

Le bicamérisme et la représentation des régions et des collectivités locales : le rôle des secondes chambres en Europe

Conférence organisée par le Sénat de la République Française et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en coopération avec l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe

Paris, 21 février 2008

Les modes d'élection aux secondes chambres

Speech by Karsten Behr

(Chair of the Congress Chamber of Regions' Institutional Committee)

(German version only)

Es gilt das gesprochene Wort !

Meine sehr verehrten Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren,

Die Kernfrage des heutigen Seminars lautet: Haben die Länder und Regionen in den jeweiligen zweiten Kammern ein wirksames und angemessenes Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen auf nationalstaatlicher Ebene?

Für den deutschen Bundesrat - die zweite Kammer in der Bundesrepublik Deutschland – kann ich diese Frage im wesentlichen positiv beantworten: Der Bundesrat kann ein wirksames Instrument zur Durchsetzung der Länder-interessen sein, es liegt aber letztlich an den Ländern, was sie daraus machen.

Ich möchte diese Aussage anhand einiger spezifischer Aspekte hinsichtlich Funktion und Verfahren des Bundesrates unterlegen: - Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung und an Europaangelegenheiten, - Zusammensetzung aus Regierungsvertretern der Länder, - disproportionale Repräsentation der Länder und - Vermittlungsausschussverfahren.

1. Die Mitwirkung der Länder an den Angelegenheiten des Bundes

Zunächst brauchen wir Klarheit, in welchen Angelegenheiten der Bundesrat überhaupt beteiligt wird. Ist er ein Organ, das nur in bestimmten Einzelfällen mitwirkt, wenn es um bestimmte, fachlich klar abgrenzbare Länderinteressen geht, oder ist er sozusagen allumfassend beteiligt, die ganze Bandbreite gesamtstaatlichen Handelns übergreifend?

Artikel 50 des deutschen Grundgesetzes bestimmt klar und eindeutig:

„Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit“

Aus dieser Bestimmung lassen sich wichtige Feststellungen ableiten:

- Der Bundesrat ist ein Organ des Bundes
- Die Länder wirken mit, nicht die Kommunen. Deren gesamtstaatliche Interessen werden durch die Länder wahrgenommen.
- Gegenstand der Mitwirkung ist die Bundesgesetzgebung, die Bundesverwaltung und die Gesamtheit der EU Angelegenheiten und schließlich:
- Was immer an sonstigen formellen und informellen Mitwirkungsformen in der Verfassungspraxis der Bundesrepublik bestehen mag, rechtlich wirksam sind allein die Mitwirkungsakte des Bundesrates.

Was den Gegenstand der Mitwirkung des Bundesrates angeht, so ist die Antwort klar: Der Bundesrat hat ein fachlich allumfassendes Mitwirkungsrecht an den Angelegenheiten des Bundes. Alle Bundesgesetze, alle Fragen der Bundesverwaltung und auch alle Europaangelegenheiten sind grundsätzlich der Mitwirkung des Bundesrates zugänglich.

Lassen Sie mich einige aktuelle Stichworte aus der Sitzung des Bundesrats am 15. Februar 2008 zitieren – keine Angst, ich werde nicht alle 71 Tagesordnungspunkte ansprechen –:

So hat der Bundesrat beispielsweise Stellungnahmen verabschiedet zum

- (Bundes-)Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG)
- Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze
- Gesetz zur Ergänzung des Rechts zur Anfechtung der Vaterschaft



- Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes der Opfer von Zwangsheirat und schwerem "Stalking" (Antrag Rheinland-Pfalz)
- Entwurf eines (Bundes-) Gesetzes zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007
- Entwurf eines (Bundes-) Gesetzes zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (Erbschaftsteuerreformgesetz - ErbStRG)
- Entwurf eines (Bundes-)Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Anpassungsgesetz)
- Entwurf eines Gesetzes zu dem Internationalen Übereinkommen von 2001 über die Beschränkung des Einsatzes schädlicher Bewuchsschutzsysteme auf Schiffen (AFS-Gesetz)
- Vierter Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und zur
- Wahl eines Richters des Bundesverfassungsgerichts

Diese kleine Auswahl macht die Bandbreite der umfassenden Beteiligung des Bundesrates deutlich. Es geht zum einen um von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzesentwürfe, es geht um eigene Vorschläge der Länder für Bundesgesetze, um Stellungnahmen zu EU Vorlagen und internationalen Verträgen sowie um Bundespersonal- und Organisationsangelegenheiten.

Ein wenig Wasser muss ich allerdings in den Wein gießen. Umfassendes Mit-wirkungsrecht des Bundestages heißt nicht, dass sich der Bundesrat immer und überall mit seiner Meinung durchsetzt.

Vielmehr ergibt sich aus dem komplexen Kompetenz- und Gesetzgebungs-mechanismus des Grundgesetzes, insbesondere Art. 77 GG, dass die Rechte des Bundesrates insbesondere im Bereich der sogenannten Zustimmungsgesetze eine starke Stellung haben. Solche Gesetze, die nach einer ausdrücklichen Vorschrift im Grundgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, kommen ohne Zu-stimmung des Bundesrates nicht zustande. Diese Gesetze sind zahlenmäßig allerdings eher die Ausnahme.

Bei sog. einfachen oder Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat den Ver-mittlungsausschuss anrufen und damit ein gesondertes Überprüfungsverfahren einleiten. Allerdings kann insoweit der Bundestag bei diesem Gesetzestyp den Bundesrat überstimmen.

Aber auch dieses Recht auf Einspruch ist nicht zu unterschätzen, da es dem Bundesrat ermöglicht wird, seine Argumente in einem formalisierten Schlichtungs-verfahren vorzubringen. Außerdem weiß man in dem paritätisch zwischen Bundestag und Bundesrat zusammengesetzten Vermittlungsausschuß nie, welches Ergebnis am Ende herauskommt.

2. Wer ist im Bundesrat vertreten?

Zur zweiten Frage: Durch welche Organe und Personen sind die Länder im Bundesrat vertreten und entspricht dies eigentlich tradierten Formen der parlamentarischen Repräsentation?

Auch hier darf ich mit einem Blick auf das Grundgesetz beginnen. Es bestimmt in Art. 51 GG ganz eindeutig:

„Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.“ Und schließlich: „Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat“.

