

Module 1-13 der Hartz-Kommission - Vorschläge und Umsetzung, in: Jann, Werner/Günther Schmid (Hrsg.) 2004: Eins zu Eins. Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin, S. 92-106.

Niejahr, Elisabeth: Der Kombi-Hohn, in: Die Zeit, Nr. 2, 05. 01. 2006, S. 3.

Rudzio, Kolja: Schröders Schicksal, in: Die Zeit, Nr. 37, 08. 09. 2005, S. 29.

Scherl, Herman 2003: Die Vorschläge der Hartz-Kommission und deren Umsetzung. Eine Zwischenbilanz, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 29, Heft 3, S. 216-236.

SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: <http://dip.bundestag.de/btd/15/012/1501204.pdf>
Stand: 25. 10. 2005.

Statistik der BfA, <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html>,
Stand: 15. 02. 2006.

Viering, Jonas: Rechenkunststücke mit Hartz IV, in: Süddeutsche Zeitung, 29./30. Oktober 2005, S. 8.

Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/Lebenslagen%20in%20Deutschland_Bericht.pdf, Stand: 01. 02. 2006.

Sven Leunig

Der Reform zweiter Versuch – Föderalismusdebatte und Bundesrat im Zeichen der Großen Koalition

1. Neue Mehrheiten, neue Chancen?

Im Herbst 2005 haben die Deutschen einen neuen Bundestag gewählt, aus dem, nach einer dem überraschenden Wahlergebnis geschuldeten Verzögerung, auch eine neue Regierung hervorging. Zum ersten Mal seit 36 Jahren wird die Bundesrepublik wieder von einer Großen Koalition regiert. Wenngleich von den Beteiligten nicht gerade als „Liebesheirat“, sondern stets als „Vernunftheirat“ bezeichnet, verbinden sich mit ihr doch auch große Hoffnungen, aus einer seit Jahren als Stagnation empfundenen Situation herauszukommen. Denn einer der Gründe, wenn nicht der Grund für diese Stagnation war das Auseinanderfallen der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat. Während der Bundestag von 1998 bis 2005 von einer rot-grünen Koalition beherrscht wurde, verfügten die Länder mit einer CDU- bzw. CDU/FDP-Regierung bereits seit Oktober 1999 über eine relative, seit März 2003 sogar über eine absolute Mehrheit im Bundesrat. Da diese in vielen Fällen – zumindest dann, wenn keine intervenierenden Landesinteressen vorlagen – bei wichtigen Gesetzen, Positionen ihrer Bundesparteien vertraten, sah sich die Bundesregierung gezwungen, immer häufiger in Verhandlungen mit der Bundestagsopposition einzutreten. Das verhinderte zwar nur wenige Gesetze (14 von 400)¹, verzögerte aber einige wesentliche (z.B. das Zuwanderungsgesetz), und führte zumindest dazu, dass die Opposition aus CDU und FDP ihre Handschrift in einer ganzen Reihe wichtiger Gesetzesprojekte (Gesundheitsreform 2003, Hartz-Gesetze 2004) wiederfand. Das Problem lag also weniger in einer Verhinderung von Reformen oder gar einer „Totalblockade“ seitens des Bundesrates. Vielmehr ging es darum, dass es der CDU/FDP-Opposition über das *Blockadepotenzial* des Bundesrates in mehr oder minder großem Ausmaß gelang, die ursprünglichen Positionen der Regierungsmehrheit bei wichtigen Gesetzen zu verändern. Zumindest ist aber zu konstatieren, dass das Vorhandensein dieser Blockademacht die Bundesregierung zu einer Anpassung ihrer Gesetzesinitiativen an mögliche Gegenpositionen der Opposition bereits vor deren Einbringung in den Gesetzgebungsprozess gebracht hat (legislative Autolimitation, vgl. dazu ausführlich für den Zeitraum bis 2002 *Burkhardt/Manow*, i. E.).

Gleichwohl ist die These von der „Reformblockade“ durch den „oppositionellen Bundesrat“ zumindest bei einem wesentlichen Projekt der vergangenen Legislaturperiode nicht von der Hand zu weisen: der Föderalismusreform. Diese scheiterte, darüber sind sich die Kommentatoren einig, zumindest auch an den divergierenden Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat (vgl. *Leunig*, 2006).

1 Vgl. <http://dip.bundestag.de/gesta/15/StatistischerÜberblick.pdf>.

Diese Situation scheint sich mit Bildung der Großen Koalition wesentlich verändert zu haben: sie verfügte bei ihrer Konstituierung über eine knappe Mehrheit von 36 Stimmen im Bundesrat. Eine Mehrheit, die sie nach den Wahlen in Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz im März diesen Jahres sogar auf 44 Stimmen ausbauen konnte. Damit könnten nicht nur die Chancen auf die Realisierung von Gesetzen im Bundesrat erheblich gestiegen sein. Auch und gerade die Föderalismusreform dürfte nunmehr auf einem guten Wege sein.

