen ist beispielsweise die — sehr alte — Frage einer Neugliederung der Länder, die nicht thematisiert wird. Kritisiert wurde auch, daß „das besonders heikle Thema Steuerverfassung“ nicht angetastet werden solle.<sup>14</sup> Auch ein Systemwechsel — z. B. die Umwandlung des Bundesrates in einen Senat — steht eigentlich nicht zur Debatte, wenn man die Auftragsformulierung ernst nimmt.

Die Kommission hat zur Durchführung ihrer Aufgabe ein Jahr Zeit. Hätte die Kommission die Aufgabe, umfassende Veränderungen vorzuschlagen, wäre diese Zeit sicherlich zu knapp bemessen. Für kleinere Korrekturen sollte sie jedoch ausreichend sein, danach muß dann sowieso das Parlament über eventuelle Verfassungsänderungen beraten.

### **3.3 Diskussionen in der Kommission**

Zum Verständnis der nachfolgenden Analyse der einzelnen Teile des Arbeitsauftrages und um diese in einen größeren Zusammenhang einordnen zu können, ist es sinnvoll, kurz die verschiedenen Vorschläge, die in der Kommission diskutiert werden, zusammenzufassen. Dabei soll es nicht um das Für und Wider der einzelnen Veränderungen gehen, sondern um eine kurze Beschreibung, was unter einer bestimmten Veränderung zu verstehen ist.

#### **3.3.1 Überblick über die diskutierten Vorschläge**

Da Fragen zur Finanzbeziehung (also zum Arbeitsbereich der zweiten Arbeitsgruppe) erst in der vierten Sitzung der Kommission am 11. 3. 2004 diskutiert wurden,<sup>15</sup> beschränkt sich der hier gegebene Überblick auf Fragen der Kompetenzordnung und der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung.

Grundsätzlich geht es im ersten Teil des Arbeitsauftrages um die Neuverteilung oder um die Überprüfung der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern. Die Kompetenzordnung der Bundesrepublik regelt die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den

<sup>14</sup> Tina Stadlmayer, „Föderalismusreform stockt schon zu Beginn“, Financial Times Deutschland, 16. 10. 2003, <http://www.ftd.de/pw/de/1066030072758.html>, abgerufen am 29. 10. 2003.

<sup>15</sup> Das entsprechende Protokoll war bis zum Abschluß der Hausarbeit noch nicht verfügbar.

verschiedenen staatlichen Ebenen. Dabei muß zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit unterschieden werden.<sup>16</sup> Das Grundgesetz sieht eine Regelzuständigkeit der Länder in beiden Bereichen vor, die allerdings unterschiedlich stark eingeschränkt ist. Für die Gesetzgebung regeln im wesentlichen die Aufzählungen der Art. 74ff. GG die Bereiche, in denen der Bund ausschließliche Zuständigkeiten hat und in welchen Bereichen er in unterschiedlichem Umfang mit den Ländern kooperieren muß. Dabei unterscheidet das Grundgesetz verschiedene Kompetenztypen. Von Interesse für die Arbeit der Kommission sind die konkurrierende Gesetzgebung und die Rahmengesetzgebung (die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes wird nur am Rande diskutiert). In der Kommission wird nun diskutiert, Zuständigkeiten von einem dieser Bereiche in einen anderen zu verschieben, den Zuschnitt einer Zuständigkeit zu verändern oder eine Zuständigkeit vom Bund auf die Länder zu übertragen. Dabei müßte die Kommission jede einzelne Materie überprüfen. Für diese Überprüfung sollte sie Kriterien entwickeln.<sup>17</sup>

Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Rahmen- und der konkurrierenden Gesetzgebung hängt von der sogenannten Erforderlichkeitsklausel des Artikel 72 Abs. 2 GG ab. Demnach darf der Bund nur aktiv werden, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Art. 72 Abs. 2 GG). Eine Überprüfung dieser Klausel in der Realität hat sich jedoch als schwierig herausgestellt, so daß der Bund heute die Möglichkeiten der konkurrierenden Gesetzgebung weitestgehend ausgeschöpft hat. Die Rahmengesetzgebung beschränkt den Bund außerdem auf den Erlaß von Rahmenvorschriften, wobei diese Bedingung in der Praxis scheinbar nur schwer zu kontrollieren ist. Im Gegensatz dazu wird auch die Zustimmungspflicht des Bundesrates sehr umfassend verstanden. Sie sorgt dafür, daß Gesetze, die Verwaltungsvorschriften enthalten, in ihrer Integralität der Zustimmung des Bundesrates bedürfen (dazu weiter unten mehr).

Um diese Verflechtung (weitgehende und umfassende Regelungen auf Bundesebene verbunden mit der Zustimmung des Bundesrates) zu lockern, wird neben einer Veränderung des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat auch die Einführung von Zugriffsrechten und von Öffnungs- oder Experimentierklauseln diskutiert. Den drei letztgenannten ist gemeinsam, daß es darum geht, den Ländern die Möglichkeit zu geben, Bundesrecht — in unterschiedlichem Umfang — eigenständig und individuell zu ändern. Auch auf diese Möglichkeiten werde ich weiter unten noch ausführlich eingehen.

<sup>16</sup> Die Systematik des Grundgesetzes sieht eigentlich auch noch eine Finanzkompetenz vor.

<sup>17</sup> Vorschläge für diese Kriterien gibt es im Positionspapier der Bundesregierung (vgl. Fn. 22 auf Seite 15) und bei den Sachverständigen Grimm (41 C, ohne Nennung eines konkreten Verfahrens, vgl. 81 B aber auch Grimm 2002: 31), Wieland (48 A), Kirchhof (60 C), Huber (56 A) und Scharpf (65 D).

Weiterhin wird ein optimiertes Verfahren zur Umsetzung europäischer Richtlinien diskutiert. Da die Kompetenzaufteilung auf europäischer Ebene meist nicht exakt der Verteilung zwischen Bund und Ländern entspricht, sind für die Umsetzung der Richtlinien komplexe Absprachen zwischen dem Bund und den Ländern notwendig. Inwieweit jedoch hier eine Vereinfachung möglich ist, ist fraglich — unter anderem wird über die Einführung eines neuen Kompetenztyps nachgedacht.

Vom Sachverständigen Huber kommt der Vorschlag, ein **Frühwarnsystem für die Landtage** einzurichten (55 B). Dies ist konzipiert nach dem Vorbild des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents. Ein Drittel der Landtage sollte im Voraus rügen können, daß die Erforderlichkeitsklausel des Artikel 72 Abs. 2 GG nicht eingehalten werde. Dies hätte eine erweiterte Begründungspflicht für die Bundesregierung zur Folge.<sup>18</sup> Dies wäre eine Möglichkeit, der Erforderlichkeitsklausel zu mehr Geltung zu verhelfen. Zu einer Entflechtung könnte diese Vorschrift jedoch nicht beitragen, da sie nur ein zusätzliches Verfahren in den Gesetzgebungsprozeß einführt.

Diese Aufzählung der Reformmöglichkeiten hat gezeigt, daß der Reformbedarf nicht nur abstrakt vorhanden ist, sondern daß sehr wohl auch konkretes Reformpotential besteht. Die Frage, ob die einzelnen Vorschläge zu einer klareren Kompetenzordnung und zu einem entflochtenem Gesetzgebungsprozeß führen könnten, kann abstrakt nicht beantwortet werden. Deshalb muß eine detaillierte Untersuchung einzelner Veränderungen erfolgen. Dabei wird dann auch immer der Arbeitsauftrag mit berücksichtigt. Vorher jedoch erfolgt noch ein kurzer Blick auf die unterschiedlichen Positionen der politischen Akteure in der Kommission.

### 3.3.2 Positionen innerhalb der Kommission

Die Kommission findet nicht in einem machtfreien Raum statt. Akteure mit bestimmten Machtpositionen spielen entscheidende Rollen. Und ihre Positionen helfen zu verstehen, ob suboptimale Ergebnisse auf den Arbeitsauftrag zurückzuführen sind oder ob diese nicht viel mehr in den Positionen der beteiligten Akteure begründet sind. Ich unterscheide im Folgenden einerseits verschiedene Parteipositionen und andererseits institutionelle Positionen, also die Position des Bundes und die Positionen der Länder.

**Parteipositionen** In der Kommission sind Mitglieder der vier Fraktionen des Deutschen Bundestages vertreten.<sup>19</sup> Ich werde die Parteipositionen anhand dreier Kriterien unterscheiden —

<sup>18</sup> Es würde so auch Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 a GG von 1994 ergänzen, der ein Klagerecht jedes Landesparlamentes gegen eine Verletzung von Art. 72 Abs. 2 GG vorsieht.

<sup>19</sup> Die folgende Darstellung stützt sich auf die Analyse für den ersten Entwurf dieser Hausarbeit, der auf eine Prognose des Ergebnisses der Kommission zielte. Dabei habe ich folgende Primärquellen konsultiert: Für die CDU ihr *Berliner Programm zur Reform des Föderalismus* und den Artikel „Junge CDU-Politiker wollen ‚große Föderalismusreform‘“ (FAZ, 22. 1. 2004, S. 4); für die SPD drei Anträge zur Reform des Föderalismus, die auf ihrem

eine solche Darstellung ist aussagekräftiger als eine lineare Abhandlung der unterschiedlichen Positionen. Dabei werde ich zuerst auf die traditionelle Interessenlage der einzelnen Parteien eingehen, dann auf ihre Position zur Kompetenzordnung und schließlich auf ihre Haltung zum Wettbewerb zwischen den Ländern. Bei jeder der vier Parteien spielt die **Tradition** eine gewisse Rolle in der Bestimmung der Position der jeweiligen Partei. So hängt die SPD grundsätzlich noch dem Ideal einer zentralstaatlichen Steuerung an, während die CDU/CSU traditionsgemäß eher auf eine starke Position der Länder drängt. Dies wird in der aktuellen Situation durch die starken Länderfürsten der beiden Schwesterparteien natürlich unterstützt. Die Interessen der FDP richten sich deutlich an denen der Wirtschaft aus, so daß sich allein daher schon ihr Eintreten für mehr Konkurrenz erklären läßt (Rainer Funke MdB, 36 B). Bei Bündnis 90/Die Grünen gewinnt der Betrachter den Eindruck, daß es der Partei noch nicht gelungen ist, eine eigenständige Tradition zu finden — die Mitglieder schwanken zwischen einer Bejahung zentralstaatlicher Steuerung und einer Ablehnung derselben. Anhand der Position der einzelnen Parteien zur **Kompetenzordnung** lassen sich diese Unterschiede illustrieren. Während die CDU/CSU für eine Überprüfung der Kompetenzverteilung zugunsten der Länder plädiert, fordert die SPD eine „klare Zuordnung“ — diese jedoch kann sowohl zugunsten des Bundes als auch zugunsten der Länder erfolgen. Die Grünen stimmen für eine „eindeutige Zuordnung“, was vielleicht eine deutlichere Trennung der Kompetenzen vermuten läßt, letztlich aber keine Festlegung darstellt. Die FDP hingegen spricht sich für eine „Neuverteilung der Kompetenzen“ aus, die mit einer klar strukturierten Trennung einhergehen müsse. Betrachtet man nun die Haltung der einzelnen Fraktionen zur Frage des Wettbewerbs, so werden die Unterschiede klar. Der Begriff **Wettbewerb** wird von allen Beteiligten verwendet,<sup>20</sup> aber alle verbinden unterschiedliche Ideen damit. Für die SPD ist ganz klar, daß Wettbewerb nicht ohne ein notwendiges Maß an Solidarität stattfinden kann, oder daß die Länder wenigstens die gleichen Ausgangsbedingungen haben sollten. Für die CDU/CSU bedeutet Wettbewerb, Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, die zugunsten der Länder wirkt. Für die Grünen bedeutet Wettbewerb, der nur bei Gewährleistung einer gewissen Solidarität zulässig ist, eine Möglichkeit, eine gewisse Entflechtung zu erreichen. Nur für die FDP bedeutet Wettbewerb echte Konkurrenz um die beste Lösung (diese Vorstellung existiert auch bei einigen CDU/CSU-Politikern, aber nicht für die ganze Partei).

