

Prof. Dr. Dr. h.c. Götz Frank

Stellungnahme zu den Strukturelementen der Reform (Allgemeiner Teil)

• Punkte B – D

Die Notwendigkeit einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen ist im Zusammenhang mit der Neuordnung der Zustimmungsrechte und dem damit verbundenen Ziel des Abbaus gegenseitiger Blockaden zu sehen. Dass der Novellierungsbedarf aus einer inflationären Zunahme von Zustimmungsgesetzen resultiert, lässt sich kaum bestreiten. Das Verhältnis zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen, das ursprünglich als ein Regelausnahmeverhältnis gedacht war, hat sich zu einem umgekehrten Regelausnahmeverhältnis von Zustimmungs- zu Einspruchsgesetzen entwickelt. Wichtigste Ursache für diese Entwicklung ist die Befugnis des Bundesgesetzgebers nach Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren der Länder treffen zu können. Es geht also in dieser Reform primär darum, hier zu einer Veränderung der Gesetzgebungspraxis zu kommen. In diese Richtung zielt der Vorschlag für eine Neufassung des Art. 84 Abs. 1 mit der Abweichungsmöglichkeit der Länder von der Regelung der bundesgesetzlichen Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens. Eine Zustimmungsnotwendigkeit ergibt sich danach nur noch, wenn der Bund eine bundeseinheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeit anordnet. Mit dieser Vorgehensweise wird aus meiner Sicht der Hauptgrund der gegenseitigen Blockademöglichkeit beseitigt. Es ist zu erwarten, dass sich das Regelausnahmeverhältnis zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetz wieder in die ursprünglich gedachte Ordnungsvorstellung zurückentwickeln wird.

Durch diese Neuordnung verändert sich allerdings die Machtverteilung im Bund-Länder-Verhältnis in gravierender Weise. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ging es bei der Zustimmungspflicht des Bundesrats im Sinne einer weiten Auslegung nicht nur um die Zustimmungsbedürftigkeit der sie auslösenden Einzelvorschriften, sondern

um die jeweils betroffenen Gesetze als Ganzes. Wenn nun diese Zustimmungsbedürftigkeit durch die Neuregelung des Art. 84 Abs. 1 so gravierend reduziert wird, so betrifft diese Veränderung in entsprechendem Maße die Mitgestaltungsmöglichkeit der Länder bei den Bundesgesetzen. Sie verlieren da in erheblichem Maße an Einfluss und es ist zu Recht die Frage aufzuwerfen, ob es dann nicht insgesamt zu einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen kommen muss. Die Gefahr bei dieser Fragestellung darf dabei allerdings nicht übersehen werden. Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz kann auch als eine Kompensation für die Wiederherstellung des alten Regelausnahmeverhältnisses und den dadurch bedingten Verlust an Mitbestimmung der Länder verstanden werden. Danach wäre weniger nach der Gesamtkorrelation als nach der Sinnhaftigkeit der jeweiligen Neuregelung - für sich betrachtet - zu fragen. Dieser letzte Aspekt, nämlich eine getrennte Betrachtungsweise, hat mich bei meinen Überlegungen in besonderem Maße interessiert.

Die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 und die gleichzeitige Einführung eines neuen Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrechten nach Art. 72 Abs. 3 beinhaltet einen gravierenden Einschnitt in die Tradition des deutschen Verfassungsrechts, dessen Notwendigkeit nicht überzeugend dargelegt erscheint. Zweifellos haben sich Umsetzungsprobleme des EU-Rechts in Bundesrecht insbesondere im Umweltrecht auch aus den Besonderheiten der Rahmengesetzgebungsmaterien ergeben. Das rechtfertigt aber als solches noch nicht die völlige Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz. Man könnte hier auch an die Überführung in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit denken, wie das im vorliegenden Entwurf vorgesehen ist und die notwendigen Differenzierungen über die unterschiedliche Handhabung der Erforderlichkeitsklausel bewirken.