Es stellen sich nun mehrere Fragen: bestätigt die augenscheinlich erfolgreiche Reaktivierung der Föderalismusreform um die Jahreswende 2005/06 tatsächlich die These, ihr erstes Scheitern sei mehr auf parteipolitische Gegensätze als auf föderale Grundsatzkonflikte zurückzuführen gewesen? Oder haben sich zwischen Dezember 2004 und März 2006 (auch) andere, zum Beispiel inhaltliche Veränderungen bei diesem Reformprojekt ergeben, die einen Erfolg nunmehr wahrscheinlich erscheinen lassen? Zur Beantwortung dieser Frage wird insbesondere ein Vergleich zwischen den in der gescheiterten Reform 2004 vorgesehenen Verfassungsänderungen und den im „zweiten Anlauf“ geplanten Maßnahmen vorgenommen. In diesem Zusammenhang und darüber hinaus soll aber auch ein Blick auf die generellen Abhängigkeiten und Potenziale der Großen Koalition im Zusammenhang mit gegenwärtigen und zu erwartenden Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat geworfen werden.

II. Rückblick und Bestandsaufnahme: Die Föderalismusreform zwischen Dezember 2004 und März 2006

Am 17. Dezember 2004 erklärten zwei sichtlich enttäuschte Vorsitzende der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (KOMBO)“, allgemein auch als „Föderalismuskommission“ bekannt, das vorläufige Scheitern der Föderalismusreform. Dabei war Franz Müntefering, damals noch SPD-Chef und Fraktionsvorsitzender seiner Partei im Bundestag, und Edmund Stoiber, CSU-Vorsitzender und bayerischer Ministerpräsident, wohl kaum mangelndes Engagement vorzuwerfen gewesen. Beide hatten sich sehr bemüht, noch in den letzten Stunden vor der entscheidenden Sitzung der Kommission eine Einigung herbeizuführen. Aber es war ihnen nicht gelungen, die unterschiedlichen Positionen von Bundesregierung, Parteien und Landesregierungen unter einen Hut zu bringen. Das überraschte nicht nur die beiden Protagonisten, sondern ebenso politische Beobachter; war es Stoiber und Müntefering doch noch kurz zuvor gelungen, ein Zwischenergebnis der Verhandlungen zu präsentieren, das als Beschlussgrundlage der Kommission dienen sollte (vgl. *Kommission*, 2004). Dennoch hatten auch sie in diesem Papier schon etliche Punkte als „weiterhin strittig“ offen lassen müssen – ein Menetekel, wie sich schließlich zeigen sollte.

Hauptstreitpunkt, so jedenfalls die öffentliche Wahrnehmung, war die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Schul- und Hochschulpolitik, genauer: die Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ in Art. 91b GG (vgl. *Lhotzka/Höffken/Ketelhut*, 2005, S. 42). Nachdem es zunächst so ausgesehen hatte, als

würden beide Seiten hier eine weitgehende Beibehaltung des Status Quo akzeptieren können, forderten einige CDU-regierte Länder in letzter Minute noch eine Streichung dieser Gemeinschaftsaufgabe und einen praktisch völligen Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik. Dies konnte und wollte die Bundestagsmehrheit ebenso wie einige SPD-regierte Länder nicht akzeptieren, so dass es zum Eklat und zur Nicht-Einigung kam. Bedenkt man, dass es in der Praxis seit der Einführung des Artikels 91b – bis auf die Einrichtung bestimmter Modellprojekte – nie zu einer gemeinsamen Bildungsplanung kam (vgl. *Richter*, 2005, S. 48), mutet die Vorstellung, dass die Kommission tatsächlich allein daran gescheitert sein soll, schon sehr eigenartig an.

Wie bereits an anderer Stelle gezeigt (vgl. *Leinig*, 2006, S. 33), greift auch sonst die auf den ersten Blick verlockende Einordnung dieses Scheiterns als Folge parteipolitischer Kontroversen möglicherweise ebenso so kurz, wie eine Beschränkung auf die (Hoch-)Schulpolitik als allein ausschlaggebenden Konflikt sinnvoll ist. So haben im Nachhinein durchaus auch einige SPD-Länder Kritik an der „unnachgiebigen Haltung“ der damaligen Bundesbildungsministerin *Edelgard Bulmahn* bezüglich der Frage der Bildungsplanung geübt, was eher für einen Bund-Länder-Konflikt unter dem „Deckmantel“ parteipolitischer Kontroversen spricht. Auch machte *Stoiber* mit seiner Formel „Alles hängt mit allem zusammen“ frühzeitig deutlich, dass es womöglich das ganze Paket war, das nicht „ausgewogen genug“ geschmürt gewesen war (vgl. dazu auch *FAZ* vom 18.10.2005).