---

Parteitag in Bochum vom 17. bis 19. November 2003 vorgelegt wurden (SPD 2003: 11) (dabei wurde nur der sehr allgemein gehaltene Antrag des Parteivorstandes angenommen (A 222), die Anträge des Landesverbandes Baden-Württemberg (A 223) und des Landesverbandes Rheinland-Pfalz (A 224) wurden zur Entscheidung an die Bundestagsfraktion überwiesen); für die FDP und für Bündnis 90/Die Grünen die Aussagen der Kommissionsmitglieder und einige allgemeine Erklärungen prominenter Parteiangehöriger. Die Redebeiträge der Kommissionsmitglieder der beiden großen Volksparteien habe ich nicht maßgeblich berücksichtigt, da sie eine sehr große Streubreite der Meinungen enthalten und deshalb nicht besonders aussagekräftig sind.

<sup>20</sup> Dazu auch Fischer und Große Hüttmann (2001), vgl. Fn. 8 auf Seite 8.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß sich die FDP für mehr Konkurrenz zwischen den Ländern ausspricht, die SPD einen gewissen Bedarf an zentralstaatlicher Steuerung feststellt und die CDU/CSU sich an einer Stärkung der Rolle der Länder orientiert. Die Haltung der Grünen bleibt ambivalent.<sup>21</sup>

**Positionen der Bundesregierung und der Bundesländer** Nicht weiter überraschend ist, daß die SPD-geführte Bundesregierung zwar für eine Entflechtung votiert. Diese soll aber auch Solidarität gewährleisten.<sup>22</sup> Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen würde sie zustimmen, wenn im Gegenzug die Zustimmungsrechte des Bundesrates reduziert würden. Einige neue oder neuzugeschnittene Kompetenzen sollen für den Bund entstehen, einige Zuständigkeiten könnten an die Länder übertragen werden. Die Zustimmungspflicht des Bundesrates sollte außerdem auf die Teile der Bundesgesetze beschränkt werden, die sie ausgelöst haben. Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau könnte nach dem Willen der Bundesregierung an die Länder übertragen werden. Über eine finanzielle Kompensation dafür äußert sie sich nicht.

Eine in allen Punkten übereinstimmende Position der Bundesländer kann es nicht geben — zu unterschiedlich sind die parteipolitischen Interessen der Landesregierungen, zu unterschiedlich auch die Struktur der einzelnen Länder. Die gemeinsame Position der Ministerpräsidenten<sup>23</sup> sieht deshalb auch nur die Einführung von Zugriffsrechten in bestimmten Bereichen der Gesetzgebung vor (die Bereiche sind bereits nicht mehr einheitlich). Außerdem soll die Rahmengesetzgebung entfallen. Weitergehend erscheint es sinnvoll, zwischen den großen, finanzstarken west- bzw. süddeutschen Bundesländern auf der einen Seite und den finanzschwachen, kleinen Bundesländern auf der anderen Seite zu unterscheiden. Während die ersteren eine sehr stark auf Wettbewerb ausgerichtete Position vertreten, also ein „wettbewerbsorientierte[s] Verständnis von Föderalismus“ propagieren (Fischer und Große Hüttmann 2001: 131), orientieren sich die anderen deutlich mehr am Leitbild der Solidarität. Zwei Feststellungen sind noch zu treffen: Zum einen gibt es keine spezifisch ostdeutsche Position mehr, auch wenn ostdeutsche Politiker dies noch nicht vollständig realisiert haben.<sup>24</sup> Zum anderen ist es sinnvoll, nocheinmal auf das Bedürfnis der Beteiligten hinzuweisen, pareto-optimale Veränderungen zu erreichen. Dazu äußerte sich

<sup>21</sup> Wie beispielsweise die parteiinterne Diskussion um die Frage der Bildungsstandards als Bundeskompetenz zeigte. Ein Teil der Mitglieder befürwortete eine solche neue Zuständigkeit des Bundes, ein Teil — insbesondere die Länderpolitiker — lehnte diese ab. Eine echte Einigung wurde nicht erreicht.

<sup>22</sup> Die Bundesregierung hat ihre Haltung zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ in einem Positionspapier vom 9. April 2003 dargelegt.

<sup>23</sup> Auf der Konferenz der Ministerpräsidenten (MPK) am 27. März 2003 in Berlin haben sich die Chefs der Landesregierungen auf „Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund“ geeinigt.

<sup>24</sup> Was die Ost-West-Dichotomie als Trennungslinie im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik betrifft, stütze ich mich hier auf eine Vermutung von Scharpf (1991: 168), daß es eine Position der finanzschwachen Länder geben

beispielsweise der Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt in seiner Funktion als Bundesratspräsident, Wolfgang Böhmer: „Durch die Reform darf kein Land finanziell schlechter gestellt werden als bisher; sonst werden wir keine Zustimmung erlangen können.“<sup>25</sup>

Diese Darstellung der einzelnen Positionen der Kommissionsmitglieder soll jedoch nur den Rahmen abstecken, in dem ich im nächsten Abschnitt die Arbeitsmöglichkeiten der Kommission untersuchen werde. Dabei wird die zentrale Frage dieser Hausarbeit im Mittelpunkt stehen: Verhindert der Arbeitsauftrag eine Entflechtung des Gesetzgebungsprozesses und eine klarere Kompetenzordnung?

## 4 Die Problemlösungsfähigkeit der Kommission im Rahmen des Arbeitsauftrages

Nachdem ich nun den Reformbedarf der institutionellen Architektur der Bundesrepublik umrissen und im Anschluß den Aufgabenbereich der Kommission und ihre Arbeit dargestellt habe, gehe ich jetzt auf die Frage ein, ob die Kommission überhaupt in der Lage ist, die Probleme, die sich ihr stellen, zu lösen. Dabei geht es zuerst einmal um den Verdacht, daß der Arbeitsauftrag der Kommission so eingeschränkt ist, daß dadurch gar keine weitreichenden Reformen möglich sind. Um festzustellen, ob dies wirklich der Fall ist, werde ich mir einzelne Reformbereiche konkreter anschauen und überprüfen, ob die in diesen Politikbereichen notwendigen Reformen von der Kommission angeregt werden können. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, dann wäre die Kommission bereits an ihrer *agenda* gescheitert.

Die Kommission soll, falls notwendig, Verfassungsänderungen vorschlagen. Diese sind aber gerade nicht an einen bestimmten Politikbereich gebunden, sondern haben meist eine breite Wirkung. Nichtsdestotrotz kann ich mich nicht auf Verfahren (*politics*) oder Institutionen (*polity*) beschränken, da Veränderungen in der Kompetenzordnung Auswirkungen auf einzelne Politikbereiche (*policy*) haben. Ich beginne deshalb mit einer Analyse der Auswirkungen einer Kompetenzneuordnung in einem Politikbereich, dem Jagdwesen. Im zweiten Aufgabenbereich der

---

werde. Diese könnte Ende dieses Jahres dann ihren Niederschlag in der Novelle des Finanzausgleichsgesetzes und im Ergebnis der Modernisierungskommission finden. — Zur Frage, ob die ostdeutschen Politiker sich dessen bewußt sind, verweise ich auf Reinhard Höppner, damals Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt, der feststellte: „Aber — und jetzt spreche ich noch einmal ganz bewußt als Ministerpräsident eines ostdeutschen Landes — wir brauchen natürlich faire Wettbewerbsbedingungen“ (Höppner 1999: 15).

<sup>25</sup> In: Stenografische Berichte des 15. Deutschen Bundestages, 66. Sitzung, 16. 10. 2003, 5594 B. Vgl. FAZ vom 25. 3. 2004, S. 1–2. Ob mit einer solchen Einstellung sinnvolle Veränderungen möglich sind, erscheint mir fraglich.

Kommission, der Überprüfung der Mitwirkung der Länder, konzentriere ich mich auf die Zustimmungspflicht als Teil des Gesetzgebungsverfahren — einen einzelnen Politikbereich werde ich hier nicht untersuchen. Schließlich wende ich mich der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau als Beispiel für den dritten Arbeitsbereich zu. Im Gegensatz zum Jagdwesen, bei dem eine Übertragung auf die Länder relativ unstrittig ist, besteht hinsichtlich der Gemeinschaftsaufgaben noch kein Konsens. Dies liegt an der größeren Bedeutung des Politikbereichs, die mit hohen Mitteln einhergeht. In allen drei Bereichen kann so festgestellt werden, ob der Arbeitsauftrag die Kommission derart einschränkt, daß eine Veränderung im Sinne der Fragestellung unmöglich ist.

## 4.1 Kompetenzneuordnung am Beispiel Jagdwesen

Das Jagdwesen ist eine Materie, für die der Bund nach Art. 75 GG das Recht hat, Rahmenvorschriften zu erlassen.<sup>26</sup> Es ist eine der Kompetenzen, für die bereits bei den Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Länderregierungen im Vorfeld der Modernisierungskommission Einigkeit bestand: Das Jagdwesen soll an die Länder übertragen werden. Der Arbeitsauftrag läßt diese Übertragung dann auch zu. Allerdings muß noch überprüft werden, ob diese Kompetenzübertragung zu einer einfacheren Kompetenzordnung und zu einem entflochtenen Gesetzgebungsprozeß führt. Dazu müssen die Regelungen in diesem Politikbereich untersucht werden.

### 4.1.1 Bestandsaufnahme

Der Bund nimmt die Kompetenz „Jagdwesen“ durch das Bundesjagdgesetz<sup>27</sup> wahr. Es enthält elf Abschnitte mit insgesamt 51 Paragraphen. Dabei bestimmt es, was Jagd ist, welche Tierarten gejagt werden dürfen, wie Jagdbezirke eingeteilt werden, wie Jagd gepachtet werden kann, wer Jagen darf, und wer nicht, wie gejagt werden darf, daß Schäden zu vermeiden sind und was geschieht, wenn es doch dazu kommt, wie Wild in Verkehr gebracht werden darf und welche Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begangen werden können. Außerdem regelt eine Verordnung des zuständigen Bundesministeriums, für die die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist,

<sup>26</sup> Die Diskussionen während der Ausarbeitung des Grundgesetzes zeigen, warum das Jagdrecht in die Rahmengesetzgebung aufgenommen wurde. Der zuständige Ausschuß des Parlamentarischen Rates befaßte sich nämlich umfassend mit möglichen Argumenten (Abdruck in Werner 1986: 606–614, 15. Ausschußsitzung 17. 11. 1948). Dabei wurden prinzipielle Erwägungen gegen praktische abgewogen und Interessenverbände spielten eine Rolle. Das alte Reichsjagdgesetz sollte zumindest übergangsweise weitergelten; Bayern hätte die Länderzuständigkeit vorgezogen. Letztenendes einigte sich der Ausschuß auf „Rahmenvorschriften für die Jagd“.

