

## **Die Föderalismusreform**

von *Kai Werner*, Universität Freiburg

Der Artikel soll einen Überblick über wichtige Änderungen des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform 2006 geben und examensrelevante Probleme im Zusammenhang mit den betroffenen Vorschriften beleuchten.

### **I. Ziel der Föderalismusreform**

Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland leidet seit langem an langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen und einer übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern. Durch die gängige Staatspraxis, dass Bundesgesetze gem. Art. 84 Abs. 2 GG bereits dann zustimmungsbedürftig sind, wenn auch nur eine einzige Vorschrift das Verwaltungsverfahren betrifft, war die Zahl der Zustimmungsgesetze deutlich gestiegen. So war aus der als Ausnahme zum Einspruchsgesetz konzipierten Regelung der Normalfall geworden. Auf der anderen Seite wurden die Kompetenzen der Länder immer weiter zurückgedrängt, der Bund machte von seinem Gesetzgebungsrecht ausdehnend Gebrauch. Die Reform soll nun die Politik handlungsfähiger machen, indem die Blockademöglichkeit des Bundestages abgebaut wird. Dazu wird die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze verringert. Im Gegenzug bekommen die Länder zusätzliche Gesetzgebungskompetenzen. Dadurch können klarere Verantwortlichkeiten geschaffen werden, Bund und

Länder werden in Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit gestärkt. Die Entflechtung der Zuständigkeiten und die damit verbundene Eigenständigkeit von Bund und Ländern wirkt zudem insgesamt entlastend für die öffentlichen Haushalte<sup>1</sup>. Durch eine Neuregelung der Außenvertretung kann auch die Europatauglichkeit des Grundgesetzes gestärkt werden.

## **II. Die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung**

Im weiten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit der Bund nicht von seiner Zuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Dies konnte er bis 1994 nur, wenn einer der Katalogtatbestände des Art. 74 GG gegeben war und nach Art. 72 Abs. 2 GG das „Bedürfnis“ einer bundeseinheitlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse bestand. Wann ein solches Bedürfnis existierte, lag allein im – gerichtlicher Kontrolle nicht zugänglichen – Ermessen des Bundesgesetzgebers.

Die Verfassungsreform 1994 hat die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG massiv verschärft. Anstatt eines „Bedürfnisses“ war nun ein „Erfordernis“ Voraussetzung einer bundeseinheitlichen Regelung. Dabei steht dem Bundesgesetzgeber im Gegensatz zur alten Fassung kein Beurteilungsspielraum mehr zu. Zudem werden die Begriffe äußerst eng ausgelegt. Die Lebensverhältnisse müssen sich in „erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben“, die Rechtseinheit ist erst bei „drohender Rechtszersplitterung mit problematischen, im Bundes- wie Länderinteresse nicht hinnehmbaren Folgen“ berührt, und bei der Wirtschaftseinheit geht es um die „Erhaltung der

---

<sup>1</sup> BT Drucksache 16/ 813, S. 23.

Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes der Bundesrepublik“<sup>2</sup>. Problematisch an der Regelung von 1994 war, dass nach der Übergangsvorschrift des Art. 125a GG altes Bundesrecht fortbestand, bis durch Bundesgesetz den Ländern ausdrücklich die Kompetenz zur Neuregelung gegeben wurde. Da niemand gerne Macht abgibt, erfolgte eine solche Kompetenzübertragung per Gesetz praktisch nie. Stattdessen nahm der Bund an diesen Gesetzen kleinere, unwesentliche Änderungen vor, nur umfassende politische Neukonzeptionen waren ihm verwehrt<sup>3</sup>. Diese hätten durch die Länder erfolgen müssen, weshalb der Bundesgesetzgeber im Rahmen seines Ermessens ein Bedürfnis nach einer solchen Neukonzeption regelmäßig verneinte. Eine Einschränkung dieses Ermessens wäre nach dem Prinzip bund- und länderfreundlichen Verhaltens zwar denkbar gewesen, im Ergebnis blieb die Kompetenz aber beim Bund.

Die Neuregelung sieht nun in Art. 72 Abs. 3 GG eine Abweichungskompetenz der Länder ohne das Erfordernis eines ermächtigenden Bundesgesetzes vor. Danach können die Länder von einer Bundesregelung abweichen. Als Ausnahme vom Grundsatz des Art. 31 („Bundesrecht bricht Landesrecht“) gilt dann das jeweils spätere Gesetz, hat also eine Art „Anwendungsvorrang“. Um Rechtsunsicherheit für den Bürger und unnötige Vermögensdispositionen zu vermeiden, ist eine Frist von sechs Monaten eingeführt, nach der die Bundesgesetze erst in Kraft treten, so dass die Länder einen gewissen Zeitraum haben, um wiederum eine eigene, abweichende Regelung zu treffen. Diese zum Teil als „Ping-Pong-Spiel“ bezeichnete Lösung erscheint besonders im Hinblick auf parteipolitische Konflikte außerhalb einer Großen Koalition zweifelhaft. Oppositionsgeführte Länder könnten allein aus wahltaktischen Gründen gezwungen sein, eigene, abweichende Regelungen zu erlassen.