Die Stimmenanzahl der Länder im Bundesrat, also letztlich ihr rechtliches und politisches Gewicht bei der Abstimmung, schwankt gemäß Art. 51 Abs. 2 Grundgesetz entsprechend der Einwohnerzahl zwischen mindestens drei und maximal sechs Stimmen. Sie ist also disproportional, begünstigt die einwohner-schwächeren Länder und benachteiligt die einwohnerstarken. Das kleinste Land – Bremen – hat mit 700 000 Einwohnern drei Stimmen, das größte, Nordrhein-Westfalen mit 18 Millionen Einwohnern hat sechs Stimmen.

Insgesamt kann also ein Land mit maximal sechs Regierungsmitgliedern im Bundesrat vertreten sein. Als großes und einwohnerstarkes Land entsendet meine Heimat, Niedersachsen, ebenfalls sechs Mitglieder.

Hinsichtlich des Benennungsverfahrens verweist das Grundgesetz auf das jeweilige Landesrecht. Es schreibt also kein bestimmtes einheitliches Benennungsverfahren vor. So regelt beispielsweise Artikel 29 der Nds. Verfassung:

(1) Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident wird vom Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder ohne Aussprache in geheimer Abstimmung gewählt.

(2) Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident beruft die übrigen Mitglieder der Landesregierung und bestimmt ein Mitglied, das sie oder ihn vertritt.

(3) Die Landesregierung bedarf zur Amtsübernahme der Bestätigung durch den Landtag.

Die Benennung der Bundesratsmitglieder erfolgt anschließend durch einen entsprechenden Organisationsbeschluss der Landesregierung. Normalerweise werden die Bundesratsvertreter eines Landes sofort zu Beginn einer Landes-legislaturperiode benannt, damit sie unverzüglich ihre

Funktion im Bundesrat aufnehmen können. Das hat dann auch den angenehmen Nebeneffekt, dass der Bund für die Kosten der Tätigkeit als Bundesratsmitglied aufkommt.

Wenn also ein Land bis zu sechs Bundesratsvertreter benennen kann, so ergibt sich automatisch die Frage der Bündelung des Abstimmungsverhaltens. Das Grund-gesetz beugt einer Zersplitterung der Stimmabgabe mit der Bestimmung vor, dass jedes Land seine Stimmen nur einheitlich abgeben darf. Dies ist nicht nur eine theoretische Verpflichtung. Da es in den Ländern in der Regel Koalitionsregierungen gibt, mag das Abstimmungsverhalten der Bundesratsvertreter schwanken. Im Jahre 2002 hat das Bundesverfassungsgericht ¹ einen entsprechenden Streit um die Stimmabgabe des Landes Brandenburg im Bundesrat aus Anlass der Verab-schiedung des Zuwanderungsgesetzes entschieden. Der Ministerpräsident und der Innenminister dieses Landes hatten bei diesem Gesetz unterschiedlich abgestimmt. Wenn der Grundsatz der einheitlichen Stimmabgabe durch ein Land verletzt wird, ist die Stimmabgabe dieses Landes unwirksam.

Die Ländervertretung im Bundesrat durch Regierungsmitglieder ist, soweit ich es sehe, eine deutsche Besonderheit im Zweikammer-System. Wir haben also kein Senatsmodell etwa wie in Frankreich, Italien, Spanien oder den USA. Woher kommt also dieser deutsche Sonderweg?

Ein Ausflug in die deutsche Geschichte erscheint hilfreich. Bereits der Reichstag des heiligen römischen Reiches deutscher Nation (bis 1806) und der Bundestag des Deutschen Bundes (bis 1866) waren Gesandtenkongresse der deutschen Staaten, also exekutiv besetzte Gremien. Auch für die Weimarer Verfassung war ein Reichsrat vorgesehen, der aus Vertretern der Regierungen der Länder bestand. Im parlamentarischen Rat 1949 fiel – übrigens auf gemeinsamen Vorstoß der CSU und der SPD – ebenfalls die Entscheidung zugunsten der Bundesratslösung – mit Vertretern der Landesregierungen – und gegen die Senatslösung.

Es gibt also eine gewisse historische Vorprägung der Bundesrepublik in der Aus-gestaltung der Zusammensetzung des Bundesrates. Andererseits spiegelt diese Entscheidung nach meinem Eindruck letztlich auch die stark exekutivisch ausge-richtete Mitwirkungspraxis wider, obwohl die meisten Bundesratsvertreter natürlich ein Landtagsmandat haben und damit unmittelbar demokratisch legitimiert sind.

Sie werden mir als Abgeordneten nachsehen, dass ich die Frage der Repräsentation ein wenig anders als die Landesregierungen sehe. Was spräche denn eigentlich dagegen, die Bundesratsmitglieder durch die jeweiligen Landtage wählen zu lassen? Müsste man dann einzelne

¹ 18. Dezember 2002 - 2 BvF 1/02 -

Vertreter an die jeweilige Landtagsopposition abtreten, um dem Proportionalprinzip Rechnung zu tragen? Gäbe es Schwierigkeiten mit dem freien Mandat, das das Landtagsmitglied nur seinem freien Gewissen und nicht unbedingt Weisungen einer Landesregierung unterwirft?

Alle diese Aspekte wären sicherlich auch zugunsten einer Parlamentslösung lösbar.

Aber im Kern geht es wohl darum, dass eine andere Zusammensetzung des Bundesrates Auswirkungen auf das Kräfteparallelogramm zwischen Bundestag und Bundesregierung einerseits sowie Landesparlamenten und Landesregierungen andererseits mit sich gebracht hätte. Das Regieren im föderalen Verbund wäre anders, komplexer, zeitaufwändiger geworden. Das konnte und wollte sich offenbar niemand vorstellen. Die Verfassungsentscheidung ist 1949 für die jetzige Bundesratslösung gefallen und niemand hat bisher, auch nicht im Kontext der deutschen Einheit 1990, eine Revision dieser Grundentscheidung verlangt.

Meine Damen und Herren, wenn ich Ihnen den Mitwirkungsumfang und die Zusammensetzung des Bundesrats aufgezeigt habe, so ist letztlich ein wesentlicher Aspekt zur Beurteilung der Bedeutung des Bundesrates als Instrument der Interessenwahrung der deutschen Länder noch nicht hinreichend geklärt.

