

10 Jahre Föderalismusreform – Wie hat sich der Anteil der Zustimmungsgesetze mit Bundesratsveto verändert?

Dr. Christian Stecker

Christian.Stecker@mzes.uni-mannheim.de

Georg Heilmann

Georg.Heilmann@uni-mannheim.de

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung

<http://www.mzes.uni-mannheim.de>

14. August 2016

Vor 10 Jahren, am 1. September 2006 trat der erste Teil der Föderalismusreform in Kraft. Mit der „Mutter aller Reformen“, wie der damalige bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber das Vorhaben nannte, sollte die bundesstaatliche Ordnung Deutschlands von Grund auf modernisiert werden. Deutschland sollte in den Worten des damaligen SPD-Vorsitzenden Matthias Platzeck „schneller, effizienter und besser“ regiert werden. Als die von Franz Müntefering und Edmund Stoiber geleitete Reformkommission im Oktober 2003 ihre Arbeit aufnahm, stand der Föderalismus schon lange in der Kritik. Insbesondere galt er als Mitverursacher für einen in den 1990er Jahren vielfach beklagten Reformstau. Neben den unübersichtlich über Rahmen- und konkurrierende Gesetzgebung sowie die Gemeinschaftsaufgaben verteilten Zuständigkeiten von Bund und Ländern wurde der starke Einfluss des Bundesrates als Konstruktionsfehler identifiziert. Ohne den Bundesrat konnte in Deutschland oft keine Politik gemacht werden.

Der Einfluss des Bundesrates gründet sich dabei auf den Unterschied zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen. Während bei den sogenannten Einspruchsgesetzen der Bundesrat nur einen Einspruch einlegen darf, den der Bundestag in der Regel mit Kanzlermehrheit überstimmen kann, führt bei Zustimmungsgesetzen kein Weg an der förmlichen, mit absoluter Stimmenmehrheit getroffenen Zustimmung des Bundesrates vorbei. Vom Parlamentarischen Rat so nicht vorhergesehen, stieg die Zustimmungsquote, also der Anteil der Zustimmungsgesetze an allen Bundesgesetzen, bereits während der ersten Bundesregierung unter Konrad Adenauer auf über 40 Prozent und lag danach oft deutlich über 50 Prozent. Hinzu kam, dass die im Bund regierenden Koalitionen bei ihren Zustimmungsgesetzen selten auf die einfache Unterstützung des Bundesrates zählen konnte. Die seit der Wiedervereinigung amtierenden Bundesregierungen verfügten nur 16 Prozent der Zeit über eine eigene Mehrheit in der Länderkammer und waren somit oft auf Kompromisse mit Bundesländern angewiesen, die von den Oppositionsparteien im