Die Rahmengesetzgebungskompetenz findet ihren frühen Vorläufer in der Grundsatzgesetzgebung des Art. 10 der Weimarer Reichsverfassung, worunter allgemeine leitende Rechtssätze oder Richtlinien zu verstehen waren, die dann ihren Ausführungen und Ausgestaltungen unter dem Gesichtspunkt der Anpassung an die Verhältnisse der Länder überlassen blieben. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die zulässige Regelungsdichte des Bundes für die Rahmengesetzgebungspraxis im Laufe der Jahrzehnte permanent erhöht. Nachdem zunächst festgestellt wurde, dass der Bund den Ländern noch etwas zur Regelung überlassen müsse, was von substantiellen Gewicht sei, wurde in der

späteren Rechtsprechung mehr und mehr erlaubt, Vollregelungen mit unmittelbarer Wirkung für ganze Teilbereiche zu erlassen, wenn an der einheitlichen Regelung ein besonders starkes und legitimes Interesse bestand. Gegen diese Tendenz hat der Verfassungsgeber im Jahre 1994 mit den neuen Absätzen 2 und 3 eine Sperre aufgebaut, die allmählich zu wirken beginnt. Jedenfalls wurde die großzügige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulassung von Detail- und Durchgriffsregelungen darin nicht übernommen. Rahmenvorschriften sind seitdem für Vollregelungen auf Ausnahmefälle beschränkt.

Erst in jüngerer Zeit, nämlich insbesondere mit der Juniorprofessurenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts werden Kriterien deutlich, anhand derer diese Neukonzeption umgesetzt werden können. Das Gericht benennt quantitative und qualitative Kriterien in dem Sinne, dass detaillierte Vollregelungen nicht dominieren dürfen, und auch der Rahmencharakter des Gesetzes erhalten bleiben muss. Ein Ausnahmefall liegt danach nur noch vor, wenn Rahmenvorschriften ohne die in Einzelheit gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen verständigerweise nicht erlassen werden könnten, sie also schlechthin unerlässlich sind. Bevor man die Rahmengesetzgebungs-kompetenz ganz aufgibt, sollte man die Auswirkungen der Reform von 1994 und ihre Folgerechtsprechung gründlicher evaluieren, als bislang geschehen ist.

Demgegenüber ist die neue Gesetzgebungskompetenz der Auffanggesetzgebung mit Zugriffsrecht mit ihren Folgewirkungen noch schwer vorhersehbar. Die Gefahr einer Rechtszersplitterung ist nicht von der Hand zu weisen. Jedenfalls eröffnet diese neue Kompetenzregelung die Möglichkeit zu einem föderalen Gesetzgebungswettbewerb. Dass die Länder dabei an die europarechtlichen Vorgaben in gleicher Weise gebunden sind wie der Bund, ändert nichts gegenüber der bisherigen Situation. Das waren sie auch bislang bei der Ausfüllung der Rahmengesetzgebung. Die Finanzverantwortung der Länder nach dem neuen Art. 104a VI lässt so oder so eine Besserung erwarten. Im Umweltrecht war es vor allem die Kompliziertheit des 2-stufigen föderalen Gesetzgebungsverfahrens, die zu Verzögerungen geführt hat, so dass unter dem Gesichtspunkt der Europatauglichkeit da an eine einstufige Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene zu denken wäre.

Bei der neuen Trennung der Kompetenzen fällt zunächst auf, dass eine Materie, mit der sich die große Koalition erfreulich viel vorgenommen hat, durch die aktuelle Vorlage eher erschwert wird. Die Pläne, künftig mit einem einheitlichen Umweltgesetzbuch die Ökologie am Industriestandort Deutschland effektiver und moderner zu machen, wird mit der Neuregelung des Art. 72 Abs. 3 nicht leichter. Gerade im Naturschutz- und Wasserrecht hatte man bislang viel Ärger mit der schweren Umsetzbarkeit europäischer Vorgaben durch die Rahmengesetzgebungskompetenz, gibt aber nun jedem Land die Möglichkeit, von einheitlichen Bundesvorgaben abzuweichen. Wenn davon etwa die Grundsätze des Naturschutzes ausgenommen sind, so knüpft man damit wieder an einen Begriff an, der in Wahrheit, wie bereits dargelegt, den Vorgänger zur Rahmengesetzgebung darstellt. Allerdings kann man dabei nicht auf die Vorteile zurückgreifen, die sich aus der vorangeschrittenen Präzisierung des Rahmenrechts durch die aktuelle Verfassungsnovellierung und die ihr folgende Verfassungsrechtsprechung ergeben. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat deshalb zu Recht die unsystematische Neuregelung des Umweltrechts kritisiert und vor einer weiteren Zersplitterung der Materie des Umweltschutzes gewarnt. Es könne sogar zu einer abweichenden Gesetzgebung im Sinne einer Abwärtsspirale der Umweltstandards kommen. Stattdessen sollte eine klare und einheitliche Neuordnung des Umweltrechts angestrebt werden. Dabei muss den Anforderungen des aus dem europäischen Recht folgenden medienübergreifenden Umweltschutzes Rechnung getragen werden. Das wäre nur zu erreichen, wenn die wasserrechtlichen und naturschutzrechtlichen Materien in wesentlichen Bereichen abweichungsfrei bleiben.