Insofern durfte man gespannt sein, wie die Akteure bei einem erneuten Anlauf den gordischen Knoten zerschlagen – oder besser: aufknüpfen – würden, der die erste Einigung verhindert hatte. Dass es zu einem erneuten Lösungsversuch kommen würde, war wohl bei allen Beteiligten unstrittig. Unklar war nur, ob man es noch vor der ursprünglich für Herbst 2006 angesetzten Neuwahl des Bundestages schaffen würde. Zumindest die Oppositionsseite hätte ja durchaus ein Interesse an einer Verzögerung haben können, konnte sie nach Lage der Dinge doch begründet darauf hoffen, bei diesen Wahlen die Mehrheit zu erringen. Gelit man von einem parteipolitischen Konflikt als Hauptursache aus, hätte dies durchaus Sinn gemacht: dann wären nämlich die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wieder gleichgerichtet gewesen. Die Frage ist allerdings, ob sich eine unionsgeführte Bundesregierung den Forderungen der – ebenfalls unionsgeführten – Bundesratsmehrheit gegenüber dann aufgeschlossener gezeigt hätte.

Tatsächlich gab es noch Anfang Mai 2005 weitere Gespräche zwischen *Müntefering* und *Stoiber*, um die Reform wieder auf die Tagesordnung zu bringen. Hier soll *Müntefering* den Ländern in der Bildungsfrage bereits weit entgegengekommen sein (vgl. *SPIEGEL* vom 09.05.05), woraufhin einer der Wortführer der CDU-Länderfronde, Hessens Ministerpräsident *Koch*, schon seine Zustimmung signalisierte. Das Ergebnis sollte nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen verkündet werden. Ob eine Wiederbelebung des Projekts unter den damaligen Mehrheitsverhältnissen gelungen wäre, werden wir allerdings nie erfahren. Denn statt den Ablauf der Legislaturperiode abzuwarten, strebte Bundeskanzler *Schröder* nach dem Verlust der letzten rot-grünen Landesregierung am 22. Mai 2005 Neuwahlen an, was die Situation

grundlegend veränderte. Interessant war allerdings, dass es SPD-Chef Müntefering war, der nun keine Realisierungschance mehr für die Reform sah, obwohl die Opposition noch Interesse an einer Neuaufnahme der Gespräche äußerte (vgl. FAZ vom 25. Mai 2005). Dies ist insofern bemerkenswert, als gerade die CDU angesichts der Umfragewerte davon hätte ausgehen können, die Reform nach der Wahl unter für sie deutlich günstigeren Bedingungen wieder aufnehmen zu können. Die SPD, so wurde von Seiten der Opposition gemutmaßt, habe im Zuge des beginnenden Wahlkampfes wohl kein Interesse daran, noch ein gemeinsames Projekt mit der Union durch den Bundestag zu bringen. In jedem Fall kam es während der nächsten Monate zu keinen neuen Gesprächen, die auch wohl, angesichts der zur Verfügung stehenden Zeit, objektiv nicht hätten erfolgreich beendet werden können.

Die Bundestagswahl vom 18. September 2005 zwang dann die beiden großen Parteien, eine Koalition zu bilden. Damit veränderten sich die Einigungsbedingungen tatsächlich, wenn auch anders, als zumindest von Seiten der CDU – und mehr noch der FDP – gewünscht: sollte die Reform jetzt erneut angegangen werden, war immer noch, wie im Dezember 1994, eine Einigung zwischen SPD und CDU notwendig. Verlierer waren dagegen die beiden kleineren Parteien, wenngleich in unterschiedlichem Maße: die Bündnisgrünen einerseits waren nun nicht mehr in der Bundesregierung vertreten und hatten – angesichts ihrer Abwahl aus den Landesregierungen – auch keine Möglichkeit mehr, über den Bundesrat Druck auszuüben. Die FDP hingegen verfehlte zwar ihr Ziel, im Bund mitregieren zu können. Über ihre Beteiligung an immerhin fünf Landesregierungen mit zusammen 26 Stimmen verfügte sie bei der Föderalismusreform, zu der eine Grundgesetzänderung mit einer 2/3-Mehrheit in beiden Häusern nötig sein würde, aber über eine Sperrminorität. Gegen die Stimmen der FDP-mitregierten Länder wäre eine solche 2/3-Mehrheit im Bundesrat nicht zu erreichen gewesen. Diese Position nutzte die FDP auch sogleich aus, in dem sie signalisierte, der Reform nur zuzustimmen, wenn sich die Bundesregierung zugleich zu einer zweiten Stufe der Föderalismusreform bereit erklären würde. In dieser sollten die bis dahin offen gehaltenen Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu geregelt werden (vgl. SZ vom 03.11.2005).

