

Vortrag von Oliver Schenk

Sächsische Staatskanzlei

zum Thema:

„Abweichung von Bundesgesetzen“

anlässlich der Tagung an der

Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

am 29./30.04.2008

Sehr geehrter Herr Prof. Hill, sehr geehrter Herr Prof. Wieland,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

zum Abschluss unserer Tagung möchte ich das Augenmerk auf einen Punkt lenken, der in der gestrigen und heutigen Diskussion unterschwellig schon eine Rolle gespielt hat und der zugleich für das Funktionieren des Föderalismus in unserem Land von zentraler Bedeutung ist. Zumindest dann, wenn man darunter auch Begriffe wie „kreativer Wettbewerb“, „regionale Vielfalt“ und „Subsidiarität“ versteht. Etwas verwaltungstechnisch wird das Thema in der Kommissionsarbeit als „Abweichung von Bundesrecht“ betitelt. Plakativer und etwas pointierter könnte ich aber auch fragen: „Wie viel Unterschiedlichkeit können wir uns zwischen den Bundesländern erlauben?“

Meinen Ausführungen voranstellen will ich, dass ich zum einen Ökonom und zum anderen in Ostdeutschland zu Hause bin. Beides prägt meine Sichtweise.

Der Freistaat Sachsen steht genauso wie die anderen neuen Bundesländer vor gravierenden Anpassungsproblemen im Zuge des demografischen Wandels, der EU-Erweiterung nach Osten und der weiteren Integration unserer Wirtschaft in die Weltwirtschaft. Die damit einhergehenden Fragen stellen sich bei uns deshalb sehr viel stärker als in den gefestigten Wirtschaftszentren Westdeutschlands, auch wenn sie dort mittelfristig zu neuen Herausforderungen führen werden.

In Zeiten zunehmenden Standortwettbewerbs Stärkung von Ländern und Regionen erforderlich

Angesichts der sich enorm verändernden Rahmenbedingungen erleben wir derzeit, wie die Rolle der Nationalstaaten verblasst und gleichzeitig die Bedeutung der Länder und Regionen zunimmt, individuelle Antworten auf die neuen Herausforderung zu finden: Clusterbildung, Leuchtturmpolitik und Exzellenzinitiativen sind einige Stichworte in diesem Zusammenhang. Die Länder können ihrer neuen Bedeutung aber nur gerecht werden, wenn sie den notwendigen Gestaltungsspielraum erhalten, um sich der Standortkonkurrenz in Osteuropa und Asien zu stellen. Sie brauchen Kompetenzen, um die Fragen auch vor Ort lösen zu können. Ein föderales System wie die Bundesrepublik eröffnet hier Chancen, die zentralistische Staaten nicht haben. Aber statt diese Chancen offensiv zu nutzen, diskutieren wir zu oft die Risiken und vermeintlichen Nachteile.

Gerade bei unserem Rechtssystem fällt mir immer wieder auf, dass wir nach der Wende ein System übernommen haben, das zwar grundsätzlich funktioniert, das aber dadurch gekennzeichnet ist, dass es das Rechtssystem eines reichen Landes ist. Ein Rechtssystem, das die Konkurrenz wenig kennt, ein Rechtssystem, das in Ansprüchen gegen den Staat besteht – jedenfalls zu großen Teilen. In unserem System trägt derjenige, der etwas verändern will, die Beweislast, weil man die Vermutung hat, dass das, was schon da ist, gut ist. Derjenige, der etwas verändern will, aber muss mühsam nachweisen, dass er eine bessere Situation schaffen kann. Um den Herausforderungen der Zukunft gerecht werden zu können, bräuchten wir aber ein Rechtssystem, das die Veränderungen privilegiert und Status-quo-Denken sanktioniert.

Eine stärkere Gesetzgebungskompetenz auf der Ebene der Länder könnte diesen Veränderungsprozess in Gang setzen.

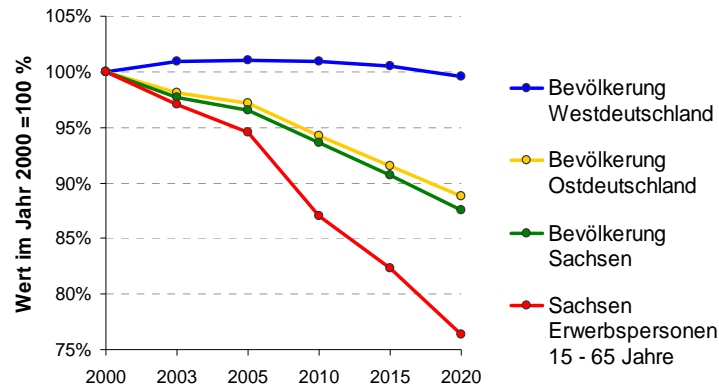
Dies war einer der Gründe, warum der Freistaat Sachsen die Arbeit der Föderalismuskommission II zum Anlass genommen hat, einen erneuten Vorstoß für mehr Abwei-

chungsrechte und Öffnungsklauseln der Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen zu unternehmen.