<sup>27</sup> BJagdG, BGBl. I 1952, 780 vom 29. November 1952, zuletzt geändert durch Art. 168 der Achten Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I 2003, 2304 hier: 2323).

wann Schonzeiten gelten.<sup>28</sup> Das Gesetz enthält einige Verweise auf die Möglichkeit der Länder, Details zu regeln. Allerdings sind diese Möglichkeiten immer nur zielgerichtet gestattet. So dürfen die Länder die Liste der Tierarten, die dem Jagdrecht unterliegen, erweitern (§ 2 Abs. 2 BJagdG), nicht jedoch verkürzen. Sie können auch die Mindestgröße für Eigenjagdbezirke höher, nicht jedoch niedriger ansetzen (§ 7 Abs. 1 BJagdG, mit vereinigungsbedingter Sonderregel).

Alle Regelungen des Bundesjagdgesetzes könnten auch von den Ländern vorgenommen werden. Im Sinne eines umfassend verstandenen Subsidiaritätsprinzips (die „niedrigere“ Ebene regelt alle Bereiche, die sie regeln kann) wäre die Kompetenz „Jagdwesen“ also an die Länder zu übertragen. Allerdings enthält das Jagdgesetz auch Normen, die bundeseinheitlich wesentlich effizienter geregelt werden können. Dabei geht es um Schonzeiten, die durch europäische Rahmenvorschriften (Direktiven) weitgehend vorgeschrieben werden. Auch Regelungen zur Erteilung von Jagdscheinen und zum Entzug derselben würden von einer Absprache der Länder untereinander (zur gegenseitigen Anerkennung beispielsweise) profitieren. Notwendig ist eine solche Vereinbarung jedoch nicht. Dies wäre einzig für Eigentümer Ländergrenzen überschreitender Flurflächen ärgerlich, da sie im schlimmsten Fall unterschiedliche Bedingungen zu erfüllen und die doppelte Verwaltungsgebühr zu entrichten hätten. Allerdings ist davon auszugehen, daß sich die Länder auf eine entsprechende Regelung einigen würden.

#### 4.1.2 Folgen einer Übertragung auf die Länder

Genau dort liegt jedoch das Problem im Hinblick auf meine Fragestellung. Bisher findet Politikverflechtung zwischen dem Bund und den Ländern statt, da das Gesetz und die Verordnung zustimmungspflichtig sind. Würde die Materie den Ländern übertragen, sind zwei Möglichkeiten denkbar. Einerseits könnte jedes Land eine eigene, unabhängige Regelung entwickeln. Damit würden dann 16 verschiedene Lösungen bestehen. Entflechtung hätte stattgefunden, und im Laufe der Zeit könnten sich einzelne Lösungen als besser herausstellen und von den anderen Ländern adaptiert werden (Wettbewerb). Ob jedoch von einer einfacheren Kompetenzordnung gesprochen werden kann, ist fraglich. Für den einzelnen Bürger könnte die Gesetzeslage (noch) unübersichtlicher werden: Schadensersatzansprüche wären beispielsweise für jedes Land anders geregelt. Andererseits könnten sich die Länder zusammensetzen und über eine gemeinsame Re-

<sup>28</sup> Verordnung über die Jagdzeiten, JagdzeitV, BGBl. I 1977, 531 aufgrund von § 22 Abs. 1 Satz 1 Bundesjagdgesetz; zuletzt geändert durch Art. 1 V vom 25. April 2002, BGBl. I 2002, 1487. In einer Antwort (BTag-Drs. 9/767, 27. 8. 1981) auf eine kleine Anfrage zählt der zuständige Bundesminister am 13. 8. 1981 die Ländervorschriften auf, mit denen das Bundesjagdgesetz von den Ländern umgesetzt wird. Demnach hatten alle Bundesländer — außer Berlin — ein Landesgesetz und mindestens eine Durch- oder Ausführungsverordnung erlassen.

gelung verhandeln. Sie könnten sich auf eine gemeinsame Grundlage einigen (beispielsweise auf die Bedingungen für Erteilung und Entzug der Jagdberechtigung) und diese dann unabhängig voneinander umsetzen. Dies hätte den Vorteil für den einzelnen Bürger, daß die gesetzlichen Regelungen übersichtlicher werden. Politikverflechtung wäre hier aber wieder deutlich präsent, wenn auch diesmal ohne Beteiligung des Bundes, dessen Bundesjagdgesetz dann vielleicht nur noch als Grundlage für die Verhandlungen dienen würde. Grundsätzlich würde ich davon ausgehen, daß die Lösung der Länder einem Mittelweg zwischen den beiden hier genannten Möglichkeiten entsprechen wird, so daß einer auf den ersten Blick vereinfachten Kompetenzordnung eine neue, veränderte Politikverflechtung gegenüberstehen wird, die möglicherweise sogar institutionalisiert werden könnte („Arbeitsgemeinschaft Jagdwesen“).

Ich habe eine andere Problematik bereits angesprochen: die Rolle europäischen Sekundärrechts. Eigentlich gibt es keine Zuständigkeit der Gemeinschaft für das Jagdwesen. Seit den 1970er Jahren erließ die Gemeinschaft jedoch im Rahmen umweltpolitischer Aktionsprogramme Rechtsakte, die Einheitliche Europäische Akte schaffte dann eine Rechtsgrundlage für den Umweltschutz (vgl. Beutler et al. 2001: Rn. 1172ff.). In diesem Rahmen ist die Richtlinie zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten<sup>29</sup> verabschiedet worden. Sie verbietet in unterschiedlichem Umfang die Jagd auf bestimmte Wildvogelarten und die gewerbliche Nutzung der „Beute“. Nun kann natürlich darüber diskutiert werden, welchen Einfluß die Länder auf die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene haben sollten. Diese Frage möchte ich jedoch an dieser Stelle nicht klären. Stattdessen möchte ich das Gemeinschaftsrecht als gegeben annehmen. Die Bundesrepublik hat so eine gesamtstaatliche Verpflichtung, dieses Recht umzusetzen. Damit wird die Möglichkeit der Länder, ihr Jagdrecht so zu gestalten, wie sie dies wollen, eingeschränkt. Dabei sind zwei Möglichkeiten denkbar, dieser Verpflichtung nachzukommen. Einerseits könnte der Bund mit den Kompetenzen Recht der Wirtschaft und Umweltschutz die entsprechenden Gesetze erlassen, die dann nicht die Jagd regeln, sondern die Umwelt schützen. Andererseits besteht ja bereits eine indirekte Verpflichtung der Länder, Gemeinschaftsrecht umzusetzen (durch die Bundes- und Gemeinschaftstreue). Da aber die Kosten der Nichtumsetzung vom Bund getragen werden, ist es für die Länder „lukrativ“, die Umsetzung von unbeliebtem Gemeinschaftsrecht zu verzögern (was

<sup>29</sup> Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, Amtsblatt Nr. L 103 vom 25.04.1979, S. 1–18. Im Zusammenhang mit dieser Richtlinie ist die Bundesrepublik zweimal vom Gerichtshof der Gemeinschaften verurteilt worden: am 17. September 1987 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland. Nichteinhaltung einer Richtlinie — Erhaltung der wildlebenden Vogelarten), Rs. 412/85, Slg. 1987 S. 3503 und am 23. März 1993 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland. Vertragsverletzung — Nichtdurchführung eines Urteils des Gerichtshofes, das eine Vertragsverletzung feststellt), Rs. C-345/92, Slg. 1993 S. I 1115. Besonders Italien und Frankreich hatten jedoch mit der Umsetzung der Richtlinie zumindest ähnliche Schwierigkeiten wie die Bundesrepublik.

ja auch bei der ersten Möglichkeit durch den Bundesrat denkbar wäre). Um also eine effiziente Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, müssten die Länder an den Kosten der Nichtumsetzung beteiligt werden. De facto bedeuten jedoch beide Wege, daß der Umfang der Kompetenz Jagdwesen durch europäische Regelungen eingeschränkt wird. Dies spricht jedoch nicht gegen eine Übertragung der Kompetenz auf die Länder.

Abgesehen vom „worst case“-Szenario, also der Einrichtung einer Arbeitsgemeinschaft Jagdwesen der Länder mit einem ständigen Sekretariat, spricht wenig gegen eine Übertragung der Materie Jagdwesen auf die Länder. Allerdings spricht auch nicht viel für eine solche Übertragung. Die zu erwartenden Vorteile im Hinblick auf die Klarheit der Kompetenzordnung und die Entflechtung des Gesetzgebungsprozesses sind minimal, auch deshalb, weil das Jagdrecht nur einen sehr kleinen Bereich repräsentiert. Da aber auch viele kleine Schritte langfristig zu einer Verbesserung der Situation führen können, ist meiner Meinung nach für eine Übertragung des Jagdrechts auf die Länder zu plädieren.

Der Arbeitsauftrag der Modernisierungskommission sieht vor, die Zuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten zu überprüfen. Allerdings haben die diskutierten Zuständigkeitsbereiche — wie das Jagdrecht, der Schutz vor lokalem Freizeitlärm usw. — nur wenig Potential zu einer Entflechtung des Gesetzgebungsverfahrens und zu einer klareren Kompetenzordnung. Um erfolgreich zu entflechten, müssten andere Politikbereiche angegangen werden, oder institutionelle Veränderungen angestrebt werden, von denen das nächste Beispiel handeln wird.

## **4.2 Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder: die Zustimmungspflicht**

Der zweite Teil des Arbeitsauftrages der Kommission fordert diese auf, „die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung [...] überprüfen“ (BTag-Drs. 15/1685). Zentrales Organ der Mitwirkung der Länder ist der Bundesrat. Er muß — nach der Auslegung des Bundesverfassungsgerichtes — allen Gesetzen zustimmen, die den Ländern Verwaltungsvorschriften machen. Im folgenden Abschnitt soll es darum gehen, die Rolle der Länder im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene zu betrachten und auf Entflechtungsmöglichkeiten hin zu untersuchen. Da es sich hier um Verfahrensfragen handelt, ist kein Beispiel aus einem Politikbereich, wie im obigen Fall der Zuständigkeitsübertragung, notwendig. Ich werde die Entflechtungsmöglichkeiten in der Frage der Zustimmungspflicht der Bundesgesetze nach Artikel 84 Abs. 1 GG untersuchen. Dabei werde ich zuerst die Verfassungsrechtslage darstellen und dann

einige Änderungsvorschläge dahingehend überprüfen, ob sie vom Arbeitsauftrag der Kommission gedeckt sind und ob sie zu einer Entflechtung führen können.

#### 4.2.1 Bestandsaufnahme: Verfassungs- und Richterrecht, Staatspraxis

Die Zustimmungspflicht von Bundesgesetzen ergibt sich aus der Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern: Letztere sind im Wesentlichen für den Vollzug der Gesetze zuständig, während auf Bundesebene in genau bestimmten Bereichen Gesetze erlassen werden können (Art. 30, 70, 71–75 GG). Wenn aber die Länder in der Regel für die Ausführung des Bundesrechts verantwortlich sind (Art. 83 GG), dann ist es zur Wahrung eines Gleichgewichts zwischen Bund und Ländern notwendig und letztlich auch sinnvoll, den Ländern die Möglichkeit zu geben, auf das Bundesrecht Einfluß zu nehmen. Dies geschieht über die Zustimmungspflicht, die Artikel 84 Abs. 1 GG festlegt. Demnach hat der Bundesrat ein Vetorecht, wenn die Länder Bundesgesetze *nicht* als eigene Angelegenheit ausführen können, sondern die Bundesgesetze die Einrichtung der Behörden bestimmen oder Verwaltungsverfahrensvorschriften enthalten. Ohne die Zustimmung des Bundesrates kommt in einem solchen Fall das Bundesgesetz nicht zustande.

