

Marcus Funk

Föderalismusreform in Deutschland

Magisterarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2005 GRIN Verlag
ISBN: 9783638422550

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/44710>

Marcus Funk

Föderalismusreform in Deutschland

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

Technische Universität Dresden
Philosophische Fakultät / Institut für Politikwissenschaft

Magisterarbeit im Hauptfach Politikwissenschaft
zur Erlangung des akademischen Grades
MAGISTER ARTIUM

Thema:

Föderalismusreform in Deutschland

Vorgelegt von:

Marcus Funk

Vorgelegt am: 18.07.2005

Nebenfächer: Rechtswissenschaft

Neuere und Neueste Geschichte

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
II.	Theoretische Grundlagen der Föderalismusdiskussion.....	8
1.	Rechtfertigung des deutschen Föderalismus	8
2.	Entwicklungsdynamik föderalistischer Systeme.....	11
a.	Faktoren der (De-)Zentralisierung	11
b.	Politikverflechtung und kooperativer Föderalismus	14
c.	Die Theorie des dynamischen Föderalismus.....	17
III.	Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland	19
1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	19
2.	Funktionsweise und Strukturen	21
a.	Gesetzgebungskompetenzen	21
b.	Finanzordnung.....	26
c.	Mitwirkungsrechte des Bundesrates.....	33
3.	Die Unitarisierung des deutschen Föderalismus	34
a.	Die Unitarisierungstendenzen bis 1969.....	36
b.	Die Große Finanzreform 1969 und die Intensivierung der Kooperation ...	40
IV.	Die bundesstaatliche Ordnung in der Reformdiskussion	45
1.	Der Einsetzungsbeschluss der Bundesstaatskommission als Defizitanalyse .	45
a.	Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit und die Effizienz staatlichen Handelns.....	45
b.	Transparenz und Zuordnung politischer Verantwortung	46
2.	Die Position der politischen Akteure	47
a.	Die Position des Bundes.....	49
(1)	Gesetzgebungskompetenzen	50
(2)	Finanzordnung.....	52
b.	Die Position der Länder.....	53
(1)	Gesetzgebungskompetenzen	54
(2)	Finanzordnung.....	56
3.	Beiträge der Sachverständigen	57
a.	Gesetzgebungskompetenzen	57

(1)	Vorschläge zur Gestaltung der konkurrierenden Gesetzgebung und einer Aufteilung der Gesetzgebungsmaterien	58
(2)	Die Idee einer Auffanggesetzgebung mit Zugriffsrecht der Länder ..	61
(3)	Experimentier- und Öffnungsklauseln	65
(4)	Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung	67
b.	Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes	69
(1)	Zustimmungsgesetze und zustimmungspflichtige Verordnungen	69
(2)	Abstimmungsmodus im Bundesrat	71
c.	Finanzordnung.....	73
(1)	Steuerautonomie der Gebietskörperschaften.....	73
(2)	Mitfinanzierung von Landesaufgaben durch den Bund	77
(3)	Kostenfolgen von Bundesgesetzen.....	80
4.	Zusammenfassung und Kategorisierung der Reformvorschläge	84
a.	Wettbewerbsorientierte Positionen	85
b.	Positionen der Flexibilisierung.....	87
V.	Die (Teil-)Ergebnisse der Bundesstaatskommission: Möglichkeiten und Grenzen einer Reform des deutschen Bundesstaats	89
1.	Die Konsenspositionen.....	89
a.	Mitwirkungsrechte des Bundesrates.....	89
b.	Gesetzgebungskompetenzen	91
c.	Finanzordnung.....	93
2.	Einordnung und Interpretation der Ergebnisse.....	95
VI.	Fazit.....	102
VII.	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	107

I. Einleitung

Als die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“¹ im November 2003 ihre Arbeit aufnahm, wurde von vielen ein „Zeitfenster für Reformen“² oder auch „window of opportunity“³ gesehen. In diesem Zeitfenster schienen die wesentlichen Akteure angesichts eines größer werdenden Problemdrucks ausreichend kompromissbereit. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber sprach sogar von der „Mutter aller Reformen“, und wollte so nicht nur die Dringlichkeit einer Föderalismusreform unterstreichen, sondern auch ihre Bedeutung für die generelle Reformfähigkeit der Bundesrepublik. So bezeichnete auch Hans-Olaf Henkel das Vorhaben als „Reform der Reformfähigkeit“ und konnte damit auch einflussreiche Ministerpräsidenten, wie Peer Steinbrück und Erwin Teufel auf seiner Seite wissen.

