



11. Dezember 2003 khf/fr

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung
Kommissionsdrucksache
0011

I. Allgemeine Vorfragen

1. Balance zwischen Bund und Ländern

Die Balance zwischen Bund und Ländern ist im Laufe der letzten Jahrzehnte aus den Fugen geraten. Gründe dafür sind im Gesetzgebungsbereich:

- Hochzonung der Gesetzgebungskompetenzen auf die Bundesebene
- Vollständige Ausnutzung von konkurrierenden und Rahmenkompetenzen durch den Bund
- Detaillierte Vorgabe von Personal- und Sachstandards
- Begründung von subjektiven Ansprüchen der Bürger im Bundesgesetz
- Bundesrechtliche Organisationsvorschriften für Länder und ihre Kommunen
- Bis ins Einzelne gehende Verfahrensregelungen zur Durchführung von Bundesgesetzen

Im Verwaltungsbereich greift der Bund durch Ausnutzung der Kompetenzen für die Organisation und das Verwaltungsverfahren der Landesbehörden sowie durch allgemeine Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen zur Gesetzesausführung (Art. 80 Abs. 2, 84 Abs. 1 und 2, 85 Abs. 1 und 2 GG) in die Organisationshoheit der Länder ein. Detaillierte Bundesgesetze verengen den materiellen Spielraum der Länder beim Gesetzesvollzug. Die Befugnis des Bundes nach Art. 87 Abs. 3 GG, eigene Verwaltungsebenen zu bilden, hat hingegen bisher nur zu einer geringeren Ausweitung der Bundesverwaltung geführt. Durch Privatisierung und Regionalisierung sind vor allem einige Bereiche der Leistungsverwaltung (Transport und Telekommunikation) aus der Bundesverwaltung ausgegliedert worden.

Die Verflechtung durch Mischfinanzierung, Zuweisungen und Finanzhilfen des Bundes bringt die Balance zwischen Bund und Ländern finanziell aus dem Gleichgewicht. Eine eigenen Beitrag zur Unitarisierung leisten die Bundesländer selbst, indem sie ihre Aufgabenerfüllung in Gremien und durch Musterregelungen koordinieren („kooperativer Bundesstaat“).

Diese Diagnose einer vom Grundgesetz nicht intendierten, in der Praxis aber weitgehend unitarischen Zentralstaatlichkeit in Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzen wird allgemein getroffen. Streitig ist nicht die Diagnose, sondern ihre Therapie.

2. Auswirkungen auf das gesamtstaatliche Handeln

Wegen dieser Verlagerung der Gestaltungsmacht auf den Bund kann die gesamtstaatliche Verantwortung oft von ihm allein zu Lasten der Länder ausgeübt werden. Das muss auf drei Ebenen staatlichen Wirkens unterschiedlich bewertet werden:

In völkerrechtlichen Beziehungen zu Drittstaaten entspricht das im Wesentlichen den Vorgaben des Grundgesetzes und sollte beibehalten werden.

Im supranationalen Bereich der EU mit eigener Regelungsgewalt erhält der Bund die Vorhand bei innerstaatlich verbindlichen EU-Entscheidungen, obwohl die Länder ebenso von ihnen getroffen werden.

Im nationalen Binnenbereich kommt es zwischen Bund und Ländern wegen ihrer gegenseitigen Verflechtung vermehrt zur Staatsleitung zur gesamten Hand.

3. Notwendigkeit eindeutiger Verantwortungszuweisung

Eine rasch reagierende und allgemein akzeptierte Demokratie bedarf stets der eindeutigen Zuweisung der Handlungsverantwortung an eine Person oder an ein Organ. Gegenseitige Verflechtungen mindern die Legitimation von Entscheidungen. Das Gefühl der Verantwortung für politisch-voluntative Entscheidungen geht bei Wähler, Parlament und Regierung verloren, wenn sie für von ihnen selbst getroffene Entscheidungen nicht einstehen müssen. Die Alleinzuständigkeit bringt Agilität, Erklärungszwang und Verantwortungsbewusstsein in staatliche Entscheidungen.

II. Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern in der Gesetzgebung

Problematisch sind die zunehmenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, die von ihm beanspruchte Regelungsdichte in den einzelnen Kompetenzarten sowie die Verflechtung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung, die zur Selbstblockade führt.

1. Kompetenzarten

In konkurrierender, in Rahmen- und in Grundsatzgesetzgebung besitzt der Bund Regelungsbefugnisse nur, „soweit“ es erforderlich ist. Trotzdem erlässt der Bund meist detailreiche Vollregelungen. Art. 72 Abs. 2 GG mit seiner Subsidiaritätsvorgabe blieb bisher unbeachtet und konnte diese Regelungsdichte nicht eindämmen.

Die Erwägung, Bund und Länder allein ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen zuzuordnen, um bundesgesetzliche Übernormierung einzudämmen, wird sich eher als zu rigide erweisen. Deshalb sollte die Rechtsfigur der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz unter Erhöhung der Ausnutzungsschwelle des Art. 72 Abs. 2 GG für den Bund durchaus beibehalten werden. Rahmen- und Grundsatzgesetzgebungsbe fugnisse des Bundes sollten gestrichen werden, weil meist kein Bedürfnis für ein bundesgesetzliches Grundgerüst besteht und im Ausnahmefall durch Öffnungsklauseln nach Art. 71 und 72 GG innerhalb der ausschließlichen und der konkurrierenden Kompetenz gebildet werden kann.

2. Zustimmungsgesetze

a) Beibehaltung des Rechtsinstituts im Grundsatz

Das Problem gegenseitiger Verflechtung mit der Folge einer Selbstblockade ergibt sich in erster Linie aus den Zustimmungsgesetzen, die dem Bundesrat letztlich ein Veto einräumen. Sie verschieben die Gestaltungsmacht von den Landesparlamenten auf die Landesregierungen. Diese Verflechtung könnte entweder durch Entfallen des Rechtsinstituts des Zustimmungsgesetzes oder durch Eingrenzung seiner Anwendbarkeit beseitigt werden. Als Rechtsinstitut des Gesetzgebungsverfahrens sollte es beibehalten werden, denn im Grundgesetz existieren zahlreiche Zustimmungsgesetze, die auf gewichtigen Sachgründen beruhen.

b) Wegfall der Verfahrens- und Organisationsvorgaben des Bundes und des Bundesratsvetos

Einzelne Zustimmungserfordernisse müssen aber entfallen. Empfehlenswert ist der Verzicht auf die Zustimmungserfordernisse der Art. 84 Abs. 1 und 2, 85 Abs. 1 und 2 und 80 Abs. 2 GG. Hier ist die Verflechtung am weitesten fortgeschritten und entgegen dem Willen des Grundgesetzes eine parteibezogene Bundesopposition im Bun-

desrat entstanden; eine Beseitigung würde den besten Ertrag zur Wiedergewinnung der Selbständigkeit des Bundes liefern.

Das Vetorecht des Bundesrates berücksichtigt aber auch die Organisationshoheit der Länder, die von bundesrechtlichen, allgemeinen Regelungen betroffen werden. Ein Entfallen der Zustimmungsvoraussetzung ohne weitere Maßnahmen würde dem Bund einen ungehemmten Zugriff auf das Hausgut der Länder ermöglichen. Deshalb sollten mit der Beseitigung des Zustimmungserfordernisses zugleich diese Zugriffsmöglichkeiten des Bundes entfallen, d.h. die Ermächtigungen für den Bund zum Eingriff in die Organisationshoheit als Hausgut der Länder sind zu streichen. Dann wären nicht nur die Blockade durch Zustimmungsgesetz weggeräumt, sondern auch die Eingriffsmöglichkeit in die Organisationshoheit der Länder beseitigt. (Die reine Aufsicht des Bundes über den Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder bliebe erhalten; allein das Recht des Bundes, durch abstrakt-generelle Regelungen einzugreifen, wäre entfallen.)