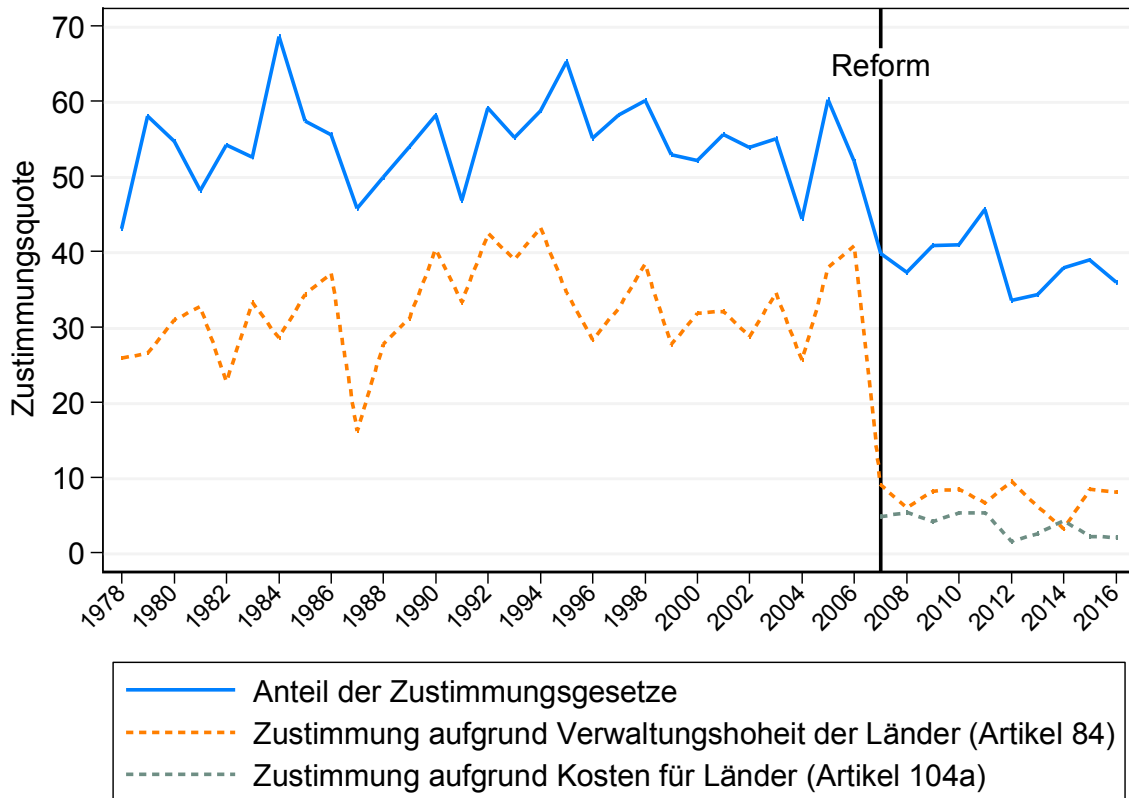
Bundestag oder einer gemischten Konstellation regiert wurden. Die 1997 am Bundesratsveto gescheiterte Steuerreform der Regierung Kohl, die – je nach Sichtweise – mit Geschick und Trickereien durchgesetzte Steuerreform der Regierung Schröder 1999 und der Eklat im Bundesrat um das rot-grüne Zuwanderungsgesetz im Jahre 2002 bleiben als Beispiel für den bedeutenden Einfluss des Bundesrates auf die Politik in Deutschland in Erinnerung.

Um diesen Konstruktionsfehler des Bundesstaates zu beheben, sollte die Föderalismusreform die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern übersichtlicher aufteilen und den Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung zurückschneiden. Dazu konzentrierte sich die Reform vor allem auf den ersten Absatz des Artikels 84 des Grundgesetzes. Er löste immer dann das Zustimmungserfordernis aus, wenn ein Bundesgesetz in die Verwaltungshoheit der Länder eingriff. Die Vielzahl der vor der Reform wegen Artikel 84 Absatz 1 zustimmungsbedürftigen Gesetze zeugt davon, dass ein solcher Eingriff den gesetzgeberischen Normalfall darstellte. Mit der Föderalismusreform wurde nun ein Abweichungsrecht für die Länder beim Gesetzesvollzug im Artikel 84 verankert. Fortan sollte der Bundesrat nur noch dann über ein absolutes Veto verfügen, wenn der Bund auf einer einheitlichen Regelung des Gesetzesvollzuges durch die Länder bestand. Allerdings schuf die Reform in Artikel 104a des Grundgesetzes auch einen neuen Zustimmungstatbestand für solche Bundesgesetze, „die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen“ und „wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.“ Die unklare und sehr weitgefaste Formulierung dieser Norm galt vielen Beobachtern als potentiell neues Einfallstor für das Zustimmungserfordernis und damit für politisch motivierte Gesetzesblockaden im Bundesrat. Die Reform würde sich so quasi selbst neutralisieren, was auch als ein Zeichen mangelnder Reformfähigkeit interpretiert wurde. Ohnehin stand von Anbeginn in Frage, ob die Kommission zum „großen Wurf“ fähig sei, da sie aus eigeninteressierten Landes- und Bundespolitiker zusammengesetzt war, die miteinander über ihre künftige Macht verhandeln sollten.

Vor diesem Hintergrund haben wir untersucht, wie stark sich die Zustimmungsquote, also der Anteil der Zustimmungsgesetze seit Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 verändert hat. Grundlage der Analyse sind alle 4450 Bundesgesetze, die zwischen Januar 1978 und August 2016 verkündet wurden. Für diese Gesetze haben wir erhoben, ob sie als Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz verabschiedet wurden und welche Zustimmungstatbestände einschlägig waren.