Die Chancen, die Bundesstaatskommission einen Erfolg werden zu lassen, schienen zu Anfang also gar nicht so schlecht. Zumal ein weiterer Faktor hinzugerechnet werden muss: Die Ziele der Kommissionsarbeit klangen zwar sehr umfassend, von der konkreten Tagesordnung wurden die wesentlichen – und strittigsten – Themen einfach ausgeklammert: Bundesfinanzausgleich und Neugliederung des Bundesgebiets.

Erste kritische Worte konnte man bereits zum Anfang der Beratungen vernehmen. Die Bereitschaft, diese Worte auch ernsthaft wahrzunehmen war freilich sehr gering ausgeprägt. In den einleitenden Worten seiner Stellungnahme für die Kommissions-sitzung am 12. Dezember 2003 zeigte der Sachverständige Hans Meyer das Grundproblem auf. Er konstatierte zwar bei Politikern, den Ministerien und auch in der Wissenschaft die generelle Übereinstimmung in der Diagnose, und auch die Auswahl „von mehr oder auch etwas weniger erfolgversprechenden Medikamenten“⁴ sei meist kein Problem - vor der Einnahme der bitteren Pille allerdings scheuten die Akteure oft genug zurück und begnügten sich mit einem „Mittel in homöopathischen Dosen oder gar einem Placebo.“⁵

¹ Im folgenden nur kurz Bundesstaatskommission

² Kühne: Föderalismusreform, S. 5

³ Scharpf.: Stellungnahme, Komm. Drucksache 0007, S. 5

⁴ Meyer: Wozu braucht man und wie kommt man zu einer sinnvollen Bundesstaatsreform? Komm. Drucksache 0012, S. 1

⁵ Ders., S. 1

Dass selbst diese relativ pessimistische Sicht von der Wirklichkeit noch übertroffen werden sollte, hat dagegen keiner vorausgesehen. Die Erfolgsaussichten der Bundesstaatskommission schwankten während der 13-monatigen Beratungen teilweise sehr stark, was nach der Meinung einiger Beobachter an den wechselnden Aussichten der politischen Akteure auf Übernahme oder Beibehaltung der Regierungsmacht auf Bundesebene lag. Solange diese Aussichten noch wechselten, bestand zumindest die Hoffnung auf eine Einigung – und sei es im „homöopathischen“ Bereich. Auch nach dem Scheitern der Bundesstaatskommission am 17. Dezember 2004 bestand diese Hoffnung weiter, wurde doch „hinter den Kulissen“ weiter verhandelt, zumindest was die Fortsetzung der Bemühen um eine Föderalismusreform angeht.

Am dem 22. Mai 2005, dem Wahlsonntag in Nordrhein-Westfalen, hatten sich selbst diese mageren Aussichten erst einmal in Luft aufgelöst. Mit der Ankündigung des SPD-Vorsitzenden Franz Müntefering und des Bundeskanzlers Gerhard Schröder, für den Herbst 2005 Neuwahlen auf Bundesebene anzustreben, bestand für keine der beteiligten politischen Akteure mehr ein ausreichendes Interesse daran, eine Entflechtung der bundesstaatlichen Ebenen in Angriff zu nehmen. Es gab zu diesem Zeitpunkt kaum jemanden, der nicht von einem Wahlsieg der Union im Bund bei diesen Neuwahlen ausging.⁶ Das Kalkül dabei war ganz einfach: Wenn diese Prognose gestimmt hätte, wären in Bundestag und Bundesrat über mindestens drei, vielleicht sogar vier Jahre kaum gefährdete gleichgerichtete unionsgeführte Mehrheiten vertreten gewesen. Genug Zeit also, um - ohne die Notwendigkeit einer informellen Großen Koalition - eigene Politiken umzusetzen, und wenig Gelegenheit, eine Bundesratsopposition fürchten zu müssen. Eventuell noch vorhandene „Konsensreserven“⁷ wären unter diesen Umständen schnell aufgebraucht gewesen.

