



Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Am **Freitag**, dem 17. Dezember 2004, soll die elfte und **letzte Sitzung** der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung stattfinden. Auf der Grundlage einer Vorlage, welche die beiden Vorsitzenden der Kommission, Franz Müntefering und Edmund Stoiber, in den letzten Wochen erarbeitet haben, will sie beschließen, welche Vorschläge sie Bundestag und Bundesrat zur Reform unseres föderalen Systems unterbreiten wird.

Mit diesem Auftrag wurde sie vor mehr als einem Jahr, am 16. / 17. Oktober 2003, von den beiden Verfassungsorganen eingesetzt. Damit sollte der **Kritik**, der sich unsere bundesstaatliche Ordnung bereits seit einigen Jahren ausgesetzt sieht, Rechnung getragen werden: Die Länder seien nur schwach mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen ausgestattet (Art. 70 ff. GG). Dafür besäßen sie zwar die primäre Zuständigkeit bei der Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83 GG) und könnten über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mitwirken (Art. 50, 77, 78, 84 Abs. 1, 85 Abs. 1, 105 Abs. 3 GG). Dieser Ausgleichsmechanismus führe jedoch zu einer **Verflechtung** der Entscheidungsebenen, die sich zunehmend gegenseitig blockieren. Ferner führe er zu einer **Exekutivlastigkeit** der bundesstaatlichen Ordnung. Denn die Ausführung der Bundesgesetze und die Mitwirkung im Bundesrat lägen nicht in den Händen der Landesparlamente, sondern der Landesexekutiven (Art. 51 GG). Diese oder ähnliche „strukturelle“ Probleme gebe es auch in anderen Regelungszusammenhängen - bei den sog. Mischfinanzierungstatbeständen (Art. 91a, b, 104a Abs. 4 GG), der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und der die europäische Integration betreffenden Regeln (Art. 23 GG).

Sämtliche Akteure, die in dieser sog. Politikverflechtungs-Falle (Scharpf) sitzen, sind in der Kommission vertreten: Sie besteht aus jeweils sechzehn stimmberechtigten **Mitgliedern** des Bundestages und Bundesrates. Die Bundesregierung und die Landesparlamente sind mit vier bzw. sechs beratenden Mitgliedern vertreten; die kommunalen Spitzenverbände mit drei „ständigen Gästen“. Die Kommission hat zunächst zwei **Arbeitsgruppen** („Gesetzgebungs-kompetenzen und Mitwirkungsrechte“ und „Finanzbeziehungen“) und später sieben **Projektgruppen** („Art. 84 GG/Materielle Zugriffsrechte der Länder/Europa“, „Öffentlicher Dienst/Innere Sicherheit“, „Bildung und Kultur“, „Umwelt- und Verbraucherschutzrecht“, „Regionale Themen“, „Finanzthemen“ sowie „Hauptstadt“) gebildet. Sie wird von zwölf Sachverständigen beraten. Trotzdem war die Suche nach mehrheitsfähigen Reformvorschlägen schwieriger als von vielen erwartet.

Ein Grund dafür ist, dass die bestehende **bundesstaatliche Ordnung** – gerade weil sie so verflochten ist – ein sehr **komplexes System** ist, das nicht an einer Stelle verändert werden kann, ohne dass dies **Folgewirkungen an anderen Stellen** zeitigt. Ändert man z.B. den Art. 104a Abs. 1 GG, wonach grundsätzlich die Länder die bei der Ausführung der Bundesgesetze entstehenden Kosten tragen, dahin gehend, dass der Bund diese Kosten trägt, mag das zwar dem Gedanken „wer bestellt, bezahlt“ entsprechen. Gleichzeitig geht jedoch ein Anreiz für die Länder zum sparsamen Gesetzesvollzug verloren. Den Verlust dieses Anreizes muss man im Blick haben, wenn man gleichzeitig die in den Art. 84 GG niedergelegten Einfluss-

möglichkeiten des Bundes auf das Verwaltungsverfahren und die Behördeneinrichtung der Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen beschneidet. Es liegt auf der Hand, dass die sachgerechte Aufbereitung und Lösung solcher Probleme extrem zeitintensiv und schwierig ist.