Zwar wurde im Ergebnis der Föderalismusreform I die Länderautonomie beim Verwaltungsvollzug in einigen Bereichen bereits gestärkt, aber wir brauchen noch deutlich wirksamere Instrumente, um besser auf regionale Besonderheiten und Ausnahmen reagieren zu können.

Insbesondere Baden-Württemberg hat unseren Ansatz in der Kommission dankenswerterweise aufgegriffen und weiterentwickelt; weitere Länder unterstützen die entsprechenden Lösungsvorschläge, die Ihnen aus den Arbeitsunterlagen der Kommission bekannt sein dürften. Ich will daher im Folgenden nicht die einzelnen Vorschläge der Länder kommentieren, sondern die Gelegenheit nutzen, Ihnen die Motivation und einige Hintergründe für unser Anliegen näher zu erläutern.

Prognose des demographischen Wandels bis 2020



Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt Sachsen, eigene Berechnungen
 Hinweis: Werte liegen vor für 2000, 2003, 2005, 2010, 2015, 2020; Werte für Ostdeutschland einschließlich Berlin; Prognosewerte aus der 11. koordinierten Bevölkerungsforschung des Bundes bis 2020 - Variante 1-W1

Freistaat  Sachsen
 Staatskanzlei

Der Freistaat Sachsen ist besonders stark von demografischen Veränderungen betroffen:

- Während die westdeutschen Länder ihre Einwohnerzahl bis 2020 im Durchschnitt nahezu konstant halten können, haben die ostdeutschen Länder gravierende Verluste hinzunehmen.
- Sachsen ist von der negativen demografischen Entwicklung besonders stark betroffen: Unsere Einwohnerzahl wird von 4,4 Millionen im Jahr 2000 auf rund 3,8 Millionen in 2020 sinken. Noch stärker sinkt die Zahl der Erwerbspersonen.
- Da sich diese Entwicklung nicht gleichmäßig vollzieht, haben einige Regionen unseres Landes noch weitaus stärkere Einbrüche zu verkraften.

Weiterhin deutlich unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft in Ostdeutschland

- Das **BIP je Einwohner** lag 2007 in Ostdeutschland bei 68% des Westwertes.
- Die **Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen** lag bei 77% des westdeutschen Vergleichswertes.
- Ausgewählte **Arbeitslosenquoten** für den Jahresdurchschnitt 2007:

Mecklenburg-Vorpommern:	16,5%
Sachsen:	14,7%
Nordrhein-Westfalen:	9,5%
Saarland:	8,4%
Baden-Württemberg:	4,9%

Freistaat  Sachsen

Staatskanzlei

- Gleichzeitig liegt das BIP pro Kopf in den neuen Ländern bei nur knapp 70 % des westdeutschen Vergleichswertes. Diese Zahl stagniert seit nunmehr fast 10 Jahren. Zum Vergleich: Der Regierungsbezirk Köln erwirtschaftet bei etwa gleicher Größe ein um 50% höheres BIP als das ganze Land Sachsen.
- Unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft ist in den meisten ostdeutschen Regionen gepaart mit nach wie vor hoher Arbeitslosigkeit und niedrigem Einkommen.
- Nahezu alle ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke weisen stark überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf. Dem gegenüber haben selbst die schwächsten Arbeitsamtsbezirke von Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz unter dem Bundesdurchschnitt liegende Arbeitslosenquoten.
- Beim Pro-Kopf-Einkommen liegt der einkommenschwächste westdeutsche Landkreis immer noch über dem sächsischen Durchschnitt. Der stärkste ostdeutsche Landkreis reicht hingegen nicht annähernd an den Landesdurchschnitt von Rheinland-Pfalz heran.

Mit der Wiedervereinigung ist die Bundesrepublik – regional betrachtet – zu einem der wirtschaftlich inhomogensten Länder der Europäischen Union geworden. Wir vereinen heute wirtschaftlich sehr schwache Regionen, wie Vorpommern oder die Oberlausitz, und sehr reiche Regionen, wie z. B. Hamburg und Stuttgart, die an der Spitze der europäischen Metropolen stehen.

Angesichts dieser Tatsachen müssen wir uns offen und unvoreingenommen der Problematik regionaler Ungleichheiten in der Politik stellen – vor allem auch in dem Sinne, dass wir regional differenzierte Antworten und Lösungen finden.

