

## **DIE FÖDERALISMUSREFORM IN DEUTSCHLAND**

*Professor Rudolf Hrbek, Universität Tübingen  
Institut für Politikwissenschaft und Europäisches  
Zentrum für Föderalismus-Forschung*

### **I. MERKMALE DES DEUTSCHEN FÖDERALISMUS**

Der Föderalismus gehört zusammen mit dem Demokratie- und dem Rechtsstaats-Prinzip zu den Fundamentalnormen des 1948/49 geschaffenen (damals west-) deutschen Staates. Die Entscheidung für eine föderale Ordnung war die Entscheidung gegen konzentrierte (also zentralisierte) und für geteilte Machtausübung zwischen Bund und Ländern als den beiden staatlichen Ebenen. Bund und Länder sind aber nicht streng voneinander getrennt, sondern von Anfang an gab es eine enge Verbindung zwischen den zwei Ebenen. Der deutsche Föderalismus entsprach somit zu keiner Zeit dem Modell eines „dualen Föderalismus“, sondern dem eines „kooperativen Föderalismus“. Dieser Verbund zwischen Bund und Ländern, der sich in den ersten zwei Jahrzehnten (1949-1969) in der politischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland deutlich herausgebildet hatte, war mit einem Autonomieverlust der Länder verbunden. Die Länder kompensierten diesen Verlust mit einem Zuwachs an Beteiligungsrechten. Diese wurden – im Sinne der deutschen Tradition eines Exekutiv-Föderalismus – von den Landesregierungen und ihren Verwaltung wahrgenommen, während die Landesparlamente immer mehr an den Rand gedrängt wurden.

Durch eine recht umfassende Verfassungsänderung wurde 1969 der Verbund zwischen Bund und Ländern noch wesentlich verstärkt: mit Einführung der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben und der Verfestigung des Finanzverbunds (wichtige Steuern wurden Gemeinschaftssteuern, in die sich Bund und Länder teilen; zusätzlich wurde der vertikale und horizontale

Finanzausgleich ausgebaut). Der „kooperative Föderalismus“ wurde durch ein „Politikverflechtung“ genanntes Modell abgelöst.

Begleiterscheinungen und Folgen dieser „Politikverflechtung“ zwischen Bund und Ländern wurden schon bald kritisiert und es gab Überlegungen zu einer Reform des Föderalismus. Im Rahmen von Beratungen in der vom Bundestag 1973 eingesetzten Enquete-Kommission Verfassungsreform wurden auch Reformen der bundesstaatlichen Ordnung behandelt: dabei ging es um Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen; Fragen der Finanzverfassung, der Rahmenplanung und der Investitionsfinanzierung; die Stellung des Bundesrats und der kommunalen Ebene; schließlich die Kompetenzen und die Rolle der Länder im Rahmen der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik. Die Kommission legte 1976 ihren Abschlußbericht vor; es gab aber keine Beschlüsse zu einer Verfassungsänderung, die jeweils eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat erfordert hätte. So blieb es bei dem immer engeren Verbundsystem.

In den 80er Jahren wurden Initiativen in Richtung auf eine Entflechtung des Verbunds ergriffen; diese bleiben aber in Ansätzen stecken, weil der Bund in der schwieriger gewordenen gesamtwirtschaftlichen Lage mit sehr viel geringeren Erträgen nicht imstande und auch nicht bereit war, den Rückzug aus Gemeinschaftsaufgaben mit einer entsprechend besseren Finanzausstattung der Länder zu verbinden.

Mit der Wiedervereinigung Deutschland 1990 kamen fünf neue Länder in das Verbundsystem. Diese hatten alle mit ganz erheblichen Strukturproblemen zu kämpfen. Disparitäten, die bereits zwischen den elf alten Ländern unverkennbar waren, vergrößerten sich noch und verhinderten so die Fortsetzung von Entflechtungsmaßnahmen. Mit größer werdenden Disparitäten zwischen den Ländern wuchsen auch ihre Interessengegensätze und da die schwächeren Länder stärker auf den Bund und seine Unterstützung angewiesen waren, wurde der Bund im föderativen Gesamtgefüge letztlich gestärkt.

