

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung

Arbeitsunterlage

0028

Zur internen Verwendung

4. Februar 2004

**Überlegungen zu Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechten des
Bundesrates**

(für die Beratungen in AG 1)

I. Kriterien für die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder

Die Arbeitsgruppe 1 ist beauftragt, zunächst eine klare und eindeutige Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder vorzunehmen. Dabei scheinen mir folgende pragmatische Kriterien von besonderer Bedeutung zu sein (die tw. auch im Arbeitsauftrag enthalten sind):

1. Bündelung sachlich zusammengehöriger Kompetenzen mit dem Ziel, den Koordinationsbedarf zwischen Aufgaben des Bundes und der Länder zu reduzieren.
2. Stärkung der Länderkompetenzen in Bereichen, die folgende Merkmale aufweisen:
 - a) Regionsbezug,
 - b) Vorteile regionaler Vielfalt,
 - c) keine übermäßigen Disparitäten in der Belastung der Länder.

Diese Kriterien bieten eine Orientierungshilfe, selbst wenn man sie nur mit Ausnahmen anwenden kann. Bei Entscheidungen über konkrete Materien wird man jedoch zwischen den

sich zum Teil widersprechenden Argumenten für und wider Bundes- oder Landeskompetenzen abwägen müssen.

Wenn man dabei der Leitlinie einer klaren und eindeutigen Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern folgt, wird man im Hinblick auf bestimmte Aspekte der Aufgabenerfüllung vielfach entweder auf Dezentralisierungsvorteile verzichten oder man muss in Kauf nehmen, dass zwischen den Ländern Koordinationsprobleme entstehen. Wie die Erfahrung aller Bundesstaaten lehrt, können Kompetenzen nie eindeutig einer Ebene zugeordnet werden, und gerade dort, wo Verfassungen eine klare Kompetenztrennung vorsehen, entstanden - mehr oder weniger informelle - Formen der Politikverflechtung.

Das Ziel einer Entflechtung der Politik zwischen Bund und Ländern erreicht man daher nicht schon durch eine klare Trennung der Kompetenzen. Gerade wenn man dieses Ziel verwirklichen will, bedarf es der Verfahren, in denen die Interdependenzen zwischen den Aufgaben des Bundes und der Länder ohne die Gefahr einer Überzentralisierung und ohne den Zwang zu einer kooperativen Politik bewältigt werden. Dies kann bei einer entsprechenden Ausgestaltung von wechselseitigen Zugriffsrechten erreicht werden

II. Anpassungsfähigkeit und Bewältigung von Interdependenzen – zur Ausgestaltung von Zugriffsrechten

Durch die vorgeschlagenen Zugriffsmöglichkeiten der Länder auf konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen des Bundes oder – in der umgekehrten Variante - des Bundes auf konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen können in der Tat die von Prof. Grimm dargelegten Unzuträglichkeiten auftreten. Allerdings kommt es dabei auf die Ziele und die Ausgestaltung der Zugriffsmöglichkeiten an.

a) Zugriffsrechten der Länder lassen sich begründen, auch wenn ein Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung besteht, und zwar dann,

- wenn einzelnen Länder in Teilaspekten des Bundesgesetzes eine bessere Regelung treffen können als der Bund bzw. wenn eine Regelungsdifferenzierung zwischen den Ländern für bestimmte Aspekte sinnvoll ist (Kompetenzdifferenzierung);
- um alternative Regelungen auszuprobieren (experimentelle Gesetzgebung).

In beiden Fällen entstehen in der Tat Regelungskonflikte. Diese lassen sich allerdings leicht durch ein politisches Verfahren auflösen. Sie können in zweifacher Weise vermieden werden:

- durch ein *Widerspruchsrecht* des Bundesgesetzgebers, das dann eine Regelung der Länder ausschließt, welche die Verwirklichung von gesamtstaatlichen Zielen oder der betroffenen Bundesgesetze beeinträchtigt (es bedarf also keiner neuen Bundesregelungen, um ein Landesgesetz zu verhindern, und die Opposition kann daher das Zugriffsrecht auch nicht nutzen, um ihre Interessen zu verwirklichen, denn *Landesregelungen müssen aus der Sicht der Mehrheit des Bundestags Vorteile gegenüber einer Bundesregelung bringen*),
- durch eine *Befristung* eines Landesgesetzes.

Zugriffsrechte der Länder können für Teilaspekte einer Gesetzgebungsmaterie auf *Dauer Kompetenzen der Länder begründen*, wenn eine bundeseinheitliche Regelung nicht mehr erforderlich ist. Nun kann hier in der Tat ein Konflikt über die Interpretation der Erforderlichkeit einer Bundesregelung auftreten. Dieser wird aber im politischen Prozess entschieden, und zwar bevor ein Landesgesetz in Kraft tritt. Der Vorteil eines solchen Verfahrens gegenüber einer – auch vereinfachten – Verfassungsänderung liegt darin, dass

1. die Initiative bei den Landesparlamenten liegt und
2. dem Bundesgesetzgeber damit eine Entscheidungs- und Begründungspflicht auferlegt wird, wenn er den Entstehung einer Länderkompetenz widerspricht

Das Verfahren zielt also auf eine Korrektur der zentralisierungsfreundlichen Machtverhältnisse im deutschen Bundesstaat, ohne dass die Kompetenz des Bundes, gesamtstaatliche Interessen zu verwirklichen, beeinträchtigt wird. Ferner fördert es die Demokratisierung des Föderalismus.