In verschiedenen Gremien und auf unterschiedlichen Ebenen wird in Sachsen aktuell nach möglichen Lösungsansätzen und Handlungsstrategien zur Bewältigung der finanziellen und demografischen Herausforderungen gesucht. Eine von Ministerpräsident Milbradt berufene Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“ hat im Herbst 2006 ihren Bericht vorgelegt. In einem Projekt „Sachsen 2020“ haben wir verschiedene Entwicklungsstrategien für die Zukunft durchgespielt. Gegenwärtig sind wir dabei, die Expertenempfehlungen in eine Landesstrategie einfließen zu lassen und umzusetzen. In diesem Zusammenhang wird uns die Notwendigkeit von mehr Flexibilität besonders deutlich vor Augen geführt: Auf Veränderungen in der Bevölkerungsdichte und -struktur müssen wir auch mit einer Anpassung der Versorgungsinfrastruktur reagieren. In den von Alterung und Abwanderung betroffenen Regionen kann den notwendigen Anpassungsprozessen nicht allein durch „demografiefeste“ Planungen künftiger Bedarfe Rechnung getragen werden. Vielmehr müssen auch die bestehenden Strukturen an den sich bereits vollziehenden Schrumpfungsprozess angepasst werden, um überproportionalen Kostenanstiegen wirkungsvoll zu begegnen.

Herr Prof. Dr. Thum, Leiter der Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“ und zugleich einer der Sachverständigen im Rahmen einer Expertenanhörung zu den Verwaltungsthemen in der Föderalismuskommission II, hat darauf hingewiesen, dass den Regionen für eine effiziente Aufgabenerfüllung die Möglichkeit gegeben werden muss, sich an die lokalen Entwicklungen anzupassen. Dies setzt voraus, dass wir dort, wo es nötig ist, auf überregionale, einheitliche Standards verzichten. Ande-

renfalls ist die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in dünn besiedelten Regionen langfristig nicht mehr finanzierbar. In der Expertenanhörung hat Prof. Thum das Problem sehr plastisch geschildert: *„Wenn wir einheitliche Standards beibehalten, bekommen zwar leerer werdende Regionen immer noch schöne Straßen; aber dies führt letztendlich zu höheren Kosten für die Menschen vor Ort, was sie erst recht wegtreibt.“*

Was können, was müssen wir also tun? Nach unseren Erfahrungen in Sachsen behindern bundesgesetzliche Standards beispielsweise im Bauplanungs-, Umwelt- und Verkehrsrecht die notwendigen Anpassungsprozesse.

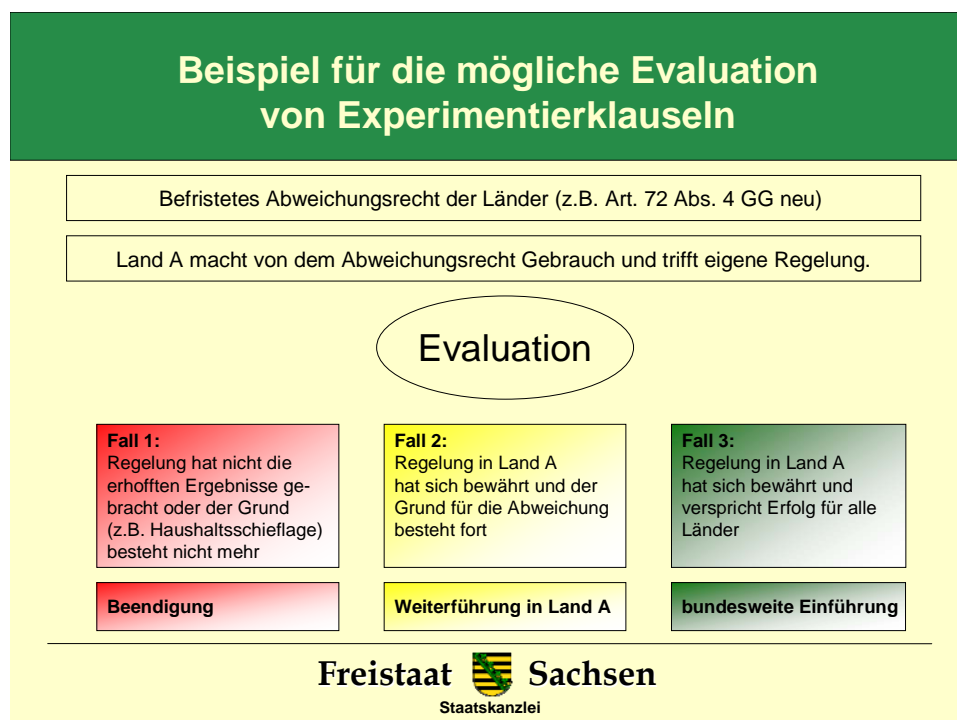
Ich will ein konkretes Beispiel aufzeigen: Kommunen mit besonders großem Bevölkerungsrückgang sehen sich auch mit der Frage des Wohnungsrückbaus konfrontiert. Dem notwendigen Abriss von Wohnblöcken steht aber oftmals das Recht der Mieter bezüglich des Kündigungsschutzes entgegen. Was also einerseits generell als Instrument des Mieterschutzes gedacht ist und funktioniert, wird hier für die betreffende Gemeinde zum unüberwindbaren Hindernis mit der Folge, dass die Infrastrukturkosten nicht mehr finanzierbar sind. Eine entsprechende Öffnungsklausel könnte hier als Ventil wirken und zur Problemlösung beitragen.

