

DIE REFORMEN DES DEUTSCHEN FÖDERALISMUS KÜNFTIGE TENDENZEN

Dr. Margaretha Sudhof, Berlin

ZUSAMMENFASSUNG

Der Bericht bietet einen Einblick in die Werkstatt der „Dauerbaustelle Föderalismusreform“. Für die zweite Föderalismuskommission geht es jetzt darum, ein tragfähiges Kompromisspaket zusammenzuschnüren. Es baut auf der 2006 abgeschlossenen ersten Föderalismusreform und auf den seither gesammelten Erfahrungen auf. Auf der Agenda stehen Finanzthemen (Haushalt, Schulden, Steuern) und Verwaltungsthemen (Verbesserung der Performance des Staates). Der anstehende Kompromiss fordert den beiden Vorsitzenden Peter Struck und Günther Oettinger beachtliche Mediationsleistungen und Integrationsanstrengungen ab. Denn die unterschiedlichen politischen Lager des Bundes und die kühlen Rechner der starken und der schwachen Länder, der Flächen- und Stadtstaaten sowie aus Ost und West sollten sich im Interesse des Gesamtstaats zusammenfinden.

1) FÖDERALE STAATSPRAXIS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland gilt zurecht als Erfolgsgeschichte. Das Konzept der dauerhaften Machtbalance zwischen Bund und Ländern war und ist gut begründet und hat sich über viele Jahre bewährt. Die Bundesstaatlichkeit trägt den regionalen Verschiedenheiten der Bundesländer ebenso Rechnung wie dem Bedürfnis nach annähernd gleichwertigen und stabilen Lebensverhältnissen. Auch und gerade bei der Wiedervereinigung Deutschlands hat der solidarische Föderalismus die Angleichung der Lebensverhältnisse Ost und West gefördert.

Keineswegs indes war die Entwicklung des deutschen Bundesstaates ein Prozess, der sich auf der Grundlage unveränderter verfassungsrechtlicher Normen ereignet hätte. Vielmehr sah sich der Verfassungsgesetzgeber sich im Laufe der Jahre immer wieder veranlasst, das Bund-/Länder-Verhältnis neu auszutarieren. Das geschah insbesondere 1968, 1994 und zuletzt mit der jüngst zurückliegenden Verfassungsreform, die am 1. September 2006 in Kraft trat. Nach Schulze-Fielitz galten 39 von insgesamt 52 Grundgesetzänderungen seit 1949 auch dem Verhältnis von Bund und Ländern, das er deshalb zurecht als „Dauerbaustelle“ bezeichnet.

2) RÜCKBLICK AUF DIE „ERSTE STUFE DER FÖDERALISMUSREFORM“: ZIELE VERFAHREN UND ERGEBNIS

Auf der Suche nach dem gemeinsamen Nenner der Verfassungsreform 2006 ist zunächst einmal festzustellen, dass sie mit der größten bisher da gewesene Umformulierung einzelner Grundgesetzartikel einher ging. Betroffen waren die Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c des Grundgesetzes.

In inhaltlicher Hinsicht fällt die Einschätzung schwerer. Die „Kompromissformel“ unter die die Beteiligten die Reform stellten, hieß „Entflechtung“. Sie fand viel Zustimmung, zog aber auch kritische Stimmen in beachtlicher Bandbreite auf sich. Diese reicht von der Bewertung als „Resultat eines orientierungslosen Aushandelns“ über die „nur marginale Korrektur einiger Fehlentwicklungen“ bis zur angeblichen „Neubegründung eines experimentellen Bundesstaates“ oder gar zum „Rückfall in die Postkutschenzeit“.

Eine faire und einigermaßen belastbare Würdigung kann an dieser Stelle unterbleiben – sie dürfte wohl erst nach einem mittleren Zeitraum der praktischen Bewährung überhaupt möglich werden.

