

deralen Ordnung nur dann zukunftsweisend ist, wenn sie einen bürgernahen Staat mit transparenten politischen Strukturen und Entscheidungsprozessen beinhaltet, die auch für den Bürger nachvollziehbar sind, wird auch nach der gegenwärtigen Föderalismusreform den wissenschaftlichen und politischen Diskurs bestimmen.

Literatur

- Fischer, Thomas/Hirscher, Gerhard/Margedant, Udo/Schick, Gerhard/Werner, Horst 2004: Föderalismusreform in Deutschland. Ein Leitfadens zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission, Gütersloh.
- Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.) 2003: Deutschland vor der Föderalismusreform. Eine Dokumentation, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Stuttgart.
- Margedant, Udo 2003: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 29-30/2003, S. 6-13.
- Margedant, Udo/von Thadden, Johannes: Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat. Ein Konzept zur Föderalismusreform in zwei Stufen. Arbeitspapier Nr. 1118/2003, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Margedant, Udo 2005: Ein bürgerfermes Machtspiel ohne Gewinner, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 13-14/2005, S. 20-26.
- Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung 1999. Gemeinsame Positionen der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus, Bonn.
- Müller-Groeling, Hubertus (Hrsg.) 2003: Reform des Föderalismus, Berlin.
- Münch, Ursula/Zinterer, Tanja 2000: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 31, S. 655-680.
- Scharpf, Fritz/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.
- Schick, Gerhard 2004: Bundesstaatsreform I. Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik. Argumente zur Marktwirtschaft und Politik, Nr. 82.
- Schick, Gerhard 2004a: Bundesstaatsreform II. Bessere Politik durch eine transparente und effiziente Finanzverfassung. Argumente zur Marktwirtschaft und Politik, Nr. 83.
- Scholz, Rupert 2004: Deutschland – in guter Verfassung?, Heidelberg.
- Schultze, Rainer-Olaf, 2005: Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 13-14/2005, S. 13-19.
- Sturm, Roland 2003: Föderalismus in Deutschland, München.
- Sturm, Roland 2004: Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur. Forum – Föderalismus, Gütersloh.

Sven Leunig

Erfolgreich gescheitert? – Bundesrat, Länder und Parteien nach dem vorläufigen Ende der Föderalismuskommission

1. Die Ausgangslage: Eine Reform zur Wiedergewinnung von Handlungsfreiheit

Am 16. bzw. 17. Oktober 2003 war die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, kurz Föderalismuskommission genannt, ins Leben gerufen worden. Ihre Zielsetzung war die Wiederherstellung von Handlungsfähigkeit der bundesstaatlichen Institutionen in gleich zweifacher Weise: zum einen sollte der politische Spielraum der Bundesregierung und der sie stützenden Fraktionen des Bundestags erweitert werden. Dieser war in den vergangenen Jahrzehnten durch den auf bis zu 60 Prozent angestiegenen Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze mehr und mehr eingeschränkt worden. Das galt insbesondere in den Zeträumen, in denen die Oppositionsparteien im Bundestag über eine zumindest relative Stimmenmehrheit der von ihnen allein registrierten Länder im Bundesrat verfügten. Hier war die jeweilige Bundesregierung vor allem in parteipolitisch umstrittenen Fragen zunehmend gezwungen, Kompromisse mit der Opposition auszuhandeln, um sich der Zustimmung „ihrer“ Länder im Bundesrat zu versichern. Dies galt jedenfalls dann, wenn es sich um Fragen von hohem medialen Aufmerksamkeitswert handelte und spezifische oder allgemeine Landesinteressen von geringer Relevanz waren. Aber selbst, wenn es nicht zu öffentlich wahrgenommenen Verhandlungen kam, bemühte sich die Bundesregierung in der Regel bereits bei der Formulierung ihrer Gesetzentwürfe, mögliche Einwände des oppositionsdominierten Bundesrates zu berücksichtigen (Vgl. Manow/Burkhardt, 2005). Daher war die Realisierung in der Realisierung ihres Programms deutlich eingeschränkt. Dass dieser Umstand von den Bundesregierungen jedweder Couleur kritisiert wurde, nimmt kaum Wunder.