Lassen Sie mich ein zweites Beispiel aus dem Wohnungsbereich nennen, weil es das Problem sehr deutlich macht. Obwohl wir regional sehr unterschiedliche Wohnungsmärkte haben – mit Knappheiten in den westdeutschen Metropolen einerseits und hohen Leerständen in Ostdeutschland andererseits – gab es bis vor kurzem in der ganzen Bundesrepublik ein einheitliches Förderprinzip, das den Neubau von Wohnungen gegenüber dem Erwerb von gebrauchten Bestandsimmobilien privilegierte. Während in Regionen mit Wohnungsknappheit eine Förderung des Neubaus durchaus sinnvoll sein kann, gilt das sicherlich nicht für ein Land wie Sachsen, in dem fast 300.000 Wohnungen leer stehen. Hier wäre es sinnvoller gewesen, den Erwerb von Bestandsimmobilien stärker zu fördern als den Neubau. Die bis vor kurzem geltende Regelung sah aber eine genau umgekehrte Praxis vor.

Neben der Frage, ob die Inhalte der geltenden Wohnungsbauförderung überhaupt sinnvoll sind, stellt sich natürlich auch die Frage, ob dies derart detailliert auf Bundesebene geregelt werden musste. Ich beantworte diese Frage aus meiner Sicht mit „nein“. Warum können es die einzelnen Länder nicht selbst regeln, was sie in welchem Umfang fördern? Besser wäre noch eine Delegation auf die Städte und Kreise. Wir haben letztlich auf Grund der Standort- und Siedlungsstrukturen lokal und regional unterschiedliche Wohnungsmärkte. Wir haben Städte im Strukturwandel, die über ein Überangebot an Immobilien verfügen, die aber genauso behandelt werden wie Regionen, die dringend neuen Wohnraum benötigen.

Anhand dieser Beispiele wird hoffentlich deutlich, warum wir vorgeschlagen haben, für Länder, die besondere demografische Probleme aufweisen oder die sich in einer schwierigen Haushaltslage befinden, ein Abweichungsrecht von bundesgesetzlichen Regelungen in die Verfassung aufzunehmen.

Wettbewerb um effizientere Lösungen ermöglichen



Eine solche Regelung könnte – als eine Art Experimentierklausel – zunächst auf einen bestimmten Zeitraum – beispielsweise fünf Jahre – befristet werden. Nach Ablauf der verfassungsrechtlich vorausbestimmten Frist sollten die entsprechenden Ländergesetze evaluiert und entschieden werden, ob das Experiment auf Bundesebene dauerhaft übernommen, lediglich auf Landesebene weitergeführt oder beendet wird.

Damit bin ich bei einem entscheidenden Punkt angelangt. Die Diskussion um Abweichungsrechte und Öffnungsklauseln wird nach meiner Wahrnehmung viel zu negativ geführt. Oftmals werden diffuse, nicht näher begründete Befürchtungen geäußert, dass dies einer Aufkündigung des Grundsatzes gleichwertiger Lebensbedingungen gleichkomme und die Chancengleichheit unserer Bürgerinnen und Bürger gefährde. Ich behaupte: Das Gegenteil ist der Fall! Regionale Vielfalt befördert den Wettbewerb um die beste Lösung und trägt damit gesamtgesellschaftlich zur Mehrung des Wohlstands bei. Herr Prof. Dr. Calliess hat in diesem Zusammenhang in seiner Stellungnahme zur Expertenanhörung in der Föderalismuskommission den Begriff des „Innovationsföderalismus“ geprägt. Ein Begriff, der mir sehr gut gefällt, weil er meine Erwartungen treffend beschreibt: Durch die Schaffung von Spielraum für Experimente werden im Zuge einer konkreten Problemlösung Erfahrungen gesammelt, die dem Gesamtsystem zugute kommen.