Mit dem Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens in Kombination mit dem Wegfall der Mitwirkung des Bundes beim Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken findet eine in der Geschichte der Bundesrepublik bis dahin nicht gekannte Verlagerung dieses Bereichs auf die Landesebene statt. Der Bund trat seit Ende der 50er Jahre zunächst in die Forschungsförderung, dann in die Studentenförderung und gegen Ende dieser Phase in die Mitwirkung beim Hochschulbau ein. Die Finanzreform unter der letzten großen Koalition brachte diese Entwicklung, die längst faktisch stattgefunden hatte, mit der Neuaufnahme des Art. 91a GG nicht nur zum Ausdruck, sondern schuf deren verfassungsrechtliche Absicherung. Das Hochschulrahmengesetz vom 26.01.1976 zur Schaffung einer einheitlichen

Grundlage für das Hochschulwesens in der Bundesrepublik fasste die unter den politischen Parteien zwischen Bund und Ländern konsensfähigen Vorschläge zur Strukturreform für ein zentralisiertes Studienreformverfahren, die Einführung von Regelstudienzeiten und die Zulassungsverfahren in zulassungsbeschränkten Studiengängen zusammen. Auf dieser Basis erscheint auch das Numerus clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts plausibel, das den Studienplatzbewerbern einen gleichberechtigten Zugang zu den immer knapper werdenden Studienplätzen gab.

Wenn jetzt die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aufgegeben wird, ist trotz der übergangsweise zur Verfügung gestellten Ausgleichsbeträge an die Länder zu befürchten, dass mittelfristig weniger Geld für den Hochschulbau zur Verfügung gestellt wird. Auch wird die Unterstützung durch bundesweite HRK-Programme für die konsekutiven Bachelor- und Masterabschlüsse voraussichtlich zurückgehen. Jedenfalls sind die Kompensationsleistungen des Bundes für den Wegfall bisheriger Leistungen mit der Gefahr verbunden, dass sich einzelne Länder aus diesem Bereich stärker zurückziehen werden als andere, so dass es insgesamt zu einer finanzabhängig bestimmten Ausdifferenzierung im Hochschulsektor kommen wird. Dies widerspricht dem Mobilitätsgedanken von Studierenden, Lehrenden und Forschenden und dem Ziel eines einheitlichen Hochschul- und Forschungsraumes in Deutschland, ja in Europa. Verstärkt wird diese Tendenz durch den zugleich beschlossenen weitgehenden Rückzug des Bundes bei Fragen der Beamtenbesoldung ohne die Schaffung alternativer, bundesweit einheitlicher Arbeitsbedingungen, die ein Lohndumping zwischen den Bundesländern befürchten lassen.

Die Aufgabe der Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten mit der gleichzeitigen Aufhebung der Gesetzgebungskompetenzen für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Richter lässt das seit 35 Jahren geltende Rechtsprinzip, nach dem bei gleichen dienstlichen Anforderungen auch das Entgelt gleich sein sollte, auf der Strecke. Statt dem bislang wesentlichen Kriterium der Alimentation soll die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des jeweiligen Dienstherrn in den Mittelpunkt gestellt werden. Auch das weist in die Richtung einer Rechtszersplitterung zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern und lässt befürchten, dass es unter den Ländern zu einem Wettstreit um die besten Köpfe kommt, in dem die zahlungsschwächeren

Länder verlieren werden. Das Vertrauen der Bevölkerung in eine flächendeckende gleichwertige Erfüllung staatlicher Aufgaben würde gefährdet. Zwar bleibt nach dem Entwurf dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Statusrechte und –pflichten der Landesbeamten und -richter erhalten. Das Statusrecht lässt sich aber kaum vom Besoldungs- und Versorgungsrecht abtrennen, sondern muss seit eh und je in ständiger Wechselwirkung aneinander angepasst werden. Ein kompetenzrechtliches Auseinanderfallen beider Beamtenrechtsgebiete wird zwangsläufig zu langwierigen und komplizierten Rechtskonflikten führen, die aber die Auseinanderentwicklung der öffentlichen Dienstrechtsverhältnisse kaum aufhalten kann.

Ein noch zu lösendes Problem ergibt sich auch aus der Aufgabe der Rahmenkompetenz des Bundes für die Bodenverteilung und die Raumordnung, die nunmehr in die Kategorie der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrechten überführt wird. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der städtebaulichen Planung und ihrer Sicherung wurde bislang nicht nur aus der alten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Ziff. 18, sondern auch aus seiner Rahmengesetzgebungskompetenz für die Bodenverteilung und die Raumordnung abgeleitet. Wenn diese Gesetzgebungskriterien nun von den Ländern abweichend geregelt werden können, wird die Begründungsbasis für die ohnehin komplizierte Abgrenzung zwischen Bund und Länderkompetenzen im Bereich des öffentlichen Baurechts brüchig. Will man an den bisherigen Rechtszustand anknüpfen, was aus meiner Sicht nach den über vierzigjährigen positiven Erfahrungen zu empfehlen wäre, so müsste hier eine ausdrückliche Neuregelung, etwa im Bereiche des Art. 74 Ziff. 18, getroffen werden.

Unter den neuen Landeskompetenzen erscheinen mir insbesondere drei bemerkenswert, die ich auch knapp kommentieren möchte:

Die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug gefährdet das seit dem Inkrafttreten des Bundesstrafvollzugsgesetzes von 1977 angestrebte Resozialisierungsziel. Zweifellos ist dies bislang nur sehr unvollkommen erreicht worden. Es steht aber zu befürchten, dass die Chancen bei einer Verlagerung der Kompetenzen auf die Länder noch geringer würden.

Ähnlich kritisch ist das mit der Übertragung des Heimrechts auf die Länderkompetenz zu sehen. Die Wohlfahrtsträger würden künftig mit 16 verschiedenen Länderregelungen und damit einem gewaltigen bürokratischen Mehraufwand konfrontiert. Zudem könnten die baulichen und personellen Mindeststandards in der Alten- und Behindertenhilfe in Zeiten knapper Haushalte in eine konkurrenzbedingte Abwärtsspirale geraten.

Dagegen bietet die Verlagerung der Ladenschlussgesetzgebung auf die Länder eher positive Perspektiven. Sie ist im Zusammenhang mit der Ausnahme der Arbeitsrechtsgesetzgebung des Art. 74 Ziff. 12 vom Erforderlichkeitsgrundsatz zu sehen. Wenn hier eine bundeseinheitliche Arbeitsschutzgesetzgebung die im Ladenschlussgesetz enthaltenen Arbeitsschutzaspekte aufnimmt, so kommt man zu einer klaren Abgrenzung zwischen Arbeitsgesetzgebung und Ladenschlussgesetzgebung. Die Arbeitsschutzaspekte der Ladenschlussgesetzgebung sollten künftighin in das Arbeitszeitgesetz aufgenommen werden. Dann bleibt Raum auf Landesebene für die wirtschaftlichen Aspekte der Ladenschlussgesetzgebung. Den wirtschaftsrechtlichen Kompetenzbereich für die Regelung der Betriebsausübung auf Landesebene anzusiedeln macht Sinn, weil von daher mit einer höheren Sensibilität für die jeweils spezifischen Belange des Einzelhandels mit seinen unterschiedlichen Konkurrenzverhältnissen zu anderen Bundesländern bzw. auch zu Ländern aus dem europäischen Nachbarbereich bestehen.

Die Juniorprofessorenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat das Erforderlichkeitskriterium des Art. 72 Abs. 2 ganz erheblich zugespitzt. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist danach erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise, auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Und einheitliche Rechtsregelungen werden erst dann erforderlich, wenn eine unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhaltes erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erzeugen kann.

Mit dieser Rechtsprechung nimmt das Gericht Abschied von der recht großzügigen Handhabe der alten Bedürfnisklausel, die wie eine Ermessensentscheidung des Bundesgesetzgebers

behandelt wurde. Auch hier zeigt die Reform von 1994 Folgen, die zu einer Reduzierung von Bundeskompetenzen führen wird.

Wie weit diese Entwicklung gehen wird, ist im Moment nur schwer vorhersehbar. Deswegen erscheint es mir verfassungspolitisch vernünftig, eine neue Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts in Art. 93 Abs. 2 einzufügen, die die Überprüfung der Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung zum eigenen Überprüfungsgegenstand macht. Aber auch diese Möglichkeiten, die ja nun im Bereiche der Antragbefugnis der Länder liegen, wird zu weiteren Verschiebungen von Gesetzgebungskompetenzen im konkurrierenden Bereich hin zu Landeskompetenzen führen.

Aus diesem Grunde erscheint es notwendig, eine neue Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen solchen, für die das Erforderlichkeitsprinzip gilt, und solchen, für die es davon ausgenommen ist, vorzunehmen, wie dies die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 tut.

Die Neuregelung des Art. 84 Abs. 1, nach der Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen, trägt im Vergleich zur bisherigen verfassungsrechtlichen Situation dem besser Rechnung, dass das Grundgesetz prinzipiell keine Bund-Gemeinde-Beziehungen vorsieht. Die Auseinandersetzungen um Bundesgesetze die den Ländern Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen auferlegen, bedürfen künftighin nach Art. 104a Abs. 3a der Zustimmung der Länder. Soweit die Gemeinden hiervon mitbetroffen sind, finden also die Diskussionen darüber zwischen den Gemeinden und dem jeweiligen Land landesintern statt. In den Landtagen sind die Kommunen in der Regel hinreichend repräsentiert, so dass von daher mit einer recht wirksamen Kontrolle der Wahrnehmung ihrer Interessen gerechnet werden kann. Erweitert werden könnte dies noch durch Mitwirkungsrechte auf gesamtstaatlicher Ebene, etwa in Form von Anhörungen der kommunalen Spitzenverbände im Bundestag und Bundesrat bei Gesetzgebungsvorhaben, von denen die Kommunen betroffen sind.

Die alte Regelung des Art. 23 Abs. 6 hat zu einer großen Verunsicherung bei den europäischen Partnerstaaten und zu einem erheblichen Koordinationsaufwand des Bundes mit den Ländern geführt. Gleichwohl wurde diese Regelung nicht sehr häufig in Anspruch

genommen. Der neue Art. 23 Abs. 6 verspricht hier mehr Transparenz. Wenn der Bundesrat in diesen Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder für einen klar benannten Zeitraum seinen Vertreter benennt, so werden die Vertreter anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union klar wissen, an wen sie sich als Partner zu halten haben. Bei einer entsprechenden Umsetzung dieser Neuregelung ist also von einer vorteilhaften Entwicklung auszugehen. Auch wird der verfassungsrechtlich missliche Zustand beendet, dass ein Mitglied der Bundesregierung in einem europäischen Organ über Angelegenheiten mit entscheidet, die hausintern Landesangelegenheiten sind. Auf diese Weise konnte bisher die Bund-Länder-Kompetenzenordnung von europäischer Ebene her unterlaufen werden, wie das der Konflikt um die europäische Fernsehrichtlinie verdeutlicht hat.

Die Ermöglichung durch den neuen Art. 52 Abs. 3 Beschlüsse der Europakammer auch im schriftlichen Umfrageverfahren zu treffen, widerspricht dem Öffentlichkeitsgrundsatz des Art. 52 Abs. 3 Satz 3. Da die Europakammer neben dem Plenum ein zweites Beschluss-gremium darstellt, ist dieser Grundsatz auch auf sie anzuwenden. Die Neuregelung der Lastentragungspflichten im Falle finanzwirksamer Entscheidungen zwischenstaatlicher Einrichtungen wegen der Verletzung von supranationalen Pflichten nach Art. 104a Abs. VI erscheint angesichts der besonderen Umsetzungsprobleme von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft im föderalistischen Staat als sachgerecht. Wenn die Finanzverantwortung denjenigen trifft, dem das Versäumnis anzurechnen ist, so entspricht dies einem auch hier zu billigenden Verursacherprinzip.