Zugleich war der Machtzuwachs der Länder im Bundesrat eine der Ursachen für den Verlust ihrer eigenen Handlungsfähigkeit. Die hohe Zahl an Zustimmungsgesetzen, die so bei der Verabschiedung des Grundgesetzes gar nicht vermutet worden war (man ging von einer Zustimmungspflichtigkeit von höchstens 10 Prozent aller Gesetze aus) hatte zwei Gründe: zum einen die ausgedehnte Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund, zum anderen die detaillierte Regelung des Verfahrens bei von den Ländern auszuführenden Gesetzen. Das ermöglichte zwar den Landesregierungen, über den Bundesrat auf eine Vielzahl von Bundesgesetzen Einfluss zu nehmen. Es schränkte aber zugleich ihre Möglichkeiten ein, im eigenen Land politisch tätig zu werden, sei es durch den Abschluss von Gesetzen oder den Erlass von Ausführungsbestimmungen zu Bundesgesetzen. Dieser Verlust von Handlungsfähigkeit ging vor allem zu Lasten der Landesparlamente. Aber auch die Regierungen in den Ländern erkannten mehr und mehr, dass der Tausch des „Erstgeburtsrechts“ der Gesetzgebungskompetenz gegen das „Linsengericht“ (Scharpf, 1994, S. 73) der Bundratsbeteiligung wenig zufrieden-

denstellend war. Insbesondere die jeweilige Opposition im Bund wollte ihre Macht in den Ländern nicht nur dazu nutzen, um Einfluss auf die Bundesgesetzgebung zu nehmen. Sie wollte vielmehr in „ihren“ Ländern ihr politisches Alternativprogramm zur Bundesregierung umsetzen, quasi als Versuchsfeld für die Bundespolitik. Überdies, so die Vertreter dieser als „Wettbewerbsföderalismus“ bekannten Position, würde die Realisierung unterschiedlichster politischer Ansätze in den verschiedenen Ländern auch dazu führen, das effektivste Programm herauszufiltern. In jedem Fall bedurfte es dazu aber gerade jener Gesetzgebungskompetenz, die die Landesregierungen in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik so bereitwillig an den Bund abgegeben bzw. nicht genutzt hatte. Hinzu kam der Zuwachs an Handlungsfeldern, in denen Bund und Länder gemeinsam beschließen mussten, etwa, weil der Bund einen Teil der Kosten für Programme der Länder trug (die sogenannte Mischfinanzierung). Dies galt zum Beispiel für die Bildungsplanung, ein Feld, das ja als Teil der Kulturpolitik eigentlich reine Ländersache war.

Insofern schien die Lösung des gordischen Knotens auf der Hand zu liegen: würde man die Ursachen für die hohe Zahl der Zustimmungsgesetze verringern, würden nicht nur der Bund sondern auch die Länder an Handlungsfähigkeit gewinnen. Gleichwohl steckte, wie sich zeigen sollte, der Teufel im Detail.

II. Die Verhandlungen in der Föderalismuskommission

Im Prinzip bestand zwischen den Vertretern der Länder und des Bundes Einigkeit darüber, dass eine wesentliche Maßnahme zur Verringerung der Zustimmungsgesetze die Entflechtung der Kompetenzen zwischen beiden Ebenen sein müsste. Freilich hätte eine Verlagerung der Kompetenzen vom Bund an die Länder zwar einerseits eine Mehr an Handlungsfähigkeit auf beiden Seiten, zugleich aber auch einen deutlichen Verlust an Einflussmöglichkeiten für beide Seiten mit sich gebracht. Und dazu waren sowohl Bund als auch Länder nur gegen entsprechende Kompensationen bereit. Es ging bei den Verhandlungen in der Föderalismuskommission also um klassische Tauschgeschäfte, die in Form einer Paketlösung miteinander verbunden werden mussten.

Ob nun aber bewusst eingesetzte Strategie, Nachlässigkeit oder schlicht die objektive Unmöglichkeit, die Einzelergebnisse zu einem Gesamtkompromiss zu verbinden: an der Unfähigkeit oder mangelnden Bereitschaft, sich in einigen bis zuletzt strittigen Fragen zu einigen, ist die Reform gescheitert. Dabei hatte es lange Zeit so ausgesehen, als würde man sich durchaus einigen können. In vielen Feldern waren bereits Kompromisse geschlossen worden, die in einem Arbeitspapier der beiden Kommissionsvorsitzenden kurz vor der letzten Kommissionsitzung veröffentlicht worden waren. Auch die Entscheidung für die Bekanntmachung sowohl der erreichten Übereinkünfte als auch der noch strittigen Punkte hat vermutlich neben der Information der Öffentlichkeit eine weitere Funktion gehabt: sie sollte einen gewissen Druck auf die Verhandlungspartner ausüben, das erreichbare scheinende Verhandlungsergebnis nicht noch „in letzter Minute aufs Spiel zu setzen“. Gelingt diese Verhandlungsstrategie auch in vielen Fällen, hier hat sie nicht

funktioniert. Bevor nach den Gründen dafür gefragt wird, soll zunächst ein Blick auf das inhaltlich Erreichte bzw. strittig Gebliebene geworfen werden.