Ich will Ihnen dazu noch einmal ein positives und ein negatives Beispiel präsentieren, die beide das Problem sehr deutlich machen:

1. Zunächst das negative Exempel: Zur Debatte über die Lösung des Arbeitslosenproblems in Ostdeutschland haben wir einige Vorschläge gemacht. Dazu gehörte zum Beispiel das sog. „Aha-Gesetz“. Es war ein Gesetz, das den ostdeutschen Ländern bei einer bestimmten Abweichung in den Arbeitslosenquoten vom nationalen Durchschnitt besondere Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt zugestanden hätte, zum Beispiel bei der Beschäftigtenzahl, bis zu der ein besonderer Kündigungsschutz gilt. Man hat uns diese Möglichkeit leider nicht eingeräumt.

Aber warum soll man einem Bundesland, das meint, mit einer anderen Regelung auf dem Arbeitsmarkt besser zu fahren, dieses nicht auch erlauben? Wer hat denn Nachteile davon, wenn es nicht funktioniert? Doch nur das Bundesland selbst. Wer hier des Guten zu viel tut, oder besser gesagt, eine falsche Politik betreibt, der wird bei der nächsten Landtagswahl die Quittung bekommen.

2. Das positive Beispiel ist derzeit in aller Munde: Sachsen hat – neben Thüringen – nach der Wiedervereinigung die in der DDR praktizierte zwölfjährige Schulzeit beibehalten. Ich denke, Sie werden mir zustimmen, dass dies bei einer Bundeskompetenz im Bildungsbereich wohl kaum möglich gewesen wäre: Wir hätten hier die bundesweite Regelung von 13 Jahren übergestülpt bekommen; ein Wettbewerb alternativer Konzepte hätte nicht stattgefunden. Mittlerweile haben wir aber bewiesen, dass wir mit unserer so genannten „G8-Lösung“ – also der achtjährigen Gymnasialzeit – nicht nur nicht schlechtere, sondern sogar bessere Ergebnisse erzielen als viele Länder mit einem neunjährigen Gymnasiumsbesuch. Als Konsequenz haben auch die anderen Bundesländer ihr Schulsystem auf das achtjährige Gymnasium umgestellt bzw. werden es umstellen. Was ich damit sagen will: Unsere – im Vergleich zur Ländermehrheit – ursprünglich abweichende Lösung hat sich für die sächsischen Schüler nicht als Nachteil, sondern als Vorteil erwiesen und bundesweit Nachahmung gefunden.

Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz als Erfolgsbeispiel

Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz als Beispiel für Erfolg abweichender Regelung

- Mit diesem Gesetz wurden Ende 1991 die rechtlichen Voraussetzungen für die **beschleunigte Planung der notwendigen Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen** in den neuen sowie zwischen den neuen und alten Ländern geschaffen.
- Ziel des Gesetzes war es, die marode Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern gemäß den Anforderungen des erheblich angestiegenen Verkehrs auszubauen und in dieser Hinsicht eine **schnellere Angleichung der Lebensverhältnisse** in West- und Ostdeutschland zu erreichen.
- Bei der Planung von Verkehrswegen haben
 - strenge Fristen für Behörden,
 - vereinfachte Verfahren der Enteignung bei ungeklärten Eigentumsverhältnissen sowie die
 - Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung auf eine Instanz (Bundesverwaltungsgericht)
 zu einer **erheblichen Verkürzung der Genehmigungsverfahren** geführt.

Freistaat  Sachsen
Staatskanzlei

Eine andere Erfolgsgeschichte im Zusammenhang mit Abweichungsrechten ist für mich das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz. So lang wie der Name des Gesetzes, so groß ist die damit verbundene Zeitverkürzung bei der Aufholung des infrastrukturellen Nachholbedarfs in Ostdeutschland gewesen. Ziel des 1991 erlassenen Gesetzes war es, den Ausbau der teilweise maroden Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern zu beschleunigen und damit in relativ kurzer Zeit die Verkehrswege in Ostdeutschland an die Anforderungen des nach der Wiedervereinigung erheblich angestiegenen Verkehrs anzupassen.

So haben bei der Planung von Verkehrswegen – also bundeseigener Eisenbahnen, Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Verkehrsflughäfen und Straßenbahnen –

- strenge Fristen für Behörden,
- vereinfachte Verfahren der Enteignung bei ungeklärten Eigentumsverhältnissen sowie insbesondere

- die Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung auf eine Instanz – nämlich das Bundesverwaltungsgericht –

zu einer erheblichen Verkürzung der Genehmigungsverfahren geführt.

