



Föderalismusreform

Am 30.06.2006 wurde die Föderalismusreform im Bundestag verabschiedet und am 07.07.2006 folgte die erforderliche Zustimmung des Bundesrates. Es handelt sich bislang lediglich um eine Teil-Reform, denn mit den Bund-Ländern-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) wurde der wichtigste und zugleich wohl schwierigste Bereich der Föderalismusreform zunächst nahezu ausgeklammert.

Ziel der Reform:

Mit dem vorgelegten Gesetzespaket sollen die gesetzgeberischen Zuständigkeiten von Bund und Ländern entflochten werden und damit die bundesstaatliche Ordnung modernisiert werden.

Erklärtes Ziel ist es laut Gesetzesentwurf, die Reformfähigkeit des Staates durch Ausweitung des Gestaltungsspielraums der jeweiligen Ebenen in Gesetzgebung und Verwaltung zu verbessern, um so einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel und eine dynamischere gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu erreichen.

Die Veränderungen durch die Reform

I. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

Um die Ziele der Reform erreichen zu können, ist eine deutlichere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen vorgenommen worden.

1. Abschaffung der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG a.F.)

Die Kategorie der Rahmengesetzgebung wurde abgeschafft, da sie sich laut Gesetzesentwurf als unzweckmäßig erwiesen hat.

Die dadurch notwendig werdende Neuzuteilung der bisherigen Regelungsmaterien des Art. 75 GG erfolgt folgendermaßen:

- Die bisherigen Materien des Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 und Nr. 6 GG a.F. (Melde- und Ausweiswesen sowie der Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland) sind nun der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes zugewiesen.
- Die Zuständigkeit für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG a.F.) ist auf die Länder verlagert worden.
- Die Kompetenzen für Rechtsverhältnisse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes von Ländern, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG) sind jetzt wie folgt zugewiesen:



Die Zuständigkeit für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung dieser Bediensteten wird nunmehr in die Hände der Länder gelegt, wohingegen die Statusrechte und –Pflichten (z.B. Arten und Dauer von Dienstverhältnissen, Versetzungen u.ä.) in der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes verbleiben.

- Art. 74 a GG a.F. wird dabei – unter Beibehaltung der Zustimmungspflichtigkeit derartiger Regelungen (früherer Art. 74 a Abs. 2 GG) – zu Gunsten einer neuen **Nr. 27 des Art. 74 Abs. 1 GG abgeschafft**.
- Im Bereich des Hochschulrechts (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG a.F.) ist die Zuständigkeitsverschiebung zu Gunsten der Länder erfolgt – mit Ausnahme der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse, die der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen sind.
- Die umweltrelevanten Materien der bisherigen Rahmengesetzgebung (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 GG a.F.: Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt) sind schließlich Bestandteil des Kompetenzkataloges der konkurrierenden Gesetzgebung (als **neue Nr. 28-32 des Art. 74 Abs. 1 GG**).

2. neue Kategorie im Kompetenzkatalog: Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG n.F.)

Sowohl die umweltrelevanten Materien als auch für die in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung übernommenen Gebiete der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse unterliegen künftig sämtlich der so genannten Abweichungsgesetzgebung. Sie wurde in einem neuen **Abs. 3 des Art. 72 GG** verankert.

Die Länder erhalten hierdurch ein Zugriffsrecht auf bestimmte Materien selbst dann, wenn der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bereits abschließend Gebrauch gemacht hat. Entgegen der Grundregel des Art. 72 Abs. 1 GG können sie von der bundesrechtlichen Regelung abweichende Vorschriften erlassen und damit die Gesetzgebung wieder an sich ziehen.

Die Abweichungsgesetzgebung kehrt das jetzt zu Lasten der Länder bestehende Ungleichgewicht im Bereich der betroffenen Materien um. Nunmehr gilt Bundesrecht dort nur noch soweit und solange, wie die Länder von ihrer Kompetenz zur Rechtsetzung keinen Gebrauch machen. Der Kompetenztyp der konkurrierenden Gesetzgebung wird dadurch letztlich in sein Gegenteil verkehrt.

Der Sache nach handelt es sich nicht um eine echte Durchbrechung des Bundesrechtes, sondern eher um eine Überlagerung im Sinne eines Anwendungsvorranges, wie er etwa auch im Verhältnis des Rechtes der Europäischen Union zu den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen gilt.



