Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung
Arbeitsunterlage
0007

Zur internen Verwendung

Staatsrat Prof. Dr. Reinhard Hoffmann
Chef der Senatskanzlei Bremen

Gesamtstaatliches Handeln der Länder

Zuehlke.kom-bundestag@bundesrat.de

Von:	Zuehlke.kom-bundestag@bundesrat.de
Gesendet:	Mittwoch, 14. Januar 2004 10:03
An:	Sager, Krista, MdB Fraktion B90/GR; Burgbacher, Ernst, MdB FDP-Fraktion; Bosbach, Wolfgang, MdB CDU/CSU Fraktion; Friedrich, Dr. Hans-Peter, MdB, CDU/CSU Fraktion; Neumann, Bernd, MdB CDU/CSU Fraktion; Röttgen, Dr. Norbert, MdB CDU/CSU Fraktion; Strobl, Thomas, MdB CDU/CSU Fraktion; Tillmann, Antje, MdB CDU/CSU Fraktion; Bachmaier, Hermann, MdB SPD-Fraktion; Hacker, Hans-Joachim, MdB SPD-Fraktion; Kröning, Volker, MdB SPD-Fraktion; Runde, Ortwin, MdB SPD-Fraktion; Schwall-Düren, Dr. Angelica , MdB SPD-Fraktion; Simm, Erika, MdB SPD-Fraktion; Wiefelspütz, Dr. Dieter, MdB SPD-Fraktion; Steenblock, Rainder, MdB Fraktion B90/GR; Bergner, Dr. Christoph, MdB CDU/CSU Fraktion; Gönner, Tanja, MdB CDU/CSU Fraktion; Koschyk, Hartmut, MdB CDU/CSU Fraktion; Krings, Dr. Günter, MdB CDU/CSU Fraktion; Seiffert, Heinz, MdB CDU/CSU Fraktion; Willsch, Klaus-Peter, MdB CDU/CSU Fraktion; Funke, Rainer, MdB FDP-Fraktion; Arndt-Brauer, Ingrid, MdB SPD-Fraktion; Benneter, Klaus Uwe, MdB SPD-Fraktion; Kressl, Nicolette, MdB SPD-Fraktion; Schäfer, Axel, MdB SPD-Fraktion; Scheelen, Bernd, MdB SPD-Fraktion; Schmidt, Wilhelm, MdB SPD-Fraktion; Stiegler, Ludwig, MdB SPD-Fraktion; Stünker, Joachim, MdB SPD-Fraktion
Betreff:	Arbeitsunterlage 0007-Papier von Prof. Dr. Hoffmann, Bremen
Wichtigkeit:	Hoch

-----Ursprüngliche Nachricht-----
Von: Birk, Katharina (SK) [mailto:katharina.birk@sk.bremen.de]
Gesendet am: Dienstag, 13. Januar 2004 15:11
An: 'risse.kom-bundestag@bundesrat.de'
Cc: 'zuehlke.kom-bundestag@bundesrat.de'; "Sörgel, Dr. Angelina (SK)"
Betreff: Papier von Prof. Dr. Hoffmann, Bremen
Wichtigkeit: Hoch

Sehr geehrter Herr Dr. Risse,

anliegend übersende ich Ihnen im Auftrag von Herrn Prof. Dr. Hoffmann, Bremen, ein Papier mit der Bitte um weitere Verteilung an die alle Kommissionsmitglieder.

Herzlichen Dank für Ihre Mühen.

Für eventuelle Rückfragen zu diesem Papier steht Ihnen Frau Dr. Sörgel (Tel: 0421 /361-2121 oder angelina.soergel@sk.bremen.de) zur Verfügung.

Im Auftrag
Katharina Birk

Katharina.Birk@sk.bremen.de
Anna-Katharina Birk
Senatskanzlei, Rathaus
Büro Chef der Senatskanzlei / Bürgermeisterbüro
Am Markt 21
28195 Bremen

Tel: 0421 / 361-2662
Fax: 0421 / 361-6100

CdS Bremen, 12.01.2004

Gesamtstaatliches Handeln der Länder

1. In der gegenwärtigen Diskussion zur Föderalismus- und Verfassungsreform wird häufig schlicht das gesamtstaatliche Interesse bzw. dessen Wahrnehmung – auf gesamtstaatlicher Ebene – „dem Bund“, d.h. Bundesorganen und primär der Bundesregierung zugeordnet: gesamtstaatliche Kompetenzen kämen, kraft Natur der Sache, dem Bunde zu; Gesamtverantwortung trage von Haus aus nur der Bund.

