

Föderalismusreform verfehlt ihr zentrales Ziel

Die Blockade zwischen Bundestag und Bundesrat geht voraussichtlich auch nach der Föderalismusreform weiter – die Gegenteilige Wahrnehmung beruht allein auf einer tendenziösen Interpretation des Gutachtens des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages.

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) hat wiederholt, zuletzt auf der Sachverständigenanhörung von Bundestag und Bundesrat am 18. Mai 2006, vor den Folgen der geplanten Föderalismusreform für Umwelt- und Naturschutz in Deutschland gewarnt: Unverändert sprechen viele Indizien dafür, dass es bei Verabschiedung des von den Regierungsfraktionen vorgelegten Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes zu einem Wettbewerb der Länder um den „schlanksten“ Umweltschutz in Deutschland kommen wird. Darüber hinaus zersplittert die vorgesehene Neuordnung des föderalen Systems die Zuständigkeiten im Umweltrecht, statt sie zu bündeln; sie schafft Rechtsunsicherheit statt notwendiger Rechtsicherheit; sie gefährdet die Europatauglichkeit Deutschlands, statt sie zu gewährleisten. Ob das im Koalitionsvertrag beschlossene Umweltgesetzbuch auf der Grundlage der beabsichtigten Verfassungsänderung auch in tatsächlicher Hinsicht Wirkungen haben wird, muss ernsthaft bezweifelt werden.

Doch damit nicht genug. Denn die befürchteten Auswirkungen auf Umwelt- und Naturschutz werden noch nicht einmal durch eine generelle Abnahme zustimmungsbedürftiger Gesetze „erkauft“. Jedenfalls ist eine solche Reduktion der „Vetorechte“ des Bundesrates bei Bundesgesetzen in keiner Weise belegt – auch wenn dies von denjenigen, die den vorliegenden Gesetzentwurf zur Föderalismusreform ohne Änderung so schnell wie möglich als vermeintliches Prestigeobjekt der Großen Koalition verabschieden wollen, behauptet wird. Sie verweisen dafür auf eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages mit dem Titel „Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform - Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Änderung bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?“ (WD 3 – 37/06 u 123/06).

Schaut man sich diese Ausarbeitung indes genauer an, zeigt sich, dass sie das gewünschte Ergebnis tatsächlich gar nicht trägt. D.h., nicht nur die Sacherfordernisse eines effektiven Umweltschutzes würden außer Acht gelassen, sollte der vorliegende Gesetzentwurf geltendes Recht werden. Darüber hinaus scheint auch noch das übergeordnete Ziel einer Föderalismusreform, nämlich die Aufhebung der Blockadesituation zwischen Bundestag und Bundesrat durch eine merkliche Verringerung der zustimmungsbedürftigen Gesetzes, verloren gegangen zu sein.

Das Gutachten im Einzelnen

Ziel der Untersuchung des Wissenschaftlichen Dienstes war es aufzuzeigen, wie sich die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen auf den zukünftigen Anteil der Zustimmungsgesetze auswirken (S. 9). Die beiden Gutachter versuchen dies durch die Beantwortung der Frage, wie sich der Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze, die der Deutsche Bundestag in der 14. und 15. Wahlperiode beschlossen hat, unter der Annahme einer bereits stattgefundenen Grundgesetzänderung verringert hätte (S. 9). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass es

zu einer erheblichen Absenkung des Anteils der Zustimmungsgesetze kommen würde: der Anteil der Zustimmungsgesetze in der 14. Wahlperiode wäre von 55,2% auf 25,8% gefallen; in der 15. Wahlperiode hätten statt 51 % aller Gesetzesbeschlüsse nur 24 % der Zustimmung des Bundesrates bedurft (S. 40 f.).

Diese Zahlen hören sich gut an. Sie werden deshalb auch gerne zitiert. Unberücksichtigt bleiben dabei allerdings die Prämissen und methodischen Ansätze, von denen die beiden Gutachter ausgehen. Sie unterstellen nämlich zum einen, dass von der Möglichkeit nach dem neuen Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG, das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder zu regeln, kein Gebrauch gemacht worden wäre (Zusammenfassung, S. 3 des Gutachtens). Sie unterstellen zum anderen ein bestimmtes Verständnis des vorgeschlagenen Art. 104a Abs. 4 GG dahingehend, dass die zu gewährenden Leistungen in der Regel individuelle Vorteile bringen (Zusammenfassung, S. 3).