Das gilt umso mehr als der **hohe Verflechtungsgrad** der bestehenden bundesstaatlichen Ordnung **keineswegs nur Nachteile** zeitigt, so dass auch aus diesem Grunde Änderungen wohl überlegt sein müssen. So mag z.B. die starke Rolle des Bundesrates zwar häufig einer „unverfälschten“ Umsetzung der politischen Vorstellungen der Bundesregierung und der sie tragenden Bundestagsmehrheit im Wege stehen. Der Zwang zum Kompromiss bietet aber gleichzeitig eine gewisse Gewähr dafür, dass die auf Bundesebene getroffenen gesetzgeberischen Entscheidungen über Regierungswechsel hinaus Bestand haben. Dies ist ein gerade in Regelungsbereichen wie dem Rentenrecht oder dem Steuerrecht nicht zu unterschätzender Vorteil gegenüber stärker zentralisierten Systemen, die, wie z.B. das französische, über diese Art von „checks and balances“ nicht verfügen und damit möglicherweise nur auf kurze Sicht „handlungsfähiger“ erscheinen.

Schließlich bleibt stets - mit den eben geschilderten „technischen“ Problemen eng verwoben und sich zum Teil dahinter verborgend – noch die Frage, wie die durch eine Entflechtung freiwerdenden **Machtpositionen** zu **verteilen** sind. Hier haben Bund und Länder, Regierung und Opposition, Kommunen, Landesparlamente und Landesregierungen, große und kleine, reiche und finanzschwache Länder zum Teil **unterschiedliche Interessen und Vorstellungen**. Während etwa finanzstärkere Länder für mehr „Wettbewerbsföderalismus“ zwischen den Ländern eintreten, betonen finanzschwächere Länder eher die kooperativen und solidarischen Elemente des Föderalismus. Und gemeinsam wehren sie sich gegen Zentralisierungstendenzen des Bundes, indem mehr eigene Gestaltungsmöglichkeiten der Länder bei der Gesetzgebung angestrebt werden, etwa durch die Übertragung bestimmter Materien in die Kompetenz der Länder oder die Schaffung eines Zugriffsrechts der Länder auf bestimmte bislang dem Bund zugewiesene Materien. Zum Teil werden sogar neue Vetorechte des Bundesrates gefordert, etwa bei Bundesgesetzen mit Kostenfolgen für die Länder. Der Bund wiederum ist vorrangig an einer Einschränkung der Zustimmungsrechte des Bundesrates, und zwar ohne Verlust von eigenen Regelungsbefugnissen, teilweise sogar unter Ausweitung seiner bisherigen Regelungsbefugnisse, z.B. im Umweltrecht und der Bildungspolitik, interessiert.

Bereits diese sehr grobe Problemskizze macht verständlich, weshalb trotz grundsätzlicher Einigkeit über die Notwendigkeit einer Entflechtung die Kommission bisher noch keine konkreten Reformvorschläge vorgelegt hat. In welchem Maße ihr das am Freitag gelingen wird, bleibt abzuwarten.

Quellen / weiterführende Hinweise:

- Zur Kommission:
 - o Internet-Seite der Kommission mit Einsetzungsbeschlüssen, Sitzungsprotokollen und Drucksachen (www.bundesrat.de → **Bundesstaatskommission**).
 - o **Kirchhof**, Ferdinand: Ein neuer Ansatz zur Reform des Grundgesetzes, Zu den Bemühungen der Föderalismuskommission um die Erneuerung des Bundesstaates, in: ZG 2004, S. 209 ff.
- Zum Wesen und zur Entwicklung des deutschen Föderalismus:
 - o **Hesse**, Konrad: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
 - o **Lehmbrock**, Gerhard: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfandabhängigkeit und Wandel, Köln 2002.
 - o **Scharpf**, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 ff.

Verfasser: RR z.A. Frank Raue / OAR Olaf Rieß, Fachbereich III