Zunächst stellte sich aber die Frage, wie sich die neue Koalition aus SPD und CDU zur Föderalismusreform positionieren würde. Im Bewusstsein der hohen symbolischen Bedeutung dieser Reform gelang es den Koalitionären überraschend schnell, sich auf die Grundzüge eines Umbaus des Bundesstaates zu einigen. Bereits zu diesem Zeitpunkt war auch klar, dass man um eine generelle Neuregelung der Bundesländer-Finanzbeziehungen über die in der Reform angedachten Maßnahmen nicht herum kommen würde (vgl. FTD vom 07.10.2005).

Die Basis dessen, was dann in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurde, war das Papier von Stoiber und Müntefering aus dem Dezember 2004 einschließlich Vorschlägen, die die seinerzeit noch strittigen Punkte betrafen (vgl. Bundesregierung, o.O., o.J.). Die sich daran anschließenden Gespräche mit der Landesregierung, die nunmehr von dem Berliner Regierenden Bürgermeister Klaus Wowereit für die SPD-Länder und dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers für die CDU/CSU-Seite vertreten wurden, zeigten, dass die Übereinkunft der beiden

Regierungsparteien *allein* keineswegs ausreichend für die Realisierung der Reform waren, was gegen die rein parteipolitische Interpretation des ursprünglichen Scheiterns spricht. Nach dem Wegfall der parteipolitischen Konfrontation trat vielmehr der bis dahin verdeckte föderale Konflikt wieder stärker in den Vordergrund. Zwar kam es bereits Mitte Dezember 2005 zu einer grundsätzlichen Einigung zwischen Bund und Ländern (BM vom 15.12.2005), was darauf hindeutet, dass die notgedrungenen parteipolitische Entspannung zwischen den ursprünglichen Hauptkontrahenten doch sehr zur Entschärfung des Konflikts beigetragen hatte. Gleichwohl übten, wie bereits in der Endphase der Verhandlungen 2004, einige Länder weiterhin Kritik an den geplanten Grundgesetzänderungen (s.u.). Je näher die tatsächliche Einbringung der Vorlage in Bundestag und Bundesrat rückte, um so lauter wurden auch die Stimmen aus Bund und Ländern, die darauf hinwiesen, dass sich natürlich auch während der Gesetzesberatungen noch Änderungen ergeben könnten (so z.B. vom schleswig-holsteinischen Finanzminister Ralf Siegener, SPD, vgl. Die Welt, 18.02.06). Dem wurde zugleich vor allem von Seiten der Befürworter des Kompromisses auf Länderebene, Wowereit und Rüttgers, aber auch seitens der Bundesregierung (Kanzleramtsminister *de Maiziere*) entschieden widersprochen: das Paket, so hieß es unisono, könne nicht mehr aufgeschürt werden, ohne das ganze Projekt zu gefährden (vgl. WELT vom 20.02.06).

Letztlich wurde die Föderalismusreform mit im Großen und Ganzen nur geringfügigen Änderungen gegenüber der Koalitionsvereinbarung am 10. März 2006 in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Inwieweit sich im Laufe dieses Prozesses, der im Frühsommer abgeschlossen sein soll, noch Änderungen ergeben, ist nicht abzusehen, angesichts der zitierten Äußerungen allerdings auch nicht sehr wahrscheinlich.

Während sich vor allem finanzschwache Länder, unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung ihrer Regierungen, gegen einzelne Elemente der Reform aussprachen, war von einer gemeinsamen Front der schwarz-gelb regierten Länder vergleichsweise wenig zu erkennen. Auch durch die Ergebnisse der Landtagswahlen im März 2006 wurde die Position der FDP zwar geschwächt: die FDP verlor mit Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt zwei Regierungsbeteiligungen, so dass die Partei nun nur noch drei Stimmen trägt, könnte sie die Grundgesetzänderung also selbst Sperrminorität 23 Stimmen beträgt, könnte sie die Grundgesetzänderung also selbst dann nicht verhindern, wenn sie ihre Koalitionspartner in allen drei Ländern zu einer Stimmenthaltung bewegen könnte. Andererseits wäre die Bundesregierung, würde sie auf die Stimmen eines Teils dieser „F“-Länder verzichten wollen, dann von der Zustimmung der rot-rot regierten Länder Berlin und Mecklenburg-Vorpommern abhängig. Gerade der Ministerpräsident Mecklenburg-Vorpommerns hatte sich aber in der Vergangenheit immer wieder gegen einzelne Elemente der Reform ausgesprochen, was also unter Umständen doch zu einer Aufschürmung des Pakets führen würde. Insofern reichen die Stimmen der „F“-Länder zwar nicht zu einer Blockade der Reform. Sie bringen aber andererseits das nötige Quantum an Stimmen ein, das ausreichen würden, um das Projekt durch den Bundesrat zu bringen, ohne auf die PDS Rücksicht nehmen zu müssen. Gleichwohl ist die Bundesregierung parteipoli-