Der Zugriff auf die Materien der Änderungsgesetzgebung wird den Ländern im Übrigen zusätzlich durch eine besondere Inkrafttretensregelung erleichtert, die systematisch in Art. 82 Abs. 2 GG zu verorten gewesen wäre.

Bundesgesetze im Bereich der betroffenen Materien treten nach **Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG n.F.** frühestens 6 Monate nach ihrem Erlass in Kraft, sofern der Bundesrat nicht mit Zweidrittelmehrheit einem früheren In-Kraft-Treten zustimmt. Die praktische Bedeutung für die Länder besteht darin, dass ihnen, nachdem der Bund auf dem Gebiet einer der Änderungsgesetzgebung unterliegenden Materie tätig geworden ist, ein halbes Jahr Zeit zur Verfügung steht, um ein eigenes Gesetz zu beschließen, sofern sie mit der bundesrechtlichen Regelung nicht einverstanden sind. Damit kann ein Land verhindern, dass das abgelehnte Bundesgesetz überhaupt auf seinem Territorium in Kraft tritt.

Im Bereich der Umweltgesetzgebung ist dem Bund durch den neu eingefügten **Art. 125 b Abs. 1 S. 3 GG** etwas Luft verschafft worden.

Die Länder dürfen von ihrem Recht zur Abweichungsgesetzgebung hier erst ab dem 01.01.2010 Gebrauch machen. Verstärkt werden die Möglichkeiten bundeseinheitlicher Regelungen im Umweltrecht durch den Umstand, dass **Art. 73 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 und Nr. 5 GG n.F.** einige abweichungsfeste Kernbereiche festlegt, die der Änderungsgesetzgebung und damit dem Länderzugriff entzogen bleiben. Dies sind die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes sowie die stoff- und anlagenbezogenen Regelungen des Wasserhaushaltsrechts.

3. weitere Neuzuteilungen der Gesetzgebungskompetenzen

- Es ist eine Verlagerung verschiedener Materien der bisherigen konkurrierenden Gesetzgebung auf die Länder vorgesehen, unter denen sich insbesondere Gebiete wie das Versammlungsrecht, der Strafvollzug sowie das Ladenschlussrecht befinden.
- Im Bereich der inneren Sicherheit und Ordnung des Landes sind Aufgaben in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes verlagert worden.
Dies gilt für das Waffen- und Sprengstoffrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 a GG a.F.) als auch für die neu geschaffene Kompetenz des Bundeskriminalamtes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt und die Landespolizei entweder nicht zuständig ist oder aber die oberste Landesbehörde um Amtshilfe ersucht (neuer **Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a GG n.F.**). Die Wahrung der Mitspracherechte der Länder ist im Bereich der Terrorismusabwehr künftig durch Zustimmungspflichtigkeit entsprechender Gesetze sichergestellt (neuer **Art. 73 Abs. 2 GG n.F.**)



- Die Kompetenz für die friedliche Nutzung der Kernenergie (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 a GG a.F.) ist auch in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes übergegangen.
- Die Zuständigkeit für die Versorgung von Kriegsbeschädigten und Hinterbliebenen sowie ehemaligen Kriegsgefangenen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 10 GG a.F.) ist dem Bund übertragen worden.

4. Entwertung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a.F.

Eine weitere erhebliche Verfassungsänderung betrifft den Anwendungsbereich der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG.

Mit der Verfassungsreform wurden ganze 22 Kompetenztitel des Art. 74 GG n.F. vom Erforderlichkeitskriterium des Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen. Nunmehr für 11 Materien wird die Vorschrift künftig noch Geltung beanspruchen. Demzufolge unterliegen sämtliche Zuständigkeiten unter den Gebieten, auf denen der Bund die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung demnächst nicht mehr nachweisen muss, gem. **Art. 72 Abs. 3 GG n.F.** der Änderungsgesetzgebung. Es kann vom Bund deshalb nicht mehr verlangt werden, dass er die Erforderlichkeit seines Tätigwerdens begründet. In diesem Bereich verlöre eine weitere Anwendung des Art. 72 Abs. 2 GG ihren Sinn.

Die Einführung derartiger Ausnahmen von der Erforderlichkeitsklausel entwertet auch die Verfahrensart des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 a GG, für die nur noch ein geringer Anwendungsbereich verbleibt.