## II. GRÜNDE FÜR EINE FÖDERALISMUSREFORM

Ab Mitte der 90er Jahre wuchs das Unbehagen über den Zustand des deutschen Föderalismus und damit setzte zugleich eine neue Diskussionsrunde über die Reform des Föderalismus ein. Ausgangspunkt für Reformforderungen und –Vorschläge waren die immer pointierter vorgetragene Kritik an Merkmalen, Begleiterscheinungen und Folgen des Föderalismus in Deutschland, der mit den Schlagworten Unitarisierung, Politikverflechtung und Beteiligungs-Föderalismus (der Exekutiven) gekennzeichnet wird. Die Schlagworte der Reformforderungen lauteten: Entflechtung der Kompetenzen und der finanziellen Verantwortlichkeit von Bund und Ländern, sowie Wettbewerbsföderalismus als neues Leitbild, welches insbesondere den einzelnen Ländern mehr autonomen Gestaltungsspielraum geben sollte.

Im Rahmen der Diskussion um eine Föderalismus-Reform (die Befürworter sprachen dabei von der Notwendigkeit einer Modernisierung des Föderalismus) wurden von ganz unterschiedlicher Seite immer wieder Reformvorschläge vorgelegt, die teilweise sehr detailliert und sorgfältig begründet waren. Die Diskussion konzentrierte sich auf folgende fünf Hauptpunkte:

- *Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern.* Angestrebt wurde die Stärkung sowohl des Bundes als auch der Länder. Das sollte durch die Reduzierung der konkurrierenden Gesetzgebung sowie den Verzicht auf die Rahmengesetzgebung des Bundes erreicht werden.
- *Stellung und Rolle des Bundesrates.* Über den Bundesrat, der von den Regierungen der Länder gebildet wird, wirken diese an der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes mit. Insbesondere zustimmungspflichtige Gesetze kommen nur zustande, wenn eine Mehrheit im Bundesrat zustimmt. Bei unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung von Bundestag und Bundesrat haben Oppositionsparteien im Bund über den Bundesrat die Möglichkeit, die Gesetzgebung des Bundes maßgeblich zu beeinflussen. Die Länder haben im Bundesrat, je nach Bevölkerungszahl, drei, vier, fünf oder

sechs Stimmen, die einheitlich abgegeben werden müssen. Im Fall von Koalitionsregierungen auf Länderebene setzt dies eine Verständigung der jeweiligen Parteien voraus; wird diese nicht erzielt, enthält sich die entsprechende Landesregierung in der Regel im Bundesrat. Enthaltungen wirken aber *de facto* als Nein-Stimme, wenn für die Entscheidungen eine positive Mehrheit verlangt wird.

- *Beseitigung der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben (gemäß Art. 91a und 91b GG).* Insbesondere diese Verfassungsbestimmungen haben den Verbundcharakter (die „Politikverflechtung“) wesentlich verstärkt, haben also Aushandlungsprozesse zwischen Bund und Ländern, in erster Linie durch die jeweiligen Administrationen der beiden Ebenen, zur Voraussetzung und Folge. Mit der Regel der Kofinanzierung solcher Gemeinschaftsaufgaben wird der autonome finanzielle Entscheidungsspielraum von Ländern reduziert.
- *Eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im Bundesstaat.* Hier wurde insbesondere kritisiert, daß das geltende System zu einer Nivellierung in der Finanzausstattung der Länder führt.
- *Die Beteiligung der Länder an Entscheidungen in Angelegenheiten der Europäischen Union.* Dabei handelte es sich um Bestimmungen, die der neue Artikel 23 GG in Verbindung mit der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht, beinhaltet. Diese Bestimmungen geben den Ländern Mitwirkungsrechte, die nach Auffassung der Bundesregierung eine einheitliche Interessenvertretung der Bundesrepublik in Brüssel erschweren.

### III. VERFAHRENS-SCHRITTE ZUR FÖDERALISMUSREFORM

Im Frühjahr 2003 verständigten sich Bund und Länder schließlich, konkrete Schritte zu einer Föderalismusreform zu unternehmen. Im März 2003 formulierten die Ministerpräsidenten der Länder ihre Leitlinien

für Verhandlungen mit der Bundesregierung über die Modernisierung des Föderalismus; und im April 2003 formulierte die Bundesregierung ihre Grundposition. Beide Seiten sprachen sich für eine Entflechtung der Beziehungen aus, sowohl hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenzen als auch der finanziellen Verantwortlichkeiten, aber ihre Positionen unterschieden sich in der Frage, was dies jeweils im Einzelnen bedeuten sollte.