Dass das gesamte Planfeststellungsverfahren für die neue Start- und Landebahn des Flughafens Leipzig-Halle nur rund zweieinhalb Jahre in Anspruch genommen hat, ist dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz zu verdanken. Zum Vergleich: Das entsprechende Verfahren für den Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main läuft bereits seit über 10 Jahren. Auch die überwiegende Anzahl der für die Realisierung der Eisenbahn-Schnellfahrstrecke Hannover – Berlin notwendigen Planfeststellungsverfahren in Sachsen-Anhalt wurde zwischen dem Herbst 1992 und dem Herbst 1993 – also innerhalb nur eines Jahres – abgeschlossen. Ähnliches gilt für die Neubaustrecke von Erfurt nach Leipzig und Halle, wo zwischen 1994 und 1996 das Baurecht für alle 14 Planfeststellungsabschnitte erwirkt werden konnte.

Die Nutzung dieses Abweichungsrechts hat – wie wohl jeder bestätigen wird – das Recht auf gleichwertige Lebensverhältnisse nicht konterkariert, sondern im Gegenteil zu einer schnelleren Angleichung zwischen alten und neuen Bundesländern geführt. Auch und v.a., weil im Zuge dieser Infrastrukturprojekte viele Folgeinvestitionen wie beispielsweise BMW und DHL folgten.

Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz ist Ende 2006 außer Kraft getreten. Wir hatten vorgeschlagen das Gesetz zu entfristen oder zumindest bis zum Ende des Solidarpaktes II zu verlängern. Beides wurde aber abgelehnt. Zwar können nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I die ausgelaufenen Regelungen nunmehr teilweise durch Landesrecht ersetzt werden. Allerdings wurde die bedeutendste Beschleunigung durch die Alleinzuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts erreicht, weil damit ein langwieriger Rechtsstreit durch mehrere Instanzen ausgeschlossen war. Diese, durch § 5 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes eingeführte Kappung des Rechtsweges ist für die Beschleunigung absolut substantiell. Eine solche Sonderregelung gehört aber zum Gerichtsverfahren und kann nur durch den Bundesgesetzgeber

erlassen werden. Hier stoßen wir also mit dem Ergebnis der Föderalismusreform I sehr schnell an Grenzen.

Initiative für ein generelles Abweichungsrecht im Grundgesetz

Aus diesem Grund bin ich insbesondere unseren Kollegen aus Baden-Württemberg dankbar, dass sie – im Rahmen der Arbeit der Fachdiskurse zu den Verwaltungsthemen der Föderalismusreform II – unseren eingangs geschilderten Ansatz aufgegriffen und weiterentwickelt haben. Im Ergebnis wurden im Fachdiskurs mehrere Möglichkeiten der strukturellen Abweichung von Bundesstandards diskutiert. Ziel dieser Vorschläge ist es, das staatliche Handeln künftig besser an regionalen Besonderheiten und spezifischen Erfordernissen auszurichten. In allen Fällen, wo bundesgesetzlich vorgegebene Standards eine sinnvolle eigenständige Prioritätensetzung durch Länder und Kommunen mehr als nötig beschränken und regional passgenaue Lösungen verhindern, sollen die Länder das Recht erhalten, von den Bundesvorgaben abzuweichen.

Vorschlag für ein strukturelles Abweichungsrecht in Art. 72 Abs. 4 GG (neu)

*„Die Länder können auf den Gebieten des Art. 74 Abs. 1 GG bei einem das Erfordernis bundesgesetzlicher Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 überwiegenden **besonderen regionalen Bedürfnis** oder zur **Erprobung neuer Konzepte** für die Dauer von bis zu fünf Jahren **von Bundesrecht abweichende und diesem vorgehende gesetzliche Regelungen** treffen, wenn nicht Bundestag [und Bundesrat] innerhalb von drei Monaten nach Zuleitung des Gesetzesbeschlusses des Landtages Einspruch erheben.“*

Die aus meiner Sicht wirksamste und daher wünschenswerte Lösung wäre ein in der Verfassung verankertes, generelles – zeitlich befristetes – Abweichungsrecht der Länder für weite Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung. In all jenen Fällen, wo eine zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit grundsätzlich gerechtfertigte bundesgesetzliche Vorgabe aufgrund – regional oder sachlich begrenzter – besonderer Verhältnisse letztendlich kontraproduktiv wirkt, soll eine durch Landesgesetz geregelte Abweichung als Korrektiv wirken können. Einen möglichen Anwendungsfall für Sachsen hatte ich eingangs genannt; in anderen Ländern oder Regionen existieren mit Sicherheit andere Spannungsfelder, die mit einem solchen Abweichungsrecht entschärft werden könnten.