5. Verschärfung des Art. 125 a GG

Art. 125 a GG wurde durch Schaffung einer neuen Verfahrensart vor dem BVerfG verschärft. Die Vorschrift sieht auch weiterhin die prinzipielle Fortgeltung von Bundesrecht vor, dass unter der Geltung des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. – also der Bedürfnisklausel – geschaffen wurde. Die Länder besaßen bisher kein eigenständiges Zugriffsrecht auf diese Materien.

Die Ergänzung des Art. 93 GG um einen neuen Absatz 2 führt dazu, dass den Ländern nunmehr ein Instrumentarium an die Hand gegeben wird, um die Freigabe einer Materie zur Regelung durch den Landesgesetzgeber nötigenfalls zu erzwingen.

Der Bundesrat, eine Landesregierung oder die Volksvertretung eines Landes werden durch die Einführung einer neuen Verfahrensart in die Lage versetzt, das Nichtvorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG n.F. durch das BVerfG bindend feststellen zu lassen. Die Entscheidung des Gerichtes ersetzt ein Bundesgesetz nach Art. 125 a Abs. 2 S. 2 GG. Damit wird den Entscheidungen des BVerfG in diesem Bereich entgegen der Regelung des § 31 Abs. 2 BVerfGG, wonach in Normenkontrollverfahren nur negative Ge-



setzeskraft bundesverfassungsrechtlicher Entscheidungen normiert ist, ausnahmsweise positive Gesetzeskraft zugesprochen.

II. Abbau von Mitwirkungsrechten des Bundesrates

Durch die Reform sollten vor allem die Mitwirkungsrechte des Bundesrates reduziert werden.

Die Neufassung des **Art. 84 Abs. 1 GG** sieht in **Satz 1** jetzt die Regelung der Behördeneinrichtung und des Verfahrens durch die Länder als Regelfall vor. Nach einem **neuen Satz 2** soll der Bund zwar weiterhin etwas anderes bestimmen können, den Ländern wird jedoch gleichzeitig die Kompetenz eingeräumt, in diesen Fällen davon abweichende Regelungen zu treffen.

Es handelt sich auch hier um eine Änderungsgesetzgebungskompetenz oder Bundeskompetenz mit jederzeitigem Zugriffsrecht der Länder. Die Länder können vom Bund getroffene Regelungen akzeptieren oder jederzeit davon abweichen. Durch dieses umfassenden Zugriffsrechtes der Länder sind entsprechende Bundesgesetze konsequenterweise von der Zustimmungspflichtigkeit durch den Bundesrat befreit.

Die Abweichungsmöglichkeit für die Länder entfällt, wenn der Bund ein besonderes „Bedürfnis“ nach bundeseinheitlicher Regelung geltend macht. Diese Bundesgesetze wären wiederum zustimmungspflichtig. Dadurch wird die Zahl von bisher 60 % zustimmungspflichtigen Gesetzen auf 35-40 % gemindert.

Eine neue Zustimmungspflicht wurde demgegenüber in dem neu gefassten **Art. 104 a Abs. 4 GG** verankert:

Bundesgesetze, die in landeseigener Verwaltung oder Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden und Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen, bedürfen künftig der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.

III. VERBOT DER AUFGABENÜBERTRAGUNG UNMITTELBAR VOM BUND AUF DIE KOMMUNEN

Sowohl in **Art. 84 Abs. 1 GG** als auch in **Art. 85 Abs. 1 GG** wurde die Regelung eingefügt, dass Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen werden dürfen.

Nur in besonderen Ausnahmefällen ist der Bund befugt, die Gemeinden in den Vollzug von Bundesgesetzen einzuschalten:



1. Wenn es sich lediglich um „punktueller Annexregelungen zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung“ handelt

und

2. „wenn diese Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes notwendig ist“.

IV. Neuordnung der Finanzverantwortung

1. Abbau von Mischfinanzierungen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben

Die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer wird auf die Länder verlagert (**Art. 105 a Abs. 2 GG n.F.**). Ziel der Regelung nach der Gesetzesbegründung war es, den Ländern künftig einen Spielraum bei der Erzielung von Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer zu verschaffen.

Die Steuerkraft der Grunderwerbsteuer wird nach der Neufassung von **Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG n.F.** im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs angerechnet, um nicht die Gefahr von Fehlanreizen zu schaffen.