Als besonders erwähnenswert erscheint schließlich die Änderung des zuvor sehr weit<sup>4</sup> und als Auffangtatbestand ausgelegten Art. 74 I Nr. 11

---

<sup>2</sup> Hain/ Uecker, Jura 2006, 48 m.w.N..

<sup>3</sup> BVerfG NJW 2005, 493.

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 4, 7ff..

„Recht der Wirtschaft“. Der Ladenschluss und das Gaststättenrecht sind hier ausdrücklich ausgenommen, was neue Regelungen durch die Länder erwarten lässt. Den Fortbestand des alten Rechts regelt Art. 125a Abs. 1 GG. Anders als in Art. 125a Abs. 2 bedarf es hier keines Bundesgesetzes zur Kompetenzübertragung – die Länder können das alte Bundesrecht einfach ersetzen.

### **III. Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder gem. Art. 84 GG**

Art. 84 Abs. 1 GG wurde komplett neu gefasst. Die Regelung weist Parallelen zu der Änderung des Art. 72 Abs. 3 GG auf und verweist auch auf den neugeregelten Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG. Somit können auch hier die Länder abweichende Regelungen treffen. Im Gegenzug bedürfen nach der Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG wesentlich weniger Gesetze einer Zustimmung des Bundesrates. Als Übergangsregelung dient der neue Art. 125b II GG.

Art. 84 Abs.1 Satz 6 GG lässt sich nur mit einem Blick auf das Konnexitätsprinzip erklären. Nun müssen die Länder den Gemeinden Aufgaben zuweisen, was im Gegenzug auch eine Finanzierung zur Folge hat. Dieser Last unterlag der Bund bisher nicht.

### **IV. Feststellungsverfahren nach Art. 93 Abs. 2 GG**

Wie bereits angesprochen, bedurfte es bisher gem. Art. 72 Abs. 4 bzw. Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG eines Bundesgesetzes, um nicht mehr bestehende Bundeskompetenzen den Ländern zu übertragen. Um künftig Streitigkeiten hinsichtlich der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zu vermeiden, wurde im Rahmen der Föderalismusreform ein sog. Feststellungsverfahren in Art. 93 Abs. 2 GG normiert.

Artikel 93 Abs. 2 GG ermöglicht dem Bundesrat, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes, eine Entscheidung des Bundes-

verfassungsgerichts darüber zu beantragen, ob im Falle des Art. 72 Abs. 4 GG die Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung nach Art. 72 Abs. 2 nicht mehr besteht oder Bundesrecht in den Fällen des Artikels 125a Abs. 2 Satz 1 GG (wegen der 1994 erfolgten Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG) nicht mehr erlassen werden könnte. Eine solche Feststellungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ersetzt nach Satz 2 ein Landesrecht ermöglichendes Bundesgesetz. Satz 3 legt die speziellen Voraussetzungen für Anträge nach Satz 1 fest. Danach muss eine Vorlage im Bundestag erfolglos geblieben oder es muss ein Jahr über sie nicht Beschluss gefasst worden sein. Antragsteller muss dabei nicht Urheber der Gescheiterten Gesetzesvorlage sein.<sup>5</sup> Näheres regeln §§ 13 Nr. 6 b, 97 BVerfGG.

## **V. Abschließende Betrachtung**

Bei ersten Gesetzen kommen bereits Unstimmigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit auf (so z.B. beim "Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung", nachzulesen in der FAZ vom 24. Oktober 2006). Hier bleibt es spannend zu beobachten, wie umfassend der Bundespräsident seine Kontrollfunktion wahrnehmen wird und wie stark das Bundesverfassungsgericht intervenieren wird. Durch die Föderalismusreform haben sich viele examensrelevante Vorschriften wesentlich geändert. Das Verständnis der Neuregelung ist somit Grundvoraussetzung für jeden Juristen. Erste Zeitschriften veröffentlichen bereits gute Artikel, aber auch die Anwendung in der Fallpraxis sollte nicht außer Acht gelassen werden. Wir würden uns freuen, insoweit zum Problembewusstsein beigetragen zu haben.

---

<sup>5</sup> BT Drucksache 16/ 813, S. 17f..