Im Mittelpunkt der Debatte standen vor allem Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Gesetzgebungsbereich. Darüber, dass hier „umverteilt“ und „entflochten“ werden sollte, bestand grundsätzlich Einigkeit. Der Fokus der Kommission lag dabei naturgemäß auf dem sehr umfassenden Materienkatalog der „konkurrierenden Gesetzgebung“ (Art. 74 GG). In diesen Bereichen können die Länder nur dann tätig werden, wenn der Bund nicht bereits zuvor von seiner Zuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Dieser wiederum kann allerdings nur dann aktiv werden, wenn es die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich macht. Schließlich kann der Bund den Ländern „nachträglich“ die Erlaubnis erteilen, ein Bundesgesetz, für das die genannten Kriterien im Zeitablauf entfallen sind, durch eigene Landesgesetze zu ersetzen (Art. 72 GG).

Artikel 72 war erst im Zuge der Verfassungsänderungen 1994 im Sinne der Länder verschärft worden. Unter der unbestimmteren und für den Bund günstigeren Geltung des Artikels 72 alter Fassung hatte dieser in den Jahrzehnten zuvor ausgiebig Gebrauch von seiner Gesetzgebungskompetenz machen können. Die Möglichkeit der Wiedereröffnung der Länderzuständigkeit ist dagegen bis heute nicht genutzt worden.

In der Öffentlichkeit wurde lange Zeit nur ansatzweise deutlich, welche Kompetenzen Bund und Länder bei der angestrebten Neuaufteilung konkret im Sinn hatten. So hatte Sachsen-Anhalts Ministerpräsident *Wolfgang Böhmer* bei der Einsetzung der Föderalismuskommission für die Länder Anspruch auf den Wohnungsbau (bislang in Art. 74 I Nr. 18 geregelt) und die Wissenschaftsförderung (Art. 74 I Nr. 13) erhoben (Das Parlament, 20.10.2003). Dem wurde von Seiten des Bundes, soweit ersichtlich, nicht widersprochen. Die Details der darüber hinaus geplanten Kompetenzänderungen erfuhr die Öffentlichkeit allerdings erst durch das *Stoiber/Müntefering-Papier* vom 13. Dezember 2004. Demnach hatten sich beide Seiten darauf geeinigt, dass unter anderem das Versammlungs- und das Ladenschlussrecht sowie der Strafvollzug in die ausschließliche Landeskompetenz übergehen sollten (Art. 74 Nrn. 3, 11 und 1). Dafür würde der Bund im wesentlichen die Kompetenz für das Waffen- und Sprengstoffrecht und die Kernenergie (Art. 74a Nr. 4a bzw. 11a) erhalten. Keine Einigung gab es dagegen beim Umweltrecht, in dem die Länder ein „Zugriffsrecht“ erhalten wollten, sowie bei der Inneren Sicherheit: ein inoffizieller Vorschlag *Stoibers* und *Münteferings*, nach dem das BKA für die Terrorismusbekämpfung zuständig sein sollte, sofern die Gefahr über ein Land hinausreiche, stieß bei den Landesinnenministern auf erheblichen Widerstand. Man wäre dazu nur bereit gewesen, wenn der Bund den Ländern mehr Rechte beim Katastrophenschutz eingeräumt hätte (Vgl. SZ, 13.12.2004). Viel weitreichender als diese Kompetenzverlagerungen wäre allerdings eine Ergänzung der sogenannten „Bedürfnisklausel“ in Artikel 72 (s.o.) gewesen, wonach ein Großteil der in der konkurrierenden Gesetzgebung verbleibenden Materien vom Erforderlichkeitskriterium nach Art. 72 II GG ausgenommen worden wären (Föderalismuskommission, 2004, S. 8 – 10). Das heißt, der Bund hätte in den meisten Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung nunmehr deutlich leichter tätig werden können, als vor der Reform.

