

Föderalismusreform und die Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen. Versuch einer Klärung

Reimut Zohlnhöfer

Eines der zentralen Ziele der im Sommer 2006 verabschiedeten und am 1. September 2006 in Kraft getretenen ersten Stufe der Föderalismusreform bestand darin, durch eine Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG den Anteil von Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, erheblich zu reduzieren. Ob dies gelingen würde, war vor dem Inkrafttreten der Reform stark umstritten. Während einige auf der Basis einer Untersuchung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages eine Senkung des Anteils zustimmungsbefähigter Gesetze um bis zu 50 Prozent erhofften¹, befürchteten andere, dass die Reform wegen des neu eingeführten Zustimmungstatbestandes in Art. 104a Abs. 4 GG gar zu mehr Gesetzesbeschlüssen dieser Art führen würde.² Entsprechend dringlich erschien daher eine empirische Klärung der Frage, ob die Föderalismusreform I tatsächlich zu einer nennenswerten Reduzierung des Anteils der zustimmungsbefähigten Bundesgesetze beigetragen hat. In Heft 4/2007 der Zeitschrift für Parlamentsfragen wurden gleich zwei Studien publiziert, die genau dieser Frage nachgingen.³

Deren Ergebnisse waren allerdings insofern überraschend, als sie die durch die Reform hervorgerufene Veränderung der Zustimmungquote sehr unterschiedlich einschätzten. *Horst Risse*⁴ kommt zu dem Ergebnis, dass 42,7 Prozent der Gesetzesvorlagen, mit denen sich der Bundesrat zwischen September 2006 und September 2007 beschäftigte, die Zustimmung der Zweiten Kammer benötigten, im Vergleich zu einer Quote zustimmungsbefähigter Gesetze von 56,8 Prozent zwischen dem Beginn der 16. Wahlperiode 2005 und dem Inkrafttreten der Föderalismusreform. *Marcus Höreth*⁵ Analyse ergibt dagegen, dass der Anteil der zustimmungsbefähigten Gesetze nur von 50 Prozent zwischen dem Beginn der 16. Wahlperiode und dem Inkrafttreten der Reform auf 47,4 Prozent im Zeitraum

- 1 *Harald Georgii* / *Sarah Borhanian*, Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?, Berlin 2006.
- 2 *Fritz W. Scharpf*, Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: *Christoph Egle* / *Reimut Zohlnhöfer* (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 – 2005, Wiesbaden 2007, S. 201.
- 3 *Horst Risse*, Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 4, S. 707 – 712; *Marcus Höreth*, Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: ebenda, S. 712 – 733.
- 4 *Horst Risse*, a.a.O., S. 709.
- 5 *Marcus Höreth*, a.a.O., S. 727.

zwischen September 2006 und August 2007 fiel. *Höreth*⁶ argumentiert außerdem, dass der Anteil dieser Gesetze ohne die Reform zwischen September 2006 und August 2007 nicht viel anders ausgefallen wäre; seinen Berechnungen nach hätte er zwischen 50,4 und 52,6 Prozent gelegen.

Insbesondere die Differenzen bei der Veränderung der Zustimmungsquoten sind gravierend und lassen eine Einschätzung darüber, wie sich die Reform tatsächlich ausgewirkt hat, kaum möglich erscheinen: Während sich bei *Risse* ein substanzieller Rückgang zustimmungsbedürftiger Gesetze um 14,1 Prozentpunkte zeigt, ist der Anteil bei *Höreth* vor und nach der Reform fast gleich geblieben, der Rückgang von 2,6 Prozentpunkten erscheint fast vernachlässigbar.

Wie sind diese Differenzen zu erklären? Im Editorial des Hefts 4/2007 der ZParl wird zu Recht darauf hingewiesen, dass sich der Untersuchungszeitraum beider Studien unterscheidet, weil *Höreth* die ersten zwölf, *Risse* die ersten 13 Monate nach Inkrafttreten der Reform betrachtet. Insofern könnte der Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze im September 2007, den nur *Risse*, aber nicht *Höreth* untersucht, besonders gering gewesen sein, was für den Unterschied in der Zeit nach der Reform wenigstens teilweise verantwortlich sein könnte. Allerdings kann der Beobachtungszeitraum nicht die Unterschiede bei der Zustimmungquote in der Periode vor Inkrafttreten der Föderalismusreform erklären. Dafür (sowie auch hinsichtlich des Unterschieds für den Zeitraum nach der Reform) wird im ZParl-Editorial weiterhin zu Recht darauf hingewiesen, dass *Risse* alle Gesetzentwürfe analysiert, mit denen der Bundesrat befasst war, nachdem der Bundestag sie verabschiedet hatte, während *Höreth* nur solche Gesetzentwürfe betrachtet, die Rechtskraft erlangten.