3. Warum wirken die Länder überhaupt an Bundesangelegenheiten mit?

Warum wirken die Länder überhaupt an Bundes- und Europaangelegenheiten mit? Sollte nicht der Bund in diesen Sachgebieten ganz autonom ohne Einbindung der Länder allein entscheiden können?

Diese Frage hat diverse rechtliche, verwaltungspraktische und überaus wichtige politische Facetten:

Wir haben zunächst einmal eine klare rechtliche Verschränkung der Interessen der beiden Ebenen:

Mit der Verfassungsentscheidung des deutschen Grundgesetzes nach Art. 20 für den Bundesstaat ist nach deutscher verfassungsrechtlicher Tradition auch die Mitwirkung der Länder an der Gestaltung des Bundesschicksals verbunden.

Zudem ist die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen den Ebenen so angelegt, dass der Schwerpunkt der Gesetzgebung ganz eindeutig auf der Bundesebene liegt. Selbst in denjenigen Bereichen, in denen Bund und Länder quasi in Konkurrenz zueinander stehen – sog. konkurrierende Gesetzgebungskompetenz – hat ganz überwiegend der Bund sein Gesetzgebungsrecht ausgeübt.



Das gilt nahezu für alle in Art. 74 Grundgesetz aufgelisteten Gesetzgebungszuständigkeiten. Vom bürgerlichen Gesetzbuch über die öffentliche Fürsorge hin zum Wettbewerbsrecht oder künstlichen Befruchtung beim Menschen –überall gibt es Bundesgesetze, ob-wohl es sich um Materien der konkurrierenden Gesetzgebung handelt. Da selbst-verständlich in allen diesen Bereichen Länderinteressen tangiert sind, ist eine Be-teiligung der Länder über den Bundesrat zwingend.

Die Dominanz des Bundes wird auch im Bereich der Steuergesetzgebung deutlich. Für die Gemeinschaftssteuern und nahezu alle Länder- (und Gemeinde-) steuern steht die Gesetzgebungsbefugnis dem Bund zu. Lediglich die Steuerertragskom-petenz ist zwischen beiden Ebenen für die Gemeinschaftssteuern aufgeteilt bzw bei den Ländersteuern den Ländern zugewiesen.

Auch für die EU Angelegenheiten ist rechtlich ein Bund-Länderzusammenwirken vorgesehen. Seit der Umsetzung des Maastrichter Vertrages 1992 sind die EU Angelegenheiten in Art. 23 Grundgesetz insoweit gemeinsame Angelegenheiten von Bund und Ländern, als die Mitwirkungsrechte der Länder die innerstaatliche Kompetenzverteilung widerspiegeln.

In verwaltungspraktischer Hinsicht ist Art. 83 Grundgesetz von überragender Bedeutung:

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

Der Bund hat von wenigen Ausnahmen abgesehen – der Auswärtige Dienst, die Bundeswehr, die Bundespolizei, die Bundesagentur für Arbeit – um nur einige besonders bedeutsame Bereiche zu nennen, keinen eigenen Verwaltungsunterbau. Es sind die Länderbehörden, die die Bundesgesetze vollziehen. Es gibt also grundsätzlich keine föderalstaatlichen Behörden auf der Landes-/Kommunalebene.

Und die Formulierung in Art. 83 Grundgesetz „Ausführung als eigene Angelegenheit“ ist eine besondere rechtliche Finesse. Der Gesetzesvollzug der Bundesgesetze ist eine eigenverantwortliche, autonome Aufgabe der Länder. Sie bestimmen die Form des Behördenaufbaus und die Regularien der Verwaltungs-verfahren. Der Bund sichert seinen Einfluss durch eine Rechtsaufsicht, er hat, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keinerlei fachaufsichtsrechtlichen Befugnisse.

Sie werden sich vielleicht fragen, warum ich diesen Aspekt so besonders heraus-stelle. Ist denn die Übernahme von Verwaltungsaufgaben so besonders spannend? Kann man damit reichlich Lorbeeren erwerben? Ist das nicht vielmehr ein mühsames Tagesgeschäft, personalintensiv, fehleranfällig und – bei negativen Entscheidungen zu Lasten der Bürger – letztlich undankbar?

Ich habe damit bereits einige Themen angerissen, die in der aktuellen deutschen Föderalismusreformdiskussion eine große Rolle spielen. Auf einige Details werde ich noch zu sprechen kommen. Aber im Rahmen der Frage der Mitwirkungsobjekte des Bundesrates spielen diese Verwaltungsvollzugsaspekte eine bedeutende Rolle.

- Wenn der Bund weitgehende Gesetzgebungskompetenzen hat, ist die Zuständigkeit für die Verwaltung eine Art Kompensation, ein Akt der Gewaltenteilung.
- Die Herrschaft über die Verwaltung ist ein wichtiges Instrument der Länder-autonomie: Wer über das Personal – allein das Land Niedersachsen hat für seine 8 Millionen Einwohner etwa 220 000 Landesbedienstete - , die Organisations-strukturen und die Finanzmittel für die Ausübung von Verwaltung verfügt, hat alle wichtigen Instrumente regionaler Strukturpolitik in der Hand.
- Und schließlich ist die Herrschaft über die Verwaltung auch ein wichtiges Thema für Good governance. Die Länder können den Vollzug bundes- und landesverwaltungsrechtlicher Aufgaben bündeln, optimieren und in einem ständigen Reformprozess den Anforderungen moderner Regierungskultur anpassen. Das alles schafft enorme Einflussmöglichkeiten bis hin zur kommunalen Ebene.

Diese überaus umfassende rechtliche und verwaltungspraktische Verklammerung zwischen den beiden föderalen Ebenen in Deutschland hat natürlich auch eine besondere politische Bedeutung:

Die politischen Lasten des föderalen Systems werden auf viele Schultern verteilt. Wenn die bundesföderalen Organe und über den Bundesrat alle Länder an den Leitentscheidungen der Bundesrepublik beteiligt werden, werden alle Akteure eingebunden. Das bietet eine Reihe von Vorteilen:

- Es entwickelt sich eine ausgefeilte Mitwirkungskultur, die jedermann Anspruch zumindest auf Präsentation seiner Argumente gibt.
- Die Legitimationsbasis staatlicher Entscheidungen wird verbreitert.
- Wir haben sowohl in der Entwicklung von Politikinhalten und –konzeptionen als auch in der Gesetzgebungsimplementation ein System kommunizierender Röhren in beide Richtungen, sowohl vertikal als auch horizontal.