Eine weitere von den Ländern frühzeitig erhobene Forderung war, die Rechtsverhältnisse ihrer Landesbeamten selbst regeln zu können (Das Parlament, 1.12.2003). Die fraglichen Materien fallen bislang zum Teil unter die konkurrierende Gesetzgebung, zum Teil unter die Rahmengesetzgebung (Art. 75 I Nr. 1) des Bundes. Obwohl sich einige Ministerpräsidenten auch mit der bisherigen Kompetenzverteilung zufrieden geben wollten (Das Parlament, 17.05.2005), war der Bund hier sehr schnell bereit, der Länderforderung zu entsprechen. Bundesjustizministerin *Brigitte Zypries* erklärte bereits Anfang Oktober 2004, die Länder sollten „die fast alleinige Zuständigkeit“ im Beamtenrecht erhalten (FR, 1.10.2004).

Neben dem Beamtenrecht sollten auch andere Materien der Rahmengesetzgebung neuverteilt werden: Presserecht und Flurbereinigung (Art. 75 I Nr. 2, 4) sollten in die ausschließlich Landeskompentenz, der Schutz deutschen Kulturgutes vor Abwanderung ins Ausland sowie das Melde- und Ausweiswesen (Art. 75 I Nr. 6, 5) in die Bundeskompetenz überführt werden. Auf eine völlige Aufhebung der Rahmengesetzgebung, wie von den Ländern gefordert (Das Parlament, 15.12.2003), konnte man sich jedoch nicht einigen. Dies ist insoweit erstaunlich, als der SPD-Obmann in der Föderalismuskommission, *Krönig*, noch Anfang Oktober 2004 davon gesprochen hatte, man sei sich über die Aufhebung der Rahmenkompetenz des Bundes einig (FAZ, 2.10.2004). Dagegen hieß es Mitte Dezember 2004 wiederum, die Länder würden darauf beharren, in der Rahmengesetzgebung „Abweichungsmöglichkeiten“ zu erhalten (SZ, 13.12.2004).

Der springende Punkt war hier, dass man sich zwar möglicherweise über die Abschaffung der Rahmengesetzgebung einig war, nicht aber über die Neuverteilung der bislang in Artikel 75 geregelten Kompetenzen auf Bund und Länder. Vor allem wurden die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ (Art. 75 I Nr. 1a) zum Streitpunkt, auf denen zum Beispiel das Hochschulrahmengesetz beruht. Gerade hier, so klagten die Länder schon seit Jahren, habe der Bund so extensiv von seiner Rahmenkompetenz Gebrauch gemacht, dass man, wie es Bundespräsident *Johannes Rau* einmal ausdrückte, „vor lauter Rahmen die Bilder nicht mehr sieht“ (www.bundesregierung.de/dokumente/-413.476945/Bulletin.htm).

Zwar war nun der Bund durchaus bereit, den Ländern die „fast alleinige“ (FR, 1. Oktober 2004) Zuständigkeit beim Hochschulrecht zuzugestehen – allein, die Länder wollten die gesamte Kompetenz im Bildungsbereich! Dies galt insbesondere auch für die Vergleichbarkeit von Hochschulzugang und -abschlüssen, die bislang im Hochschulrahmengesetz geregelt worden waren und die der Bund in seine ausschließliche Kompetenz überführt sehen wollte. Die Länder hingegen wollten diese Fragen zukünftig in einem Staatsvertrag selbstständig regeln. Nur wenn ein solcher Vertrag nicht zu Stande käme, wollte man dem Bund „Reservatrechte“ überlassen (SZ, 13. 10. 2004). Das wiederum konnten die Bundesregierung und ihre Koalitionsparteien nicht akzeptieren.

Auch in einem weiteren Diskussionsfeld der Kommission, den Gemeinschaftsaufgaben, spielten die Hochschulen ein Rolle: so wollten die Länder den Neu- und Ausbau von Universitäten, an dem sich der Bund bislang häufig beteiligte (Art. 91a I Nr. 1 GG), künftig allein finanzieren (Das Parlament, 1.12.2003). Die bislang vom Bund für diese Aufgaben im Haushaltsplan veranschlagten Gelder sollte dieser nach

einem bestimmten Schlüssel an die Länder überweisen. Der Bund wiederum war zwar mit der Übertragung der Aufgabe einverstanden, wollte den Ländern im Gegenzug aber nur die Finanzierung einiger größerer Wissenschaftsinstitute abnehmen (FR, 1.10.2004). Die Höhe der „Transferzahlungen“ blieb bis zum Ende der Kommission umstritten, auch wenn *Stoiber* und *Mintefering* in ihrem Positionspapier einen konkreten Vorschlag unterbreiteten.

