



DUH-Hintergrund

Föderalismusreform verfehlt ihr zentrales Anliegen

Die Dauerblockade zwischen Bundestag und Bundesrat geht voraussichtlich weiter, wenn die Föderalismusreform wie geplant verabschiedet wird. Gegenteilige Wahrnehmung beruht auf Fehlinterpretation eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages. Eine DUH-Analyse.

Vorbemerkung

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) hat im vergangenen halben Jahr wiederholt, zuletzt anlässlich 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 sich bei Verabschiedung des von den Regierungsfractionen derzeit vorgelegten Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes ein Wettbewerb der Länder um den „schlanksten“ Umweltschutz entwickeln wird. Das liegt im übrigen nicht daran, dass in den Verwaltungen der Bundesländer die weniger engagierten Umweltbeamten sitzen, sondern an tatsächlichen und vermeintlichen Sachzwängen: Der Standortwettbewerb um Industrieansiedlungen findet nun mal weniger auf Bundesebene als zwischen den Ländern und Kommunen statt. Darüber hinaus treibt die vorgesehene Neuordnung des föderalen Systems die Zersplitterung der Zuständigkeiten im Umweltrecht auf die Spitze, statt sie zu bündeln; sie schafft noch mehr Rechtsunsicherheit statt einer klaren Kompetenzverteilung; sie gefährdet die Europatauglichkeit Deutschlands, statt sie zu gewährleisten. Schließlich: Ob das im Koalitionsvertrag beschlossene Umweltgesetzbuch vor dem Hintergrund der beabsichtigten Verfassungsänderung auch in tatsächlicher Hinsicht wirken kann, muss ernsthaft bezweifelt werden.

Die Föderalismusreform wirkt! – wirklich?

Der nicht nur von der DUH sondern von maßgeblichen Umweltrechtlern und – Experten fast einhellig geäußerten inhaltlichen Kritik an dem vorliegenden Reformentwurf, stellen die Gesetzesautoren und ihre Anhänger vor allem ein Versprechen entgegen. Es lautet auf einen kurzen Nenner gebracht: „Vergesst die Defizite. Hauptsache die Föderalismusreform wirkt, wie sie wirken soll“. Die seit den

neunziger Jahren beobachtete Dauerblockade zwischen Bundestag und Bundesrat bei allen großen Reformvorhaben werde durchbrochen. Der Anteil der Zustimmungsgesetze gehe massiv zurück.

Leider ist dieses Versprechen durch den Reformentwurf nicht gedeckt. Die befürchteten negativen Rückwirkungen der Reform auf Umwelt- und Naturschutz werden vorhersehbar nicht von einer generellen Abnahme zustimmungsbedürftiger Gesetze „aufgewogen“. Wer so argumentiert oder darauf hofft, wird von der Realität enttäuscht werden. Jedenfalls ist eine erhebliche Reduktion der „Vetorechte“ des Bundesrates bei Bundesgesetzen in keiner Weise belegt – auch wenn dies von denjenigen immer wieder behauptet wird, die den vorliegenden Gesetzentwurf ohne Änderungen so schnell wie möglich als Prestigeobjekt der Großen Koalition („Mutter aller Reformen“) verabschieden wollen. Als Beweis nennen die Befürworter immer wieder und praktisch ausschließlich eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, die unter 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) Mitte Mai 2006 veröffentlicht wurde (Download unter: www.bundestag.de/bic/analysen/2006/Zustimmungsgesetze_nach_der_Foederalismusreform.pdf).

Schaut man sich diese Ausarbeitung genau an, zeigt sich schnell, dass sie das gewünschte und in der Öffentlichkeit immer wieder kolportierte Ergebnis nicht im Mindesten trägt. Für die DUH heißt das, dass am Ende nicht nur die Sacherfordernisse eines effektiven Umweltschutzes außer Acht gelassen würden, sollte der vorliegende Gesetzentwurf geltendes Recht werden. Darüber hinaus würde das übergeordnete und von niemandem bestrittene Reformanliegen der Aufhebung der Blockadesituation zwischen Bundestag und Bundesrat durch eine erhebliche Verringerung der zustimmungsbedürftigen Gesetze verfehlt.