Artikel 84 Abs. 1 bedurfte jedoch in der politischen Praxis der Auslegung, so daß sich das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Entscheidungen mit ihm beschäftigen mußte.<sup>30</sup> Dabei haben sich die Richter vor allem mit zwei Fragen beschäftigt. Zum einen galt es zu klären, welche Rechtsnormen konkret die Zustimmungspflicht auslösen können. Zum anderen mußte festgelegt werden, ob sich die Zustimmungspflicht nur auf Teile eines Gesetzes beziehen kann. Dabei ist die Antwort des Gerichts auf die zweite Frage klar und eindeutig: „Zustimmungsbedürftig ist nicht die einzelne Vorschrift, die das Erfordernis der Zustimmungsbedürftigkeit begründet“ (BVerfGE 55, 274 (326)), sondern das gesamte Bundesgesetz. Eine einzige Verfahrensvorschrift in einem Gesetz löst also die Zustimmungspflicht aus. Allerdings hat der Bundestag die Möglichkeit, ein Gesetz so aufzuteilen, daß ein Zustimmungsgesetz und ein Einspruchsgesetz entstehen. Der Zweck des Einspruchsgesetzes, das die materiell-rechtlichen Normen enthält, muß dann jedoch auch ohne die Regeln des Zustimmungsgesetzes erreicht werden können, sonst wäre die Aufteilung willkürlich. Schwieriger gestaltet sich die Antwort auf die erste Frage nach den Normen, die die Zustimmungspflicht auslösen. Zuerst einmal ist festzustellen, daß „[d]as Zustimmungserfordernis [...] allein für solche Bundesgesetze [gilt], die selbst das Verfahren der Landesbehörden regeln, also verbindlich die Art und Weise und die Formen ihrer Tätigkeit zur Ausführung des Gesetzes vorschreiben“ (BVerfGE 55, 274 (319)). Allerdings ist eine letztgültige Klärung der Frage und

<sup>30</sup> Vgl. Maunz und Dürig (2003: Art. 84, insbes. Rn. 62ff.), auch Hömig und Seifert (1995: Art. 84, insbes. Rn. 4).

damit eine klare Trennung der Kompetenzen nicht möglich (vgl. Hömig und Seifert 1995: Art. 84 Rn. 4, S. 468). „Die Frage, welche Regelungen nach Art und Inhalt dem Verwaltungsverfahren zuzuordnen sind, läßt sich nicht ein für allemal abschließend [...] beantworten“ (BVerfGE 55, 274 (320)). Diese Unterscheidung sei, so die Richter weiter, einem beständigen Wandel unterworfen. Entscheidend sei vielmehr, daß eine „Norm das ‚Wie‘ des Verwaltungshandelns“ regele. „Die Frage beantwortet sich allein danach, ob die Norm nach ihrem Inhalt eine entsprechende Bindungswirkung gegenüber den Ländern entfaltet“ (BVerfGE 55, 274 (321)). Damit haben die Verfassungsrichter Maßstäbe für den Gesetzgeber festgelegt. Gesetze, die Regelungen zum Verwaltungsverfahren enthalten, bedürfen also in ihrer Integralität der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates.

In der Staatspraxis hat die Auslegung des Artikel 84 Abs. 1 durch das Bundesverfassungsgericht, aber auch die veränderten Anforderungen an die Gesetzgebung, zu einer Zunahme der zustimmungspflichtigen Gesetze geführt, die den Bundesrat zu einer zweiten Kammer im Gesetzgebungsprozeß heranwachsen haben lassen. Anscheinend hat sich die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Vergleich zu den Anfängen der Bundesrepublik auf etwa 60 Prozent versechsfacht (vgl. Steinbrück, 44 A; Stoiber, 4 D; Teufel, 27 C). Dies bedeutet, daß der Bundesrat bei über der Hälfte der Gesetzgebungsverfahren mitentscheidet und Gesetze von ihm abgelehnt werden können. Dadurch erhöht sich die Zahl der Akteure, die an einer Entscheidung beteiligt werden, deutlich. In der täglichen politischen Praxis hat dies heute die bereits weiter oben geschilderten Auswirkungen, daß die Opposition im Bundestag über die von ihr geführten Länderregierungen bundespolitische Entscheidungen wesentlich beeinflussen kann. Hinzu kommt, daß der Bundesgesetzgeber auch oft nicht mehr die Möglichkeit hat, auf Verfahrensvorschriften in den Gesetzen zu verzichten. Diese können entweder extern — durch EU-Recht — oder intern vorgeschrieben sein. Sie sind intern notwendig, weil die Aufgaben des modernen Wohlfahrtsstaates nicht normativ abschließend geregelt werden können (Grimm 2002: 30f.), so daß der Bund Verfahren regeln muß. So wäre es zwar vielleicht möglich, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze durch einen Verzicht auf Verfahrensvorschriften leicht zu reduzieren, eine deutliche Verringerung scheint jedoch nicht möglich. Insofern muß die Rolle des Bundesrates im Gesetzgebungsprozeß aus einer verfassungsrechtlichen und -politischen Perspektive überprüft werden, um Möglichkeiten der Entflechtung zu finden. Dabei kann allerdings das Ergebnis nicht nur ein Verzicht der Länder auf ihre Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sein.

Es sind also drei verschiedene Bereiche zu betrachten: das (1) Abstimmungsverfahren im Bundesrat, das (2) Auslösen der Zustimmungspflicht und die (3) Möglichkeit für die Länder, Bundesrecht zu ändern, die als Ausgleich für den Verzicht der Länder in (1) oder (2) dienen könnte.

## 4.2.2 Abstimmungsverfahren im Bundesrat

Spätestens seit der kreativen Auszählungsmethode bei der Abstimmung des Zuwanderungsgesetzes steht das Abstimmungsverfahren im Bundesrat auf dem Prüfstand. Es ist in den Artikeln 51 und 52 GG geregelt. Nach einem Schlüssel haben die einzelnen Länder unterschiedlich viele Stimmen, die nur einheitlich abgegeben werden können. Ein Beschluß ist mit der Mehrheit der Stimmen zu fassen. Dies führt in der Praxis dazu, daß Länder mit Koalitionsregierungen, die sich nicht auf die Zustimmung zu einem Gesetzentwurf einigen können, diesen ablehnen, da die Enthaltung wie eine Nein-Stimme gezählt wird.

Mehrere Veränderungen sind denkbar:

1. Die Pflicht zur gemeinsamen Stimmabgabe könnte aufgehoben werden. Dieser Vorschlag ist allerdings bedenklich, da die Landesregierungen (meist) kollektiv für ihre Entscheidungen vor den Landtagen verantwortlich sind, so daß für eine solche individuelle Entscheidung die gesamte Regierung zur Verantwortung gezogen werden müßte. Alternativ wäre denkbar, daß die Bundesratsvertreter direkt von den Landtagen gewählt werden würden. Dies würde allerdings einem Systemwechsel nahekommen und die eigentliche Aufgabe des Bundesrats in Frage stellen, da die Landtagsvertreter ja nicht für die Verwaltung der Gesetze zuständig sind.
2. Es könnte die Mehrheit der abgegebenen Stimmen als ausreichend angesehen werden. Regierungen, die sich enthalten, könnten so einen Gesetzentwurf nicht implizit ablehnen.
3. Bisher müssen Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erhalten. Alternativ wäre denkbar, daß der Bundesrat mit der Mehrheit der Stimmen Gesetze ablehnen kann. Damit würden Enthaltungen wie Ja-Stimmen gewertet.
4. Man könnte eine Verpflichtung der Ländervertreter vorsehen, mit Ja oder Nein zu stimmen (vgl. Benz, 53 A). Dies wäre möglicherweise sogar ohne eine Verfassungsänderung möglich, da Artikel 50 GG die *Mitwirkung* der Länder vorsieht.

Außer dem ersten Vorschlag sind alle Vorschläge gleichermaßen realisierbar und könnten das gewünschte Ziel, einen Rückgang der Blockademöglichkeiten des Bundesrates, erreichen. Damit fände Entflechtung statt. Der Arbeitsauftrag der Kommission läßt alle diese Veränderungen zu. Die Vorschläge hätten jedoch alle einen Machtverlust der Länder im Bundesrat zur Folge. Deshalb können sie ohne ergänzende Veränderungen „im Interesse der Länder“ (vgl. Abschnitt 4.2.4 auf der nächsten Seite) nicht umgesetzt werden.

### 4.2.3 Überprüfung der Kriterien für die Zustimmungspflicht

Verschiedentlich (z. B. Grimm, 41 D) wird gefordert, das Zustimmungsrecht auf seinen eigentlichen Zweck zurückzuführen. Dies bedeutet im Prinzip, daß der Bund in seine Gesetze keine Verwaltungsvorschriften einbaut, da die Länder für die Verwaltung zuständig sein sollen. Wenn dies trotzdem notwendig sein sollte, dann sollte die Zustimmungserfordernis auf einzelne Vorschriften beschränkt werden.<sup>31</sup> Bei materiell-rechtlichen Normen könnte der Bundesrat dann nur Einspruch einlegen, bei Organisations- und Verfahrensvorschriften könnte er die Zustimmung verweigern und nur für sie den Vermittlungsausschuß anrufen. Damit würde die Versuchung wegfallen, ein Gesetz aus Oppositionsgründen scheitern zu lassen. Das Gesetz würde aber nicht mehr als Einheit betrachtet, wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner Auslegung fordert. Deshalb sind die in der Kommission diskutierten Veränderungen am Artikel 84 GG nicht weitgehend genug — es müßte Artikel 77 GG (vgl. Fn. 31) verändert werden.

Allerdings würde eine solche Veränderung immer noch auf Probleme stoßen: Einerseits liefe sie Gefahr, das Willkürverbot zu mißachten, nach dem der Zweck eines Gesetzes durch das Gesetz zu erreichen sein muß. Dies wäre der Fall, wenn das Gesetz keine Verfahrensregeln mehr enthielte, diese jedoch nötig wären. Andererseits widerspricht eine Rücknahme der Zustimmungspflicht der ursprünglichen Idee des Grundgesetzes. Der Charakter des Bundesrates würde sich ändern, da er ja nicht mehr gegen Eingriffe in die Exekutive der Länder schützen kann. Dann müßte über die Umwandlung des Bundesrates in eine „normale“ zweite Kammer diskutiert werden. Ob der Arbeitsauftrag dies abdeckt, ist fraglich. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma wäre, den Ländern die Möglichkeit zu geben, Verfahrensvorschriften in Bundesgesetzen eigenverantwortlich zu ändern. Die Änderungen der Länder bedürften der Überprüfung, entweder durch den Bundestag oder durch das Bundesverfassungsgericht. Die Diskussionen in der Kommission gehen jedoch weiter. Die Änderungsmöglichkeiten der Länder sollen sich auf ganze Gesetze beziehen, wie im nächsten Abschnitt festzustellen sein wird.