   Diese Fehlinterpretation ist verfassungsrechtlich durch das Grundgesetz in keiner Weise abgedeckt und kann, nicht zuletzt aus Ländersicht, keineswegs der Diskussion in der Föderalismuskommission zugrunde gelegt werden.

   Denn gerade das Handeln der Länder kann mit einer Balance von Harmonisierung und differenzierter Vielfalt auch auf der gesamtstaatlichen Ebene vorbildlich zur politischen Kultur und Gewaltenteilung im Bundesstaat beitragen.

2. Das gesamtstaatliche Interesse meint die Gemeinwohlbelange der Gesamtheit und somit die den gesamten Staat Bundesrepublik Deutschland betreffenden Interessen. Diesen Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland bilden Bund und Länder gemeinsam. Das gesamtstaatliche Interesse betrifft inhaltlich demnach sowohl die Länder als auch den Bund.

3. Nicht dieser vorgenannte inhaltliche Bezug und Gehalt des gesamtstaatlichen Interesses ist hier zu problematisieren. Vielmehr geht es um die Nutzung der Formel „gesamtstaatliches Interesse“ als Kompetenz-Begriff bzw. als kompetenzbegründender oder -erweiternder (Rechts-) Begriff, der als solcher, aus sich heraus, zur Bildung oder Erweiterung einer Handlungsbefugnis – und zwar ausschließlich einseitigen – des Bundes (gerade in Verhältnis zu den Länderkompetenzen) geeignet und fähig sein soll.

Beispiel: Herleitung von Bundeskompetenzen, etwa im Bereich der Kultur, kraft Natur der Sache, wenn (angeblich) eine (kulturelle) Angelegenheit „ausschließlich einheitlich und nur auf gesamtstaatlicher Ebene“ geregelt werden könne.

Demgegenüber ist davon auszugehen, dass „gesamtstaatlich“ / “gesamtstaatliches Interesse“ nicht direkt den Kompetenz- und Befugnis-Bereich betrifft, sondern sich primär und direkt zunächst auf den staatlichen Aufgabenbereich bezieht und dort ein bestimmtes Aufgabenfeld/-segment und/oder eine bestimmte Aufgabendimension (-ebene) beschreibt bzw. definiert, je nach dem Gehalt der betreffenden Staatsaktivitäten. Die Unterscheidung zwischen Kompetenz/Handlungsbefugnis einerseits und Aufgabe andererseits liegt auch der grundgesetzlichen Formulierung in Artikel 72 Absatz 2 GG zugrunde, wo die Kompetenzkategorie „bundesgesetzliche Regelung“ auf der einen Seite und die inhaltliche Aufgabenqualifizierung „im gesamtstaatlichen Interesse“ auf der anderen Seite je für sich getrennt gebraucht werden als zwei selbständige, nicht miteinander (teil-identische) Begrifflichkeiten.

So verstanden beschreibt „gesamtstaatliches Interesse“ nur einen bestimmten Aspekt der staatlichen Aufgaben – und zwar von Bund und Ländern – (aber eben nicht von Kompetenzen), ebenso wie das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“, das gemäß Artikel 109 Absatz 2 und 4, 104 a Absatz 4 GG ebenfalls Bund und Ländern zugeordnet ist;

Das gilt ebenfalls für die Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, für die das Grundgesetz in Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nummer 2 und auch in Artikel 72 Absatz 2 (im Umkehrschluss – wenn nämlich die sonstigen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 nicht vorliegen) auch das Handeln von Bund oder Ländern fordert und ermöglicht.

4. Bund und Länder bilden gemeinsam den Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland als einen unitarischen Bundesstaat. Bundesrecht und Länderrecht bilden die gemeinsame gesamtstaatliche Rechtsordnung. Alle Glieder des Bundesstaats, Bund wie Länder, sind dem gesamtstaatlichen Gemeinwohl verpflichtet.

   Im Rahmen dieser Verpflichtung sind Bund und Länder beide je für sich voll kompetenzfähig in jeder potenziellen Dimension. Die Verantwortung für das gesamtstaatliche Interesse als Gemeinwohl des Gesamtstaats wird von Verfassung wegen

durch Bund und Länder kompetenzteilig wahrgenommen und in der vom Grundgesetz organisierten Kompetenzzuordnung an Bund und Länder koordiniert eingebunden in eine umfassende sowie gemeinsame Wahrnehmung der gesamtstaatlichen Aufgabendimension.