Im Ergebnis ist das staatliche Institutionengefüge außerordentlich stabil. Da jeder mit jedem vernetzt ist, werden sowohl politische, wirtschaftliche oder auch finanzielle Lasten, die zunächst nur auf den Schultern eines Akteurs liegen, kaskadenförmig weiterverteilt. Das System wirkt wie eine Rückversicherung, in der die Prämien verteilt, aber eben auch die „Schadenssummen“

kollektiv aufgebracht werden, häppchenweise, für jeden entsprechend der individuellen Leistungsfähigkeit.

Neben diesen systembedingten politischen Wirkungsmechanismen hat der Auftritt der Ministerpräsidenten im Bundesrat auch noch einen ganz konkret individuellen Anstrich:

Die Ministerpräsidenten der Länder haben neben ihren Landeshauptstädten zwei zusätzliche nationale politische Bühnen: Sie sind in der Regel in den Bundes-vorständen ihrer jeweiligen Partei vertreten. Und sie haben im Bundesrat eine wirkungsvolle Plattform für die Präsentation ihrer Vorschläge. Darüber hinaus haben sie als Mitglied des Bundesrates Rederecht im Bundestag.

Lassen Sie mich dieses Potential an Einwirkung am Thema Klimawandel deutlich machen. Niedersachsen ist ein Land mit ca. 300 km Küste an der Nordsee. Erheb-liche Teile des Landes wären von einem Anstieg des Meeresspiegels betroffen. Es ist jedem nachvollziehbar, dass viele Menschen an der Küste an allen Fragen, die mit Klima- und Küstenschutz zusammenhängen, ein existenzielles Interesse haben.

Der Ministerpräsident hat das Thema wiederholt auf Landesebene aufgegriffen und sich entsprechend im Landtag positioniert. Er kann insoweit im Rahmen der eigenen Landesgesetzgebungskompetenz alle erforderlichen Maßnahmen treffen – bis hin zur Entwicklung eines Landesenergieeinsparungsprogramms. Soweit es zusätzlich um die Erarbeitung bundespolitischer Positionen zur Klimapolitik geht, hat er sowohl im Bundesrat als auch im Bundestag Gelegenheit, die entsprechende Bundesgesetz-gebung zu beeinflussen. Dies betrifft z.B. gerade auch die finanziellen Aspekte im Rahmen der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe: Küstenschutz. Bund und Länder finanzieren jeweils 50% der notwendigen Investitionen. Auch im Bundesvorstand der CDU kann er sich entsprechend mit bundesweiter Wirkung artikulieren. Und schließlich: Was die europäische Ebene betrifft, so kann der niedersächsische Ministerpräsident als Mitglied im Ausschuss der Regionen interregionale Allianzen mit anderen Küstenregionen aufbauen und die europäische Klimaschutzpolitik beeinflussen. In diesem Zusammenhang darf ich daran erinnern, dass die EU-Politik auf eine Begrenzung des CO₂ Ausstosses setzt. Der Ministerpräsident eines Landes mit einer bedeutenden Automobilindustrie - Niedersachsen hält 20% der VW Aktien – hat also auch insoweit Pflichten und Rechten zur Intervention, um die Interessen des Landes umzusetzen.

Die Geschichte der Bundesrepublik hält einen ganzen Katalog von Fachpolitiken bereit – vom Steinkohlenbergbau, der Kernenergie über die Arbeitsmarkt- und So-zialpolitik bis hin zum Bildungs-, Forschungs- und Kulturbereich, die für die jeweils besonders betroffenen Ministerpräsidenten von erheblicher landespolitischer Be-deutung waren und sind. Eine engagierte



bundespolitische Interessenwahrnehmung ist deshalb absolute politische Notwendigkeit für den Erfolg eines Ministerpräsidenten in seinem Land. Deshalb ist der Alltag eines deutschen Ministerpräsidenten mindestens zu einem Drittel, wenn nicht mehr, von der Betreuung bundespolitischer Themen bestimmt. Die Bedeutung der Bundespolitik können Sie auch daran ermessen, mit welchem Aufwand die deutschen Länder in Berlin ihre Vertretungen ausstatten.

Der Bundesrat bietet für diese Anforderungen aus der Sicht der Ministerpräsidenten der Länder geradezu eine ideale Plattform:

- Die Mehrheitscheck – Funktion

Da der Bundesrat mit Mehrheit entscheidet – die einfache Mehrheit beträgt 35 von 69 Stimmen – , kann man als Land frühzeitig ausloten, mit welchen Verbündeten auf Länderseite man rechnen kann und ob die nötigen Mehrheiten erreichbar sind.

- Die föderale Konsens-Funktion

Im Rahmen der Arbeit des Bundesrats wirken die jeweiligen Bundesministerien an den Ausschussarbeiten mit. Man kann also sehr frühzeitig und ohne große öffentliche Publizität in eine Abstimmung der Positionen zwischen Bund und Ländern einsteigen.

- Die „Eine Hand wäscht die andere“-Funktion

Die monatliche Bundesratstagesordnung enthält in der Regel zwischen 40 und 80 Tagesordnungspunkte unterschiedlicher rechtlicher und politischer Wertigkeit. Es bieten sich also genügend Anlässe, Kompromisse vorzuschlagen, Pakete zu schnüren und allen Beteiligten Erfolgserlebnisse zukommen zu lassen. Eine klassische win-win Situation also. Der Bundesrat arbeitet damit schon vom Stil her unaufgeregt und gelassen, eher House of Lords als House of Commons. Das beruhigt das Klima und ist vorteilhaft für den Blutdruck.

Insgesamt kann ich feststellen: Der Bundesrat steht im deutschen Verfassungs-gefüge an der Nahtstelle der Politik- und Gesetzgebungsverflechtung zwischen Bund und Ländern. Das System war unbestreitbar überaus erfolgreich. Dieser Mitwirkungs-mechanismus hat insbesondere auch in Zeiten außerordentlicher Herausforderungen im Zuge der deutschen Einheit zielgerichtet und effizient arbeiten können.