Die zweite Variante von Zugriffsrechten der Länder (*Experimentierklauseln*) zielt nicht auf eine generelle Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen aller Länder, sondern *dient dazu, Innovationen zu stimulieren, die von einzelnen Ländern ausgehen*. Eine Gefahr, dass dadurch eine Kompetenzvermischung entsteht, ist weit geringer als vielfach befürchtet. Das Verfahren zielt darauf, die Potentiale des Föderalismus als „Innovationsverfahren“ zu mobilisieren, ein Verfahren, das in der Praxis in Bereichen der Verwaltung bereits funktioniert. Es trägt ferner

dazu bei, Interdependenzen zwischen Bundes- und Landesaufgaben in einer demokratiekonformen Weise zu bewältigen, nämlich durch Koordination von Gesetzen, und nicht durch Koordination zwischen Exekutiven.

Ob eine Regelung eines Landes Vorteile gegenüber einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung bringt, ist in diesem Fall nicht eine Frage der Interpretation der Erforderlichkeitsklausel, sondern hängt von der Bewertung der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung in der konkreten Materie ab. Länderregelungen können besser sein, weil sie für das betreffende Land Standards, die im Bundesgesetz angelegt sind, überschreiten (höhere Effektivität) oder Standards mit weniger Aufwand erreichen (höhere Effizienz). Ob dies der Fall ist, entscheidet – je nach dem, welches Verfahren man festlegt – die Mehrheit des Bundestags oder/und Bundesrats. Die Länderparlamente wiederum können sich gegenüber ihrer Wählerschaft durch effektive oder effiziente Lösungen profilieren und haben daher Anreize, innovative Gesetze zu finden.

Zugriffsrechte der Länder sind damit kein Ersatz für eine Umverteilung von Materien der Gesetzgebungskompetenzen, sondern sollen die Nachteile einer Zentralisierung ausgleichen. Umgekehrt müssen Nachteile von Dezentralisierung korrigiert werden, wenn eine wirkliche Stärkung der Länderparlamente erreicht werden soll. Dem dient ein Verfahren, das man als Zugriff des Bundes auf Materien der Länder bezeichnen kann.

b) Zugriffsrechte des Bundes auf Materien der Länder (damit die Einführung einer konkurrierenden Gesetzgebung der Länder – bzw. Vorranggesetzgebung der Länder) sollen dazu dienen, auch dann Kompetenzen der Länder zu begründen, auch wenn Interdependenzen zwischen Aufgabenbereichen des Bundes und der Länder externe Effekten zwischen Ländern eigentlich dagegen sprechen. Anders gesagt: *In der Abwägung zwischen den Vorteilen und Nachteilen der Dezentralisierung soll dadurch das Gewicht der Argumente zuungunsten einer Zentralisierung verlagert werden, indem man Koordinationsmöglichkeiten des Bundes vorsieht, ohne dass dieser eine Gesetzgebungsmaterie ganz oder - wie bei der Rahmengesetzgebung – zu wesentlichen Teilen übernimmt.*

Der Zugriff des Bundes bedeutet in diesem Fall, dass das Land die vorständige Gesetzgebungskompetenz hat, der Bund aber ergänzende Regelungen mit dem Ziel der Koordinierung erlassen kann, die erforderlich sind, wenn sich Ländergesetze wechselseitig oder sie gesamt-

staatliche Interessen beeinträchtigen. Den Rückfall in die Probleme der Rahmengesetzgebung kann man vermeiden, weil der Bund nur bestehende Länderregelungen aufeinander abstimmen darf, und zwar

- entweder durch gesetzliche Festlegung von Standards (dies ist m.E. mit dem Begriff Grundsatzgesetzgebung gemeint, der allerdings zu Missverständnissen geführt hat), an die die Länder ihre Gesetze anpassen – wobei das Bundesgesetz faktisch seine Bedeutung verliert, wenn es vollständig in Landesrecht umgesetzt wird.
- oder durch Empfehlungen von Standards, deren freiwillige Erfüllung durch ein „benchmarking“ angestrebt wird.

Im ersten Fall mag es Konflikte darüber geben, ob ein Land die Standards/Grundsätze des Bundes vollständig umgesetzt hat. Solche Konflikte können dazu führen, dass über Standards und ihre Einhaltung öffentlich diskutiert wird. Im Zweifelsfall steht dem Bund der Weg zum BVerfG offen.

III. Zugriffsrecht und Mitwirkungsrechte nach Art. 84, 85 GG

Im Sinne dieser Überlegungen erscheint der Vorschlag eines Zugriffsrechts auf Regelungen über die Einrichtung von Behörden und Verwaltungsverfahren konsequent, wie sie von mehreren Sachverständigen formuliert wurden. Da es sich bei Verwaltungsangelegenheiten um eine genuine Landeskompetenz handelt, wäre aber auch denkbar, hier von einer Vorrangsetzungskompetenz der Länder auszugehen und ein Zugriffsrecht des Bundes vorzusehen. Der Grundsatz, dass die Länder regeln, wäre dann zu ergänzen um folgenden Absatz.

„Der Bund kann beim Vorliegen eines gesamtstaatlichen Bedürfnisses Grundsätze für die Einrichtung der Behörden und die Verwaltungsverfahren festlegen. Sind die Grundsätze verbindlich, so bedürfen sie der Zustimmung des Bundesrats“

Die Beschränkung der Zustimmungspflicht auf die Grundsätze würde klar stellen, dass damit die Einheitstheorie des BVerfG nicht mehr trägt.