Im November 2003 bildeten Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung des deutschen Föderalismus. Das Mandat dieser Kommission klammerte zwei Punkte, die engstens mit Fragen der föderalen Ordnung verbunden sind, aus: die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und das Thema der sogenannten „Neugliederung“ des Bundesgebietes. Damit konnte nur eine Teilreform in Angriff genommen werden; das 2006 schließlich gefundene Ergebnis wird deshalb auch als Föderalismusreform I bezeichnet. Die Kommission bestand aus je zehn Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat; hinzu kamen, allerdings nur mit beratender Funktion, vier Mitglieder der Bundesregierung, sechs Vertreter der Landesparlamente und drei Vertreter der lokalen Gebietskörperschaften. Zwölf Experten (Akademiker, die von der Kommission auf Vorschlag der Fraktionen des Bundestags bestellt wurden) wirkten an den Beratungen mit.

In den Beratungen der Kommission gab es in einer Reihe von Fragen Annäherungen und Übereinstimmungen; auf der anderen Seite gab es unverändert starke Gegensätze, nicht zuletzt in Hauptfragen. Im Dezember 2004 erklärten die beiden Ko-Vorsitzenden der Kommission (der bayerische Ministerpräsident Stoiber für die Länder und der SPD-Fraktionsvorsitzende im Bundestag Müntefering), daß die Kommission sich nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag habe einigen können.

Ein neuer Anlauf erfolgte im Rahmen des sogenannten „Beschäftigungsgipfels“ im Frühjahr 2005, bei dem Spitzenvertreter der Bundesregierung und der parlamentarischen Opposition nicht-öffentliche Gespräche und Verhandlungen unter Anleitung von Bundeskanzler Schröder und Oppositionsführerin Merkel führten. Beide Seiten schienen einen Konsens gefunden zu haben, der aber wegen der vorzeitigen Auflösung des Bundestages und der Ansetzung von Neuwahlen im Herbst 2005 nicht ratifiziert werden konnte.

Einen wichtigen Beitrag für die weitere Diskussion um die Föderalismusreform lieferte das Bundesverfassungsgericht 2005 in zwei Entscheidungen in Fragen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen. Die Entscheidungen stärkten die Position der Länder gegenüber dem Bund. Sie bezogen sich auf Fragen der Bildung und des Universitätssystems.

Im Mai 2005 ratifizierten Bundestag und Bundesrat den EU-Verfassungsvertrag. Die Länder stimmten für die Annahme des Vertrages, nachdem der Bund ihnen einige Konzessionen gemacht hatte, die die Rolle der Länder bei Entscheidungen in Angelegenheiten der EU stärkt. Damit war eine weitere Vorentscheidung in einer wichtigen Frage der Föderalismusreform gefallen.

Der letzte und wohl entscheidende Schritt zu Föderalismusreform erfolgte im Zusammenhang mit den Beratungen zur Bildung der großen Koalition im Herbst 2005. Die beiden Koalitionspartner, CDU/CSU und SPD, einigten sich im Rahmen ihrer Koalitionsvorbereitungen auf ein Konzept. Im Frühjahr 2006 wurde dieses Ergebnis dann förmlich in den Gesetzgebungsprozess im Bundestag und Bundesrat eingebracht und beschlossen.

#### **IV. BESTIMMUNGEN DER FÖDERALISMUSREFORM I**

Insgesamt 25 Artikel des Grundgesetzes wurden im Rahmen der Föderalismusreform I geändert. Insofern war das Reform-Paket recht umfassend. Es beinhaltet zudem die Absicht, eine Reform der Finanzbeziehungen im Bundesstaat in einer Föderalismus-Reform II vorzunehmen und dies bis Ende der Legislaturperiode im Frühjahr/Sommer 2009 zu verabschieden. Die Reformen beziehen sich auf die folgenden vier Hauptpunkte:

##### *1. Hauptstadt Klausel.*

Eine neue Verfassungsbestimmung bestimmt Berlin als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland und legt fest, daß die Repräsentation des Staates als Ganzes eine Aufgabe des Bundes ist. Details, die insbesondere eine

finanzielle Entlastung des Landes Berlin anstreben, sollen durch Gesetze erfolgen.

### *2. Die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der EU.*

Gemäß Artikel 23, Absatz 6 GG können auch Vertreter der Länder die Bundesrepublik im Rat der EU vertreten. Die Bundesregierung wollte diese Bestimmung streichen; ihr Argument war, daß die Rolle der Länder als Stimmführer im Rat Probleme aufwerfe. Die schließlich gefundene Lösung sieht vor, daß die Länder diese Stimmführerschaft nur in drei Fällen innehaben können: schulische Bildung, Kultur und Rundfunkwesen.