Gleichwohl sind insbesondere seit der Jahrhundertwende eine Reihe von Fragen aufgeworfen worden, die das föderale Gefüge insgesamt und insbesondere auch die Funktion des Bundesrates betreffen. Mit einigen zentralen Aspekten möchte ich mich abschließend beschäftigen.

4. Ist die Ländermitwirkung im Bundesrat ein Erfolgsmodell oder gibt uns die Mitwirkungspraxis der letzten Jahre Anlass, das Mitwirkungsverfahren grundlegend zu überdenken?



Eine Mängelanalyse der Mitwirkungspraxis könnte sich auf folgende Komplexe konzentrieren:

- Eine Ausuferung des Umfangs der Ländermitwirkung im Bundesrat, auch unter europäischem Blickwinkel – weniger könnte mehr sein;
- Die Verflechtung der Ebenen und die daraus resultierende Schwierigkeit, klare Verantwortlichkeiten zu identifizieren – der Bürger möchte ein Thema mit einem Kopf verbinden, das fällt im jetzigen System schwer;
- Die materiellen Vorgaben für wechselseitiges bundestreues bzw. europatreues Verhalten des Bundes und der Länder – die Kriterien, wann und unter welchen Bedingungen die Ebenen die Interessen der jeweils anderen Seite insbesondere bei Europavorhaben berücksichtigen müssen sind nicht klar.

Die politische Praxis der Bundesrepublik, die seit mindestens 1998 von einer wechselseitigen Blockadewirkung infolge unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat gekennzeichnet war, hat diese Überlegungen voran-getrieben und 2003 zur Einrichtung einer Föderalismusreformkommission geführt.

Es ist ferner nicht überraschend, dass diese Überlegungen auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Deutschland einbezogen haben. Insbesondere für die Medien und auch Teile der Wirtschaft hatte die Verminderung der internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, die daraus resultierenden massiven Arbeitsplatzprobleme und die Überschuldung der öffentlichen Haushalte, auch etwas mit dem nicht optimalen Funktionieren der Institutionen zu tun. Für manche waren die Entscheidungsprozesse zwischen den föderalen Institutionen zu langsam, zu wenig effektiv. Eine Grundsanierung des deutschen Föderalismus wurde für erforderlich gehalten.

Die jetzt eingeleitete Reform ist in zwei Schritten angelegt. Mit einem ersten Gesetzespaket zur Föderalismusreform Teil I aus dem Jahre 2006 werden folgende *Hauptziele der Reform* angestreut:

- Klare Verteilung der Kompetenzen – welche Ebene macht was?
- Transparenz und Klarheit – was kostet die Umsetzung eines Gesetzes Bürger und Wirtschaft?
- Zurechenbarkeit und öffentliche Kontrolle - wer ist für die jeweiligen Maßnahmen politisch verantwortlich und rechenschaftspflichtig?

Für die Arbeit des Bundesrats ergeben sich daraus eine Reihe von Konsequenzen:



- Die Gesetzgebungsbefugnisse werden zwischen Bundes und Länder klarer und übersichtlicher aufgeteilt, die Rahmengesetzgebung wird abgeschafft. Damit wird der Beteiligungsumfang des Bundesrats vermindert.
- Das Gesetzgebungsverfahren durch die beiden Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat soll vereinfacht und abgekürzt werden, indem die Fähigkeit der beiden Organe zur wechselseitigen Blockade verringert wird.
- De Ländern wird Einräumung größere Flexibilität zur Abweichung von Bundesrecht eingeräumt,
- die gemeinsamen Bund-Länder Finanzbeziehungen werden entflochten sowie neue Regeln für Bundesfinanzhilfen eingeführt
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf EU Ebene durch klarere Trennung der Verantwortlichkeiten

Hauptbausteine der Reform

Das Paket enthält drei Elemente:

- o Ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes²,
 - o Das Föderalismusreform - Begleitgesetz³ sowie
 - o Zwei parallele Entschlüsse des Bundestages und des Bundesrates⁴.
- o Das Grundgesetzänderungsgesetz enthält insgesamt 23 Änderungen des Grundgesetzes.*
- o Das Begleitgesetz enthält in 22 Artikel alle neuen Bundesgesetzes sowie Änderungen in bestehenden Bundesgesetzes sowie die Begründungen*
- o Die Entschlüsse enthalten den Inhalt des Annexes 2 der Koalitionsvereinbarung, soweit dieser nicht im Begleitgesetz umgesetzt worden ist.*

Der Bundestag hat die Gesetze am 30 Juni 2006 verabschiedet, der Bundesrat hat am 7 Juli 2006 zugestimmt.

² **“Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes” vom 28 August 2006 (Bundesgesetzblatt 31 August 2006 Teil I 2006 Seite 2034).Das Gesetz ist am 1. September 2006 in Kraft getreten.**

³ **“Föderalismusreform-Begleitgesetz” vom 5.September 2006 (Bundesgesetzblatt vom 11.9.2006 Teil I Seite 2098ff.)**

Art.4 bis 9, 11,13, 20 und 21 treten am 1 Januar 2007 in Kraft. Die anderen Artikel treten am Tag nach der Verkündung in Kraft, also am 12.9.2006. Art. 13 tritt am 31.12.2019 außer Kraft.

⁴ Bundesratsdrucksache 180/06

Nach der Verabschiedung der Föderalismusreform Teil I haben Bund und Länder einen zweiten Reformschritt beschlossen und Ende 2006 eine weitere Föderalismusreformkommission eingerichtet. Als Hauptziele dieses Reformpakets sind zu nennen:

- Die Sanierung der öffentlichen Haushalte, insbesondere durch Einführung von Instrumenten zur Vorbeugung gegen Haushaltskrisen und zur Eindämmung der Neuverschuldungsmöglichkeiten
- Die Bewältigung der Altschuldenlasten der öffentlichen Hände (insgesamt ca. 1,5 Billionen €)
- Wenn möglich, die Beseitigung der unterschiedlichen strukturellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder unter Berücksichtigung eines Wettbewerbsföderalismus.
- Außerdem sollen Maßnahmen der Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung im Bereich der öffentlichen Verwaltung getroffen werden.