Aufgrund der regionalen Vielfalt macht es aus meiner Sicht auch wenig Sinn, das Abweichungsrecht auf einzelne Politikfelder zu begrenzen, da sich die entsprechenden Problemlagen sowohl regional als auch im Zeitverlauf sehr stark unterscheiden können. Vielmehr sollte den Ländern eine größtmögliche Flexibilität eingeräumt werden, so dass bedarfsbezogen von der Abweichungsmöglichkeit Gebrauch gemacht werden kann. Nebenbei hat mich meine Verwaltungserfahrung gelehrt, dass die Beschränkung auf einzelne Rechtsbereiche der sichere „Todmacher“ jeglicher Abweichungsrechte und Öffnungsklauseln ist. Die uns allen bekannten „Fachbruderschaften“ und Lobbyisten „munitionieren“ sich mit zahlreichen Argumenten auf, warum gerade in ihrem Fachbereich eine bundeseinheitliche Regelung unerlässlich ist und versuchen somit, jegliche Diskussion bereits frühzeitig im Keime zu ersticken.

Gegen Abweichungsrechte und Öffnungsklauseln werden oftmals Bedenken vorgetragen, die sich unter den Schlagworten „Rechtszersplitterung“ oder „Sozialdumping“ zusammenfassen lassen. Dem will ich Folgendes entgegenhalten: Durch die zeitliche Befristung in Verbindung mit einer Evaluation lassen sich unerwünschte Nebenwirkungen vermeiden. Vielmehr könnten unterschiedliche gesetzgeberische Konzepte im Sinne eines „rechtspolitischen Wettbewerbs“ erprobt werden, um anschließend die beste Lösung auszuwählen. Einen vergleichbaren Fall haben wir ja bei der Ausführung

des SGB II, wo Arbeitsgemeinschaften¹ und Optionskommunen um die effizientere Aufgabenerfüllung konkurrieren. Und denjenigen, die im Ergebnis von Abweichungsrechten zu große Unterschiede in den sozialen Standards befürchten, will ich entgegennehmen, dass sich unser Anliegen nicht vordergründig auf die Geldleistungsgesetze bezieht. Vielmehr denken wir beim Thema Abweichung von Standardvorgaben insbesondere an Personal-, Sach- und Ausstattungsstandards, wo es Effizienzrenditen zu erschließen gilt. Nicht nur von öffentlichen, sondern auch von privaten Institutionen gesetzte Standards mit einem oft sehr umfangreichen technischen Regelwerk haben die Handlungs- und Gestaltungsspielräume immer weiter eingeengt. Aber natürlich muss – gerade wenn es um die Sanierung der öffentlichen Haushalte geht – auch über die Frage der Angemessenheit von Transferleistungen gesprochen werden.

¹ Hinweis: Nach dem Urteil des BVerfG vom 20.12.2007 zu den Arbeitsgemeinschaften wird ohnehin eine Neuorganisation der Betreuung von Hartz-IV-Empfängern notwendig.

Auch Experten bestätigen positive Wirkung von dezentralen Lösungen

Ich freue mich, dass auch etliche Sachverständige in ihren Stellungnahmen und Redebeiträgen zur öffentlichen Anhörung der Föderalismuskommission II am 8. November 2007 das Thema Abweichungsrechte und Öffnungsklauseln aufgegriffen haben und im Kern unsere Argumentation stützen:

Äußerungen von Sachverständigen in der Anhörung der Föderalismuskommission

Prof. Jann: Mit Öffnungsklauseln und Abweichungsrechten kann unterschiedlichen Problemlagen besser Rechnung getragen werden.

Prof. Schneider: Es geht nicht um Standardabsenkung, sondern um eine neue, sehr intelligente Form der Standardrealisierung.

Prof. Hill: Regionale Abweichungsmöglichkeiten sind gerade auch im Hinblick auf die spezielle Verschuldungsverantwortung der Länder notwendig.

Prof. Wieland: Die Eröffnung von Abweichungsrechten ist ein geeignetes Instrument zur Nutzung der Vorteile bundesstaatlicher Vielfalt.

Freistaat  Sachsen

Staatskanzlei

- So verwies Herr Prof. Jann auf die unterschiedlichen Problemlagen der Länder, denen durch Öffnungsklauseln und Abweichungsrechte besser Rechnung getragen werden könnte. Die praktische Bedeutung dieses Gedankens hatte ich eingangs am Beispiel des demografischen Wandels skizziert.
- Herr Prof. Hans-Peter Schneider führte aus, dass die aus verbindlichen Standardvorgaben des Bundes resultierenden Probleme erheblich entschärft würden, wenn den Ländern bei der Umsetzung mehr Gestaltungsfreiheit zugestanden würde. Dabei gehe es nicht um Standardabsenkung, sondern „um eine neue, sehr intelligente Form der Standardrealisierung“.