Auch dies kann aber die Unterschiede zwischen den Studien *Höreths* und *Risses* nicht vollständig erklären, wie die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der FDP-Fraktion zu den Auswirkungen der Föderalismusreform belegt. In ihrer Darstellung beziffert die Bundesregierung nämlich den Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze an allen zwischen dem 1. September 2006, also dem Tag des Inkrafttretens der Föderalismusreform I, und dem 31. August 2007 verkündeten Gesetzen auf 44,2 Prozent. Diesen Angaben zufolge hätte der Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze ohne die Reform erheblich höher, nämlich bei 59,2 Prozent gelegen.⁷ Diese Daten scheinen eher *Horst Risse* Recht zu geben, und das obwohl sowohl der Beobachtungszeitraum (September 2006 bis August 2007) als auch die Datenbasis (verkündete Gesetze) vollständig mit *Marcus Höreths* Studie übereinstimmen. Vergleicht man diese beiden Untersuchungen, ergibt sich, dass die Zahl der analysierten Gesetze zwischen *Höreth* (N = 133) und der Bundesregierung (N = 147) deutlich differiert. Geht man die Daten genauer durch, stellt sich heraus, dass von den 14 Gesetzen, die zwar die Bundesregierung, nicht jedoch *Marcus Höreth* berücksichtigt, zwölf zustimmungsfrei waren.⁸ Dass diese 14 Fälle von *Höreth* nicht berücksichtigt wurden, ist offen-

6 Ebenda, S. 730.

7 BT-Drs. 16/8688, S. 2, 42.

8 Im Einzelnen waren dies folgende zustimmungsfreie Gesetze: Gesetz zur Rückgewinnungshilfe und der Vermögensabschöpfung bei Straftaten vom 24. Oktober 2006, Fünftes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 10. November 2006, Gesetz zur Umsetzung der neu gefassten Bankenrichtlinie und der neu gefassten Kapitaladäquanzrichtlinie vom 17. November 2006, Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern vom 2. Dezember 2006, Gesetz zur Anpassung von Rechtsvorschriften des Bundes infolge des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union

sichtlich der Tatsache geschuldet, dass die von ihm zugrunde gelegte Datenbasis (Stand der Gesetzgebung und die Dokumentation des Bundesrates) lückenhaft war.⁹ Für die Frage nach der Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen wichtiger erscheint aber der Befund, dass der Anteil zustimmungsbefähigter Gesetze in *Höreth's* Studie offenbar überschätzt wird. Insgesamt scheint die Föderalismusreform also immerhin zu einem gewissen Rückgang des Anteils zustimmungsbefähigter Gesetze geführt zu haben, benötigen doch inzwischen offenbar deutlich weniger als die Hälfte aller Bundesgesetze noch die Zustimmung des Bundesrates.

Vier Einschränkungen, auf die insbesondere *Höreth*, aber auch *Risse* hingewiesen haben, sind hinsichtlich dieses Ergebnisses jedoch zu machen. Erstens ist der Beobachtungszeitraum seit Inkrafttreten der Reform noch vergleichsweise kurz, so dass die Daten durch Zufälligkeiten verzerrt sein könnten; zweitens könnte die Konstellation einer Großen Koalition systematisch andere Muster produzieren, als sie unter kleinen Koalitionen vorherrschen; drittens dürfte der von der Bundesregierung ausgewiesene Anteil zustimmungsbefähigter Gesetze, der sich ohne die Reform zwischen September 2006 und August 2007 ergeben hätte, die absolute Obergrenze der Zustimmungquote ohne die Reform darstellen, da ja die Zustimmungsbefähigung von Gesetzen nicht immer unstrittig ist und die Bundesregierung ein Interesse an Belegen für den Erfolg ihres Prestigeprojektes „Föderalismus-