Desweiteren wurde der Bereich der Gemeinschaftsaufgaben gem. **Art. 91 a und 91 b GG** erneuert:

- Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbauförderung wurde bis auf Einzelpunkte abgeschafft.
Als Restbestand besteht nunmehr die Möglichkeit gezielter Einzelförderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten, die jetzt im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung in **Art. 91 b Abs. 1 Nr. 2 GG n.F.** angesiedelt sind.

Die wichtigste Regelung betrifft die Kooperationsmöglichkeiten, die Bund und Ländern auch nach Übergang der Regelungskompetenzen für das Hochschulrecht verblieben sind.

Nachdem zunächst geplant war, eine Kooperation nur noch hinsichtlich gemeinsamer Bildungsforschung und –berichterstattung (PISA) zuzulassen (nunmehr **Art. 91 b Abs. 2 GG**), ist in der jetzigen Fassung des **Art. 91 b Abs. 1 GG** festgelegt, dass Bund und Länder auch bei der Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung kooperieren können, sowohl außerhalb als auch innerhalb von Hochschulen.



Zur Abfederung der Abschaffung dieser Gemeinschaftsaufgabe sieht ein neu geschaffener **Art. 143 c GG** eine Übergangsregelung vor. Hiernach erhalten die Länder noch höchstens bis zum Ende der Laufzeit des Solidarpaktes II im Jahr 2019 Beiträge aus den Haushaltsmitteln des Bundes zum Ausgleich der weggefallenen Finanzierung aus Art. 91 a GG a.F.

In gleicher Weise erhalten die Länder Ausgleichszahlungen für die ebenfalls erfolgte Abschaffung der Bundesfinanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur Förderung des Wohnungsbaus.

- An den Gemeinschaftsaufgaben im Bereich der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes wurde weiter festgehalten.
- In dem neuen **Art. 104 b Abs. 1 S. 2 GG** wurde festgelegt, dass Finanzhilfen des Bundes künftig jedenfalls nicht auf den Gebieten möglich sind, die der ausschließenden Gesetzgebung der Länder unterliegen. Damit ist es dem Bund nunmehr nicht mehr möglich, sich durch die Gewährung von Zuschüssen zur Erfüllung von Länderaufgaben die „Gefügigkeit“ der Bundesländer im Bundesrat zu erkaufen.

2. europarechtliche Aspekte

Die Reform zielt des weiteren darauf ab, die Verteilung der Finanz- und Haftungsrisiken zwischen Bund und Ländern im Verhältnis zur Europäischen Union künftig solidarischer auszugestalten.

Der neue **Art. 109 Abs. 5 GG** sieht vor, dass die Länder Sanktionsmaßnahmen der EG für die Nichteinhaltung der so genannten Maastricht-Kriterien entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag mitzutragen haben. Insgesamt soll der Länderanteil an der Einstandspflicht 35 % betragen, derjenige des Bundes 65 %. Der 35 %ige Lastenanteil der Länder wird solidarisch wiederum zu 35 % von allen Ländern getragen, und zwar entsprechend ihrer Einwohnerzahl. Die restlichen 65 % werden auf die einzelnen Bundesländer entsprechend ihrem „Verursachungsbeitrag“ verteilt.

Demgegenüber steht eine Einschränkung des Vertretungsrechts der Länder auf EU-Ebene:

Nach einer Änderung des **Art. 23 Abs. 6 GG** wird die Wahrnehmung deutscher Mitgliedschaftsrechte hier nur noch in den Bereichen der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. Damit fällt insbesondere die Länderkompetenz für das Gebiet der inneren Sicherheit bzw. Polizeirechts zukünftig nicht mehr in den Anwendungsbereich dieser besonderen Vertretungsregelung. Für dieses Rechtsgebiet gilt dann die Beteiligungsregelung des § 6 Abs. 2



EUZBLG, wonach die Bundesregierung die Verhandlungsführung in den Gremien der EU „in Abstimmung mit dem Vertreter der Länder“ ausübt.

VI. Hauptstadt Klausel

In **Art. 22 Abs. 1 GG n.F.** wurde die Hauptstadt Klausel verankert. Dort ist nicht nur die Hauptstadeigenschaft Berlins, sondern auch die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt als Aufgabe des Bundes festgeschrieben.

VII. Grundgesetz-Änderungen

Art. 22, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c GG