Ich beschränke mich im folgenden auf die Erläuterung der wesentlichen Verfassungsänderungen und der gesetzgeberischen Motive, die die Reform

trugen. Danach berichte ich Ihnen über den Fortgang der zweiten Föderalismusreform. Mein Referat schließt mit einigen punktuellen Erfahrungen im Umgang mit der neuen Verfassungsrechtslage, die Auswirkungen auf den zweiten Teil der Reform haben könnten.

a. VERFAHRENSGANG DER ERSTEN FÖDERALISMUSREFORM

Die Verfassungsreform 2006 war im Jahr 2001 eingeleitet worden, als der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder mit den Ministerpräsidenten der Länder eine Bundesstaatsreform verabredete. Nach einer rein exekutiv getragenen Sondierungsphase setzten Bundestag und Bundesrat im September 2003 die gemeinsame Bundesstaatskommission ein. Vorsitzende waren Franz Müntefering für die Bundestags- und Edmund Stoiber für die Bundesratsseite. Man sah Handlungsbedarf vor allem wegen der hohen Rate von 60% des Bundesrechts, das nur mit Zustimmung der Bundesrates ergehen konnte. Die Zustimmungsbedürftigkeit bedingte langwierige Gesetzgebungsverfahren, die mit politischen Machtproben einhergingen. Ergebnis war oftmals die Verwässerung des ursprünglich intendierten gesetzgeberischen Reformkonzeptes. Prominente Beispiele dafür waren das neue Zuwanderungsrecht, das erst nach 4jährigem Gesetzgebungsverfahren in Kraft treten konnte. Auch die Reformmaßnahmen der umstrittenen „Agenda 2010“ erforderten einen gesetzgeberischen Kraftakt, der sich über ein Jahr hinzog.

Beispielhaft zeigten diese Projekte ein Missverhältnis von Reformdruck und Konsensfindung im Gesetzgebungsverfahren auf, das die Kalibrierung der bundesstaatlichen Ordnung nahe legte. Deren Richtung war auf einer abstrakten Ebene unstrittig:

Reduzierung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates, also mehr Wahrheit und Klarheit bei der Zuordnung politischer Verantwortung durch die schon erwähnte Entflechtung der staatlichen Ebenen bei Kompetenzen und Finanzen, auch bessere Durchsetzung der deutschen Interessen auf europäischer Ebene.

Die Bundesstaatsreform konnte zwar in der 15. Legislaturperiode zunächst nicht vollendet werden, im wesentlichen weil über die Bildungs- und Umweltkompetenzen kein Einvernehmen erzielbar war. Der Abschluss gelang dann aber in einem zweiten Anlauf durch die große Koalition zu Beginn der 16. Wahlperiode. Im Ergebnis trat die Bundesstaatsreform am 1. September 2006 in Kraft. Ihr Regelungsgehalt konzentrierte sich auf „Entmischung“ der staatlichen Verantwortung von Bund und Ländern in vier Hauptaspekten, nämlich bei den Mitwirkungsrechten, bei den Kompetenzen, bei den Finanzbeziehungen und bei den Zuständigkeiten für die Europäische Union.

b. MITWIRKUNGSRECHTE

Die hohe Quote von ca. 60% der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze beruhte vor allem auf Art. 84 Abs. 1 GG a.F. Danach bedurften die Gesetze immer dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie Regelungen zum Verwaltungsverfahren oder zur Behördeneinrichtung enthielten. Um die Zustimmungsquote zu senken, änderte man Art. 84 Abs. 1 GG im Sinne eines Abweichungsrechtes der Länder. Sofern nun also der Bund Verfahrensregelungen trifft, darf jedes Land hiervon abweichen. Erneute Korrekturen dieser Abweichung durch den Bund („Ping-Pong“) sind statthaft.

Verbindliches Bundesrecht bleibt möglich, bedarf dann allerdings weiterhin der Zustimmung der Länderkammer. Das gleiche gilt für Bundesgesetze, die die Länder zu Geldleistungen gegenüber Dritten verpflichten (Art. 104a Abs. 4 GG). Eine erste Evaluation hat ergeben, dass die Quote der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze im Zeitraum von September 2006 bis August 2008 bei 44,2% lag und damit niedriger als nach altem Recht (59,2%). Allerdings ist der Evaluationszeitraum bislang erst sehr kurz. Hinzu kommt die große Koalition als ausgesprochen untypischer Begleitumstand. Eine belastbare Einschätzung wird die weitere Entwicklung der Zustimmungspraxis abzuwarten haben.

c. KOMPETENZEN

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes ordnet in den Art. 70ff. die Gegenstände der Gesetzgebung den jeweiligen staatlichen Ebenen zu. Neben der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 GG) gibt es die ausschließliche Ländergesetzgebung, die alle nicht dem Bund zugeordneten Kompetenzen auffängt (Art. 70 Abs. 1 GG).