c) Zustimmungsgesetz bei Belastungen der Länder

Behutsamere Vorschläge wollen das Veto des Bundesrats durch Zustimmungsgesetz erhalten, wenn der Bund im Gesetz die Länder belastet. Diese Lösungen sind geeignet, wenn man sie tatbestandlich so formulieren könnte, dass sowohl die Blockade durch die Länder aus Gründen einer Bundesopposition vermieden wird, die Anzahl der Zustimmungsgesetze sinkt als auch lediglich Sachverhalte erfasst werden, in welchen das Bundesgesetz die Länder besonders trifft. Würde man Zustimmungsgesetze für jeden Fall einer Belastung der Länder vorsehen, hätte man die Blockademöglichkeit extrem erweitert, weil die Ausführung von Bundesgesetzen die Länder immer finanziell, personell, im Aufgabenbestand oder ähnlich belastet. Am besten wäre es, eine erhebliche Ausgabenbelastung zur Bedingung des Vetorechts zu machen. Ideal würde allerdings ein Übergang auf das Prinzip der Gesetzeskausalität in Art. 104 a Abs. 1 GG davor schützen, weil der Bund dann die Kosten seiner gesetzlichen Aufgabenstellung selbst zu tragen hätte und sich in seinem Normierungseifer zurückhielte.

d) Aufgabe der „Einheitstheorie“

Der Vorschlag einer Reduzierung der Zustimmungspflicht auf die jeweilige Verfahrens- oder Organisationsnorm statt auf den gesamten Normenkomplex (Aufgabe der „Einheitstheorie“) würde ebenfalls zur Reduktion der Zustimmungsgesetze beitragen. Der Bundesrat würde aber vermutlich ein Entscheidungs- „Paket“ bilden, weil er durch Entfernung einzelner Organisations- und Verfahrensregeln aus jedem Normenkomplex einen Regelungstorso bilden kann.

3. Verzicht auf einheitliche Stimmabgabe

Dem Vorschlag zur Änderung des Abstimmungsverfahrens durch Verzicht auf die Einheitlichkeit der Stimmabgabe jedes Landes würde ich nicht folgen. Denn damit werden die Vertreter einer Landesregierung, die im Land einheitlich handeln, im Bundesrat zur Aufspaltung angeregt. Derartige Überlegungen sind nur sinnvoll, wenn man den Bundesrat zu einer zweiten Kammer in Form eines Senats umgestaltet, in dem nicht Vertreter der Landesregierung, sondern vom jeweiligen Landesvolk gewählte Mandatsträger sitzen.

4. Zugriffsrecht der Länder

Zugriffsrechte der Länder auf Bundesgesetze räumen den Ländern Differenzierungsspielraum ein und sind deshalb nicht ohne Reiz für eine Wiederbelebung der Autonomie im Bundesstaat. Das Instrumentarium stößt aber in seiner rechtlichen Struktur und in der politischen Praxis auf gravierende Bedenken. Das Zugriffsrecht führt zu einer umgekehrten, konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz und zur Umkehr des Art. 31 GG. Bund und Länder dürfen regeln, aber die Landesvorschrift erhält Vorrang. Das führt zu einem Flickenteppich differenter Rechtslagen und zu partiellem Bundesrecht. Der Bund würde auf den Erlass von Gesetzen verwiesen, die er nach Art. 72 Abs. 2 GG nur bei Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung erlassen darf, während sie von Verfassungen wegen auf länderdifferente Zugriffsregelungen angelegt

werden. Ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung wäre im Regelfall nicht mehr gegeben.

Wenn alle 16 Länder ihr Zugriffsrecht ausgeübt haben, ergibt ein Bundesgesetz überhaupt keinen Sinn mehr, weil bereits vorrangige Regelungen der Länder bestehen. Haben lediglich einzelne Länder ihr Zugriffsrecht nicht betätigt, setzt der Bund praktisch gezielt Landesrecht.

Würde man den Ländern erst ein Zugriffsrecht geben, wenn ein Bundesgesetz vorliegt, würden die Bürger zeitlich schnell wechselnden Normen ausgesetzt. Bei Novellierung des Bundesgesetzes und darauffolgendem, erneuten Zugriff der Länder entstünde ein unübersehbares Knäuel differenter Rechtslagen. Bisher verteilt das Grundgesetz zutreffend die Gesetzgebungskompetenz nach Sachbereichen. Dürften die Länder erst nach Vorliegen eines Bundesgesetzes zugreifen, könnte der Bund den gesamten Komplex der Zugriffsgesetzgebung für sie sperren, indem er gar nicht regelt. Die Gesetzgebungskompetenz würde zu einem Recht des Bundes auf Nichtregelung durch Untätigkeit.