Für die im Moment mehrheitlich unionsregierten Bundesländer sieht die Lage ähnlich aus. Im Vorfeld dieser Wahlen ist die Bereitschaft für eine – die Länder stärkende – Föderalismusreform eher gering ausgeprägt, insbesondere da es für einige Ministerpräsidenten darum geht, ein Regierungsamt auf Bundesebene zu übernehmen und sich damit für diese Akteure auch die Perspektive auf der Konfliktebene

⁶ Bei aller noch herrschenden Unsicherheit darüber, wie der Bundespräsident entscheidet, wirkt doch schon die Vermutung der beteiligten Akteure, dass es Neuwahlen geben wird, entsprechend.

⁷ Czada: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, S. 41

‘Bund vs. Länder’ hin zum Bund verschiebt. Selbst bei denjenigen Unions-Ministerpräsidenten, die nicht auf einen Posten in Berlin spekulieren, dürfte die Vorfreude auf eine unionsgeführte Bundesregierung die Aussicht auf eine Stärkung der Länderautonomie überlagern. Schließlich wäre mit dem Ziel, die Zustimmungsrechte des Bundesrates zu beschneiden, auch der Verlust der bundespolitischen Bühne für die Landespolitiker verbunden – eine Aussicht, die vor allem denjenigen missfallen dürfte, die für die Richtung Berlin abwandernden Ministerpräsidenten nachrücken.

Auch für die SPD war die Aussicht auf eine Föderalismusreform, wie sie sich in den verschiedenen Vorschlägen abzeichnet und auch im Einsetzungsbeschluss von Bundestag und Bundesrat angedeutet wird, kaum dem Status quo vorzuziehen. Zwar sah sie sich im Fall eines Wahlsiegs der Union für die nächsten drei Jahren ohnehin nicht in der Lage, wichtige Reformvorhaben einer unionsgeführten Bundesregierung blockieren zu können, aber zumindest hätte sie diese Chance nicht auch langfristig verloren. Bei einer zukünftigen Reformpolitik, die angesichts einer mehr als angespannten Haushaltslage nichts mehr zu verteilen hat, sondern weitere Einschnitte für den einzelnen Bürger mit sich bringen wird, sind die Wahlen in den Bundesländern immer in der Gefahr, zu Abstimmungen über die Bundesregierung zu werden.⁸ Die SPD hätte also zumindest wieder die Chance gehabt, über die Zurückeroberung der Bundesländer mehr Einfluss auf den Bundesrat und damit auf die Politik der Bundesregierung zu gewinnen. Würde aber der Einfluss des Bundesrates mit einer Föderalismusreform beschnitten, wäre es erheblich schwerer für die Bundesopposition gewesen, den Bundesrat als parteipolitisches Blockadeinstrument zu gebrauchen. Schlimmer wäre diese Konstellation für eine potentielle Opposition noch, wenn sich nach den drei, oder vier Jahren mit gleichgerichteten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erste Erfolge einer Reformpolitik eingestellt hätten. Eine Übernahme der Regierungsmacht im Bund wäre damit noch unwahrscheinlicher geworden und gleichzeitig wären die Einflussmöglichkeiten über den Bundesrat nicht mehr vorhanden gewesen.

Wie die Chancen einer Wiederaufnahme der Verhandlungen nach der Bundestagswahl am 18. September 2005 nun wirklich stehen, ist derzeit kaum abzusehen. Aber

⁸ zu diesem Trend siehe: Decker / von Blumenthal: Die bundspolitische Durchdringung der Landtagswahlen, S. 144ff.; vgl. Lehbruch: Parteienwettbewerb, S. 183 ff.

eines steht wohl fest: Sollten sich die Beteiligten noch mal zusammenraufen können, wird als erstes die Tagesordnung einer neuen Bundesstaatskommission überarbeitet werden müssen. Will man die Gelegenheit wirklich nutzen, müssen wesentlich anspruchsvollere und konkretere Ziele ins Auge gefasst werden, als dies beim ersten Versuch der Fall war. Selbst wenn mit einer Großen Koalition auf Bundesebene ein potentieller Reformblockierer entfallen sollte, bleibt abzuwarten, wie sich die Ministerpräsidenten verhalten werden.