Die Föderalismusreform konzentrierte sich auf die so nicht klar zugeordneten Zuständigkeiten der Rahmengesetzgebung des Bundes und der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern. Die Rahmengesetzgebung wurde abgeschafft und ihre Gegenstände wurden in die konkurrierende Gesetzgebung überführt. Die konkurrierende Gesetzgebung wurde umgestaltet und in drei Untergruppen gespreizt (Art. 72, 74 GG).

Die erste dieser Gruppen bilden die Kompetenzen, auf die der Bund zugreifen kann, ohne dies im einzelnen gesamtstaatlich rechtfertigen zu müssen (Art. 72 Abs. 2, 74 Abs. 1 Nrn. 1-3, 6, 9, 10, 12, 14, 16-19, 21, 23, 24, 27-33 GG). Bei diesen Kompetenzen ist der einheitliche Regelungsbedarf für das gesamte Bundesgebiet evident (z.B. Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht, Kartellrecht).

Die zweite Gruppe kommt insoweit zwar als Untergruppe daher: Der Bund kann ohne weiteres legerieren. Den Ländern wurde aber ein Abweichungsrecht eingeräumt (Art. 72 Abs. 3 GG). Materiell handelt es sich hier um eine heterogene Zusammenstellung, vom Jagdwesen über die Raumordnung bis hin zur Hochschulzulassung. Wie bei Art. 84 Abs. 1 S. 3 gilt der „Ping-Pong“-Grundsatz, d.h. erneute Korrekturen der Abweichungsgesetze durch den Bund bleiben möglich.

Die eigentlich „konkurrierende“ Gesetzgebung ist damit jetzt auf die dritte Gruppe eingeschrumpft: Wenn, soweit und solange ein Gesetz im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist, dann darf der Bund es erlassen (Art. 72 Abs. 2 GG). Das betrifft z. B. das Ausländerrecht, die öffentliche Fürsorge oder das Lebensmittelrecht.

Diese Dreiteilung der konkurrierenden Gesetzgebung wäre als mehr oder weniger überzeugendes Ergebnis eines zähen Aushandlungsprozesses nur unzureichend beschrieben. Denn sie stand in engem Zusammenhang zur Judikatur des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht hatte zuvor an einige Bundesgesetze einen strengen Maßstab der gesamtstaatlichen Erforderlichkeit angelegt und sie damit kassiert (zur Juniorprofessur und zu Studiengebühren). Insofern kann der Kompetenzteil der Verfassungsreform auch als gesetzgeberischer Emanzipationsakt verstanden werden, indem die jeweilige Kompetenzzuordnung nicht mehr durch eine interpretierbare Generalklausel, sondern durch enumerative Benennungen implementiert wurde.

d. FINANZEN

Die Föderalismusreform hatte sich nicht nur eine „Entflechtung“ der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vorgenommen, sondern auch die Abschaffung von Mischfinanzierungen. Darunter verstand man die Streichung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Art. 91a, b GG a.F.) sowie der Finanzhilfen des Bundes (Art. 104b GG a.F.). Gleichzeitig forderten die Länder allerdings die „volle, dauerhafte und dynamisierte“ Kompensation der bis dahin eingesetzten Bundesmittel. Zudem bestanden einige starke Länder darauf, dass die Kooperation von Bund und Ländern nur noch dort statthaft sein solle, wo der Bund über eigene Gesetzgebungskompetenzen verfügt (= „Kooperationsverbot“).

Im Ergebnis erreichte man eine Verminderung der Gemeinschaftsaufgaben mit Übergangskompensationen bis 2019 (Art. 143c GG). Das Kooperationsverbot wurde für die Finanzhilfen des Bundes implementiert, wobei man diese im übrigen degressiv umgestaltete (Art. 104b Abs. 1 GG). Ergänzend sei erwähnt, dass die Länder einen kleinen Splitter Steuerautonomie erhielten: Sie haben nunmehr die Kompetenz zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer, wobei die erzielten Mehreinnahmen „normiert“, also nicht in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden.

e. EUROPA

Die europarechtliche Stärkung des Grundgesetzes betraf zwei Problembereiche. Zum einen stärkte bzw. präziserte man die Mitwirkung des Bundestages und auch der Länder bei der Vertretung Deutschlands auf Europäischer Ebene (Art. 23, insb. Abs. 3, 6 GG). Zum anderen setzte man ansatzweise das Verursacherprinzip um, soweit Anlastungen oder Strafzahlungen der Europäischen Union innerstaatlich durch die Länder verursacht werden (etwa wegen fehlerhafter Richtlinienumsetzung bzw. wegen Verletzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Art. 104a Abs. 6, 109 Abs. 5 GG).