tisch betrachtet in einer durchaus komfortableren Situation als vor den März-Wahlen: mit ihren nunmehr 44 Stimmen im Rücken benötigt sie nur noch die Stimmen eines einzigen „F“-Landes, um die notwendige 2/3-Mehrheit zu erzielen.

Als Zwischenergebnis kann jedenfalls festgehalten werden, dass es nicht erst das überraschende Ergebnis der Bundestagswahl mit der sich daran anschließenden Verschiebung der Kräfteverhältnisse war, das die Aufweichung der Fronten im Föderalismuskonflikt bewirkt hat. Die entscheidenden Weichenstellungen waren bereits im Frühjahr 2005 erfolgt, auch noch vor der Neuwahl-Ankündigung Schröders. Und sie sind im Grunde allein auf ein Nachgeben der SPD im Bund gegenüber den Forderungen der Länder zurückzuführen, ein entsprechendes Entgegenkommen der Länder ist dagegen nicht erkennbar.

Im folgenden soll nun untersucht werden, welche Änderungen bzw. Ergänzungen zum ursprünglichen Vorschlag *Stoibers* und *Minteferings* im Koalitionsvertrag vom November 2005 vorgenommen wurden, die es den Ländern ermöglichen, dem erneuten Versuch einer Föderalismusreform zuzustimmen. Angesichts der nach dieser grundsätzlichen Zustimmung einsetzenden Kritik an einzelnen Punkten wird auch zu fragen sein, ob daraufhin im Gesetzentwurf vom März 2006 (vgl. BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006) wesentliche Änderungen gegenüber dem Koalitionsvertrag zu erkennen sind.

III. Vom *Mintefering/Stoiber-Papier* zum *Gesetzentwurf der Koalition*

Hauptstreitpunkt im Dezember 2004 war die *Bildungspolitik* gewesen. Im Ergebnis zieht sich der Bund nun tatsächlich, wie von der Ländermehrheit seinerzeit gewünscht, praktisch völlig aus diesem Politikfeld zurück:

Bereits im Dezember 2004 war man sich darüber einig geworden, die *Förderung des Aus- und Neubaus von Hochschulen* aus dem Katalog der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a I Nr. 1 GG) herauszunehmen. Künftig sollen die Länder selbst den Hochschulbau übernehmen. Die dazu notwendigen Gelder würden ihnen aus dem Bundeshaushalt zugehen. Allerdings konnte man sich erst im Frühjahr 2005 über die Verteilung dieser Gelder auf die Länder grundsätzlich einigen (vgl. FAZ vom 25.05.2005), was im Koalitionsvertrag vom November 2005 in einem neuen Art. 143c II auch festgeschrieben wurde. Danach sollen sich die Beträge, die die Länder erhalten, nach deren Durchschnittsanteil an den Zuwendungen des Bundes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnen. Allerdings versuchten die SPD-Länder diesen Schlüssel im Zuge der Verhandlungen noch zu ändern, mit der Begründung, dieser würde die süddeutschen Länder begünstigen (HamA, 15.02.06). Wie die mit dem Koalitionsvertrag sinnigliche Regelung im Gesetzentwurf zeigt, waren diese Versuche offensichtlich erfolglos.

Die *Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung* (Art. 91b GG) wird laut Koalitionsvertrag ersatzlos gestrichen. Das darüber mögliche Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung wird allerdings beibehalten und um die –

ebenfalls nur überregional mögliche – Zusammenarbeit von Bund und Ländern beim Hochschulbau ergänzt (Art. 91b GG neu). Das heißt, auf diesen Gebieten kann der Bund weiterhin finanziell fördernd tätig werden, sogar, wie es im Anhang heißt, ohne zwingende Beteiligung der Länder. Gleichwohl erhob sich an der Beschränkung auf die Förderung *überregionaler* bedeutsamer Hochschulbauten in einigen finanzschwächeren Ländern – insbesondere Ostdeutschlands – sowie von ostdeutschen Bundespolitikern Kritik, da sie befürchteten, dass einige Länder auch nach der Aufteilung der Bundesmittel für den Hochschulbau auf die Ländergesamtheit nicht in der Lage sein könnten, die notwendigen Bau- und Ausbaumaßnahmen zu finanzieren. Damit würde der Rückstand vor allem der ostdeutschen Länder bei Forschung und Wissenschaft zementiert (Die WELT, 20.02.06). Auch hier konnten sich die Kritiker nicht durchsetzen.