Auch bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben (GA) konnte man sich nicht auf eine Neuverteilung der Kompetenzen einigen. Die GA „Bildungsplanung“ in Art. 91b sollte schließlich zum „Aufhänger“ für das Scheitern der Kommission werden: nachdem man sich zunächst darauf geeinigt hatte, auch hier alles „beim alten“ zu lassen, forderten die Länder überraschend in den letzten Tagen vor der abschließenden Kommissionssitzung am 17. Dezember die komplette Abschaffung dieser Gemeinschaftsaufgabe und ihre Übertragung an die Länder. Dies hätte den völligen Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik bedeutet, was dieser nicht akzeptierte.

Das Politikfeld „Bildung“ war aber bei weitem nicht das einzige, in dem keine Einigung zu Stande kam. Ebenso problematisch war die Frage des Artikels 23 GG, der die Berücksichtigung von Länderinteressen im Bereich der Europäischen Integration regelt. So bestimmt Absatz VI dieses Artikels, dass die Rechte der Bundesrepublik von einem „vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder“ wahrgenommen werden sollen, sofern bei einer Frage auf europäischer Ebene im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder berührt sind. Aber auch darüber hinaus betrachtete die Bundesregierung die Notwendigkeit, sich in vielen Fragen der europäischen Politik stets intensiv mit den Ländern abstimmen zu müssen, als im höchsten Maße ineffektiv. Sie strebte daher eine Änderung des Artikels 23 GG an, was wiederum von den Ländern unisono abgelehnt wurde (FR, 9.10.2004). Eine weitgehende Einigung gab es nur darüber, dass die Länder sich künftig an Strafzahlungen, die aufgrund von Verstößen gegen EU-Bestimmungen fällig werden (Stichwort: Stabilitätspakt), beteiligen wollten (SZ, 10.12.2004).

Dennoch hätten die gefundenen Kompromisse nach Ansicht der Kommissionsvorsitzenden zu einer erkennbaren Reduzierung der Zustimmungsgesetze geführt: statt gegenwärtig knapp 60 Prozent wäre der Bundesrat nach den genannten Verfassungsänderungen nur noch in gut 30 Prozent der Fälle zustimmungsberechtigt gewesen. Unklar bleibt, inwieweit das nicht nur die genannten Kompetenzverlagerungen, sondern auch eine vom Bund gewünschte Änderung des Artikels 84 GG zur Bindung gehabt hätte. Danach sollten nur noch die Teile eines Gesetzes zustimmungspflichtig sein, die Länderbelange direkt betreffen. In jedem Fall ist es den Ländern gegen den heftigen Widerstand des Bundes gelungen, eine Regelung durchzusetzen, nach denen Gesetze dann zustimmungspflichtig werden, „wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen“ (Art. 104a IIIa neu). Damit hätten die Länder allen von ihnen als eigene Angelegenheiten ausgeführten Bundesgesetze die Zustimmung verweigern können, wenn diese zu finanziellen Mehrbelastungen führen würden. So nachvollziehbar diese Regelung aus Sicht der Länder auch ist, bleibt doch unklar, wie die Zahl der Zustimmungsgesetze nach dieser Neuregelung auf 30 – 40 Prozent hätte sinken sollen (vgl. in diesem Sinne auch Schmidt-Jorzic, 2005, S. 10). Genau

das aber war eine der wesentlichen Zielsetzung der Föderalismuskommission: die Verringerung der Zahl der Zustimmungsgesetze.

III. Das Ergebnis: erfolgreich gescheitert?

Wie gezeigt, konnte in vielen, wenn auch nicht in allen, Konfliktfeldern eine Einigung erzielt werden. Woran ist die Reform des bundesdeutschen Föderalismus dann aber doch – zumindest vorläufig – gescheitert? War es der „Parteienstreit“, der sich wieder einmal wie ein Deckmantel über den deutschen Föderalismus legte? War es der Egoismus von Bund und Ländern, der eine Gesamtlösung verhinderte? Oder waren es gar „nur“ verhandlungstechnische Fehlleistungen, die zu diesem von kaum jemandem noch erwarteten Scheitern führte? Und – welche Folgen hat dieses Ergebnis oder besser, diese „Nicht-Entscheidung“?