Die so in ihren Umrissen beschriebene Reform trat am 1. September 2006 in Kraft.

3) EINSETZUNG UND AGENDA DER ZWEITEN BUNDESSTAATSKOMMISSION

Bereits im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 war festgehalten worden, dass es einen „zweiten Reformschritt“ geben werde, in dem die „Bund-Länder-Finanzbeziehungen den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik angepasst werden“ sollten. Dies hatte vor allem die FDP gefordert. Die liberale Partei war auf Bundesebene zwar in der Opposition, jedoch an einigen Länderregierungen beteiligt, so dass das Zugeständnis im Hinblick auf die verfassungsändernde 2/3-Mehrheit in beiden Kammern erforderlich war. Entsprechend fassten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat am 14. Dezember 2006 gleichlautende Einsetzungsbeschlüsse für eine „Gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-/Länder-Finanzbeziehungen“. Auch eine „Offene Themensammlung“ wurde verabschiedet. Die Kommission konstituierte sich am 12. März 2007 unter Vorsitz der Politiker Dr. Struck (Bundestagsseite) und Oettinger (Bundesratsseite).

Entgegen einem in der Öffentlichkeit vielfach entstandenen Eindruck spielen zwei grundsätzliche Themen auch in der zweiten Föderalismusreform keine Rolle, nämlich der Länderfinanzausgleich und die Länderneugliederung. Beide Themen gerieten rasch in den Hintergrund, weil sie sich für eine (Verhinderungs-) Minderheit der Länder als nicht sinnvoll diskutierbar erwiesen. Beim **Länderfinanzausgleich** gilt das derzeitige Paket seit 2005 und noch bis 2019. Vorzeitige Änderungen sind aus Sicht der neuen Länder aussichtslos.

Einer **Länderneugliederung** können die davon womöglich betroffenen Bundesländer nichts abgewinnen. Hinzu kommt, dass die möglichen Policy-Vor- oder Nachteile der heterogenen föderalen Landschaft Deutschlands außerordentlich kontrovers bewertet werden. Jedenfalls ergaben die Sachverständigenanhörungen der Föderalismuskommission kein eindeutiges Bild. Entgegen vielfach geäußerten anderweitigen Erwartungen waren die Experten teils sogar dezidiert der Überzeugung, dass die Vorteile der heterogenen föderalen Struktur des Landes ihre Nachteile deutlich überwögen.

4) DISKUSSIONSSCHWERPUNKTE DER FÖDERALISMISSKOMMISSION II

Bereits aus den Einsetzungsbeschlüssen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates vom 14. Dezember 2006 ergibt sich die Konzentration auf zwei unterschiedliche Themenbereiche, nämlich auf „**Finanzthemen**“ (Haushalt, Schulden, Steuern usw.) und auf „**Verwaltungsthemen**“ (Performance der Verwaltung im Bundesstaat).

a. FINANZTHEMEN

Als Hauptaspekt der Finanzthemen ergab sich die Neugestaltung des verfassungsrechtlichen Schuldenregimes. Bisher ist die maximal zulässige Verschuldung noch an die Höhe der staatlichen Investitionen gekoppelt. Eine höhere Verschuldung ist zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes statthaft (Art. 115 GG). Die Länder haben größtenteils vergleichbare Regelungen in ihre Landesverfassungen aufgenommen.

Außerdem enthält Art. 109 GG gemeinsame Vorgaben für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern.

i) NEUE SCHULDENREGEL IN DER VERFASSUNG

Die Vorarbeiten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinen Jahresgutachten 2005 und 2006 sowie in seinem Sondergutachten zur Begrenzung der Staatsverschuldung vom März 2007 forderten einen restriktiveren Umgang mit der Staatsverschuldung ein. Die Empfehlungen der Experten, die die Kommission angehört hatte, lauteten im Ergebnis ähnlich.

