

Prof. Georg-Berndt Oschatz
Direktor des Bundesrates a.D.
Niedersächsischer Kultusminister a.D.

Anhörung Föderalismusreform

Statement zu den Strukturelementen der Reform

Jede Reform des Föderalismus, der Bund-Länder-Beziehungen in Deutschland, mit dem Ziel, die Verflechtungen zwischen dem Bund und den Ländern zu reduzieren, um mehr Handlungsfähigkeit, Unabhängigkeit beider Ebenen voneinander zu erreichen und klarere Verantwortlichkeiten zu schaffen, jede Reform dieser Art, hat mit drei Schwierigkeiten zu kämpfen, die allen Reformbemühungen von vorneherein Grenzen setzen:

1.

Die Grundstrukturen des deutschen föderalen Systems gehen bis auf den Norddeutschen Bund zurück. Vom Beginn der deutschen Einigung an entstand der Zentralstaat durch eine Übertragung von Aufgaben und Zuständigkeiten durch die Gliedstaaten auf den Zentralstaat Zug um Zug gegen die Einräumung von Mitwirkungsrechten der Gliedstaaten in einer zweiten Kammer der Gesetzgebung, weltweit einzigartig konstruiert, in der die Gliedstaaten an der politischen Willensbildung des Zentralstaates durch Vertreter ihrer Regierungen mitwirkten. Der Vollzug der Gesetze des Zentralstaates war immer weitgehend Angelegenheit der Gliedstaaten. Das für die Gestaltung der Gesetze des Zentralstaates notwendige Vollzugserfahrungswissen wurde über die zweite Kammer in den Gesetzgebungsprozess eingebracht.

Bis heute werden in den Ausschüssen dieser zweiten Kammer in einer permanenten Diskussion zwischen der Bundesexekutive und den Landesexekutiven die Gesetze gründlich beraten. Diese führte zu einer auch für Fachleute schwer durchschaubaren dichten Verflechtung beider Ebenen auch und gerade im exekutiven Bereich. Wegen dieser Stellung der zweiten Kammer ist der Gesetzgebungsprozess in Deutschland bei der Klärung der Machtfragen auf ein permanentes Verhandeln, Aushandeln von Kompromissen von Bund und Ländern angewiesen. Dieses in über 150 Jahren gewachsene System will keine politische Kraft im Kern verändern. Es ist daher immer wieder nur in einem bescheidenen Umfang veränderbar.

2.

Die unterschiedliche Struktur und Größe der deutschen Länder erschweren jede Neuaufteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten oder gar finanziellen Ressourcen zwischen dem Bund und den Ländern. Dies hat die glänzend dokumentierte Diskussion in der „Föderalismusreformkommission“ deutlich gezeigt. Die kleinen Länder können und wollen gar keine schwierigen neuen Aufgaben übernehmen. Sie müssen „zum Jagen getragen werden“. Den Bund verfolgt bei der Abschtung von Aufgaben, besonders im Hinblick auf den Gesetzesvollzug, immer wieder die Sorge, ob denn auch die kleinen und leistungsschwächeren Länderexekutiven zum Vollzug überhaupt in der Lage seien. Diese Sorge wäre unbegründet, wenn einheitlich gestaltungsmächtige und leistungsstarke Länder dem Bund gegenüber ständen. Nur bei einer Länderneugliederung, die diesen Namen verdient, wäre auch eine bei der derzeitigen Struktur zu Recht ausgeklammerte Neuordnung der deutschen Finanzverfassung durchführbar. Die Befürchtung z.B., dass durch die beabsichtigte Neuorganisation der Forschungsförderung im Hochschulbereich auf die Dauer bei den kleinen Ländern diese Förderung zum Erliegen käme, würde entfallen.

Da die Länderneugliederung noch weithin ein politisches Tabu ist, sind auch unter diesem Aspekt jeder Föderalismusreform Grenzen gesetzt. Hier würden sich neue Möglichkeiten eröffnen, wenn unter dem Leidensdruck kollabierender Haushalte ein Gesinnungswandel einträte. Jeder immer wieder erfolgende Hinweis auf extreme Größenunterschiede von Gliedstaaten in anderen funktionierenden Bundesstaaten, wie z.B. den USA, geht fehl, da nur der deutsche Bundesstaat nach dem geschilderten Verflechtungsmuster organisiert ist. Bundesstaaten mit horizontaler Aufgaben- und Zuständigkeitsabgrenzung leiden nicht unter einer derartigen wechselseitigen Abhängigkeit von Zentralstaat und Gliedstaaten.

3.