Darauf, dass die Parteilpolitik die letztlich entscheidende Rolle beim Ende der Kommission gespielt hat, deutet zunächst einmal die Äußerung Münteferings hin, es seien die CDU/CSU-geführten Länder gewesen, die mit ihrer unachgiebigen Haltung zu den Kompetenzen im Bildungsbereich das Scheitern zu verantworten hätten (Das Parlament, 20.12.2004). Vice versa warf Stoiber der SPD vor, sie sei nicht bereit gewesen, den Bildungsbereich zu entflechten (SZ, 17.12.2004). Auch der CDU-Ministerpräsident Dieter Althaus sah vor allem in den „Spitzen der SPD und Grünen“ bzw. der rot-grünen Bundesregierung die Hauptschuldigen (SZ, 18.12.2004). Schon hier stellt sich allerdings die Frage, ob eine CDU-geführte Bundesregierung sich „ihren“ Ländern in dieser Frage tatsächlich entgegenkommender gezeigt hätte. Die Kritik an der Haltung der Bundesregierung im Bildungsstreit wurde bezeichnenderweise auch von einzelnen SPD-Länderregierungschefs unterstützt. So machte NRW-Ministerpräsident Peer Steinbrück (SPD) die harte Linie von Bundesbildungsministerin Edelgard Buhman (SPD) für das Scheitern mitverantwortlich. Auch der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck (SPD) sah den Bund in der Mitverantwortung (SZ, 18.12.2004). Andererseits erklärte Brandenburgs Ministerpräsident Matthias Platzeck (SPD), sein Land sowie die sozialdemokratisch geführten Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein hätten mit der Beibehaltung eines Mitspracherechts des Bundes bei Hochschulzulassung und Bildung leben können. Es deutet also durchaus einiges darauf hin, dass es sich hier um einen föderalen Konflikt handelte, der nur parteilpolitisch „übertüncht“ wurde. Daran haben freilich nicht nur die Politiker in Berlin und den Landeshauptstädten Schuld, die jedes mediale Aufmerksamkeitsversprechende Scheitern nur zu gern dem parteilpolitischen Gegner in die Schuhe schieben. Auch die Medien selbst spielen dieses Spiel meist zu gern mit, ohne sich die Mühe zu machen, hinter die Kulissen zu schauen. Die „Süddeutsche Zeitung“ identifizierte denn auch sogleich den hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch als „Täter“ (SZ, 18.12.2004). Allerdings sind auch differenziertere Betrachtungen auszumachen, die darauf schließen lassen, dass es – was wohl auch kaum wahrscheinlich sein dürfte – weniger ein einzelner Punkt war, der das ganze zum Scheitern gebracht hat. Vielmehr hat es wohl daran gelegen, dass das gesamte Verhandlungspaket nicht ausgewogen genug ge-

schnürt war, sprich, dass die Kompensationen des Bundes für die Länder diesen insgesamt nicht ausreichend erschienen seien (FAZ, 18.12.2004). Dafür spricht auch die Äußerung Stoibers, dass „alles mit allem zusammen hängt“ (Das Parlament, 20.12.2004). Offenbar behagte auch anderen Unionspolitikern die Darstellung nicht, allein die Nicht-Einigung in der Bildungspolitik sei die Ursache für das Scheitern. Eckhardt Rehberg, CDU-Chef in Mecklenburg-Vorpommern, meinte sogleich, ein „unterschiedliches Staatsverständnis der beteiligten Parteien“ als Begründung heranziehen zu müssen: während die CDU für eine Stärkung des Föderalismus sei, würde die SPD eine „zentralstaatliche Ordnung“ schaffen wollen (FAZ, 18.12.2004).

In jedem Fall lässt sich der „schwarze Peter“ wohl nicht so eindeutig der Parteilpolitik zuschieben, wie dies die ersten Medienberichte suggerierten. Vielmehr dürften, wie so oft, handfeste Länderinteressen für das Scheitern der Verhandlungen zumindest mitverantwortlich gewesen sein. Den Beteiligten, jedenfalls den Verhandlungsführern Stoiber und Müntefering lässt sich zumindest kein offensichtlicher Fehler in der Verhandlungsführung nachweisen: es ist ihnen gelungen, in weiten Teilen der strittigen Fragen Kompromisse herbeizuführen. Ob sie hätten erkennen müssen, dass das Gesamtpaket nicht für alle Beteiligten akzeptabel war, oder ob sie gegenüber dem offenbar von einigen „Länderfürsten“ in letzter Minute aufgestellten Junktum zwischen den bis dato erreichten Ergebnissen und neuen Forderungen in der Bildungspolitik machtlos waren, muss letztlich offen bleiben.