Auch sah die Kommission sich durch den politischen Streit um die Befolgung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes 2004 bis 2006, die Verfassungsverfahren um Sanierungshilfen für das Land Berlin und um den Bundeshaushalt 2004 aufgerufen, vorrangig die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Staatsverschuldung zu überdenken.

Zunächst geht es um eine konjunkturgerechtere neue Schuldenregel für Art. 115 GG selbst. Entsprechend einem Vorschlag aus dem Bundesministerium der Finanzen soll der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESVP = „Maastricht“) künftig auch innerstaatlich gelten. Damit wäre der Staatshaushalt mittelfristig am strukturellen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu orientieren („close to balance or surplus“).

Wie im Rahmen der europäischen Regelungen betreffe die neue Grenze die Kreditaufnahme nach Bereinigung um finanzielle Vorgänge (v.a. Vermögensveräußerungen). Durch die Einrichtung eines „Ausgleichskontos“ zur Verbuchung von strukturellen Fehleinschätzungen und durch eine höhere inhaltliche und/oder parlamentarische Hürde für zusätzliche Kredite in Ausnahmesituationen soll die über das strukturell zulässige Niveau hinausgehende Neuverschuldung stärker als bisher beschränkt werden.

Die konjunkturelle Verschuldung soll gleichermaßen analog dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt mit 3% des BIP für den Gesamtstaat festgelegt

werden. Ebenso wird mit Blick auf den Schuldenstand verfahren (60%). Das Hauptaugenmerk der Konsolidierung wird auf die Senkung der Schuldenstandsquote gelegt. Diese kann allein durch Begrenzung der Neuverschuldung recht deutlich und auch zeitnah reduziert werden.

ii) „FRÜHWARNSYSTEM“

Flankierend soll ein – mittelbar - demokratisch legitimes Gremium, Arbeitstitel „Stabilitätsrat“, sich um die nachhaltige Haushaltspolitik der 17 Gebietskörperschaften kümmern. Dieser Rat würde sich zunächst einmal mit der Vereinheitlichung der Finanzstatistik und mit der Auswahl und Festlegung geeigneter Indikatoren beschäftigen, beides notwendige Voraussetzungen eines „Frühwarnsystems“, wie es auch das Bundesverfassungsgericht in seiner „Berlin“-Entscheidung eingefordert hat.

Die neue Schuldenregel wäre zwar allein für den Bund denkbar. Angestrebt wird aber, dass sie für Bund und Länder taugt. Man muss anerkennen, dass sowohl beim Bund spezifische Probleme bestehen, als auch die Länder sich in sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen und politischen Bezügen befinden. Deshalb führten die Vorsitzenden Struck und Oettinger – gewissermaßen als Pilotprojekt für ein mögliches Frühwarnsystem - umfangreiche Abfragen bei Bund und Ländern zur Einschätzung der jeweiligen Finanzsituationen durch. Ziel war es zu klären, ob und wann in den einzelnen Gebietskörperschaften ein Haushaltsausgleich erzielbar ist. Überdies wurde die Haushaltssituation Bremens, des Saarlandes und Schleswig-Holsteins genau untersucht, weil diese Länder sich bis auf weiteres außer Stande sahen, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Das Ergebnis dieses sehr konzentrierten und gestrafften Verfahrens ist geradezu ein Lehrstück für die Möglichkeiten und auch die Grenzen des Verwaltungs-Benchmarking im Bereich der Finanzverfassung. Es zeigt, dass es noch vielfältiger Anstrengungen bedürfen wird, bis einige sehr hoch verschuldete Länder der alten Bundesrepublik einen ausgeglichener Haushalt werden vorlegen können.

b. VERWALTUNGSTHEMEN

Bei den Verwaltungsthemen ging die Kommission in drei so genannten „Fachdiskursen“ der Frage nach, wie es um die Reformfähigkeit der Verwaltung bestellt ist, insbesondere dort,

- wo Aufgaben effizienter und effektiver erledigt werden können als bisher (Beispiele: Steuerverwaltung, Bundesfernstraßenverwaltung),
- wo im Sinne der Transparenz staatlichen Handelns Verbesserungen erforderlich sind (Beispiel Benchmarking, vor allem bei finanzstatistischen Indikatoren),
- wo Schnittstellen zwischen den staatlichen Ebenen kooperativ zu überbrücken sind (Beispiele IT, Statistik).
- Auf massives Betreiben der starken Länder, der FDP und von Teilen der Union wurden auch die jeweiligen Positionen zur Autonomiesteigerung erforscht und gegenseitig bewertet, namentlich Spielräume bei der Abweichung von bundesgesetzlich gesetzten Standards.