Trotz einer ausgeprägten Wertschätzung der Länder durch ihre Bürger - man denke nur an das von starken emotionalen Bewegungen bestimmte Wiedererstehen der „neuen Länder“- ist die Toleranz der Deutschen beim Ertragen von regionalen Unterschieden äußerst gering. Unterschwellig sind die Deutschen eher Zentralisten. Jeder deutsche Kultusminister kann ein Lied davon singen: Keine Diskussion mit Eltern ohne die Forderung nach einheitlichem Unterricht von Flensburg bis Konstanz. Jede Politik, die mehr staatliche Gestaltungsmöglichkeiten auf Länderebene ermöglicht, hat mithin für das bundesstaatsnotwendige Ertragen von Ungleichheiten zu werben.

Wenn man diese geschilderten Rahmenbedingungen für eine Föderalismusreform zum gegenwärtigen Zeitpunkt ins Kalkül zieht, kann man nur feststellen, dass die „Föderalismuskommission“ beachtenswerte Ergebnisse erzielt hat. Diese Ergebnisse sind allerdings auch von Kompromissen, notwendigerweise halben Lösungen, bestimmt, die offensichtlich wegen der gesamten Entscheidungsfindungslage unvermeidlich waren.

Hierzu einige, nur eine Auswahl der wichtigsten Strukturelemente ansprechenden, kursorischen Bemerkungen:

Zur Neuordnung der Zustimmungsrechte:

Eine wirklich quantitativ ins Gewicht fallende Reduzierung von Zustimmungsrechten des Bundesrates erhofft man sich von neuen Artikel 84 Abs. 1. Diese neue Vorschrift ist ersichtlich nur ein halb gelungender Kompromiss, der den fehlenden Mut des Bundes, der Bundesbürokratie, widerspiegelt, den Ländern zuzutrauen, die Einrichtung der Behörden und des Verfahrens durchweg sachgerecht zu normieren. In der Begründung zu Nummer 5 des Gesetzentwurfs heißt es: „Die Länder sind bei ihrer Abweichungsgesetzgebung an verfassungs-, völker- und europarechtliche Vorgaben in gleicher Weise gebunden wie der Bund“. Wohl wahr! Es fragt sich allerdings, warum der Bund dann trotzdem ein Zugriffsrecht seinerseits in „Ausnahmefällen“ reklamiert hat. Wenn er es häufig einfordert, steigt dann wieder die Zahl der Zustimmungsfälle. Die derzeitigen Berechnungen der Verwaltung des Bundestages und auch des Bundesrates über entfallende Zustimmungstatbestände aufgrund des neuen Artikels 84 Abs. 1 sind insoweit auf jeden Fall mit einer Unsicherheit behaftet. Mit Sicherheit wird durch diese Regelung die Bewegungsfreiheit der beiden Ebenen in umstrittenen und wichtigen Fragen des Vollzuges in keiner Weise verbessert. Die Regelung ist im übrigen gerichtsträchtig. Was immer man heute in die Begründung oder die Koalitionsvereinbarung zum Begriff „Ausnahmeregelung“ hineinschreibt, die endgültige Staatspraxis wird sich erst nach einigen Gängen nach Karlsruhe herauskristallisiert haben.

Die wichtigste Entflechtungsregelung der Reform, jetzt eine Konstruktion von Regel, Ausnahme und Ausnahme von der Ausnahme mit einem neuen in seiner Wirkung unberechenbaren unbestimmten Rechtsbegriff sollte nicht nur unter verfassungsästhetischen Gesichtspunkten überprüft werden. Abhilfe kann hier nur eine klare und einfache Regelung schaffen, nämlich Wegfall des letzten Absatzes vom geltenden Artikel 84 Abs. 1 und keine weitere Ergänzung dieser Vorschrift. Im Hinblick auf die auch in der Begründung festgestellte Bindung auch der Länder an das Europarecht dürfte das immer wieder von der Bundesbürokratie in den Beratungen der „Föderalismuskommission“ vorgebrachte Argument, man brauche den Zugriff ,um die Transformation des Europarechts sicherzustellen, ins Leere laufen.

Was die Erwartungen an die Kostenfolgenregelung des neuen Artikels 104a Absatz 4 angeht, so ist festzustellen, dass er für die Länder mehr Sicherheit bei der Abwehr von Lasten durch Bundesgesetze bringt, vom Bund aber durch eine Erweiterung eines Zustimmungstatbestandes erkauft wird. Es wäre zu klären, inwieweit die Verwaltungen von Bundesrat und Bundestag bei ihrer Abschätzung des Rückganges von Zustimmungstatbeständen diese Vorschrift mit einkalkuliert haben. Die begriffliche Erfassung der Zustimmungstatbestände ist gut gelungen und dürfte nicht zu unberechenbar vielen Streitfällen führen. Da die vom Schutzzweck der Norm erfassten Nebenleistungen gegenüber Dritten nicht selten sind, dürfte die Zahl der Zustimmungsgesetze durchaus in einem bestimmten Umfang wachsen.

Zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

Der Ansatz, die immer unpraktikable und zumeist einen „Rahmen“ überschreitende Rahmengesetzgebung abzuschaffen, ihre Gegenstände auf Bund und Länder aufzuteilen und nennenswerte Kompetenzen aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auf die Länder zurückzuverlagern, ist sicher ein wirkungsvoller Weg, mehr unabhängig wahrnehmbaren politischen Gestaltungsraum für beide Ebenen zu eröffnen. Allerdings fällt auf, dass bei der Zuordnung auf die Länderebene vor allem immer wieder Ausnahmen vorgesehen sind. Die ursprünglich im Grundgesetz übliche, klare und einfache Zuordnung ganzer Bereiche wird an vielen Stellen durchbrochen. Auch hier wird wieder die Notwendigkeit von Kompromissen im Hinblick auf die unterschiedlichen Strukturen der Länder deutlich; das Ringen darum, die unvermeidliche Rechtszersplitterung oder rechtliche Vielfalt – wie immer man will – je nach Regelungsgegenstand in Grenzen zu halten. Diese neue Vielfalt wäre erträglicher bei größeren Ländern.

Ein neuer Weg wird beschritten mit Zugriffsrechten der Länder bei einer Reihe durchaus bedeutender Regelungsbereiche aus dem Katalog der Rahmengesetzgebung, wie z.B. dem Wasserhaushalt und der Raumordnung. Dies wird endlich den Weg eröffnen, auf Gesetzgebungssektoren, die voller Gestaltungsmöglichkeiten sind, konkurrierende Modelle bei der Gestaltung von Aufgabenbereichen und Verfahren zu eröffnen. Die Kehrseite der Medaille ist natürlich eine für die wirtschaftenden Subjekte im Staat größere Unübersichtlichkeit bei der Ermittlung der Rahmenbedingungen für ihr wirtschaftliches Handeln. Andererseits wird ihnen aber auch die Möglichkeit eröffnet, in andere Länder innerhalb Deutschlands auszuweichen.

Beste Modelle könnten damit mehr Einheitlichkeit schaffen als man sich jetzt vorzustellen vermag; damit mehr Einheitlichkeit für bessere Lösungen als jetzt. Im Ergebnis also: Eine zu begrüßende Entwicklung hin zu einem System des Konkurrenzföderalismus, hin zu mehr Wettbewerb im föderalen System.

Zur Europatauglichkeit des Grundgesetzes

Hier aus langjähriger Erfahrung nur Bemerkungen zum neuen Artikel 23 Abs. 6 und Artikel 52 Abs. 3a:

Mit der Begrenzung der Außenvertretung durch die Länder im neuen Artikel 23 Abs. 6 auf Fälle, in denen im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird zurückgekehrt zu der bis in die Anfänge der EG-Verträge zurückreichende Praxis des Zusammenwirkens von Bund und Ländern. Die bewährte Praxis ist nach den Maastricht-Verträgen von der das Handeln der Ländervertreter in EU-Gremien im Ergebnis vorbereitenden KMK in Effizienz garantierender Weise formalisiert worden. Es stellt auch sicher, dass die Länder im Ministerrat durch handlungsfähige Landesminister repräsentiert werden.

Die Neufassung des Artikel 52 Absatz 3 schließlich entspricht den Bedürfnissen der Praxis. Entgegen den Befürchtungen bereits vor dem Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vor Jahren ist der Bundesrat mit seinem strikten Verhandlungsrhythmus de facto nie in Zeitnot geraten bei seiner Mitwirkung in Angelegenheiten der EU nach Artikel 23. Die Europakammer hat auch nur selten tagen müssen. Dennoch hat es sich als schwierig erwiesen, gerade in Zeiten der Parlamentsferien oder bei Sitzungspausen ihre Beschlussfähigkeit herzustellen.

Mit dem nunmehr möglichen schriftlichen Umfrageverfahren wird ein insoweit bisher bestehender Mangel im Verfahrensrecht für die Europakammer erhoben.

Alles in allem bringt die Reform mehr als ein Kurieren an Symptomen. Sehr viel einfacher wird das Gesamtsystem des Zusammenwirkens von Bund und Ländern nicht.