„Cui bono?“, fragt der Kriminalist, wenn er einen Täter finden will: „Wem nützt es?“ Wer also profitiert vom Scheitern der Kommission, für wen ist sie „erfolgreich gescheitert“? Oder gibt es gar keine Gewinner und nur Verlierer? Zunächst einmal sei ein Schreckgespenst in die Mottenkiste verbannt, in die es gehört: das Gespenst der „Reformblockade“. Nicht nur in den Medien, auch in der Wissenschaft ist immer wieder davon zu lesen, die gegenwärtige Struktur des Beteiligungsföderalismus würde Reformen verhindern. Auch die so häufig zitierte Stoibersche Formel von der Föderalismusreform als „Mutter aller Reformen“ suggeriert, dass eine erfolgreiche Föderalismusreform quasi die Voraussetzung für weitere Reformen ist. Gerade bei ihm als führendem Vertreter der Unions-Fronte im Bundesrat verwundert eine solche Einschätzung aber: haben doch die CDU/CSU-geführten Länder durchaus tatkräftig, und ihrem Sinne auch sehr „zum Guten“, an den großen Reformen der letzten Jahre von der Gesundheitspolitik über die Hartz-Gesetze bis zur Zuwanderung mitgewirkt. Nun mag man durchaus zu recht sagen, eine Veränderung der föderalen Strukturen, insbesondere im Bereich der Zustimmungspflichtigkeit, hätte diese Maßnahmenpakete unter Umständen beschleunigt, „leichter möglich“ (Kühne, 2005, S. 3) gemacht. Aber verhindert, „blockiert“ wurden sie nicht, es sei denn, man versteht „Blockade“ nicht als entgültige „Verhinderung von Vorhaben“ (Schmidt-Jorzig, 2005, S. 6) sondern nur als dessen zeitweise Verzögerung. Ergo: Reformen sind möglich, wie bisher, so auch in Zukunft!

Ein ganz anderes, damit aber in der Bewertung gern vermischtes Problem ist die Zuordnung von Verantwortung. In der Tat führt die Beteiligung der Opposition über ihre Landesregierungen im Bundesrat (bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen) dazu, dass für den Bürger häufig nicht mehr ersichtlich ist, wem er es nun eigentlich

zu verdanken hat, dass er zehn Euro pro Quartal für einen Arztbesuch ausgeben muss: der Bundesregierung? der Opposition? oder gar beiden? Diese Begleiterscheinung vor allem der Beteiligung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung ist wirklich bedenklich und führt, wenn auch nicht zum Täter, so doch zum ersten Opfer der gescheiterten Reform: den (Wahl-)Bürgern, die weniger und weniger wissen, wenn sie denn nun bei den nächsten Wahlen die Rote Karte für seine Politik zeigen sollen.

Das zweite Opfer ist auch schnell ausgemacht: die Landtage. Der Prozentsatz ihres originären Gesetzgebungsausbaus wird weiterhin gering bleiben und sie werden sich zunehmend Fragen nach dem Sinn ihrer Existenz als Landesparlamentarier stellen müssen.

Aber wenn nützt das Scheitern der Kommission? Am ehesten wohl noch der gegenwärtigen Opposition, kann sie doch weiterhin über den Bundesrat die Politik der Bundesregierung beeinflussen, zumindest aber den Bundesrat als Forum für ihre Positionierung nutzen. Auch wenn es ihr gelingt, im Herbst 2006 die Macht in Berlin zu übernehmen, wird sie sich in einer deutlich besseren Position befinden, als die rot-grüne Koalition: vor allem aufgrund der mittlerweile fast überall auf fünf Jahre verlängerten Legislaturperioden der Landtage würde sie noch über einen längeren Zeitraum mit einer komfortablen eigenen Mehrheit im Bundesrat arbeiten können.

Gleichwohl zeigt der geplante neue Anlauf zur Föderalismusreform, dass CDU und CSU diesen Aussichten nicht trauen und ebenso wie die SPD dazu bereit zu sein scheinen, sich auf den bislang noch strittigen Feldern zu einigen. Man wird gespannt sein dürfen, ob die Akteure dieses Mal nicht wieder der Mut verlässt und wir noch vor 2006 eine erfolgreiche Reform des Föderalismus erleben werden.

Literatur

Das Parlament, 20.10.2003; 1.12.2003; 15.12.2003; 20.12.2004.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 2.10.2004, 18.12.2004.