### 4.2.4 Ländereigene Handlungsmöglichkeiten

Während die beiden ersten beschriebenen Veränderungsmöglichkeiten jeweils die Entstehung eines Gesetzes betreffen, wäre es auch möglich, die Problematik des Zustimmungsrechts zu lösen, in dem man den Ländern die Möglichkeit gibt, Bundesrecht eigenverantwortlich zu ändern — und die Länder im Gegenzug dem Gesetz im Bundesrat zustimmen. Dabei sind allerdings zwei

<sup>31</sup> Vgl. dazu das Sondervotum von Heinsen, Rietdorf und Böckenförde in Enquete-Kommission I: 217–225, insbesondere Art. 77 Abs. 5 (neu).

Optionen denkbar. Einerseits könnten diese Zugriffsrechte in der Verfassung verankert werden, andererseits könnten Bundesgesetze Öffnungsklauseln enthalten, die entsprechende Änderungen zulassen würden.

**Öffnungs- oder Experimentierklauseln** sind strukturell sehr ähnlich. Der Unterschied liegt — auch wenn dies in der Diskussion nicht eindeutig ist und die Begriffe gelegentlich äquivalent verwendet werden — in der Geltungsdauer: Experimentierklauseln erlauben eine Abweichung für eine bestimmte Zeit, Öffnungsklauseln dauerhaft. Die besagten Klauseln sollen in Bundesgesetze eingebaut werden. Sie würden es den Ländern erlauben, entweder das gesamte Bundesgesetz, die Verwaltungsvorschriften darin oder einzelne Normen individuell durch Landesrecht zu ändern. Im Gegensatz dazu könnte die Zustimmungspflicht für den Bundesrat entfallen. Diese Vorschrift erfordert keine Verfassungsänderung und würde auch nicht den Grundsatz des Vorranges von Bundesrecht in Frage stellen, da der Bund ja explizit mit den Abweichungen einverstanden ist. Grundsätzlich wären also solche Klauseln bereits möglich. Sie kommen nicht zustande, weil der politische Wille fehlt. Deshalb könnte man darüber nachdenken, ob sie nicht in bestimmten Bereichen verpflichtend sein sollten. Das Grundgesetz könnte für bestimmte Materien der konkurrierenden Gesetzgebung beispielsweise vorschreiben, daß Bundesgesetze Öffnungsklauseln enthalten müssen. Allerdings ist die Justiziabilität dieser Vorschrift fragwürdig.

Deshalb wird auch die Möglichkeit eines **Zugriffsrechts** der einzelnen Länder diskutiert. Im Gegensatz zu den Öffnungsklauseln auf Gesetzesebene würde ein Zugriffsrecht in der Verfassung verankert werden. Es gäbe den Ländern die Möglichkeit, in (spezifizierten) Gesetzgebungsbereichen eigene Regeln zu erlassen, die Bundesrecht brechen würden. Dies könnte jedoch zu einer unübersichtlichen Rechtslage führen: Was passiert, wenn der Bund in einem Bereich sein Recht novelliert, und ein Land das alte Recht geändert hat? Scharpf (66 A) hat dazu einen Vorschlag von Senator a. D. Heinsen aus der Enquete-Kommission Verfassungsreform wieder aufgegriffen. Dieser schlug damals vor, daß die Länder eine Bundesregelung in der konkurrierenden Gesetzgebung ändern dürfen, dies aber von der Zustimmung des Bundestages (der nicht widersprechen darf) abhängen soll (Enquete-Kommission II: 76). Verschiedene Ausgestaltungen dieser Regelung sind denkbar — z. B. eine zeitliche Befristung der Abweichung oder andere Mehrheiten, die Beteiligung des Bundesrates usw. Der entscheidende Vorteil ist allerdings, daß der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ weiter gilt, da der Bundestag die Möglichkeit hat, ein Veto gegen (seiner Ansicht nach) „falsche“ Regelungen einzulegen. Eine andere Möglichkeit wäre, die Veränderungen der Länder auf Verfahrensregeln zu beschränken. Dabei hätte dann das Bundesverfassungsgericht über die Zulässigkeit der Länderregelungen zu entscheiden.

Der Bereich der Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung zeigt durchaus Möglichkeiten zur Entflechtung des Gesetzgebungsprozesses. Dahingegen haben die hier diskutierten Vorschläge entweder negative Auswirkungen auf die Klarheit der Kompetenzordnung (Zugriffsrechte) oder keine diesbezüglichen Wirkungen. Bei allen Veränderungen ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern in ihrem Kern nicht in Frage gestellt werden sollte. Dies schränkt den Spielraum zu Veränderungen deutlich ein.

### **4.3 Finanzbeziehungen am Beispiel der Finanzierung des Hochschulbaus (Gemeinschaftsaufgaben)**

Der dritte Aufgabenbereich der Kommission sieht die Überprüfung der „Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern“ (BTag-Drs. 15/1685) vor. Ohne die in Klammern gesetzte Präzisierung wäre der Arbeitsauftrag so zu verstehen, daß die Kommission die Neuregelung des Finanzausgleichs überprüfen soll. Dabei müßte dann auch untersucht werden, ob nicht ein Teil der Maßstäbe in die Verfassung aufgenommen werden sollte, um so auf das Urteil des Verfassungsgerichts zu reagieren. Die Kommissionsmitglieder sehen jedoch die Präzisierung als Einschränkung (vgl. Ministerpräsident Stoiber, 5 B). Die Finanzbeziehungen waren Gegenstand der 4. öffentlichen Sitzung der Kommission am 11. März 2004. Im Rahmen der vorhergehenden öffentlichen Sitzungen erfolgte die Diskussion der Finanzbeziehungen nur am Rande, insbesondere an der Frage der Gemeinschaftsaufgaben. Diese werde ich im nächsten Abschnitt detaillierter betrachten. Dabei wird sich zeigen, daß eine Änderung bei den Gemeinschaftsaufgaben nur mit einer Neuregelung der Finanzbeziehungen sinnvoll ist. Anschließend wird es darum gehen, die Alternativen vor dem Hintergrund des Arbeitsauftrags zu bewerten. Können Sie zu einer Entflechtung des Gesetzgebungsprozesses und zu einer klareren Kompetenzordnung beitragen?

Eine vollständige Analyse des Finanzausgleichs und des Bedarfs sowie der Möglichkeiten seiner Neuregelung würde an den gleichen Schwierigkeiten scheitern wie eine vollständige Analyse der Kompetenzneuordnungsmöglichkeiten. Deshalb beschränke ich mich auf einen Bereich der Finanzbeziehungen, auf die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau.

### 4.3.1 Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau

Die Gemeinschaftsaufgaben des Abschnitts VIII a wurden nachträglich — im Zuge der Finanzreform 1969 — in das Grundgesetz eingefügt. Sie sehen die Mischfinanzierung des Hochschulbaus und Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91 a GG) vor. Der Bund soll (mit Ausnahmen) die Hälfte der Kosten übernehmen. Das „Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Ausbau und Neubau von Hochschulen‘“ (Hochschulbauförderungsgesetz, HSchulBG) regelt die gemeinsame Ausübung der Kompetenz.<sup>32</sup> Es bestimmt, welche konkreten Maßnahmen unter Aus- und Neubau von Hochschulen zu verstehen sind, daß die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates das Hochschulverzeichnis im Anhang ergänzen kann und wie der gemeinsame Rahmenplan erstellt werden soll. Dazu wird ein gemeinsamer Planungsausschuß eingerichtet, in dem mit Dreiviertelmehrheit entschieden wird (der Bund hat genausoviele Stimmen wie die Länder zusammen, § 7 HSchulBG). „Im Rahmenplan wird festgelegt, welche Hochschulen errichtet und welche bestehenden ausgebaut werden sollen“ (Hesselberger 2003: 314). Jedes Bundesland kann seinen Bedarf an Mitteln für den Hochschulbau anmelden (§ 8 HSchulBG), die — nach einer positiven Entscheidung des Planungsausschusses — von Bund und Ländern in die jeweiligen Haushalte gesondert ausgewiesen eingestellt werden (§ 10 HSchulBG). Der Bund erstattet den Ländern die Hälfte der Kosten für die Baumaßnahmen (§ 12 Abs. 1 HSchulBG), sofern deren Höhe nicht begrenzt war.

Dieses Verfahren wird zu Recht kritisiert: Hier werden nicht unerhebliche Mittel von Vertretern der Exekutiven von Ländern und Bund verwaltet. Die Entscheidungen sind hochgradig verflochten, da sie zusätzlich auch noch mit hohen Mehrheiten gefällt werden. Die Parlamente werden vor vollendete Tatsachen gestellt und haben kaum Einfluß auf die Verhandlungen in dem Ausschuß. Für beide Seiten — den Bund und die Länder — hat dieses Verfahren zur Folge, daß (für die Länder erhebliche) Mittel mittel- und teilweise sogar langfristig gebunden werden.<sup>33</sup> Außerdem werden für einige Vorhaben auch Rückzahlungen fällig, falls das Bauvorhaben nicht so realisiert wird wie geplant (insbesondere bei Grundstückskäufen). § 1 HSchulBG legt fest, daß das Hochschulbauförderungsgesetz grundsätzlich auf alle Maßnahmen des Neu- und Ausbaus von Hochschulen anzuwenden ist. Insofern scheint es nicht möglich, daß die Länder einfach auf die Anwendung des Gesetzes verzichten können, um mehr Eigenständigkeit zu gewinnen.<sup>34</sup> Damit

<sup>32</sup> Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz, HSchulBG) vom 1. September 1969, BGBl. 1969 I 1556, zuletzt geändert durch Art. 1 V vom 26. August 2002, BGBl. 2002 I 3406.

<sup>33</sup> 2002 gab der Bund 1,1 Mrd. Euro für Maßnahmen nach dem HSchulBG aus (Haushaltsplan Bund 2004, Kap. 3004, S. 45). Das ist etwa ein Fünftel der Gesamtzuweisungen an die Länder für Investitionen im öffentlichen Bereich.

<sup>34</sup> Unbeachtet der Frage der Finanzierung, die in diesem Fall durch die Länder alleine geregelt werden müsste.

die Länder über die gebundenen Mittel wieder verfügen können, müßte also die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in ihrer derzeitigen Form aufgehoben werden.

Es stellt sich außerdem die Frage, ob die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau als Aufgabe überholt ist. Der Aus- und Neubau von Hochschulen unter Mithilfe des Bundes könnte als weitgehend abgeschlossen betrachtet werden.<sup>35</sup> Die Unterstützung durch den Bund wäre dann nicht mehr nötig, so daß die Länder den weiteren Ausbau selbst finanzieren könnten. Ob diese Haltung vor dem Hintergrund steigender Studierendenzahlen gerechtfertigt ist, sei dahingestellt.

Daraus ergibt sich die Forderung, die Gemeinschaftsaufgaben bzw. den Hochschulbau als Gemeinschaftsaufgabe abzuschaffen. Diese Forderung braucht nicht weiter erläutert werden. Sie ist vom Kommissionsauftrag gedeckt (Überprüfung der Gemeinschaftsaufgaben). Der eigentliche Streitpunkt dabei ist allerdings die Frage der zukünftigen Finanzierung. Soll der Bund seine Hälfte der Gelder einfach den Ländern zur Verfügung stellen, in dem Finanzmittel umverteilt werden? Nach welchem Verteilungsschlüssel soll dies geschehen? Die SPD-geführte Bundesregierung würde die freiwerdenden Mittel gerne zur sogenannten „Elitenförderung“ einsetzen, die Länder möchten über diese Mittel selbst verfügen. Es erscheint deshalb sinnvoll, einen kurzen Blick auf die Frage der Finanzierung und des Finanzausgleichs zu werfen.