vom 7. Dezember 2006, Zweites Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes vom 26. Juni 2007, Gesetz über die Feststellung des Wirtschaftsplans des ERP-Sondervermögens für das Jahr 2007 (ERP-Wirtschaftsplangesetz 2007) vom 26. Juni 2007, Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung vom 12. Juli 2007, Achtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 16. Juli 2007, Gesetz zur Umsetzung der Akte vom 29. November 2000 zur Revision des Übereinkommens über die Erteilung europäischer Patente vom 24. August 2007, Gesetz zu der Akte vom 29. November 2000 zur Revision des Übereinkommens vom 5. Oktober 1973 über die Erteilung europäischer Patente (Europäisches Patentabkommen) vom 24. August 2007, Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 8. Dezember 2005 zum Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal vom 27. August 2007. Bei den fehlenden zustimmungsbefähigten Gesetzen handelt es sich um das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 und das Erste Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 19. September 2006. Die im Zeitraum vom 1. September 2006 bis zum 31. August 2007 verkündeten Gesetze sind in Anlage 1 der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der FDP-Fraktion enthalten (BT-Drs. 16/8688, S. 21 – 41). *Marcus Höreth* ist dafür zu danken, dass er mir seine eigene Datensammlung zur Verfügung gestellt hat, womit ein Vergleich beider Auswertungen erst möglich wurde.

- 9 Diese Sammlung wurde seit dem 22. August 2007 nicht mehr aktualisiert, was erklären könnte, warum *Höreth* das Gesetz zur Umsetzung der Akte vom 29. November 2000 zur Revision des Übereinkommens über die Erteilung europäischer Patente vom 24. August 2007, das Gesetz zu der Akte vom 29. November 2000 zur Revision des Übereinkommens vom 5. Oktober 1973 über die Erteilung europäischer Patente (Europäisches Patentabkommen) vom 24. August 2007 sowie das Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 8. Dezember 2005 zum Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal vom 27. August 2007 übersehen hat. Darüber hinaus scheinen die Angaben der Sammlung nicht in allen Fällen vollständig zu sein. Bei meiner eigenen Recherche ließ sich beispielsweise das Zweite Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern vom 2. Dezember 2006, das auch bei *Höreth* fehlt, nicht über die GESTA ausfindig machen.

reform“ haben dürfte¹⁰; viertens schließlich könnten die Zahlen von Routineentscheidungen geprägt sein, die häufig unstrittig sind. Gerade der letzte Punkt wird deutlich, wenn man jene 22 Gesetze betrachtet, bei denen nach den Daten der Bundesregierung im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I die Zustimmungsbefürftigkeit entfallen ist.¹¹ Dabei fällt vor allem auf, dass der Bundesrat zu keinem einzigen dieser Vorhaben den Vermittlungsausschuss angerufen hat.¹² Auch im Bundestag hielt sich die Konfliktintensität in Grenzen: So wurden drei dieser Gesetze einstimmig verabschiedet, bei fünf weiteren gab es immerhin keine Gegenstimmen, und gegen weitere fünf dieser Gesetze stimmte nur die Linkspartei. Das heißt, dass bei mehr als der Hälfte (13 von 22) der Gesetze, bei denen die Zustimmungsbefürftigkeit durch die Föderalismusreform I entfallen ist, zwischen den etablierten Parteien kein Dissens bestand, während nur in zwei Fällen alle Oppositionsparteien gegen die Vorlage stimmten (ebenfalls zwei Mal stimmte übrigens auch die Unionsfraktion nicht geschlossen für die Gesetze). Darüber hinaus gehörten die Materien, die mit den entsprechenden Entwürfen geregelt werden sollten, sicherlich nicht zu den zentralen Reformprojekten der Wahlperiode (vgl. die Liste in Fußnote 11). Das wird bereits daran

10 Vgl. zu diesem Argument *Marcus Höreth*, a.a.O., S. 720.

11 Im Einzelnen handelt es sich um folgende Gesetze: Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz) vom 13. Dezember 2006, Gesetz über die Statistik der Verdienste und Arbeitskosten (Verdienststatistikgesetz – Verd StatG) vom 21. Dezember 2006, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006, Gesetz zur Änderung des Vertragsarztrechts und anderer Gesetze (Vertragsarztrechtsänderungsgesetz – VÄndG) vom 22. Dezember 2006, Gesetz zur Änderung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz) vom 5. Januar 2007, Gesetz zur Änderung des Eichgesetzes vom 2. Februar 2007, Gesetz zur Umsetzung des Haager Übereinkommens vom 13. Januar 2000 über den Internationalen Schutz von Erwachsenen vom 17. März 2007, Gesetz zur Stärkung der Selbstverwaltung der Rechtsanwaltschaft vom 26. März 2007, Gesetz zur Änderung des Wohnungseigentumsgesetzes und anderer Gesetze vom 26. März 2007, Zweites Gesetz zur Änderung des Umwandlungsgesetzes vom 19. April 2007, Gesetz über die Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln (Wasch- und Reinigungsmittel-Gesetz – WRMG) vom 29. April 2007, Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 10. Mai 2007, Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes vom 16. Mai 2007, Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 18. Mai 2007, Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 1. Juni 2007, Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister vom 21. Mai 2003 sowie zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 166/2006 vom 6. Juni 2007, Drittes Gesetz zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes und anderer Gesetze vom 12. Juni 2007, Gesetz zur Änderung medizinproduktrechtlicher und anderer Vorschriften vom 14. Juni 2007, Drittes Gesetz zur Änderung des Fahrpersonalgesetzes vom 6. Juli 2007, Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente und der Durchführungsrichtlinie der Kommission (Finanzmarktrichtlinie-Umsetzungsgesetz) vom 16. Juli 2007, Gesetz zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften vom 20. Juli 2007, Gesetz über Qualität und Sicherheit von menschlichen Geweben und Zellen (Gewebegesetz) vom 20. Juli 2007.