### *3. Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten.*

Die Entscheidungen der Föderalismusreform I haben auf diesem Gebiet ihren Schwerpunkt; es ist hier nach überwiegender Einschätzung gelungen, zu einer Entflechtung, also zu einer Stärkung sowohl des Bundes als auch der Länder im Sinn größerer Autonomie der beiden staatlichen Ebenen, zu kommen. Im Einzelnen geht es um folgende Bestimmungen:

- Die Rahmengesetzgebung des Bundes wird beseitigt und die bisherigen unter diese Kategorie fallenden Kompetenzen sollen entweder dem Bund gegeben werden oder in den Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit fallen.
- Eine wirkliche Innovation ist der neue Artikel 72, Absatz 3 GG über die sogenannte „Abweichungsgesetzgebung der Länder“. Danach können Länder von einem Bundesgesetz, welches im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit erlassen wurde, mit eigenen Bestimmungen abweichen. Der Bund allerdings kann darauf wiederum reagieren. Manche Beobachter fürchten, dass es hier zu einem „Ping-Pong-Effekt“ kommt. Andere bezweifeln dies, weil jedes Land, wenn es abweichen will, dafür gute und überzeugende Argumente vorbringen muß. Die Bestimmung öffnet den Weg zu unterschiedlichen Lösungen und entspricht damit dem Konzept „best practice“. Es wird abzuwarten sein, ob es in diesem Zusammenhang zur Ausbildung des Modells eines „asymmetrischen Föderalismus“ kommen wird.

- Die Länder bekommen die ausschließliche Kompetenz auf dem Gebiet der Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Außerdem erhalten die Länder die Verantwortung für den Strafvollzug, das Heimrecht, sowie das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen.
- Auch der Katalog ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes wird erweitert (z.B. das Waffen- und Sprengstoffrecht oder die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken). Als ganz neue Kompetenz erhält der Bund die Verantwortung für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt. Vorhaben auf diesem Gebiet unterliegen allerdings der Zustimmungspflicht des Bundesrates. Weitere Bestimmungen zielen darauf, das Zustimmungsrecht des Bundesrats zu reduzieren; es wird erwartet, daß gegenüber jetzt etwa 60% der Bundesgesetze künftig nur noch 35% zustimmungspflichtig sein werden.
- Aus dem Bereich der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben wird der Bereich „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ herausgenommen. Diese Aufgabe ist künftig ausschließlich Länder-Angelegenheit, wobei den Ländern Bundesmittel in bestimmter Höhe als Kompensation zugewiesen werden.

#### *4. Regelungen im Bereich der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern.*

Wie bereits erwähnt, ist mit dieser Reform keine umfassende Reform von Bund und Ländern vorgesehen gewesen. Lediglich einzelne Aspekte des Pakets beziehen sich auf diesen Komplex:

- Der Bund kann, gemäß dem neuen Artikel 104b GG den Ländern Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden gewähren; allerdings nicht für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder.
- Eine neue Bestimmung regelt, daß die Länder jährlich einen bestimmten Betrag des Bundes als Kompensation für nicht mehr geförderte Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ erhalten.

- Schließlich wird im Einzelnen geregelt, wie Bund und Länder die Lasten einer Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands tragen; außerdem, daß Bund und Länder gemeinsam zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (einschließlich möglicher finanzieller Sanktionen gem. EU-Stabilitätspakt) im Rahmen der EU verpflichtet sind.

Insgesamt hat dieses Reformpaket einige der Ziele, die mit dem Projekt Föderalismusreform verknüpft wurden, erreicht. Es bleibt abzuwarten, wie sich die neuen Bestimmungen bewähren und in welcher Weise von ihnen Gebrauch gemacht wird. Auch wenn Bund und Länder jeweils gestärkt werden, die Verflechtung also reduziert wird, gehört der deutsche Föderalismus unverändert in die Kategorie „Kooperativer Föderalismus“. Bund und Länder bleiben voneinander abhängig und sind aufeinander bezogen. Schließlich: in einer Föderalismusreform II müssen die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu geordnet werden; ohne diese Ergänzung würde auch die Föderalismusreform I letztlich nur Stückwerk bleiben.

Beitrag zur Konferenz „Die Föderalismusreform und die Reform der  
Autonomiestatute, Zaragoza, 28./29. Mai 2008  
(Entwurf, nicht zum Zitieren bestimmt)