#### **4.3.2 Neuregelung der Finanzierung des Hochschulbaus**

Werden die für den Hochschulbau verwendeten Mittel nicht verwendet, so stehen sie in den jeweiligen Haushalten wieder zur Verfügung. Damit würde die Zuständigkeit für den Hochschulbau an die Länder zurückfallen. Allerdings verbliebe etwa die Hälfte der bisher dafür verwendeten Mittel beim Bund. Dieses Ungleichgewicht kann auf verschiedene Arten aufgelöst werden: Zum einen könnten durch eine Umverteilung vom Bund auf die Länder die Mittel den Ländern zur Verfügung gestellt werden, wobei dann allerdings die Verteilung zwischen den Ländern noch nicht geklärt wäre. Andererseits könnte der Bund eine (eingeschränkte) Zuständigkeit für den Hochschulbau erhalten. Als dritte Option wäre, zumindestens für den Bund, denkbar, die freiwerdenden Mittel zu Einsparungen zu verwenden. Ob es den Ländern jedoch gelingen würde, die entsprechenden Mittel für den Hochschulbau aufzubringen, ist fraglich. Diese Möglichkeit der ersatzlosen Streichung werde ich nicht weiter untersuchen. Sie hätte Entflechtung und eine klarere Kompetenzordnung zur Folge.

<sup>35</sup> Schließlich waren die Gemeinschaftsaufgaben geschaffen worden, um Aufgaben zu erfüllen, deren Gelingen von einer gemeinsamen Planung und Finanzierung abhängt (vgl. Hidien 1999: 471. Hidien zitiert BTag-Drs. 5/2861).

**Umverteilung vom Bund auf die Länder** Für die Umverteilung der Mittel vom Bund auf die Länder sind verschiedene Verfahren vorstellbar. Im Grundgesetz wird in den Artikel 105 und 106 die Aufteilung der Steuereinnahmen festgelegt. Einige finanziell umfangreiche Steuerarten (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) sind sogenannte Gemeinschaftsteuern (Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG), deren Aufkommen zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt wird. Dies wird aufgrund der Vorschriften der Artikel 106 und 107 GG im Maßstäbengesetz und im Finanzausgleichsgesetz geregelt.<sup>36</sup> Der Bund-Länder-Finanzausgleich teilt das Umsatzsteueraufkommen zwischen dem Bund und den Ländern auf (vertikale Umsatzsteuerverteilung). Danach findet eine horizontale Umsatzsteuerverteilung statt, bei der Ländern, deren Steueraufkommen pro Einwohner<sup>37</sup> in bestimmten Steuerarten unter dem Durchschnitt aller Länder liegt, zusätzliche Mittel (Ergänzungsanteile) zugewiesen werden. Dieser Länder-Finanzausgleich wird ergänzt durch sogenannte Bundesergänzungszuweisungen, die allgemein oder für spezifische Sonderlasten (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) erfolgen dürfen, die allerdings „im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Finanzausgleichs unter den Ländern nicht beträchtlich sein“ sollen (§ 10 Maßstäbengesetz).<sup>38</sup> Im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichs ist also zuerst einmal eine Möglichkeit denkbar: Das Umsatzsteueraufkommen zwischen dem Bund und den Ländern wird anders verteilt, so daß den Ländern ein höherer Anteil an der Umsatzsteuer zugewiesen wird.<sup>39</sup> Den Ländern insgesamt würde dann ein zusätzlicher Betrag von ca. einer Milliarde Euro zur Verfügung stehen, den sie in ihren Haushalten frei verwenden könnten. Diese Verteilung erfolgt aber nicht nach hochschulpolitischen Überlegungen, also beispielsweise nach der Zahl der Studienplätze, sondern nur nach den allgemeinen Regeln des Finanzausgleichs. Da sich die Ausgleichszahlungen dort nach der Einwohnerzahl richten, könnte es also zu anderen Verteilungseffekten kommen, die möglicherweise bei einigen Ländern zu Widerstand gegen eine solche Regelung führen könnten. Auch der Bund verlöre damit natürlich eine Möglichkeit, steuernd in die Hochschulpolitik der Länder einzugreifen. Diese Veränderung wäre jedoch durch

<sup>36</sup> An dieser Stelle sei noch einmal auf das Urteil des Verfassungsgerichts verwiesen, daß dem Gesetzgeber die Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes bis zum 31. 12. 2004 auferlegt hat. Zur Zeit ist das Finanzausgleichsgesetz noch nicht an das Maßstäbengesetz angepaßt. Im Folgenden versuche ich, die Prinzipien, die sich aus dem Maßstäbengesetz ergeben, darzustellen und gehe nicht auf Einzelheiten ein. Die Regelungen im aktuellen Finanzausgleichsgesetz widersprechen jedoch dem Maßstäbengesetz in ihrer Wirkung nicht wesentlich.

<sup>37</sup> „Abstrakte Mehrbedarfe“ können in Stadtstaaten und dünn besiedelten Flächenstaaten zu einer höheren Einwohnerzahl als der tatsächlichen führen.

<sup>38</sup> Die Bundesergänzungszuweisungen sind von ihrer Funktion her also nicht dafür geeignet, dauerhaft Mittel für den Hochschulbau vom Bund an die Länder zu übertragen. Ich brauche sie deshalb nicht weiter zu beachten.

<sup>39</sup> Alternative wäre eben eine Verteilung anhand anderer Kriterien, die nicht, wie ich weiter unten ausführe, aufgrund eines eigenen Artikels der Verfassung stattfindet, sondern im Maßstäbengesetz vorgesehen wird. Diese Lösung ist jedoch nicht überzeugend, insbesondere da dies nicht Aufgabe des Maßstäbengesetzes wäre, wie es die Verfassungsrichter in ihrer Auslegung des Grundgesetzes darlegen.

eine einfache Verfassungsänderung (Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau) zu realisieren und vom Arbeitsauftrag der Kommission abgedeckt. Sie würde zu einer Entflechtung und zu einer klareren Kompetenzordnung führen, ist jedoch politisch auf diese Art vermutlich nicht durchsetzbar, da die Frage der Finanzierung nicht geklärt werden kann.

Ein anderes mögliches Verfahren für die Umverteilung der Mittel vom Bund auf die Länder wäre das für den Personennahverkehr verwendete. Mit der Regionalisierung der Kosten für den defizitären Personennahverkehr wurde der Artikel 106 a ins Grundgesetz aufgenommen, der den Ländern einen Anteil am Steueraufkommen des Bundes zugesteht, daß nicht mit dem Finanzausgleich verrechnet werden soll. Dabei läßt die unpräzise Formulierung Verhandlungsspielraum für Bund und Länder, was die Höhe der Zuweisung betrifft. Eine ähnliche Vorschrift könnte für den Hochschulbau geschaffen werden. Damit könnte die Verteilung der Mittel nach hochschulpolitischen Gesichtspunkten wie beispielsweise der Zahl der Studierenden erfolgen oder jährlich willkürlich ausgehandelt werden.<sup>40</sup> Dies würde eine doppelte Verfassungsänderung (Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und Einführung eines Artikels 106 b ins Grundgesetz) implizieren. Der Auftrag der Kommission würde auch diese Veränderung gestatten. Sowohl eine Entflechtung des Gesetzgebungsprozesses als auch eine klarere Kompetenzordnung wäre in diesem Fall feststellbar, da die positiven Effekte der Abschaffung dieser einen Gemeinschaftsaufgabe die negativen Effekte der Regelung der Finanzierung deutlich überwiegen. Der Bund würde jedoch gegen eine solche Regelung möglicherweise Widerstand leisten, da die amtierende Bundesregierung gerne die Mittel für den Hochschulbau zur Elitenförderung einsetzen würde.

**Eigene Bundeszuständigkeit** Deshalb wäre als Alternative auch denkbar, daß der Bund eine Kompetenz für bestimmte Bereiche der Hochschulpolitik erhält, die es ihm ermöglicht, in diesen Bereichen eigenständig zu handeln. Dies würde allerdings deutlich über die Regelung der Grundsätze der Hochschulpolitik hinausgehen, insbesondere, da die zu verwendenden Mittel erheblich sind. Würde der Bund mit den gesamten Mitteln einzelne Hochschulen fördern, so hätte dies wohl fatale Wirkungen für die Haushalte der Länder — entweder würden die Mittel für diese Hochschulen in den Länderhaushalten schnell und umfassend gekürzt (und damit die anderen Hochschulen äquivalent gefördert) oder die Länder müßten, um zu verhindern, daß die anderen Hochschulen in die Bedeutungslosigkeit absinken, insgesamt ihre Ausgaben für die Bildungspolitik deutlich erhöhen. Grundsätzlich ist hier jedoch zu bedenken, daß, wenn mit dem

<sup>40</sup> Dabei wäre wohl eine Aufnahme von Maßstäben zumindestens in das Bundesgesetz, daß die Verteilung der Mittel regelt, sehr zu begrüßen. Sie würde Planungssicherheit für die beteiligten Akteure und Transparenz für die Bürger schaffen.

klassischen Kompetenzverteilungssystem der Bundesrepublik weitergearbeitet wird, die Eigenständigkeit der Länder letztlich noch weiter eingeschränkt würde. Der Bund könnte, wie bereits angedeutet, nicht nur die Grundsätze des Hochschulwesens festsetzen — dafür benötigt er nicht eine Milliarde Euro —, sondern müßte letztlich eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der Hochschulpolitik (oder des Hochschulbaus) erhalten, die er dann auch, zu Ungunsten der Länder, wahrnehmen würde. Dies würde nicht zu einer Entflechtung des Gesetzgebungsverfahrens führen, sondern das Gegenteil bewirken. Diese Lösung stieße aller Voraussicht nach auch auf den berechtigten und erheblichen Widerstand der Länder. Alternative dazu wäre eine Lösung, die ich bereits an anderer Stelle (Krax 2002) angesprochen habe: die Einführung einer ergänzenden Zuständigkeit, angelehnt an die ergänzenden Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft. Der Bund hätte dann die Möglichkeit, zusätzlich zu den Ländern aktiv zu werden. Dies könnte beispielsweise durch das Angebot der Förderung nach bestimmten Kriterien geschehen. Da er für die Durchführung dieser Maßnahmen allerdings auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen wäre (Verwaltungsverfahren oder Einrichtung einer neuen Behörde, Art. 84 Abs. 1 GG), käme es letztlich nicht zu einer überzeugenden Entflechtung. Im Vergleich zu einer konkurrierenden Kompetenz würde jedoch eine ergänzende Zuständigkeit zu einer klareren Kompetenzordnung führen und wäre also vorzuziehen. Beide Lösungen sind mit dem Arbeitsauftrag der Kommission vereinbar.