Dabei werden die Länder in der gesamtstaatlichen Mit-Verantwortung nicht nur im Eigeninteresse der Länder tätig, sondern handeln insoweit für das ihnen – in einem bestimmten ihnen anvertrauten Umfang – zugewiesene gesamtstaatliche Interesse.

Einen ganz besonderen Fall dieser Art gesamtstaatlichen Handelns der Länder regelt Artikel 23 Absatz 5 und 6 GG hinsichtlich der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat in Angelegenheiten der Europäischen Union. Hier wirken die Länder in bestimmten kompetenzrechtlich abgegrenzten Feldern an der gesamtstaatlichen Verantwortung mit, nämlich über den Bundesrat – als das generell die Mitwirkung der Länder realisierende Bundesorgan; über den Bundesrat sind in diesen Fällen die Länder originäre Mitträger der gesamtstaatlichen Verantwortung „des Bundes“, insoweit sie im Bundesrat als Bundesorgan handeln und entscheiden – im Verhältnis zu den anderen Bundesorganen, Bundesregierung sowie Bundestag, mitentscheiden sie über die konkrete inhaltliche Bestimmung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes.

5. Die Wahrnehmung gesamtstaatlicher Aufgaben und Interessen durch die Länder in ihrem eigenen Kompetenzbereich, vor allem im Bereich ihrer ausschließlichen Kompetenzen, steht prinzipiell gleichrangig neben dem entsprechenden gesamtstaatlichen Handeln des Bundes in seinem Kompetenzbereich. Dabei nehmen die Länder, gemäß ihrer Solidarverpflichtung und dem Prinzip der Bundestreue, auch Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Gesamtstaats sowie des Bundes, da sie zumindest auf der gesamtstaatlichen Ebene nicht nur ihr spezifisches Eigeninteresse verfolgen, sondern auch das ihnen insoweit anvertraute gesamtstaatliche Interesse.

   Das gesamtstaatliche Handeln der Länder erfolgt im wesentlichen durch Harmonisierung und Selbst-Koordinierung von Gesetzgebung und Verwaltung, auf einer sogenannten „dritten Ebene“ der Länder. Für diese Selbstkoordinierung der Länder gilt, dass die bundesstaatliche Ordnung die Länder berechtigt, aber nicht verpflichtet zu einer divergierenden, differenzierenden Gestaltung ihrer Länder-Angelegenheiten.

Wenn die Länder innerhalb ihres Kompetenzbereichs auf der gesamtstaatlichen Ebene handeln, bleiben es Länderkompetenzen und als solche den Ländern erhalten. Die Länder haben zudem gemäß Artikel 30 GG die subsidiäre Zuständigkeit auch im Bereich staatlichen Handelns auf gesamtstaatlicher Ebene. Soweit eine Selbstkoordination der Länder, vor allem der Ländergesetzgebung erfolgt, trägt sie zur bundesweiten Rechtseinheit bei, die zumindest teilweise durch solche Parallelregelungen aller Länder verbessert wird bzw. werden kann. Demzufolge besteht auf der gesamtstaatlichen Ebene keine Bundeskompetenz, soweit die Länder durch Selbstkoordination gesamtstaatlich handeln können; die Überregionalität von Aufgabenstellung und Handlungsdimension allein sowie auch eine bloße gesamtstaatliche Zweckmäßigkeit sind nicht ausreichend für die Begründung einer Bundeszuständigkeit; erst recht nicht wenn und soweit das Grundgesetz eine ausdrückliche Regelung zugunsten der Länderkompetenzen enthält. Selbst wenn eine Selbstkoordination der Länder auf der gesamtstaatlichen Ebene in concreto verfassungsrechtlich geboten ist, jedoch nicht zustandekommt, entsteht daraus keine „Reserve"-Kompetenz des Bundes.

Diese Kompetenz der Länder auf der gesamtstaatlichen Ebene hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Rechtsschreibreform betont und anerkannt, obwohl bzw. weil ein hohes Maß an – gesamtstaatlicher – Einheitlichkeit geboten war: den Ländern ist die Herstellung der Einheitlichkeit verfassungsrechtlich im Wege der Selbstkoordinierung möglich. Ein Gleiches gilt anerkanntermaßen etwa für die Rundfunkordnung sowie das Lotteriewesen.