Der Bundesrat wirkt an diesem Reformschritt zusammen mit dem Bundestag gleichberechtigt mit. Zwar ist er zunächst nicht als Organ betroffen, es wird auch keine Veränderung der entsprechenden Rechtsvorschriften geben. Allerdings muss der Bundesrat am Ende des Reformprojekts den einzelnen Maßnahmen zustimmen, Da wie im Rahmen der Föderalismusreform I das Grundgesetz in erheblichem Umfang geändert werden wird, bedarf es im Bundesrat einer Zwei-Drittel Mehrheit. Insofern ist also die Konsensfunktion des Bundesrats voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2009 gefordert.

5. Schlussbetrachtung

Gerade die seit 2003 angelaufenen Reformprojekte haben deutlich gemacht, dass die Ländermitwirkung im Bundesrat eine effektive Durchsetzung von elementaren Länderinteressen im bundesstaatlichen Interessenausgleich gewährleistet. Allerdings wird dieser positive Effekt auch dadurch erreicht, dass wir in der Bundesrepublik zur Zeit eine Parallelität der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat haben. In beiden Staatsorganen haben Große Koalitionen Mehrheiten. Dieser Zustand ist jedoch nicht auf Dauer angelegt. Zum einen haben Große Koalitionen in der deutschen Staatspraxis eher einen Ausnahmecharakter, die öffentliche Meinung, aber auch die an den Koalitionen beteiligten Parteien wollen so schnell wie möglich wieder zu „normalen“ Koalitionen zurückkehren. Zum anderen werden aber insbesondere die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat durch die Ergebnisse der jeweiligen Landtagswahlen beeinflusst. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass Landesregierungen, die unter Einbindung kleinerer Parteien die jeweiligen Landtagsmehrheiten sichern, auch in ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat Kompromisse machen müssen. Dies mag mittelfristig die Mehrheitsbeschaffung im Bundesrat insbesondere für große, verfassungsändernde Reformprojekte erschweren und das Abstimmungsverhalten

unberechenbarer machen. Es liegt auf der Hand, dass es nur einen Profiteur gibt, wenn im Bundesrat uneinheitlich und mit wechselnden Mehrheiten abgestimmt werden sollte – den Bund.

Vor diesem Hintergrund will ich meine Ausgangsthese relativieren: Zwar bietet das deutsche Verfassungsrecht mit dem Bundesrat für die Länder ein überaus leistungsfähiges Instrument zur Wahrnehmung ihrer Interessen auf Bundesebene. Je mehr sich allerdings die Länder in ihrem Abstimmungsverhalten aufsplintern sollten, umso geringer wird der föderale Mehrwert des Bundesrats. Die Entwicklung ist nach beiden Seiten offen.

Ich hoffe, ich konnte Ihnen einen Einblick in Aufgaben und Funktion des Deutschen Bundesrates geben und danke sehr herzlich für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit!

ANHANG

Föderalismusreform Teil I 2006

Die wichtigsten Regelungen:

1. Allgemeine Grundsätze zur Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern.

1.1 Allgemeines: Die Gesetzgebung des Bundes wird gestärkt – Zustimmungsrechte des Bundesrates werden in Einspruchsrechte überführt.

Bundesgesetze werden überwiegend als Einspruchsgesetze erlassen. Bei Art. 84 Abs. 1 GG (Behördereinrichtung der Länder, Verwaltungsverfahren) werden die Zustimmungsrechte des Bundesrates durch Abweichungsrechte der Länder ersetzt. So sind in Zukunft Bundesgesetze nur ausnahmsweise zustimmungspflichtig, wenn sie Regelungen über den Behördenaufbau oder das Verwaltungsverfahren enthalten.

1.2 Einfachere Bundesgesetzgebung neue Regelungen hinsichtlich der Erforderlichkeitsklausel

Bisher konnte der Bundestag konkurrierende Bundesgesetze in wichtigen Themenfeldern nur erlassen, *wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.*



Diese Klausel ist damit eine spezielle Subsidiaritätsregel. Die Reform verringert ganz erheblich die Gesetzgebungsmaterien, die in Zukunft dieser Klausel unterliegen⁵.

Die prozessualen Folgewirkungen sind im BundesverfassungsgerichtsG geregelt, Länder können Rechtsschutz gegen die – vereinfachte - Ausübung der Bundesgesetzgebung erlangen, wenn sie zuvor in einem Verfahren vor dem BVerfG ihre Gesetzgebungsbefugnisse geltend gemacht haben.

1.3 Erhebliche Reduzierung der Zustimmungsgesetze des Bundesrates

Der Anteil der Zustimmungsgesetze wird von jetzt ca. 60% auf ca. 35-40% sinken

2. Die Verteilung spezieller Gesetzgebungsbefugnisse zwischen den Ebenen

2.1 Die Befugnisse der Länder auf dem Gebiet der Erziehung und Forschung wird gestärkt – Rahmengesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben werden abgeschafft, Finanzhilfen des Bundes laufen aus, keine neuen Finanzhilfen sind möglich.

Die bisher stark verflochtenen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in diesem Aufgabengebiet werden entzerrt und auf neue Füße gestellt.

Andererseits bekommt der Bund eine neue konkurrierende Gesetzgebung für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse mit Abweichungsbefugnis durch die Länder. Das Hochschulrahmengesetz bleibt als Bundesgesetz bestehen, allerdings können die Länder es ersetzen.

70% der Bundesfinanzhilfen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau werden auf die Länder verteilt (insgesamt knapp 700 Mio €). 30% dieser Mittel werden in den Bereich der überregionalen Forschung investiert. (ca. 300 Mio €)

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz bleibt in Bundeskompetenz.

Die Länderbefugnisse im Bereich der Bildung werden durch das Verbot von allgemeinen Finanzhilfen des Bundes gestärkt (Verbot der goldenen Zügel). Die Bedingungen für

⁵ Siehe Details Art. 72 Abs. 2 GG

Bundesfinanzhilfen sind durch die Bedingung: „eigene Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes“ neu definiert⁶.

Die Gemeinschaftsaufgabe : Bildungsplanung wird ebenfalls beendet, allerdings ersetzt durch eine neue GA, die auf PISA Kriterien ausgerichtet ist ⁷

Die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte der Bundesrepublik in der EU wird auf einen Vertreter der Länder übertragen, soweit ausschließlich Kompetenzen der Länder im Bildungsbereich betroffen sind.

2.2 Die Gesetzgebungsrechte der Länder im Bereich Organisation und öffentlicher Dienst werden gestärkt

Die Kompetenz zur Regelung des öffentlichen Dienstes, der Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter der Länder und Gemeinden wird auf die Länder verlagert.