Da bei der Verteilung von Finanzmitteln jedes mögliche Verhältnis denkbar ist und das konkrete Ergebnis also von der politischen Durchsetzungsfähigkeit der einzelnen Akteure bzw. ihrer Überzeugungskraft abhängt, ist zwischen den hier dargestellten extremen auch jede beliebige Zwischenlösung denkbar, also beispielsweise die Übertragung von 30 % der Mittel durch Änderungen am Finanzausgleich an die Länder, die Verwendung von weiteren 35 % für direkte Zuschüsse an die Länder (wie für den Personennahverkehr) und der Einsatz der verbleibenden Mittel für die direkte Förderung durch den Bund. Deshalb muß in dieser Zusammenfassung auf das Gemeinsame aller Lösungen im Hinblick auf die Kompetenzordnung und die Entflechtung des Gesetzgebungsverfahrens geachtet werden. Im Vergleich zeigt sich, daß die Lösungen, die eine Entflechtung des Gesetzgebungsprozesses und/oder eine einfachere Kompetenzordnung zur Folge hätten, aufgrund der Probleme mit der Finanzierung (und aufgrund von Widerständen der Beteiligten) eher geringe Umsetzungschancen haben, obwohl sie vom Arbeitsauftrag der Kommission her zulässig wären. Umgekehrt haben die Alternativen, die zu einer komplexeren Kompetenzordnung und zu einer geringen Entflechtung führen, jedoch auch nicht wesentlich höhere Umsetzungschancen. Könnten sich die Mitglieder der Kommission auf eines der geschilderten Verfahren einigen, dann wäre also schon viel gewonnen: es fände eine geringe Entflechtung

statt (da in jedem der geschilderten Verfahren die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und damit das Hochschulbauförderungsgesetz wegfallen könnte) und es würde auch zu einer klareren Kompetenzordnung (aus dem gleichen Grund) kommen. Einigen sich die Kommissionsmitglieder jedoch auf eine Mischlösung verschiedener Verfahren, wie ich sie am Anfang des Absatzes skizziert habe, dann könnten sich die Vorteile einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in den Nachteilen der komplexen Neuregelung verlieren. Die sich ergebende Kompetenzordnung könnte unklarer sein; das Gesetzgebungsverfahren könnte letztlich, über die Beteiligung des Bundesrates, auch wieder — und zwar je nach Materie unterschiedlich stark — verflochten sein. Eine wirkungsvolle Entflechtung und eine klarere Kompetenzordnung zeichnet sich also auch in diesem Bereich nicht eindeutig ab.

### 4.3.3 Alternativen zur Regelung der Finanzbeziehungen

Bislang habe ich in diesem Abschnitt Fragen der Finanzbeziehungen und der Kompetenzverteilung betrachtet. Beide sind im Arbeitsauftrag der Kommission so vorgesehen. Um zu überprüfen, ob der Arbeitsauftrag eine Einschränkung darstellt, muß ich also auch mögliche Alternativen betrachten, die sich nicht aus dem Kommissionsauftrag ergeben.

Eine solche Alternative stellt die Neugliederung des Bundesgebietes dar. Nun wird gemeinhin der — durchaus berechtigte — Einwand vorgebracht, daß eine solche Neugliederung unrealistisch ist. Ich möchte hier trotzdem kurz untersuchen, ob durch eine Neugliederung die Probleme der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau so gelöst werden können, daß es zu einer einfacheren Kompetenzordnung und zu einem entflochtenem Gesetzgebungsprozeß kommt.<sup>41</sup> Für eine solche Neugliederung dürften nicht nur landsmannschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle spielen (sie müßten wahrscheinlich sogar in den Hintergrund treten), sondern auch wirtschaftliche Überlegungen: Die neu entstehenden Länder sollten eine annähernd gleiche Wirtschaftskraft haben, zumindestens jedoch eine vergleichbare. Sie sollten in ihrer Einwohnerzahl vergleichbar sein. Damit würden dann auch die Ausgleichsregelungen des Finanzausgleichs hinfällig, da die Einnahmen je Einwohner sich nicht deutlich unterscheiden dürften. Eine solche Neugliederung würde sicherlich die Zusammenlegung Berlins mit Brandenburg beinhalten, allerdings auch die „Vereinigung“ einiger kleiner Bundesländer zu größeren. Auf die zahlreichen Widerstände gegen eine solche Neugliederung brauche ich nicht weiter einzugehen, sie kommen sowohl von Bürgern der einzelnen Länder als auch von den dort herrschenden lokalen Parteiverbänden, deren

<sup>41</sup> Zur allgemeinen Problematik und zu verschiedenen Szenarien der Neugliederung siehe Lenk (1993: 322–359). Zur kurzen Geschichte der Anwendung des Artikels 29 GG auch Boldt (2003: 509f.).

Personal seine Macht nur ungern aufgeben möchte. Laut Artikel 29 GG ist eine Neugliederung möglich und erfolgt durch Bundesgesetz mit Zustimmung durch Volksentscheid in den betroffenen Ländern. Der Arbeitsauftrag der Modernisierungskommission sieht die Vorbereitung eines solchen Gesetzes nicht vor.

Würde nun eine Neugliederung des Bundesgebietes anhand der aufgeführten Grundsätze eine klarere Kompetenzordnung und einen entflochteneren Gesetzgebungsprozeß im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zulassen und vielleicht sogar unterstützen? Die — positive — Antwort ergibt sich aus den weiter oben bereits dargestellten Überlegungen zur Frage der Finanzierung des Hochschulbaus. Wenn die Finanzkraft der Länder ausgewogen ist, so wären sie auch in der Lage, im Zweifelsfall über eine Verschiebung des Anteils im horizontalen Finanzausgleich zugunsten der Länder, eine funktionierende Hochschulbaupolitik zu betreiben. Das ausgewogene Verhältnis der Länder würde auch ein ausgewogenes Verhältnis der Hochschulen gewährleisten, ohne daß andere Kriterien zur Umverteilung von Ressourcen herangezogen werden müßten. Nichtsdestotrotz gesellt sich hier zum (unüberwindlichen) Problem Länderneugliederung die Schwierigkeit, daß der Bund einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe zustimmen müßte. Allerdings verschließt sich durch die Einschränkung des Arbeitsauftrages eine Lösungsmöglichkeit, die zu einer einfacheren Kompetenzordnung und zu einem entflochtenerem Gesetzgebungsprozeß führen könnte — und dies auch in vielen anderen Bereichen, da derart gestärkte Länder ja viel mehr Aufgaben übernehmen könnten.

## 5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Frage, ob der Arbeitsauftrag die Kommission in einer Art und Weise einschränkt, daß es weder zu einer Entflechtung des Gesetzgebungsprozesses noch zu einer klareren Kompetenzordnung kommen kann, ist nicht eindeutig zu beantworten. Dem Wortlaut des Arbeitsauftrages nach könnte die Kommission durchaus eine weitreichende Entflechtung vornehmen, und auch einer klareren Kompetenzordnung stünden die Anweisungen nicht im Weg. Dies gilt sowohl für die Frage der Neuordnung von Zuständigkeiten, für die Frage der Zustimmungspflicht (wobei hier allerdings die Effekte für die Klarheit der Kompetenzordnung negativ sein könnten) als auch für die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. In allen drei Bereichen ist jedoch nicht jedes Ergebnis notwendigerweise positiv im Sinne der Fragestellung.

## 5.1 Verallgemeinerung der Einzelfallanalysen

Die Analysen in den einzelnen Bereichen des Arbeitsauftrages können eingeschränkt verallgemeinert werden. Dies gilt insbesondere für den ersten Teil, der Frage der **Neuordnung der Kompetenzen**. Zum einen ist die Liste der Kompetenzen, die verändert werden könnten, nicht besonders umfangreich. Zum anderen handelt es sich oft um Spezial- oder Einzelfälle, bei denen man letztlich nicht von Veränderungen im Hinblick auf die Kompetenzordnung sprechen kann — das Gesetzgebungsverfahren ist sowieso nur am Rande berührt. Der Arbeitsauftrag verhindert eine umfangreiche Überprüfung der Kompetenzordnung der Bundesrepublik nicht. Ein pauschaler Vorwurf wäre also unberechtigt. Allerdings gilt für diesen ersten Teil des Arbeitsauftrags durchaus der Einwand, daß er die umfassende Überprüfung der Kompetenzordnung nicht fordert. Bundestag und Bundesrat hätten im Einsetzungsbeschluß ohne weiteres eine Liste von zu überprüfenden Kompetenzen vorschlagen können, oder, besser noch, eine *umfassende* Überprüfung der Zuordnung der Zuständigkeiten fordern können. So schränkt der Arbeitsauftrag in diesem Bereich zwar nicht ein, der weite Wurf wird durch ihn allerdings nicht gerade gefordert. Hinzu kommt, in allen Bereichen, ein gewisser Unwille der beteiligten Politiker, sich von lieb-gewonnenen Pfründen zu verabschieden. Wenn aber keiner der Beteiligten Rechte abzugeben bereit ist, dann kann es auch nicht zu einer Entflechtung und Neuordnung kommen. Auf dieses allgemeine Problem werde ich noch zurückkommen.

Bei der Betrachtung des zweiten Teils des Arbeitsauftrags, der **Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder** im Bundesgesetzgebungsverfahren, habe ich kein einzelnes Politikfeld analysiert, sondern versucht, das Verfahren im ganzen zu betrachten. Auch hier gilt wieder, daß der Arbeitsauftrag der Kommission die Möglichkeiten der Kommissionsmitglieder nicht einschränkt. Verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der Situation im Sinne der Fragestellung wären aufgrund des Arbeitsauftrages möglich. Einige könnten daran scheitern, daß sie in der Realität nur schwer umzusetzen sind, da sie die Auslegungen des Verfassungsgerichts ignorieren. Andere könnten daran scheitern, daß sie das institutionelle Gleichgewicht zwischen dem Bund und den Ländern auf eine Art und Weise verschieben wollen, die dem föderalen Prinzip der Bundesrepublik nicht gerecht wird. Allerdings, und dies gilt für alle Vorschläge in diesem Bereich, führen die möglichen Veränderungen in keinem Fall zu einer klareren Kompetenzordnung. Bestenfalls kommt es hier nicht zu einer Verschlechterung im Vergleich zum derzeitigen Zustand. Im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens führen jedoch alle Vorschläge letztlich zu einer Entflechtung, auch wenn ihre Wirkungen vom Umfang her sehr unterschiedlich sein können. Auch hier gilt wieder allgemein, daß viele Vorschläge daran scheitern werden, daß einige der Beteiligten auf Traditionen beharren und versuchen, ihre Machtpositionen zu verteidigen.

Auch beim dritten Beispiel, der **Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau**, die eine Zwitterstellung zwischen Zuständigkeitsfrage und Finanzfrage einnimmt, verhindert der Arbeitsauftrag letztlich eine Neuregelung im Sinne der Fragestellung nicht. Zwar könnte er hier, wie das Beispiel der Länderneugliederung zeigt, weiter gehen, und damit eine optimalere Lösung ermöglichen. Jedoch sind die ersten Schritte zur Entflechtung und zur klareren Kompetenzordnung auch sinnvoll ohne eine Länderneugliederung möglich. Auch hier liegt also keine explizite Einschränkung durch den Arbeitsauftrag vor, wenn die Präzisierung in Klammern von den Kommissionsmitgliedern *nicht* als Einschränkung wahrgenommen wird.<sup>42</sup> Allerdings ist auch in diesem Bereich ein großer Schnitt und die damit verbundene Vereinfachung der Kompetenzordnung und Entflechtung des Gesetzgebungsverfahrens nicht ohne weiteres zu erwarten. Denkbar sind insbesondere zwei Szenarien: Im ersten würden die Gemeinschaftsaufgaben wie gehabt bestehen bleiben, im zweiten käme es zu einer Anpassung, die aber, da sie nicht einer der vorgeschlagenen Veränderungsmöglichkeiten folgt, sondern mehrere kombiniert, letztlich zu einer komplizierteren Kompetenzordnung und einem äquivalent verflochtenerem Gesetzgebungsprozeß führen würde.