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 sich in einer retrospektiven 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 Reduktion der Zustimmungsgesetze kommen würde: Ihr Anteil 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 sind beeindruckend und werden von den Reformbefürwortern deshalb seit ihrer Veröffentlichung bei kaum einer Diskussion über das Für und Wider des Entwurfs ausgelassen. Wissentlich oder aus Nachlässigkeit bleiben dabei allerdings

die Prämissen und methodischen Ansätze unerwähnt, von denen die beiden Gutachter ausdrücklich ausgehen. Sie unterstellen nämlich zum einen, dass von dem weiter bestehenden Zustimmungstatbestand in Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG keinerlei Gebrauch gemacht worden wäre (Zusammenfassung, S. 3 des Gutachtens). Sie unterstellen zum anderen ein bestimmtes – und durchaus nicht konsensuales – Verständnis des vorgeschlagenen neuen Zustimmungstatbestandes Art. 104a Abs. 4 GG. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift bedürfen Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen. Die Gutachter des Wissenschaftlichen Dienstes wollen eine solche Zustimmungspflicht allerdings lediglich dann annehmen, wenn die „zu gewährenden Leistungen Dritten 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, wo es heißt, diese Bestimmung habe sich als „Einfallstor“ für die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen erwiesen (S. 11). Das ist inhaltlich 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 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 auftreten würde. Allein die Formulierung des „Ausnahmefalls“ gewährleistet jedoch 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. Mehr noch: in der Begründung des Gesetzentwurfs findet sich 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. der 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 Umweltverfahrensrechts zur Regel werden. Und nach dem Umweltverfahrensrecht wird der nächste

„Ausnahmefall“ kommen (so ausdrücklich auch der Sachverständige Prof. Pestalozza in seiner Stellungnahme zum allgemeinen Teil der Föderalismusreform).

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 somit jeder sachlichen Grundlage. Immerhin verschweigen sie diese ihre Prämisse nicht, was sie wohlthuend abhebt von den politischen und publizistischen Reformanhängern, die den Kritikern einen defizitären Entwurf mit dem Argument schmackhaft machen wollen, künftig würden „die langen Nächte in der Dunkelkammer des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat Ausnahme und nicht mehr Regel sein“. (so SPD-Fraktionsgeschäftsführer Olaf Scholz, in dessen Auftrag der WD des Bundestags tätig geworden war).

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 für den Fall, dass ein Bundesgesetz Kostenfolgen bei den Ländern auslöst. Mit dieser Neuregelung sollen also unstreitig 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 bleibt ungeklärt, 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 auch klare 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 bei ihrer Ausarbeitung eine enge Auslegung und damit in der Konsequenz weniger zustimmungspflichtige Gesetze zugrunde. Es ist sicherlich 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 das andere Rechtspraxis werden. Auch dieses Problem wird in der politischen und publizistischen „Verwertung“ des Gutachtens in aller Regel nicht thematisiert. Es sei im Übrigen nur darauf hingewiesen, dass etwa die zum allgemeinen Teil der Föderalismusreform am 15. Mai 2006 geladenen Sachverständigen Prof. Möllers und Prof. Meyer wegen Art. 104a Abs. 4 GG (neu) bezweifelt haben, ob die Zustimmungsbedürftigkeit überhaupt sinkt.

Fragwürdige Methodik

Im Verlauf der Sachverständigenanhörung von Bundestag und Bundesrat zum allgemeinen Teil der Föderalismusreform am 15. Mai 2006 wurde auch die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes auf Grund ihrer Methodik kritisiert. So hat der Sachverständige Prof. Möllers anschaulich dargelegt, dass die Statistik der Gutachter des Wissenschaftlichen Dienstes überhaupt nicht zwischen unproblematischen „Massen-Gesetzgebungsverfahren“ einerseits und hochpolitischen, streitigen und langwierigen Verfahren andererseits unterscheidet und schon deshalb nicht wirklich aussagekräftig sei. Und: Sogar die beiden Gutachter des Wissenschaftlichen Dienstes selbst lassen in ihrer Ausarbeitung erhebliche Zweifel an der Aussagekräftigkeit der eigenen 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 nach Überzeugung der DUH kein Gesetzesvorhaben stehen. Erst recht nicht eine Verfassungsänderung, deren Ergebnisse voraussichtlich über Jahrzehnte Bestand haben werden.

Dr. Cornelia Ziehm, Deutsche Umwelthilfe e.V., 16. Juni 2006

Deutsche Umwelthilfe e.V., Hackescher Markt 4, 10178 Berlin

Tel.: 030/258986-18, mobil 0160/5337376, E-Mail: ziehm@duh.de