⁶ Art. 104b GG

(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums
erforderlich sind.

⁷ Art. 91b GG

(1) ¹Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

²Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.



Allerdings behält der Bund einen Kern der Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich, um die Einheitlichkeit im Bundesgebiet zu wahren.

Art. 33 Abs.5 GG wird hinsichtlich der Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes erweitert.

2.3 Klarere Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern - weniger konkurrierende, mehr ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse für die Ebenen

Die Länder bekommen Gesetzgebungskompetenzen zusätzlich in folgenden Bereichen:

- o Versammlungsrecht
- o Strafvollzug
- o Notariat
- o Heimrecht
- o Ladenschluss
- o Gaststätten
- o Spielhallen
- o Messen, Ausstellungen, Märkte
- o Flubereinigung
- o Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr
- o Siedlungswesen- und Heimstättenwesen
- o Sport- und Freizeitlärm
- o Presserecht

Die bestehenden Bundesgesetze in diesen Bereichen bleiben bestehen und können auch nicht durch Landesrecht geändert werden. Allerdings können sie durch neue Ländergesetze überlagert werden.

Der Bund erhält folgende ausschließliche Kompetenzen:

- o Waffen- und Sprengstoffwesen
- o Kriegsfolgenrecht
- o Kernenergie
- o Melde- Ausweiswesen
- o Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung.
- o Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA.
- o Konkurrierende Gesetzgebung im Umweltbereich :
 - o Naturschutz, Landschaftspflege
 - o Wasserhaushalt.



Die Länder können allerdings von Bundesumweltrecht abweichen.

2.4 Die Voraussetzungen der Abweichungsgesetzgebung der Länder

Art. 72 Abs. 3 GG eröffnet den Länder mit der Abweichungsbefugnis ein neues Verfassungsinstrument unter bestimmten Bedingungen⁸. Die Länder können damit in Abweichung vom Bundesrecht eigene Konzepte ausprobieren und die jeweiligen Rechtsgebiete an die sozio-ökonomischen Besonderheiten des Landes anpassen.

Wenn sie abweichen, sind sie allerdings an die verfassungsrechtlichen, europäischen oder internationalen Bindungen der Bundesrepublik in gleicher Weise wie der Bund unterworfen.

Die Abweichung wird des weiteren durch einige “abweichungsresistente” Kernelemente begrenzt.

Abweichende Ländergesetzgebung verhindert nicht neue Bundesgesetzgebung. Diese Bundesgesetze werden bundesweit wirksam und ersetzen abweichende Ländergesetzgebung. Allerdings können die Länder von dieser Bundesgesetzgebung erneut abweichen. Um insoweit einen „Ping-Pong Effekt“ zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung zu vermeiden, treten neue Bundesgesetze erst 6 Monate nach der Verkündung in Kraft. In der Zwischenzeit können die Länder entscheiden, ob sie erneut abweichen wollen oder nicht (Art. 72 Abs 3 Satz 2 GG).

⁸ Art. 72 GG

(3) ¹Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine);
2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);
3. die Bodenverteilung;
4. die Raumordnung;
5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen);
6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

respect to the relations between federal and Länder law, the respective later law has priority.



2.5 Die Abschaffung der Bundesrahmengesetzgebung, Übergangsvorschriften

Die Rahmengesetzgebung wird abgeschafft. Bestehendes Recht bleibt allerdings in Kraft. Der Bund darf kein neues Rahmenrecht erlassen, dagegen können die Länder ihre Gesetzgebung im Rahmen der Bundesgesetzgebung anpassen (Art. 125 b Abs.1 Satz 2 GG).

Das bestehende konkurrierende Bundesrecht im Bereich ua

- o Waffenrecht
- o Kriegsfolgenrecht
- o Kernenergie

wird in ausschließliche Bundesgesetzgebung überführt(Art. 73 Nr. 12,13, 14 GG).

3. Bundesrecht mit Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften

Die Übertragung von Aufgaben und Kosten auf Gemeinden und Gemeindeverbände durch den Bund ist untersagt (Art. 84 Abs 1 Satz 7 GG⁹). Wenn Gemeinden durch Ländergesetze mit dem Vollzug von Aufgaben betraut werden, ist ihr finanzieller Schutz durch die Konnexitätsregeln auf Länderebene gewährleistet.

4. Änderungen in der Finanzverfassung zwischen Bund und Ländern

5.1 Die Voraussetzungen für Bundesfinanzhilfen an die Länder sind restriktiver gefasst worden.

Art. 104b GG regelt die Voraussetzungen für die Bereitstellung von Bundesfinanzhilfen neu. Bestehende Regelungen im Bereich Gemeindeverkehr und Sozialer Wohnungsbau laufen 2006 aus. Übergangsbestimmungen regeln die Ausfinanzierung bis 2019¹⁰.

⁹ Art. 84 GG

(1) ⁷Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

¹⁰ Art. 143c GG

(1) ¹Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des

Der Betrag ist auf 1,335 Mrd. € begrenzt, (§ 3 Entflechtungsgesetz).

5.2 Bundesgesetze mit finanziellen Folgewirkungen zu Lasten der Länder bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (Art. 104 a Abs.4 GG ¹¹)

wenn sie Zahlungen der Länder gegenüber Dritten in Form von Geldleistungen, geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen begründen.

5.3 Stärkung der Finanzverwaltung

Das Reformpaket enthält in Art. 12 und 18 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes einige Bestimmungen zur Stärkung des Bundes im Bereich des Finanzverwaltungsgesetzes sowie der Abgabenordnung.

5.4 Die Länderautonomie im Bereich der Landessteuern ist erweitert worden.

Das Reformwerk enthält eine Erweiterung der Steuergesetzgebungskompetenz der Länder insbesondere im Bereich der Grunderwerbssteuer. Eine grundlegende Neujustierung zwischen den Bundes- und Landeskompetenzen auch im Bereich der Ländersteuern ist damit aber nicht verbunden.

Bundes zu. ²Bis zum 31. Dezember 2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt.

(2) Die Beträge nach Absatz 1 werden auf die Länder bis zum 31. Dezember 2013 wie folgt verteilt:

1. als jährliche Festbeträge, deren Höhe sich nach dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet;
2. jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen.