## 5.2 Fazit

Zusammenfassend läßt sich also für die drei untersuchten Aufgabenbereiche der Kommission feststellen, daß der Arbeitsauftrag zwar nie einer Entflechtung des Gesetzgebungsverfahrens und Vereinfachung der Kompetenzordnung im Weg steht. Allerdings fordert und fördert er solche Veränderungen auch nicht explizit. Hinzu kommt nun, daß sich zwar fast alle Akteure für eine Entflechtung (sofern man die Forderung nach mehr Wettbewerb als Forderung nach Entflechtung sieht) aussprechen, jedoch fraglich ist, inwieweit dieses rhetorische Bekenntnis zum Wettbewerb die konkreten Handlungen beeinflusst.<sup>43</sup> Denn das Grundgesetz kennt bereits Mechanismen, um den Ländern mehr Verantwortung zu übertragen. Bestünde politischer Wille, eine Materie aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wieder in die Hände der Länder zu geben, so könnte dies durch Bundesgesetz geschehen. Es muß also davon ausgegangen werden, daß dieser Wille nicht besteht.<sup>44</sup> Dann bleibt allerdings fragwürdig, wie es zu einer Verfassungsänderung kommen soll, die noch höhere Ansprüche an die Mehrheiten stellt und außerdem eine solche Veränderung dauerhafter als ein Bundesgesetz festschreiben würde. Selbst wenn das Grundge-

<sup>42</sup> Darauf deutete jedoch einiges in den ersten Sitzungen hin. Das Protokoll der 4. Sitzung, die sich mit den Finanzbeziehungen beschäftigen sollte, lag bis „Redaktionsschluß“ dieser Hausarbeit noch nicht vor.

<sup>43</sup> Ähnlich würde ich übrigens die Forderung der Akteure nach einem „großen Wurf“ und nach einer „konsistenten Gesamtlösung“ beurteilen.

<sup>44</sup> Nur für den Fall, daß die Institutionen der Bundesrepublik nicht in der Lage sind, das notwendige Vertrauensverhältnis für solche politischen Entscheidungen zu schaffen, wäre eine institutionelle Veränderung sinnvoll.

setzung entsprechend geändert würde, ist es bei weitem nicht sicher, daß die Veränderung dann auch die gewünschten Erfolge hat. Die Staatspraxis folgt nicht immer dem Geist der Verfassung, auch wenn deshalb noch lange nicht von einer Krise zu sprechen ist.

Dies gilt ähnlich für die Rahmengesetzgebung. Wenn Bund und Länder, Regierungs- und Oppositionsparteien sich einig wären im Hinblick darauf, wirklich nur Rahmenvorschriften zu erlassen, dann gäbe es kein Bedürfnis, das Grundgesetz zu ändern. Die Bundesregierung könnte nämlich echte Rahmenvorschriften schreiben, und die Länder könnten sie umsetzen. Auch die Einführung von Öffnungsklauseln in Bundesgesetze wäre möglich. Da dies alles in der politischen Praxis äußerst selten geschieht, muß vermutet werden, daß der politische Wille dazu — auf allen Seiten — fehlt. Dann ist allerdings auch zu vermuten, daß die Modernisierungskommission und im Anschluß daran der Verfassungsgesetzgeber sich nicht zu weitreichenden Änderungen durchringen werden. Dafür spricht auch die Geschichte der Verfassungsänderungen. Viele der Probleme sind bereits in der Enquete-Kommission Verfassungsreform angesprochen oder dort sogar in allen Facetten diskutiert worden — und das weder zum ersten noch zum letzten Mal. Sicherlich kam es immer wieder zu kleinen Veränderungen, die bis 1994 eine Tendenz zur Kompetenzverlagerung auf den Bund hatten, und die sich vielleicht jetzt gegenläufig entwickeln werden. Allerdings haben letzten Endes alle Veränderungen in der Praxis weder zu einer Vereinfachung der Kompetenzordnung noch zu einer Entflechtung der Gesetzgebung beigetragen. Warum sich dies in Zukunft ändern sollte, ist unklar.

Es wäre aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive sicherlich wünschenswert, daß es den politischen Akteuren gelänge, die „Reformresistenz“ des Systems niederzurufen und — das *window of opportunity* (Scharpf, 65 A) nutzend — zu einer umfassenden Entflechtung zu kommen. Dies würde die Problemlösungskapazität des politischen Systems der Bundesrepublik nachdrücklich erhöhen und hätte so wahrscheinlich insgesamt positive Effekte auf die Lebensverhältnisse in Deutschland.

Wenn die Modernisierungskommission scheitert, ihr Ergebnis also keine klarere Kompetenzordnung und kein entflochteneres Gesetzgebungsverfahren ist, liegt dies nicht, oder nur unwesentlich, an ihrem Arbeitsauftrag. Die Ursachen für dieses Scheitern sind — je nach Ansatz — entweder bei den politischen Akteuren oder im politischen System der Bundesrepublik zu suchen, die sich bedauerlicherweise als sehr reformresistent erweisen.

## Quellen

**Kommissionsprotokolle** Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Stenografischer Bericht, verfügbar über die Internet-Seite des Bundesrates, <http://www.bundesrat.de>.

Aus den Kommissionsprotokollen wurden zitiert:

BENZ, Prof. Dr. ARTHUR (Fernuniversität - Gesamthochschule in Hagen)

GRIMM, Prof. Dr. DIETER (Wissenschaftskolleg Berlin)

HUBER, Prof. Dr. PETER (Ludwig-Maximilians-Universität München)

KIRCHHOF, Prof. Dr. FERDINAND (Eberhard-Karls-Universität Tübingen)

MEYER, Prof. Dr. HANS (Humboldt-Universität zu Berlin)

SCHARPF, Prof. Dr. FRITZ W. (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln)

WIELAND, Prof. Dr. JOACHIM (Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt am Main)

**Kommissionsdrucksachen** Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Drucksachen, verfügbar über die Internet-Seite des Bundesrates, <http://www.bundesrat.de>.

**Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz** Besprechung der Regierungschefs der Länder am 27. März 2003 in Berlin. Ergebnisprotokoll. TOP 3: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

**Positionspapier der Bundesregierung** Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Position des Bundes, 9. April 2003.

**Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente** Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente: Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente, 31. März 2003.

## Literatur

BENDA, ERNST/ MAIHOFFER, WERNER und VOGEL, HANS-JOCHEN (Herausgeber) 1995: *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Studienausgabe*, Band 2. Berlin [u.a.]: Walter de Gruyter, 2. Auflage.

BENZ, ARTHUR, 2001: Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen — Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 32:391–403.

BEUTLER, BENGT/ BIEBER, ROLAND/ PIPKORN, JÖRN und STREIL, JOCHEN, 2001: *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*. Baden-Baden: Nomos, 5. vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage.

BOLDT, HANS, 2003: Die Wiederaufnahme der deutschen föderativen Tradition im Parlamentarischen Rat 1948/49. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 1(4):505–526.

BUNDESRAT (Herausgeber), 1999: *50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent. Zur Struktur des deutschen Föderalismus. Tagungsband*. Bonn: Bundesrat.

ENQUETE-KOMMISSION VERFASSUNGSREFORM DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, 1976: *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Teil I: Parlament und Regierung (Schlußbericht)*, Band 3/76 von *Zur Sache*. Bonn: Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum.

—, 1977: *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Teil II: Bund und Länder (Schlußbericht)*, Band 2/77 von *Zur Sache*. Bonn: Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum.

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG TÜBINGEN (Herausgeber) 2001: *Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Band 2. Baden-Baden: Nomos.

—2002: *Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Band 3. Baden-Baden: Nomos.

FISCHER, THOMAS und GROSSE HÜTTMANN, MARTIN, 2001: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus — Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (2001), 128–142.

GEMEINSAME VERFASSUNGSKOMMISSION, 1993: *Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages, Drucksachen 12/1590, 12/1670 und Beschluß des Bundesrates, Drucksache 741/91 (Beschluß)*, Band 5/93 von *Zur Sache*. Bonn: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit.

GRIMM, DIETER, 2002: *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*. München.

HESSE, JOACHIM JENS und ELLWEIN, THOMAS, 1997: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 8., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage.

HESSE, JOACHIM JENS und RENZSCH, WOLFGANG (Herausgeber), 1991: *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*, Band 5 von *Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.

HESSELBERGER, DIETER, 2003: *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung*. Bonn: Bundeszentrale für die politische Bildung.

- HIDIEN, JÜRGEN W., 1999: *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland. Geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen*. Baden-Baden: Nomos. Zugl. Kiel, Univ., Habil.-Schr., 1998.
- HÖMIG, DIETER und SEIFERT, KARL-HEINZ (Herausgeber) 1995: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 5. Auflage.
- HÖPPNER, REINHARD, 1999: Reformen wagen, Zusammenhalt wahren. Für einen solidarischen Wettbewerbsföderalismus. *In: Bundesrat (1999)*, 9–16.
- KRAX, MICHAEL, 2002: Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes als Vorbild für ein europäisches Gegenstück? Hausarbeit.
- LENK, THOMAS, 1993: *Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie*, Band 138 von *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*. Baden-Baden: Nomos. Zugl.: Darmstadt, Technische Hochsch., Habil.-Schrift., 1992/93.
- MAUNZ, THEODOR und DÜRIG, GÜNTER, 2003: *Grundgesetz. Kommentar*. München: Beck.
- MÜNCH, URSULA, 2001: Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschdenken und politischer Machbarkeit. *In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (2001)*, 115–127.
- PAPIER, HANS-JÜRGEN, 1999: 50 Jahre Bundesstaatlichkeit nach dem Grundgesetz — Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven. *In: Bundesrat (1999)*, 341–353.
- SANNWALD, RÜDIGER, 1996: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesstaat. Einführung, Erläuterungen, Materialien. *Bundesanzeiger*, 48(11 a):5–217.
- SCHARPF, FRITZ W., 1991: Kommentar. *In: Hesse und Renzsch (1991)*, 167–169.
- SCHMID, JOSEF, 2002: Die „neue“ Bundesrepublik und der „alte“ Föderalismus. Veränderte Rahmenbedingungen, institutioneller Wandel und fiskalische Persistenz. *In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (2002)*, 211–223.
- SCHMIDT, MANFRED G., 2000: *Demokratiethorien. Eine Einführung*. Opladen: Leske und Budrich, 3. Auflage.
- , 2001: Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, 42(3):474–491.
- VON SCHWEINITZ, SEBASTIAN, 2003: *Das Maßstäbengesetz*, Band 22 von *Berliner Juristische Universitätsschriften; Öffentliches Recht*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

SPD (Herausgeber) 2003: *Parteitag der SPD in Bochum. 17. bis 19. November 2003. Beschlüsse*. Berlin: Vorstand der SPD, Referat Parteiorganisation. Verfügbar unter <http://www.spd.de>, Bestellnr. 3800685.

VOGEL, HANS-JOCHEN, 1995: *Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes*, Kapitel § 22, 1041–1102. In: Benda et al. (1995), 2. Auflage.

WERNER, WOLFRAM (Herausgeber) 1986: *Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung*, Band 3 von *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle*. Boppard am Rhein: Boldt.

ZINTL, REINHARD, 1999: Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 30:471–481.