Alles in allem also keine guten Voraussetzungen für einen weiteren Versuch, die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland zu modernisieren. Das Scheitern der Bundesstaatskommission hat nicht nur gezeigt, wie schwierig es angesichts so vieler Variablen ist, überhaupt den Versuch einer Reform des deutschen Föderalismus in Angriff zu nehmen. Es eröffnet sich hier auch die Möglichkeit anhand einer vergleichenden Darstellung der verschiedenen Reformoptionen in Form der Positionen aus Politik und Wissenschaft und den Teilergebnissen der Bundesstaatskommission abzuschätzen, welche Reform überhaupt möglich gewesen wäre. Bevor man also das Scheitern der Bundesstaatskommission allzu laut beklagt, ist sinnvollerweise danach zu fragen, ob die Realisierung der zum Ende hin vorhandenen Konsenspositionen eine wirkliche Verbesserung der derzeitigen Lage erbracht hätten.

An Vorschlägen für eine modernisierte bundesstaatliche Ordnung mangelte es dabei nicht: Neben den Positionen des Bundes und der Länder gab es noch die Stellungnahmen und verschiedenen Beiträge der an der Bundesstaatskommission beratend teilnehmenden wissenschaftlichen Sachverständigen. Zudem gab es von allen möglichen anderen Seiten aus Politik und Gesellschaft mehr oder weniger weitreichende Vorschläge für eine Neugestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern. Die vielen Vorschläge lassen sich grob in das Spektrum zwischen der Befürwortung eines Wettbewerbsföderalismus, oder, wie er auch genannt wird, Gestaltungsföderalismus auf der einen Seite und der Befürwortung einer moderaten Anpassung des bisherigen System des kooperativen, oder auch solidarischen Föderalismus an die gewandelten Herausforderungen der Gegenwart auf der anderen Seite einordnen.

Anhand der Darstellung einer relevanten Auswahl aus diesem Pool an Reformvorschlägen ist zu erkennen, welche Reformoptionen den Akteuren zur Verfügung stan-

den, und welche davon wiederum als Konsenspositionen ihren Weg in den Vorwurf der beiden Vorsitzenden Müntefering und Stoiber fanden.

Wäre mit der Realisierung dieses Reformentwurfs das anspruchsvolle Ziel der Bundesstaatskommission erreicht worden? Wären also Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der bundesstaatlichen Ebenen, die Effizienz staatlichen Handelns verbessert und die Zuordnung politischer Verantwortung transparenter gestaltet worden? Oder wäre das Ergebnis eine bloße Scheinreform gewesen, welche die Tradition der Politikverflechtung in leicht modifizierter Form fortgeführt hätte?

Die Fragestellung fügt sich ein in die seit Jahrzehnten diskutierte Frage nach dem eigentlichen Charakter des deutschen Föderalismusmodells. Auch hier findet sich immer wieder die Konfrontation zwischen denen, die mit der herrschenden, seit den fünfziger Jahren immer wieder intensivierten Kooperation den Föderalismus selbst in Frage gestellt sehen, und denen, die in dieser Form des bundesstaatlichen Miteinanders den eigentlichen Grund für die erfolgreich bewiesene Fähigkeit zu sozialem Ausgleich, zu Integration und politisch-gesellschaftlicher Identifikation, mithin zu gesamtstaatlicher Solidarität sehen.⁹

Eine vergleichende Darstellung der Reformoptionen für den deutschen Föderalismus und des hierbei vorhandenen Potentials an Konsensfähigkeit kann in diesem größeren Zusammenhang zeigen, ob sich der deutsche Bundesstaat tatsächlich in der vielbeschworenen „Politikverflechtungsfalle“ befindet, oder sich der Föderalismus lediglich von seiner „dynamischen“ Seite zeigt, und die notwendigen Reformen mittels inkrementeller Anpassungsprozesse vollzieht.

Die Politikverflechtungstheorie einerseits und die Theorie des dynamischen Föderalismus andererseits bilden die beiden Pole eines Spektrums, in das die Reformvorschläge der an der Bundesstaatskommission beteiligten Akteure aus Politik und Wissenschaft eingeordnet werden sollen. Diese beiden hier herangezogenen und näher betrachteten Theorien knüpfen zwar beide an ökonomische Theorie des Föderalismus an, richten ihre Aufmerksamkeit aber in zwei unterschiedliche Richtungen. Die Autoren der Politikverflechtungstheorie, Scharpf, Schnabel und Reissert, sehen in der Organisation einer föderativen Ordnung die wesentliche Variabel für die Hand-

⁹ Pilz: Das bundesstaatliche Finanzsystem, S. 10