(3) ¹Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. ²Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die nach Absatz 2 Nr. 2 vorgesehene Zweckbindung der nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel; die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen. ³Die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt II bleiben unberührt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

¹¹ Art. 104a GG

(4) Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.

5.5 Einführung eines "Nationalen Stabilitätspaktes"

Art.109 Abs.5 GG enthält eine Neuregelung in Form eines nationalen Stabilitätspaktes. Damit werden eventuelle Sanktionslasten der EU zu Lasten der Bundesrepublik wegen Verstoßes gegen Art. 104 EWG Vertrag innerstaatlich zwischen Bund und Ländern verteilt. Die Details sind in Art. 14 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes geregelt.

5.6 Einführung von innerstaatlichen Haftungsregeln bei sog. EU Unrecht.

Schließlich enthält das Paket eine neue Haftungsregelung zur Verteilung von Lasten zwischen Bund und Ländern, wenn die EU bei Verstoß gegen EU Normen, insbesondere im Bereich der länderübergreifenden Finanzkorrekturen und der Vertragsverletzungsverfahren, Sanktionen gegen die Bundesrepublik verhängt. Des weiteren sind auch Geldbußen im Bereich des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes in Strasburg erfasst. Die Details sind in Art. 15 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes geregelt.

5. Beteiligung der Länder in EU Angelegenheiten konkretisiert.

Die Beteiligung der Länder im EU Entscheidungsprozess ist spezifiziert worden. Nach Art. 23 Abs. 6 GG können die Mitwirkungsrechte der Länder im EU Ministerrat durch Ländervertreter in den Bereichen Bildung, Kultur und Rundfunk wahrgenommen werden ¹².

6. Verschiedenes

Spezielle Regeln bezüglich der bundesstaatlichen Funktionen in Berlin

Das GG stärkt in Art. 22 die Stellung Berlins, insoweit die Repräsentation des Gesamtstaates betroffen ist¹³.

¹² Art. 23 GG

(6) ¹Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. ²Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

¹³ Art. 22 GG

7. Die nächsten Reformschritte: Föderalismusreform Teil II

Nach der Verabschiedung der Föderalismusreform Teil I haben Bund und Länder einen zweiten Reformschritt beschlossen. Auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22.6.2006 haben sich die MPs insoweit auf die nachfolgenden Themen geeinigt. Die Verhandlungen werden Anfang November 2006 beginnen.

Offene Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2. Föderalismusreformstufe)

1. Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen

- Etablierung eines Frühwarnsystems (z.B. Aufwertung Finanzplanungsrat) zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen,
- Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung (Einführung von Verschuldungsgrenzen und „Schuldenbremsen“), Änderung von Art. 115 und Art. 109 GG zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen,
- Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Kriterien (Anreizsysteme, Sanktionen, Gläubigerbeteiligung an Kosten einer Finanzkrise),
- Strukturunterschiede zwischen den Ländern,
- Vergleichbare Datengrundlagen.

2. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie – (insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG)

3. Aufgabenkritik und Standardsetzung

4. Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung

(1) ¹ Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ist Berlin. ² Die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ist Aufgabe des Bundes. ³ Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.



- Aufgabenentflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung,
- Ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben,
- Einführung von IT-Standards und -Systemen / Vereinfachung länderübergreifender Regelungen.

5. Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung, u.a. Abarbeitung Prüfauftrag für 2008 aus Finanzausgleichsgesetz
6. Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften
7. Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern
8. Bündelung fachpolitischer Leistungen auf einer politischen Ebene und Aus-wirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen
9. Sonstiges

ANLAGE

Konferenz
der Regierungschefs der Länder
am 22. Juni 2006 in Berlin

Vorläufiges Ergebnisprotokoll



Die Regierungschefs der Länder streben folgenden gemeinsamen Beschluss mit der Bundeskanzlerin an:

Nach Verabschiedung der Föderalismusreform „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ in Bundestag und Bundesrat sollen in einem zweiten Reformschritt explizit die Bund-Länder-Finanzbeziehungen den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands, insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik, angepasst werden.

Hierzu werden Vertreter des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung und aller Landesregierungen zügig in die Gespräche über die anliegende offene Themensammlung und das weitere Verfahren der notwendigen Verfassungsänderungen eintreten.

Die Regierungschefs der Länder weisen darauf hin, dass sie vor Aufnahme dieser Gespräche die Thematik in einer Konferenz nach der Sommerpause 2006 behandeln werden.

Protokollerklärung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Das Land Mecklenburg-Vorpommern bekräftigt seine Protokollerklärung zur Konferenz der Regierungschefs der Länder am 14. Dezember 2005, TOP 1.5, die davon ausgeht, dass die bis einschließlich 2019 geltenden Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich und zum Solidarpakt II bei einem weiteren Reformschritt nicht zur Disposition stehen.

Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein schließt sich der vorstehenden Protokollerklärung an.

Es liegt auf der Hand, dass manchen Bundespolitikern die Mitwirkungsrechte des Bundesrates in der Themenvielfalt zu weit gehen. Manche wünschen sich eine stärkere Eingrenzung seiner Rechte und eine bessere Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern.

Jeder Ministerpräsident eines Landes hat neben seinen Landesaufgaben auch die bundespolitischen Implikationen seines Handelns zu bedenken. Er hat mindestens zwei politische Bühnen: Das jeweilige Land und Berlin. Bei seinen Mitwirkungsakten muss er deshalb mindestens drei Wirkungsmechanismen im Auge behalten:

Wie wirkt sich ein Bundesvorhaben auf das Wohlergehen meines Landes aus?

Und welche Kompromisse muss ein Land machen, um seinen bundespolitischen Treue- und Folgepflichten nachzukommen.

Schließlich wird im Rahmen der EU Integration immer wichtiger: Welche Positionierung auf europäischer Ebene liegt im Interesse des Gesamtstaates Bundesrepublik und wie wirkt sich das auf die Landerinteressen aus?

Bei so viel Verknüpfung, Verflechtung, von manchen auch als Vermischung und Vermengung gekennzeichneten Beziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland ist klar, dass ohne ein ziemlich ausgefeiltes Bund-Länder Zusammenwirkungssystem eine zielgerichtete, effiziente Wahrnehmung deutscher föderaler und partikularer Interessen nicht möglich ist.