Selbst der Bereich der *Hochschulzulassung* und *-abschlüsse*, der wie bereits im Dezember 2004 geplant, aus der – nunmehr völlig aufgehobenen – Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung übergehen soll, wurde zwar aus der Erforderlichkeitsprüfung des Art. 72 II herausgenommen. In diesem und anderen enumerativ aufgeführten Bereichen (Art. 72 II GG neu) soll der Bund künftig auch dann gesetzgeberisch tätig werden dürfen, wenn dies nicht der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit dient. Zugleich sollen die Länder hier wie an anderer Stelle (s.u.) aber das Recht bekommen, von der Bundesgesetzgebung abweichen zu können (Art. 72 III Nr. 6 GG neu). Die Zuständigkeit für die Teilnahme Deutschlands an internationalen Vergleichsstudien – z.B. dem bekannten PISA-Test – schließlich sollte ursprünglich allein dem Bund überlassen werden (FAZ vom 25.05.2005). Im Ergebnis der Koalitionsgespräche vom November 2005 wurde diese Materie allerdings nicht in die ausschließliche Bundeskompetenz überführt, sondern als neue Gemeinschaftsaufgabe normiert (Art. 91b II GG neu).

Ein weiteres, wenngleich öffentlich auch nicht so sehr wahrgenommenes Gebiet, auf dem es im Dezember 2004 zu keiner Einigung gekommen war, ist die *Umweltpolitik*. Im Verlauf der Frühjahrberatungen war angedacht worden, diesen gegenwärtig auf mehrere Kompetenzarten aufgeteilten Bereich zu konzentrieren und in die Rahmengesetzgebung des Bundes zu überführen. Diese Option fiel allerdings aufgrund der Einigung darüber, die Rahmengesetzgebung in toto abzuschaffen, weg. Hauptstreitpunkt war aber, in wieweit die Länder hier von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften des Bundes würden abweichen dürfen. In diesem Punkt scheint der Regierungswechsel tatsächlich einen positiven Einfluss auf den Einigungsprozess gehabt zu haben, denn nach Ansicht von Unionspolitikern seien es vor allem die Grünen gewesen, die auch unbedeutende Abweichungen nicht zulassen wollten (FAZ vom 25.05.2005).

Nachdem man sich zunächst über den Wegfall der Rahmengesetzgebung geeinigt hatte, wurde im Koalitionsvertrag festgelegt, dass die umweltrelevanten Materien aus diesem Bereich (Art. 75 I Nr. 3 und 4 GG alt) in die konkurrierende Gesetzgebung überführt werden sollen. Selbst hier sollen aber einige Materien, wie zum Beispiel die Landschaftsplanung, laut Begleittext zum Koalitionsvertrag nicht der Bun-

deskompetenz unterliegen. Zugleich wurden die Länder ermächtigt, in den Materien des Umweltrechts – wie bei den Hochschulabschlüssen – abweichende Gesetze zu erlassen. Besonders an den Abweichungsmöglichkeiten der Länder wurde auch nach der Einigung vom 14. Dezember von Seiten des Bundesumwelt- und des Bundeswirtschaftsministers Kritik geübt, da diese Kompetenzen zu den verschiedenartigsten Umweltauflagen für Unternehmen führen und damit deren Wettbewerbsfähigkeit behindern könnten (vgl. TAZ vom 08.02.2006).

Auch nach dem Koalitionskompromiss kontrovers diskutiert blieben die Neuregelungen im *Beamtenrecht*. Hier ist das Staterrecht der Beamten zwar gänzlich in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung übergegangen – mit Ausnahme allerdings der Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsregelungen. Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern fürchten nun, dies könne für die finanzschwachen Länder schwer zu tragende Folgen mit sich bringen, so zum Beispiel das Abwerben der besten Kräfte in finanzstärkere Länder (vgl. MM vom 10.01.2006).