Frankfurter Rundschau (FR), 1.10.2004, 9.10.2004.

Kühne, Hartmut, 2005, Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern?, in: APuZ B 13-14, S. 3-5.

Manow, Philipp/Burkhardt, Simone, 2005, Legislative Autolimitation under Divided Government: Evidence from the German Case, 1976-2002. MPIfG Discussion Paper 04/11, http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp04-11.pdf.

Kommission von Bundestags und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission), 2004, Vorschlag der Vorsitzenden Arbeitsunterlage 0104 – neu –, unveröff. Manuskript.

Scharpf, Fritz W., 1994, Optionen des Föderalismus in Deutschland, Frankfurt/M. 1994.

Schmidt-Jorzig, Edzard, 2005, Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: APuZ B 13-14, S. 6-12.

Süddeutsche Zeitung (SZ), 13.12.2004, 10.12.2004, 17.12.2004, 18.12.2004.

Thomas Fischer

Fit für Europa? Der deutsche Bundesstaat unter dem Reformdruck der EU-Integration

1. Die Europäisierung des deutschen Bundesstaates

Alleine die letzten Wochen haben wieder umfangreiches Anschauungsmaterial dafür geliefert, wie sehr der europäische Gesetzgeber inzwischen den bundesstaatlichen Alltag in Deutschland prägt. Da schieben sich Bund, Länder und Kommunen gegenseitig die Verantwortung für die unzureichende Umsetzung der EU-Feinstaubrichtlinie zu (Der Spiegel, 14.04.2005: 78-94). Da mahnen Umweltminister Jürgen Trittin und Verbraucherschutzministerin Renate Künast an, dass die Einführung des Herkunftslandprinzips durch die Dienstleistungsrichtlinie in ihrer ursprünglichen geplanten Form deutsche Umwelt- und Gesundheitsstandards unterlaufen würde (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.03.2005: 24). Gleichzeitig fordert WDR-Intendant Fritz Pleitgen dazu auf, den in die Rundfunkzuständigkeit der Länder fallenden Bereich audiovisueller Medien aus eben dieser Dienstleistungsrichtlinie auszuklammern (WDR-Pressemeldung, 15.03.2005). Als drittes Beispiel sei hier das Feld der Inneren Sicherheit angeführt. Vor dem Hintergrund der seit den Anschlägen des 11. September 2001 intensivierten EU-Bemühungen um die Schaffung eines gemeinsamen „Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ ist eine heftige Kontroverse zwischen Bundesinnenminister Otto Schily und seinen Länderkollegen um die Erweiterung der Befugnisse des Bundeskriminalamtes bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus entbrannt (Große Hüttmann 2005a: 10-17).

All diese Begebenheiten sollen zweierlei verdeutlichen: Erstens hat die politische und ökonomische Integration im Rahmen der Europäischen Union inzwischen einen Grad an Regeldensichte erreicht, der kaum ein staatliches Aufgabefeld unberührt lässt (Schmidt 1999: 385-394). Zweitens ist die EU-Gesetzgebung aber durch eine Rechtssetzungspraxis gekennzeichnet, die quer zur föderalen Kompetenzordnung des Grundgesetzes liegt. Statt systematisch nach Sachmaterien zu unterscheiden, regeln europäische Rechtsakte häufig punktuelle Einzelfragen (Große Hüttmann 2004: 207), die in die Verantwortung von Bundes- und Landesgesetzgeber fallen und damit innerstaatlich ein möglichst klares Aufgabenprofil sowie möglichst reibungslos funktionierende Abstimmungsmechanismen zwischen beiden Ebenen erfordern.

Genau diesen Anforderungen einer rasch voranschreitenden Europäisierung von Politikfeldern hinken die institutionellen Strukturen der föderalen Ordnung der Bundesrepublik aber nach wie vor hinterher (Sturm/Pehle 2001: 76-98). Noch immer leiden die deutschen Bemühungen um eine Steigerung der Europafähigkeit des bundesstaatlichen Systems darunter, dass die politischen Akteure sich bei entsprechenden Reformvorhaben vorwiegend an den traditionellen Mustern innerstaatlicher Machtverteilung orientieren (Sturm 2004: 383). Hinzu tritt noch das Problem einer bislang immer nur „nachholenden Europäisierung“: die deutsche Politik reagiert regelmäßig erst dann, wenn – bedingt durch integrationspolitische Vertiefungs- und