Die Themen „Verwaltungskooperation“, aber auch die Effizienzdiskussion bei der Steuerverwaltung stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Entflechtungsziel der ersten Föderalismuskommission. Beide Projekte widersprechen dieser Vorgabe, so man sie als normativ auffasst, laufen sie doch im Ergebnis darauf hinaus, einen organisatorischen und finanziellen Rahmen für die – auch ebenen-übergreifende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften zu schaffen. Diesen Aspekt möchte ich hier nicht vertiefen. Ich beschränke mich auf den Hinweis, dass die staatstheoretische Fundierung ordoliberaler Strukturen bei der Ausrichtung eines föderal organisierten Gemeinwesens derzeit noch aussteht.

c. PRAKTISCHE ERFAHRUNGEN MIT DER ENTFLECHTUNG DER STAATLICHEN EBENEN

Demgegenüber hinterließ ein gewissermaßen staatspraktisch angelegter Belastungstest zwiespältige Eindrücke. Aktuell und unversehens hatten sich

zwei gebietskörperschaftübergreifende Projekte vor die normative Entflechtungsorientierung der Verfassungsreform gedrängt: Sowohl die – inzwischen für verfassungswidrig erklärte - Sozialrechtsnovelle 2004/2007 zur Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“) als auch die Kleinkinderbetreuung, die es auf ein international vergleichbares Niveau anzuheben gilt, konnten nur unter Inkaufnahme von Mischverwaltung und/oder Mischfinanzierung implementiert werden.

i) GRUNDSICHERUNG FÜR ARBEITSLOSE

Die Neuregelung 2004 der Grundsicherung für Arbeitssuchende hatte das Ziel, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zu einer einheitlichen staatlichen Leistung zusammenzufassen und von einer Stelle aus zu gewähren. Dieses vernünftige Ziel war und ist auf einer abstrakten Ebene unstrittig. Fraglich war aber, welche staatliche Ebene nunmehr für die einheitliche Leistung zuständig sein sollte. Vor der Reform war die Arbeitslosenhilfe Angelegenheit des Bundes (Bundesagentur für Arbeit), die Sozialhilfe hingegen kommunal organisiert.

Die Meinungen zur richtigen Aufgabenverteilung waren und sind nach wie vor geteilt. Die Bundesregierung präferierte 2004 die Bundesagentur, Opposition und Ländermehrheit hingegen die kommunale Trägerschaft. Am Ende einer sehr schwierigen Kompromissuche standen Arbeitsgemeinschaften („Argen“) als gemeinschaftliche Einrichtungen von Bund und Kommunen. Diese sollten die gesamten operativen Aufgaben einer hoheitlichen Leistungsverwaltung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende wahrnehmen. Das betraf die Leistungen der Bundesagentur kraft Gesetzes, während die kommunalen Träger ihre Aufgaben erst noch zu übertragen hatten.

Das Bundesverfassungsgericht rügte diese Lösung als verfassungswidrig, und zwar unter den Gesichtspunkten der verbotenen Mischverwaltung und des Verstoßes gegen die Kommunalautonomie. Das Gericht argumentierte mit der Systematik des Grundgesetzes, nach der der Vollzug von Bundesgesetzen entweder von den Ländern oder vom Bund, nicht hingegen zugleich von Bund und Land oder von einer von beiden geschaffenen dritten Institution wahrgenommen werden könne.