Für das Handeln von Bund und Ländern auf der gesamtstaatlichen Ebene weist das Bundesverfassungsgericht auf den entscheidenden Unterschied, dass das Handeln des Bundes ohne Einvernehmen mit den Ländern erfolgen kann, während die interföderale Kooperation und Selbstkoordinierung der Länder nur in Übereinstimmung der Länder entschieden wird. Damit ist die Beteiligung der Länder mit eigenen Kompetenzen auch auf der gesamtstaatlichen Ebene zugleich eine Gewährleistung vertikaler Gewaltenteilung im Bundesstaat.

Dabei haben die Länder jeweils die Balance herzustellen zwischen einer durch Selbstkoordination gemeinsamen überregionalen, gesamtstaatlichen Aufgabenerfüllung und der eigenständigen Landespolitik. Diesbezüglich ist von Bedeutung, dass gerade auch die gemeinsame gesamtstaatliche Ländergesetzgebung offen und

geeignet ist für die Berücksichtigung von unterschiedlicher Ländervielfalt in einem übergreifend einheitlichen Rahmen (wie nach Artikel 75 Absatz 2 GG bei der Bundes-Rahmengesetzgebung gefordert, aber kaum eingehalten): so ist etwa in dem neuen Staatsvertrag der Länder über das Lotteriewesen nur ein einheitlicher Rahmen mit der Öffnung für unterschiedliche Umsetzungsregeln in den einzelnen Ländern vereinbart worden.

6. Konkret gilt für die gesamtstaatliche Ebene in einzelnen staatlichen Aufgabenfeldern Folgendes:

   - Im Bildungsbereich mit (fast) ausschließlicher Länderkompetenz sind allein die Länder für die Formulierung bundeseinheitlicher Bildungsstandards für die Schulen zuständig, aber auch verpflichtet; – jedoch eine Kompetenz des Bundes besteht hier nicht.

   - Die Kulturförderung ist prinzipiell und fast ausschließlich die Sache der Länder; es gibt keine und bedarf keiner besonderen gesamtstaatlichen Kultur-Kompetenz des Bundes, auch nicht „kraft Natur der Sache“; eine Ausnahme besteht allein bei der auch kulturellen Repräsentation des Bundes als Gesamtstaat und einer auch den Kulturbereich einbeziehenden Verantwortung des Bundes für die Bundeshauptstadt.

   - Zur Rechtschreibung hat das Bundesverfassungsgericht bereits das Nötige gesagt.

   - Gleiches gilt im wesentlichen für die Rundfunkordnung.

   - Die innerstaatliche Umsetzung von EU-Rahmenrecht sollte weitestgehend nicht mehr zweistufig (Bundes-Rahmenrecht und Ausführungsrecht der Länder), sondern nur noch einstufig erfolgen: Angesichts der Optimierungspotenziale, die aus einer Zusammenführung von Regelungs- und Vollzugsebene resultieren, sollten vorrangig die sowieso für den Vollzug zuständigen Länder die gesamtstaatliche Aufgabe der Umsetzung des EU-Rahmenrechts übernehmen, weil insoweit ein zusätzlicher zweiter/zweitrangiger nationaler Rahmen innerhalb des erstrangigen EU-Rahmens überwiegend verzichtbar sein dürfte.

- Auch über den Artikel 23 Absätze 4 bis 6 GG hinaus ist die Mitwirkung der Länder an den gesamtstaatlich definierten Integrationsangelegenheiten der Europäischen Union zu verstärken, insbesondere mit Hinblick auf die verstärkte Einbeziehung der unterschiedlichen innerstaatlichen Ebenen und Organe in die Willens- und Entscheidungsbildung der EU gemäß dem Entwurf des neuen EU-Verfassungsvertrags.

- In letzteren Zusammenhang gehört auch die Koordinierung der Länder für ein gesamtstaatliches Auftreten gegenüber der EU im Rahmen der Länderkompetenzen, wie z. B. bei der Struktur- und Regionalpolitik (und zwar ohne den Bund als „notwendigen“ Moderator der Ländergesamtheit): Bei dieser intraföderativen, gesamtstaatlichen Kooperation der Länder wird es auch darum gehen, inwieweit nach dem Prinzip der Einstimmigkeit oder nach einem wie auch immer auszugestaltenden Mehrheitsprinzip die gemeinsame, gesamtstaatliche Länderposition entschieden und hergestellt wird.