Neben diesen über die Vorlage des Gesetzentwurfs vom 7. März 2006 von einigen Ländern kritisch betrachteten Punkten gab es allerdings auch Kompromisse, die offenbar weitgehend unstrittig sind: dabei ist erstens die *Innere Sicherheit* zu nennen. In diesem Bereich hatte man sich zwar schon im Dezember 2004 weitgehend einigen können. Der Kompromiss war damals aber von den Landesinnenministern heftig kritisiert worden. In Koalitionsvertrag und Gesetzentwurf heißt es nun dazu, der Bund verfüge künftig über die ausschließliche Gesetzgebung für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in den Fällen, „in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht“ (Art. 73 I Nr. 9a GG neu). Diese Gesetze bedürfen zugleich aber der Zustimmung des Bundesrates.

Vergleichsweise unproblematisch war auch die Einigung im Bereich des Europarechts vonstatten gegangen. Hier hatte man schon im Frühjahr 2005 Konsens darüber erzielt, in welchen Fällen der Bund seine Verhandlungsführung in Brüssel an die Länder zu übertragen habe (FAZ vom 25.05.2005). Dies habe dann zu geschehen, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind (Art. 23 VI GG neu).

Schließlich konnte man sich auch im Hinblick auf die Kosten für Sanktionsmaßnahmen der EU über die grundsätzliche Einigung vom Dezember 2004 hinaus auf einen genaueren Verteilungsschlüssel festlegen: sofern diese aus einer Verletzung des Stabilitätspakts resultieren, müssten Bund und Länder die Kosten im Verhältnis 65 zu 35 tragen (Art. 109 V GG neu). 35 Prozent dieses Länderanteils sollen wiederum die Länder solidarisch entsprechend ihrer Einwohnerzahlen tragen, die restlichen 65 Prozent sollen entsprechend dem Verursacherprinzip auf die einzelnen Länder aufgeteilt werden. In ähnlicher Weise werden auch die Lasten anderer Vertretungen von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands auf Bund

und Länder aufgeteilt (Art. 104 a VI GG neu), worauf man sich im Dezember 2004 noch nicht explizit geeinigt hatte.

IV. Das Ergebnis: Die Geburt der „Mutter aller Reformen?“

Der Vergleich der Entwicklung vom *Stoiber/Miintefering*-Papier zum Gesetzentwurf vom März 2006 zeigt, dass die Einigung im Streit um die Föderalismusreform im wesentlichen auf ein Einlenken des Bundes bzw. der SPD zugunsten der CDU/CSU-regierten Länder zurückzuführen ist. Dieses Einlenken ist, auch das konnte gezeigt werden, im wesentlichen keine Folge der Bildung einer Großen Koalition, sondern war in seinen Grundzügen bereits im Mai 2005 erkennbar. Im Ergebnis wird es, sofern die Reform die parlamentarischen Hürden nehmen wird – einmal abgesehen vom Politikfeld „Innere Sicherheit“ – zu einer massiven Kompetenzverlagerung zugunsten der Länder kommen. Selbst die Möglichkeit der abweichenden Gesetzgebung ist eingeschränkt. Wie sich bereits im Dezember 2004 abzeichnete, ist dieser, gegenüber den ursprünglichen Kompromissen deutlich aufgestockte Kompetenzzuwachs der Länder offenbar der Preis gewesen, den der Bund für die Erweiterung seiner Handlungsfreiheit über die Verringerung der Zustimmungsgesetze zahlen musste.

Die Aussichten auf eine Realisierung der Föderalismusreform sind trotz der geäußerten Einzelkritik also gut. Die Protagonisten auf Bundes- wie Landesseite können es sich wohl auch nicht leisten, die Reform ein zweites Mal scheitern zu lassen. Ein solcher Fehlschlag würde vor allem der Bundesregierung und den sie tragenden Parteien zugeschrieben werden und erhebliche Zweifel an deren Fähigkeit zur Durchsetzung von Reformen aufkommen lassen. Denn wenn es eine Regierung nicht einmal in Zeiten eines deutlich entschärften Konflikts zwischen den Volksparteien und bei einer fast 2/3 umfassenden Mehrheit im Bundesrat schafft, eine zentrale Reform gegen den Widerstand der Landesfürsten durchzusetzen, wann dann?

Zweifelhaft bleibt allerdings, ob diese Reform nun tatsächlich zur „Mutter aller Reformen“ wird, das heißt, ob sie vor allem dem Bund mehr Handlungsfreiheit verschafft. Hier ist es vor allem die Einführung neuer Zustimmungserfordernisse, die es fraglich erscheinen lässt, ob sich die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze tatsächlich auf fast die Hälfte reduzieren lässt. Wenn nicht, hinge die Bundesregierung auch weiterhin in vielen Fragen vom „good will“ der Landesregierungen ab.