Art. 84 Abs. 1 GG macht die große Mehrzahl zustimmungsbedürftiger Gesetze aus, wird aber im Gutachten ausgeblendet

In der Praxis beruht der größte Teil zustimmungsbedürftiger Gesetze gerade auf Art. 84 Abs.1 GG. Das sieht ausdrücklich auch der Wissenschaftliche Dienst selbst so (S. 11). Diese Bestimmung habe sich als „Einfallstor“ für die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen erwiesen (S. 11). Das ist wenig verwunderlich, denn Art. 84 Abs. 1 GG betrifft – neben der Einrichtung von Behörden - vor allem auch das Verwaltungsverfahren. Art. 84 Abs. 1 GG soll im Rahmen der Föderalismusreform geändert werden. Aber: er wird keineswegs „zustimmungsfrei“. Vielmehr sieht Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG (neu), also der Teil der Vorschrift, den der Wissenschaftliche Dienst gerade bezeichnenderweise nicht in seine Betrachtung miteinbezogen hat (s.o.), weiterhin eine Zustimmungspflicht vor. Dort heißt es nämlich: „In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. *Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.*“

Nun könnte man geneigt sein anzunehmen, dass die Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 84 Abs. 1 GG damit künftig seltener werden würde. Allein die Formulierung des „Ausnahmefalls“ gewährleistet jedoch noch lange nicht, dass der Bundesrat auch in der Praxis nur noch ausnahmsweise gefragt werden müsste. Denn was genau einen Ausnahmefall begründet, ist an keiner Stelle näher definiert. Und vor allem: in der Begründung des Gesetzentwurfs findet sich vielmehr sogar der Hinweis, dass Einigkeit zwischen Bund und Ländern bestehe, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts „regelmäßig einen Ausnahmefall“ im Sinne des Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG (neu) darstellten (Begründung des Gesetzentwurfs, S.15). D.h. die Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG (neu) wird bereits nach den eigenen Erwägungen des Gesetzgebers keine untergeordnete Rolle beigemessen, sondern soll – im Gegenteil – etwa für den Bereich des Umweltrechts zur Regel werden. Verhält es sich aber so, kann eine Aussage über die Zahl zustimmungsbedürftiger Gesetze nach der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung nicht unter Ausblendung eines unverändert maßgeblichen Zustimmungstatbestandes erfolgen! Die Unterstellung der beiden Gutachter, von Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG (neu) wäre in der 14. und 15. Wahlperiode kein Gebrauch gemacht worden, entbehrt schlichtweg einer Grundlage.

Ob Art. 104a Abs. 4 GG (neu) im Sinne des Wissenschaftlichen Dienstes ausgelegt werden würde, ist offen

Art. 104a Abs. 4 GG (neu) schafft einen neuen Zustimmungstatbestand bei Kostenfolgen für die Länder. Mit dieser Neuregelung sollen also die Mitwirkungsrechte des Bundesrates nicht vermindert, sondern erweitert werden. Bundesgesetze sollen danach zustimmungspflichtig sein, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen. Nach der Gesetzesbegründung ist nicht geklärt, was unter der Begründung von Pflichten der Länder zur Erbringung von geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten verstanden werden soll. Das sehen auch die beiden Gutachter des Wissenschaftlichen Dienstes so (S. 23). Obgleich die Begründung des Gesetzentwurfs also genauso Anhaltspunkte für eine weite Auslegung und damit für eine größere Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze nach Art. 104a Abs. 4 GG (neu) enthält, legen die beiden Gutachter eine enge Auslegung und damit weniger zustimmungspflichtige Gesetze zugrunde. Sicherlich ist es das gute Recht der Gutachter, sich für eine bestimmte Auslegung zu entscheiden. Aber: solange diese Frage nicht geklärt ist – und das ist sie nicht – hätte es zumindest einer Alternativprüfung für den Fall einer weiten Auslegung bedurft. Denn das eine könnte ebenso wie andere Rechtspraxis werden.

Auch im Übrigen fragwürdige Methodik

Auch in der Sachverständigenanhörung von Bundestag und Bundesrat zum allgemeinen Teil der Föderalismusreform am 15. Mai 2006 wurde die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes auf Grund ihrer Methodik kritisiert. So hat der Sachverständige Prof. Möllers beispielsweise anschaulich dargelegt, dass die Statistik der Gutachter des Wissenschaftlichen Dienstes überhaupt nicht zwischen unproblematischen „Massen-Gesetzgebungsverfahren“ einerseits und den hochpolitischen, streitigen und langwierigen Verfahren andererseits unterscheidet und daher nicht aussagekräftig sei. Und: Sogar die beiden Gutachter des Wissenschaftlichen Dienstes selbst lassen in ihrer Ausarbeitung erhebliche Zweifel an der Aussagekräftigkeit ihrer Ergebnisse durchklingen. So heißt es auf S. 31:

„Das Ergebnis der vorliegenden Untersuchung unterliegt einer Reihe methodischer Unschärfen. Der Anteil der Zustimmungsgesetze steht auch in einer Abhängigkeit zu dem Willen und Verhalten der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten. Wegen der Menge und Kompliziertheit der zu prüfenden Gesetze mussten Angaben Dritter herangezogen werden (*wer diese Dritten waren und welche Quellen überhaupt für die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes verwendet wurden, bleibt bezeichnenderweise offen, d. Verf.*); für die Richtigkeit dieser Informationen kann keine Gewähr übernommen werden. Zu einem Teil hängt das Ergebnis der Untersuchung von bisher nicht abschließend geklärten Rechtsfragen ab.“

Auf derart wackeligen Füßen darf aber kein Gesetzesvorhaben stehen, erst recht nicht eine Verfassungsänderung.

Dr. Cornelia Ziehm

Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH), Leiterin Verbraucherschutz und Recht
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Tel. 030 – 258986, mobil 1060 5337376
e-mail: ziehm@duh.de