12 Die folgenden Ausführungen basieren auf einer eigenen Auswertung. Dazu wurden mit Hilfe der Dokumentation „Stand der Gesetzgebung“ (GESTA) (online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/gesta/16/Sachregister.pdf>) die Gesetzgebungsprozesse bei den Gesetzen untersucht, bei denen laut Bundesregierung die Zustimmungspflicht wegen der Föderalismusreform I entfallen ist (vgl. BT-Drs. 16/8688, Anlage 1).

deutlich, dass über ein Viertel der Vorlagen (sechs von 22) ohne Aussprache angenommen wurde¹³, während es lediglich bei einem dieser Projekte, nämlich beim Vertragsarztrechtsänderungsgesetz, zu einer namentlichen Abstimmung kam, die als Indiz für eine überdurchschnittlich hohe Konfliktintensität interpretiert werden kann.

Daraus folgt, dass die einfache Zählung der nicht mehr zustimmungsbedürftigen Gesetze die Vergrößerung des Handlungsspielraums der Bundesregierung mit hoher Wahrscheinlichkeit überschätzt. Insofern wird die Wissenschaft noch etwas Geduld benötigen, bis sich feststellen lässt, ob die Föderalismusreform I auch bei kontroversen Gesetzen (und unter den Bedingungen abweichender parteipolitischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat) zu einer Reduzierung der Vetomacht des Bundesrates beigetragen hat.

- 13 „Bei den ohne Debatte beschlossenen Gesetzen handelt es sich meist um spezielle Anpassungsgesetze von marginaler Bedeutung und um Vertragsgesetze“, *Wolfgang Ismayr*, Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, in: *ders.* (Hrsg.), Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden 2008, S. 403.

Die (gemäßigte) Mehrheitswahl im Streit der Wissenschaft. Eine Antwort auf *Frank Decker*, *Harald Schoen* und *Stefan Köppl*

Gerd Strohmeier

Der mit meinem Beitrag in Heft 3/2007 der ZParl unternommene Versuch, die „eingeschlafene“ Wahlrechtsdebatte „aufzurütteln“ (S. 579), ist gelungen. Dies zeigen neben Reaktionen von Politikern und Journalisten auch die Repliken von *Frank Decker*¹ und *Harald Schoen*² in Heft 4/2007 und von *Stefan Köppl*³ in Heft 1/2008 der ZParl. Die Kritik an meinem Beitrag überraschte keineswegs, ihr Gegenstand allerdings sehr: höchst unterschiedliche Positionen, die sich zum Teil widersprechen, aber nicht oder nur am Rande auf die zentralen Argumente für die („gemäßigte“) Mehrheitswahl eingehen – und diese offensichtlich auch nicht (in größerem Umfang) in Frage stellen.

Mein Beitrag enthält in der Tat „eine klare normative Präferenz [...] für die Mehrheitswahl“ (*Decker*, S. 857). Diese wurde unter anderem damit begründet, dass die Mehrheitswahl Situationen der Unregierbarkeit sowie dem Zwang zur Bildung einer Großen Koalition entgegenwirkt. Dabei wird die Fähigkeit zur Regierungsbildung keineswegs – wie

- 1 *Frank Decker*, Konsens- oder mehrheitsdemokratischer Wandel des Parlamentarismus? Eine Replik auf *Gerd Strohmeier* in Heft 3/2007 der ZParl, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 4, S. 857 – 861.
- 2 *Harald Schoen*, Eine optimale Lösung? Eine Replik auf *Gerd Strohmeier* in Heft 3/2007 der ZParl, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 4, S. 862 – 865.
- 3 *Stefan Köppl*, Ein Blick über die Grenzen hilft manchmal weiter. Eine Replik auf *Gerd Strohmeier* in Heft 3/2007 der ZParl, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 1, S. 163 – 168.