Wie die Abbildung zeigt, führte die Föderalismusreform tatsächlich zu einer deutlichen Senkung der Zustimmungsquote. Waren im Mittel 55 Prozent aller Bundesgesetze vor der Reform Gegenstand des Bundesratsvetos, ist dieser Anteil nun auf ca. 39 Prozent zurückgegangen. Diese Senkung geht in erster Linie auf die „Entschärfung“ von Artikel 84 zurück, der nunmehr für weniger als 10 Prozent aller Bundesgesetze das Zustimmungserfordernis auslöst. Die Befürchtungen, dass Artikel 104a an die Stelle des alten Artikels 84 treten könnte und ein neues Einfallstor für die Zustimmungserfordernis bildet, haben sich bisher nicht bestätigt. Für weniger als 4 Prozent der Bundesgesetze löste der neugefasste Artikel 104a bisher das Zustimmungserfordernis aus. Er bewegt sich damit nur geringfügig über dem Niveau des bereits vor der Reform in Artikel 104a enthaltenen Zustimmungsvorbehaltes des Bundesrates zu Gesetzen mit hohen Kostenfolgen für die Länder. Allerdings bleibt abzuwarten, wie im Konfliktfall Artikel 104a durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts präzisiert wird. Es war auch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das erst mit der sogenannten „Einheitstheorie“ im Jahre 1958 dafür sorgte, dass die Anwendung von Artikel 84 massiv anstieg.

Abbildung: Der Anteil der Zustimmungsgesetze an der Bundesgesetzgebung vor und nach der Föderalismusreform



Erste tiefgehende Analysen weisen darauf hin, dass der Bund nach Inkrafttreten der Reform 2006 in starkem Ausmaß von der Möglichkeit Gebrauch macht, den Gesetzesvollzug für die Länder unverbindlich zu regeln und so Gesetze vom Zustimmungserfordernis frei hält. Gleichzeitig machen die Länder bisher kaum von ihren neuen Abweichungsrechten Gebrauch. In unserer Analyse ist weiterhin aufgefallen, dass die Zustimmungsquote nach der Reform nicht so stark gesunken ist, wie es der weitgehende Ausfall von Artikel 84 als Auslöser des Zustimmungserfordernisses nahelegen würde. Auf Grund der veränderten Bedeutung von Artikel 84 hätte die Zustimmungsquote um ca. 24 Prozentpunkte sinken müssen (von 55 auf 31 Prozent), tatsächlich beobachtet werden kann jedoch nur ein Absinken um ca. 16 Prozentpunkte. Die veränderte Bedeutung des Artikels 104a trägt nur geringfügig zur Erklärung dieser Diskrepanz bei. Vielmehr sind einige andere Normen des Grundgesetzes, die ebenfalls das Zustimmungserfordernis auslösen, nach Inkrafttreten der Reform deutlich häufiger zum Einsatz gekommen. Ob dies auf nichtintendierte Reformfolgen oder ein verändertes Verhalten der politischen Akteure zurückgeführt werden kann, ist Gegenstand der aktuellen Forschung.

Es kann resümiert werden, dass die Föderalismusreform die Macht des Bundesrates durchaus nennenswert zurückgeschnitten hat, auch wenn die optimistische Prognose einer Halbierung der Zustimmungsquote nicht erreicht wurde. Wie unsere Daten zeigen, reduzierte sich die Zustimmungshürde auch bei umstrittenen, also nicht einstimmig im Bundestag verabschiedeten Gesetzen, was darauf hindeutet, dass die Reform auch tatsächlich den Handlungsspielraum der Bundesregierung erweitert hat. Allerdings gilt es einen wichtigen Umstand bei der Interpretation der Ergebnisse zu bedenken. In der amtierenden großen Koalition werden bereits viele Konflikte im Vorfeld ausgeräumt, die sonst im Bundesrat

ausgetragen wurden. Einem echten Test wird die Föderalismusreform wohl erst dann unterzogen, wenn sich eine „kleine“ Koalition im Bundestag einer oppositionellen Mehrheit im Bundesrat gegenüberstellt.

Weiterführende Literatur

Eine ausführliche Analyse der Folgen der Föderalismusreform, herausgegeben von den Politikwissenschaftlerinnen Nathalie Behnke (Universität Konstanz) und Sabine Kropp (Freie Universität Berlin) erscheint Ende des Jahres in einem Sonderheft der Zeitschrift [Regional and Federal Studies](#).

Benz, A. (2008). From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism: Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform. *German Politics* 17(4): 440-456.

Burkhart, S. & Manow, P. (2006). Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht. MPIfG Working Paper 06(6).

Scharpf, F. W. (2009). Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt/New York: Campus.