5. Öffnungsklauseln im Bundesgesetz

Die Regelungsbefugnisse der Länder durch explizite Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen werden die bundesstaatliche Vielfalt nicht fördern. Art. 71 und 72 GG ermöglichen sie schon heute, der Bund macht jedoch von ihnen keinen Gebrauch. Sie würden zu einer Länderbefugnis nach dem Willen des Bundes im Einzelfall führen. Der Bund würde auch hier die Gesetzgebung unter Berufung auf die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung in Anspruch nehmen und zugleich im Gesetz selbst diesen Einheitsanspruch aufgeben.

6. Überarbeitung der Sachbereiche der Art. 73 ff. GG

Eine Überarbeitung der Einzelkompetenzen in den Art. 73 ff. GG ist dringend notwendig. Der Bund hat in den letzten Jahrzehnten seine Befugnisse kräftig vermehrt. Vor

allem das öffentliche Dienstrecht einschließlich der Besoldung und Versorgung sollte wieder in die Organisationshoheit der Länder zurückgegeben werden. Der Kompetenzkatalog der Art. 74 ff. GG sollte nach dem Maßstab des Art. 72 Abs. 2 GG (Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung) durchforstet werden, z.B. die bisher in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG dem Bund zugestandene Regelung der Sozialleistungen außerhalb der Sozialversicherung wieder den Ländern zugeschlagen werden.

III. Europatauglichkeit des Bundesstaats

1. Änderung des Art. 23 GG

Der Bundesstaat muss europatauglicher gemacht werden. Art. 23 GG und seine Begleitregeln arbeiten mit zu vielen unbestimmten Rechtsbegriffen, die zu großen Beurteilungsspielraum lassen, und führen zu zeitlich aufwendigen Abstimmungsverfahren. Der Bundesrat hat nach Art. 23 Abs. 6 GG zahlreiche Vertreter des Bundes für die EU bestellt; es sind meistens Beamte, die sich als Spezialisten in Fachgremien mit besonderen Einzelfragen des Europarechts befassen, aber kaum Erfahrung im Umgang mit der Europäischen Union besitzen; das mindert den Einfluss der Länder in Europa und verwischt die Grundlinien der deutschen Europapolitik.

Zu empfehlen wäre eine Vertretung der Länder in der EU nach dem Vorortprinzip. Wie bei der Ratspräsidentschaft in der EU könnte der Bundesratspräsident oder ein für diesen gewählter Vertreter die Länder während seiner Amtszeit in Europa vertreten.

Bund und Länder sollten die Vertretung nach der Gesetzgebungszuständigkeit aufteilen. In Fällen der konkurrierenden Gesetzgebung oder sich überschneidender ausschließlicher Zuständigkeiten könnte – je nach europarechtlicher Vertragsvorgabe – entweder einer von beiden als Vertreter des deutschen Mitgliedstaats auftreten oder

sie hätten sich intern von Fall zu Fall über eine Vertretung unter Bindung an zuvor getroffene Absprachen zu einigen.

2. Defizite der Länderbeteiligung an EU-Entscheidungen

Die Initiative zum Erlass von EU-Normen wird von den Ländern oft unmittelbar in Brüssel ohne förmliches Verfahren gestartet. Insoweit sind sie hinreichend vertreten.

Das Defizit der Länderbeteiligung liegt in den Beratungs- und Beschlussverfahren, in denen dem Bund die Vorrangstellung zukommt, die Länderbeteiligung über den Bundesrat aber in zeitliche Bedrängnis gerät.

Im Umsetzungsprozess beschlossener EG-Richtlinien bereitet das föderale Prinzip keine Schwierigkeiten; ihre länderdifferente Umsetzung entspricht der Struktur der unterschiedlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten.