

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer

60487 Frankfurt am Main
Georg - Speyer - Straße 28
Telefon 069 - 77 01 20 26
Telefax 069 - 77 01 29 27
E-mail: hans.meyer.privat@web.de

10099 Berlin
Unter den Linden 6
Telefon 030 - 2093 3347
Telefax 030 - 2093 3364
E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de
Berlin, den 1. Juni 2006

**Bemerkungen
zu den Themen Kultur, Medien, Hauptstadt Berlin
im Rahmen der Föderalismusreform**

I.

**Die Vertretung der Bundesrepublik durch einen Ländervertreter nach Art. 23 Abs. 6
des Entwurfs**

Es verstößt selbstverständlich nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG, wenn Art. 23 Abs. 6 des Entwurfs vorsieht, dass die Rechte der Bundesrepublik als Mitgliedstaat der Union auf einem vom Bundesrat bestimmten Vertreter der Länder zu übertragen ist.

Es ist andererseits aber nicht zu übersehen, dass die Konstruktion einen erheblichen Systembruch darstellt, der durchaus praktische Auswirkungen hat. Der Entwurf beharrt zu Recht darauf, dass die Rechte die wahrgenommen werden sollen, solche der Bundesrepublik sind und nicht Rechte der vereinigten Länder.¹ Es sind Rechte, die sich aus der Mitgliedschaft ausschließlich der Bundesrepublik ergeben. Die Materien, die kompetenzgemäß in Europa verhandelt werden, sind - auch mit Zustimmung des Bundesrates - auf Europa übertragen worden. Kompensationsnotwendigkeiten existieren daher nicht. Da es sich weiterhin um Rechte der Bundesrepublik handelt, ist in jedem Einzelfall die Bestellung des „Vertreters der Länder“ durch den Bund notwendig. Es darf nur jemand bestellt werden, der vom Bundesrat vorgeschlagen ist, dagegen sieht die Vorschrift keinesfalls eine Automatik der Bestellung vor.

¹ Es ist auch die von dem ehemaligen Ministerpräsidenten Vogel in der Anhörung am 29. Mai aufgestellte These nicht richtig, die Bundesrepublik sei von den damals bestehenden Ländern gebildet worden.

Der Bund kann also einen vorgeschlagenen Vertreter zurückweisen und um einen anderen Vorschlag bitten.

Die drei in Art. 23 Abs. 6 des Entwurfs genannten Materien sind keine Materien der Ländergesamtheit, sondern Materien der ausschließlichen Gesetzgebung eines jeden einzelnen Landes. In dieser ihrer Gesetzgebungsbefugnis ist jedes Land unabhängig und ohne Rücksicht auf die Größe des Landes im Verhältnis zu den anderen Ländern gleichberechtigt. Da der „Vertreter der Länder“ aber vom Bundesrat zu benennen ist, gilt die in Art. 51 Abs. 2 GG festgelegte Regel der gewichteten Stimmkraft der einzelnen Länder, was mit dem Gleichheitsanspruch im Bezug auf die landesinterne Regelung der Materie schwerlich vereinbar ist.

Wie wenig der Bundesrat geeignet ist, Aufgaben zu organisieren, welche der „Vertreter der Länder“ in auch deren Interesse wahrzunehmen hat, zeigt die offensichtlich für notwendig gehaltene Änderung des Art. 52 Abs. 3a GG, wonach die Länderposition für Brüssel auch im schriftlichen Verfahren festgelegt werden kann. Das ist weit ab von dem Grundsatz des Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GG, wonach der Bundesrat, dessen Beschlüsse durch die Europakammer „ersetzt“ werden, öffentlich tagt. Auch fragt man sich, wie man einen „Vertreter der Länder“ mit schriftlichen Voten vernünftig ausstatten kann, wenn es nicht um ein bloßes Abstimmungs- sondern um ein Verhandlungsmandat in Brüssel geht.

Der ganze Aufwand wird noch fraglicher, wenn man hinzunimmt, dass „der Vertreter der Länder“ unabhängig von möglichen Voten des Bundesrates gar nicht selbständig agieren kann, sondern nach § 6 Abs. 2 des Entwurfs eines Zusammenarbeitsgesetzes nur zusammen mit einem Vertreter der Bundesregierung auftreten kann und nur „in Abstimmung mit ihm“ votieren darf. Da bei der ganzen Prozedur „die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes“ und nicht die der Ländergesamtheit „zu wahren“ ist (Art. 23 Abs. 6 Satz 2 GG), weil es sich eben um „Rechte der Bundesrepublik Deutschland“ handelt, geht im übrigen bei einem Dissens die Ansicht des „Vertreters der Bundesregierung“ vor.

Die schließlich in § 6 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs eines Zusammenarbeitsgesetzes vorgesehene Beschränkung der möglichen Aktivitäten des „Vertreters der Länder“ auf die Beratungsgremien der Kommission und des Rates und auf Ratstagungen, beseitigen den Rest jedes Zweifels, ob es sich bei dem ganzen Unternehmen nicht um einen weiteren Schritt in die Europauntauglichkeit der Bundesrepublik handelt. Je mehr man sich von der sicheren Position

eines Vetospielers entfernt, und dieser Trend ist unaufhaltsam, um so wichtiger werden die informellen Wege der Verständigung unter einer Vielzahl von Mitspielern, die Bildung von Koalitionen, die Kompensationsgeschäfte, die Notwendigkeit dauernder Präsenz, alles das, was sich nicht an unserer internen Aufteilung von Kompetenzen orientieren wird.

Da es sich um ein Prestigefrage für die Länder handelt, wird eine Änderung nicht erreichbar sein und das Projekt insgesamt ist so wichtig, dass man es wegen dieser Bestimmung nicht scheitern lassen sollte. Um so wichtiger ist der von dem Sachverständigen Kirchhof mehrmals geäußerte Wunsch, dass die Länder wenigstens den „Vertreter der Länder“ auf eine gewisse Dauer bestellen, wie schwierig das auch bei dem Erfordernis eines „Mitglieds einer Landesregierung im Ministerrang“ und den Unsicherheiten von Wahlausgängen sein kann.

II.

Kultur

Von den Materien, bei deren Behandlung die Vertretungsbefugnis nach Art. 23 Abs. 6 des Entwurfs gilt, ist der Komplex „schulische Bildung“ im wesentlichen unproblematisch. Problematisch ist dagegen im Kontext der Vorschrift der Begriff „Kultur“. Der Begriff wird nämlich oft sehr weit gefasst und soll auch zum Beispiel den Sport umfassen. Offensichtlich meint er hier aber nicht eine möglichst umfassende Sammelbezeichnung. Anders wäre nicht zu verstehen, dass der Schulbereich, der mit Sicherheit einem weiteren Kulturbegriff unterfällt, ausdrücklich und vor der Kultur aufgeführt wird. Das Hochschulwesen, das ebenfalls unter einem weiteren Kulturbegriff fällt, ist daher, da es nicht neben dem Schulwesen genannt ist, ebenfalls nicht mitgemeint. Kluger Weise sollte aber gleichwohl in der Begründung klargelegt werden, dass nicht ein weiter Kulturbegriff gemeint ist. Andernfalls ist die Gefahr überflüssiger Streitigkeiten nicht zu vermeiden.

Der enge Kulturbegriff zeichnet sich dadurch aus, dass die vom ihm umfassten Materien kaum Gegenstand von Gesetzesaktivitäten sind. Das führt notwendig zu der Frage, was es bedeutet, dass durch die Brüsseler Aktivitäten „ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse“ der Länder „betroffen“ sein müssen. Da nicht davon gesprochen wird, dass „Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen“ sein müssen, sondern die Gesetzgebungsbefugnisse selbst, ist der Schluss unausweichlich, dass die Agenden, welche

die Vertretungsbefugnis eines Ländervertreeters auslösen, Auswirkungen auf die Gesetzgebungsbefugnisse selbst haben müssen. Steht also zum Beispiel ein Museumsförderprogramm auf der Brüsseler Agenda, so tritt der Vertretungsfall, auch abgesehen davon, dass auch der Bund zulässiger Weise Museen besitzt, nicht ein.

Einen Anlass für Streitigkeiten wird die einschränkende Formulierung abgeben, dass die Beteiligung eines Vertreters der Länder nur geboten ist, wenn die Brüsseler Agenda „im Schwerpunkt“ die Gesetzgebungsbefugnis der Länder betrifft. Unklar ist nämlich der Bezugspunkt für die Bewertung „Schwerpunkt“. Es kann einmal der Schwerpunkt in der Brüsseler Agenda sein, zum anderen könnte sich der Schwerpunkt nach dem Einfluss auf die Landeskompentenz bemessen.

Eine Klarstellung bedarf es auch im Hinblick auf die Zuständigkeit für die Materie Kultur, selbst wenn man sie in einem engeren Sinne versteht, wie es hier nötig ist. Meist wird BVerfGE 37, 314, 322 für die Behauptung zitiert, die Kulturhoheit stehe den Ländern zu. Dabei wird nicht nur übersehen, dass das Bundesverfassungsgericht die tatsächlich dort genannte Kulturhoheit in Anführungszeichen setzt, also bittet, sie nicht zum Nennwert zu nehmen und dass das Gericht - sehr viel wichtiger - die Einschränkung macht, diese „Kulturhoheit“ stehe den Ländern nur „grundsätzlich“ zu. Um den Bereich Kultur konkurrieren, soweit nicht geschriebene Gesetzgebungskompetenzen die Kompetenzfrage klären, zwei ungeschriebene ausschließliche Zuständigkeiten, nämlich die eines jeden Landes und die des Bundes. Da jeder Staat, der etwas auf sich hält, ein Kulturstaat ist, was zum Beispiel § 35 des Einigungsvertrages stark hervorhebt, bezieht sich seine Kulturkompetenz notwendig auf seinen Bereich. Für das Land ergibt sich das aus Art. 30 GG, für den Bund aus der Kompetenz kraft Natur der Sache. Das Land ist für die Landeskultur, der Bund für die Bundeskultur zuständig. Der Bund darf keinen Musikwettbewerb in einem Land organisieren, ein Land nicht einen solchen im Bund. Auch die Gesamtheit der Länder darf keinen Bundeswettbewerb veranstalten, wohl aber können die Länder gemeinsam Landeswettbewerbe veranstalten. Dass der Unterschied für den Außenstehenden nicht immer zu erkennen ist, schadet nicht, weil die Kultur zu jenen Kompetenzmaterien gehört, die nicht zwingend die Ausschließung des anderen verlangen. Daher hilft sich die Staatspraxis oft auch mit gemeinsamen Bund-Länder-Aktivitäten, die in anderen Kompetenzgebieten als verbotene Mischverwaltung zu betrachten wären.

III.

Rundfunk

Für den Begriff Rundfunk im vorgeschlagenen Art. 23 Abs. 6 des Entwurfs ist auf den entwickelten verfassungsrechtlichen Begriff des Rundfunks zurückzugreifen. Der Entwurf hat nicht die Chance ergriffen, die moderneren Entwicklungen im Kommunikationsbereich adäquat aufzugreifen und eine eindeutige und sinnvolle kompetenzielle Zuordnung vorzunehmen. Wenn auch der Rundfunk weitaus stärker als die Kultur gesetzlich reguliert ist, bleiben die oben unter dem Stichwort Kultur thematisierten allgemeinen Probleme des Entwurfs.

IV.

Bundeshauptstadt Berlin

Die Neufassung des Art. 22 GG ist unproblematisch. Satz 2 enthält insofern eine Selbstverständlichkeit, als niemand anders als der Bund zur Repräsentation des Gesamtstaates befugt ist. Der Begriff des Gesamtstaates ist freilich eigenartig, da das nach der üblichen Terminologie des Grundgesetzes niemand anderes als die Bundesrepublik Deutschland sein kann. Einen zumindest symbolischen Mehrwert hat die Feststellung, dass diese Repräsentation eine Aufgabe des Bundes ist. Einklagbare Pflichten lassen sich daraus kaum ableiten.