Der Gesetzgeber muss sich nun also erneut auf den Weg machen. Die Resonanz auf erste Vorschläge zu einem „kooperativen Jobcenter“ lässt erwarten, dass dieser zweite Anlauf für alle Beteiligten ebenso strapaziös verlaufen wird.

ii) KLEINKINDBETREUUNG

Auch das Ziel des Ausbaus der Kindertagesbetreuung auf 750.000 Plätze für 1-3jährige bis zum Jahr 2013 ist – weitgehend - unstrittig. Träger der Kleinkindbetreuung sind wiederum die Kommunen. Gleichwohl beteiligt sich der Bund finanziell: Er unterstützt den Ausbau der Kindertageseinrichtungen bis zum Jahr 2013 mit 4 Mrd. € und anschließend dauerhaft die Betriebskosten der Einrichtungen mit 770 Mio. € pro Jahr. Der Bund hat für die Investitionskosten auf gesetzlicher Grundlage 2,15 Mrd. € in ein „Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau“ eingebracht; Bund und Länder haben in einer Verwaltungsvereinbarung die Auszahlung der Finanzhilfen geregelt. Der Bundesanteil an den Betriebskosten (bis 2013 1,85 Mrd. €, danach 770 Mio € p.a.) wird durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes bewirkt, also eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder. Im Gegenzug wurden die Länder sozialgesetzlich verpflichtet, spätestens zum 31. Juli 2013 für Kleinkinder die entsprechenden Betreuungseinrichtungen bereitzustellen.

Verschiedentlich wurde angemerkt, dass die kooperative Kreativität dieser Problemlösung durchaus in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Entflechtungsziel stehen könnte, wenn es auch – aller Voraussicht nach – in diesem Fall kein Verfassungsstreitverfahren geben wird.

5) AUSBLICK

Die Überlegungen der zweiten Föderalismuskommission haben sich also mit dieser - gewissermaßen kontrafaktischen - Entwicklung auseinanderzusetzen. Erwartungsgemäß fällt die Reaktion zwiespältig aus: Ein Teil der Akteure sinnt

nach, ob die normative Ausrichtung des Bundesstaates am Entflechtungsziel womöglich überambitioniert oder sogar ungeeignet war. Das entgegengesetzte Lager rückt die Unterambitioniertheit der ersten Reform in das Zentrum ihrer Überlegungen und empfiehlt einen kompromissloseren „Wettbewerbsföderalismus“.

Eher pragmatisch motivierte Akteure neigen der Tendenz zu, das Thema der Bündelung von Wahrnehmungskompetenzen wieder etwas zu öffnen, jedenfalls bei umgrenzten Verwaltungsmaterien und hinreichendem sachlichen Grund. Beispiele könnten die öffentliche IT oder das Benchmarking bei den Finanzdaten werden („Verwaltungs-PISA“).

Im übrigen wird die Prognose zum möglichen Kompromisspaket, sofern sie aus heutiger Sicht möglich ist, die neue Schuldenregel und das Frühwarnsystem im Zentrum der Reform sehen. Denn allen Beteiligten steht die Befristung des derzeit geltenden Länderfinanzausgleichs bis 2019 deutlich vor Augen. Auch perspektivisch wäre sehr viel gewonnen, wenn es gelänge, durch Konsolidierungserfolge aller Gebietskörperschaften das dann fällige Anschlusspaket zu entdramatisieren.

WEITER FÜHRENDE HINWEISE:

- 1.- DEUTSCHER BUNDESTAG/BUNDESRAT (HRSG.), Dokumentation der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005
www.bundestag.de : *Dokumentation der Materialien und Gutachten zur laufenden Föderalismusreform*
- 2.- ANTWORT DER BUNDESREGIERUNG VOM 2. APRIL 2008 AUF DIE GROSSE ANFRAGE DER FDP: „Auswirkungen der ersten Stufe der Föderalismusreform“, Bundestagsdrucksache 16/8688
- 3.- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, „Juniorprofessur“-Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02
- 4.- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, „Studiengebühren“-Urteil vom 26. Januar 2005 – 2 BvF 1/03
- 5.- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, „Berlin“-Urteil vom 19. Oktober 2006 – 2 BvF 3/03
- 6.- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, „Bundeshaushalt 2004“-Urteil vom 9. Juli 2007 - 2 BvF 1/04
- 7.- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, „SGB II“-Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04
- 8.- BENZ, Arthur, *Die Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“*, Tübingen 2007
- 9.- LOTHAR, Michael, *Der experimentelle Bundesstaat*, JZ 2006, S. 884-890
- 10.- SCHULZE-FIELITZ, Helmuth *Umweltschutz im Föderalismus - Europa, Bund und Länder*, NVwZ 2007, S. 249-259