Besonders erfreut bin ich natürlich, dass auch unsere beiden Tagungsleiter – Herr Prof. Hill und Herr Prof. Wieland – sich mit dem Gedanken von Abweichungsrechten anfreunden können:

- Herr Prof. Hill stellte mit seinem Hinweis, dass regionale Abweichungsmöglichkeiten gerade auch im Hinblick auf die spezielle Verschuldungsverantwortung der Länder notwendig sind, eine Verbindung zu den Finanzthemen der Föderalismusreform II dar – ein Ansatz, der mir wichtig erscheint und auf den ich gleich im Anschluss noch einmal zurückkommen möchte.
- Eine treffende Zusammenfassung unseres Anliegens lieferte Herr Prof. Wieland mit einem Satz, den ich mir auch gut als Schlusswort meines heutigen Beitrags vorstellen könnte: „Die Eröffnung von Abweichungsrechten ist ein geeignetes Instrument zur Nutzung der Vorteile bundesstaatlicher Vielfalt.“

Erwartungen müssen realistisch sein

Meine Damen und Herren,

Sie haben von mir jetzt ein deutliches Plädoyer für eine größere Flexibilität der Länder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gehört. Mir ging es darum zu zeigen, dass unsere heutigen Probleme häufig aus staatlichen Überregulierungen oder undifferenzierten Lösungsansätzen resultieren, die wir nicht durch zusätzliche Eingriffe lösen können, sondern nur durch eine rationale Ordnungspolitik orientiert an den Grundideen des Föderalismus. Dazu gehört die Unterschiedlichkeit. Und ich bin weit davon entfernt, jede Unterschiedlichkeit sofort als Ungleichheit zu bezeichnen oder gar als Ungerechtigkeit, die dann wiederum staatliche Intervention erfordert, um diese auszugleichen. Ganz im Gegenteil. Durch Konkurrenz kann auch ein Stück Gleichwertigkeit geschaffen werden. Denn das, was der Staat durch Umverteilung machen kann, ist beschränkt und wird immer schwieriger. Das merken wir gerade in der heutigen Zeit. Daher ist es sicherlich sinnvoll, dass wir den Regionen, die wirtschaftlich hinter den reichen Gebieten zurückstehen, Möglichkeiten und Instrumente zum Aufholen geben.

Natürlich bin ich mir bewusst, dass Abweichungsrechte nicht das alleinige Allheilmittel zur Lösung unserer Probleme in einem föderalen Bundesstaat sind. Und ich weiß, dass einige Beteiligte Öffnungsklauseln mit großer Skepsis betrachten. Auf einige Bedenken bin ich bereits während meines Vortrags eingegangen, andere Aspekte erörtere ich gern mit Ihnen in der anschließenden Diskussionsrunde.

Mit der Föderalismusreform II verbinde ich wie viele andere die Erwartung, dass wir unser in den Grundzügen bewährtes föderales System effizienter gestalten und zukunftsfest machen. Dazu gehört in erster Linie die Vereinbarung eines wirksamen Instrumentariums zur Begrenzung unserer Staatsverschuldung. Völlig zu Recht hat die Kommission darauf ihr Hauptaugenmerk gerichtet und die sächsische Staatsregierung unterstützt alle Vorschläge, die zu einer nachhaltigeren Finanzpolitik führen.



Die Diskussion um Abweichungsrechte ist für mich deshalb aber noch lange kein „Nebenschauplatz“. Ich halte eine größere Flexibilität der Länder auf der Ausgabenseite sogar für einen zwingenden Baustein eines Gesamtkompromisses, wenn auf der

anderen Seite durch eine – zu Recht geforderte – strengere Verschuldungsgrenze der Spielraum der Gebietskörperschaften auf der Einnahmenseite eingeengt wird. Mehr Flexibilität bei der Festlegung von Standards und die Erschließung von Effizientreserven werden es den Ländern erleichtern, die Ausgaben an die ordentlichen Einnahmen anzupassen und ohne Neuverschuldung ausgeglichene Haushalte zu erreichen.

Angesichts meiner Erfahrungen an verschiedenen Stellen in der Verwaltung bin ich Realist genug, um nicht den „ganz großen Wurf“ zu erwarten. Am Ende der Föderalismusreform II werden nicht die ökonomisch beste oder juristisch sauberste Lösung, sondern ein Kompromiss stehen, dem die meisten Verhandlungspartner von Bund und Ländern letztendlich zustimmen können, ohne allzu viel von ihrem ursprünglichen Verhandlungspotenzial preisgeben zu müssen. Ich kann nur hoffen und dafür werben, dass das von mir skizzierte Abweichungsrecht Bestandteil einer solchen Paketlösung sein wird.

Die Sächsische Staatsregierung wird sich deshalb in der Föderalismuskommission auch weiterhin nach besten Kräften für eine Lösung einsetzen, die die Vorzüge unserer föderalen Ordnung künftig noch besser zum Tragen bringt.