Unter den Bedingungen einer Großen Koalition dürfte dies zunächst einmal wenig problematisch sein, verfügt diese doch nunmehr mit neun Stimmen über der absoluten Mehrheit über eine ausgesprochen sichere parteipolitische Mehrheit im Bundesrat. Damit, so sollte man meinen, lassen sich doch viele Reformen durchsetzen, sofern sich die Berliner Koalitionäre einig sind. Auch landespolitische Einzelinteressen, wie sie noch Helmut Kohl das Regieren zum Teil recht schwer gemacht hatten (man denke an die Albrecht-Initiative 1988), dürften angesichts dieser Mehrheit auch kein wirkliches Problem sein, könnte man doch durchaus das Ausschere ein-zelner Länder aus dem R-Länder-Block verschmerzen, ohne um die absolute Mehr-

heit fürchten zu müssen. Einzig länderübergreifende Finanzinteressen könnten die Bundesregierung zu größeren Zugeständnissen an die Länderseite nötigen. Allerdings könnte sich die Länderseite nun nicht mehr, wie zum Beispiel noch bei der Steuerreform 1998/99, hinter der Parteipolitik „verstecken“ (vgl. *Renzsch* 2000). Sie müsste vielmehr ihre Forderungen auch öffentlich vertreten, was von den Wählern leicht als „Länderegoismus“ ausgelegt werden könnte. Ob dieser dann der jeweiligen Landesregierung positiv angerechnet werden würde, wäre zumindest ungewiss. Das Entstehen „oppositioneller“ Länder braucht die Bundesregierung jedenfalls nicht zu fürchten, da die kleinen Parteien nie genug Stimmen für eine eigenständige Regierungsbildung bekommen würden. Eher noch könnte es, wenn die Zustimmung für die beiden großen Parteien einmal schwinden sollte, wieder zu mehr „Mischländen“ kommen, also Ländern, an deren Regierung eine der Koalitionsparteien und eine der Oppositionsparteien beteiligt ist. Das wäre zum Beispiel dann denkbar, wenn sich die Wirtschaftsdaten ungünstiger als bisher prognostiziert entwickeln oder – wie zu befürchten – keinen wesentlichen Einfluss auf die Arbeitslosenzahlen haben würden. Dennoch ist hier zumindest mittelfristig aus dem Bundesrat keine wirkliche Gefahr für die Berliner Koalitionäre zu erwarten, zumal nach den Herbstwahlen in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern – abgesehen von den Wahlen zur Bremer Bürgerschaft im Frühjahr 2007 – bis Anfang 2008 keine weiteren Landtagswahlen ins Haus stehen.

Literatur

- Berliner Morgenpost (BM) vom 15.12.2005.
 BT-Drs. 16/813 vom 07.03.2006.
 DER SPIEGEL (SPIEGEL) vom 09.05.2005.
 Financial Times Deutschland (FTD) vom 07.10.2005.
 Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 25.05.2005; 18.10.2005.
 Hamburger Abendblatt (HamA) vom 15.02.2006.
 Münchner Merkur (MM) vom 10.01.2006.
 Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 03.11.2005.
 Die WELT vom 18.02.06, 20.02.2006.
 Bundesregierung (Hrsg.), Koalitionsvertrag, auf: <http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>.
 Burkhardt, Simone/Manow, Philipp (im Erscheinen): Kompromiss und Konflikt im partipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Discussion Paper. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
 Kommission von Bundestags und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission), 2004, Vorschlag der Vorsitzenden Arbeitsunterlage 0104 – neu –, unveröff. Manuskript.
 Leunig, Sven, 2006, Erfolgreich gescheitert? – Bundesrat, Länder und Parteien nach dem vorläufigen Ende der Föderalismuskommission, in: Gellner, Winand/Reichinger, Martin (Hrsg.), Deutschland nach der Bundestagswahl 2005: Fit für die

globalen Aufgaben der erweiterten EU? PIN – Politik im Netz – Jahrbuch 2005, Baden-Baden, S. 27 – 34.

Lhotta, Roland/Höffken, Heinz-Werner/Ketelhut, Jörn, 2005, Von Frörschen, Stimpfen und Tauschgeschäften: Zur Logik des Scheiterns bundesstaatlicher Reformen im Beteiligungsföderalismus am Beispiel von Gesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben, in: Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.), Die unvollendete Föderalismusreform, Reihe: Occasional Paper Nr. 31 des EZFF, Tübingen, S. 15 – 42.

Renzsch, Wolfgang, 2000, Die große Steuerreform 1998/99, Replik auf Reimut Zolnhöfer, in: ZParl 1, S. 187 – 191.

Richter, Ingo, 2005, Das Bildungswesen im Föderalismusstreit, in: Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.), a.a.O., S. 43 – 58.