

Rechtsanwendungsgleichheit in Mehrebenensystemen

I. Rückblick: Unitarisches Vorverständnis

1. Rechtspolitik: Nationalliberale Einheitsbewegung

(1) Bis heute begegnet die Deutsche Staatsrechtslehre den Themen Rechtseinheit und Rechtsgleichheit mit einem tief verwurzelten unitarischen Vorverständnis. Hierfür gibt es verschiedene Gründe. Einer davon ist der Umstand, dass die nationale Rechtseinheit und damit eng verknüpft die Rechtsgleichheit im größtmöglich denkbaren Wirkungsraum seit dem frühen 19. Jahrhundert Kernanliegen des liberalen Bürgertums waren.

2. Rechtswissenschaft: Vereinheitlichung durch Dogmatik

(2) Befördert wurde die unitarische Sichtweise der Rechtswissenschaft auch durch die verwaltungsrechtliche Dogmatik und ihre Suche nach allgemeinen und verbindenden Begriffen und Systemelementen, die über regionale wie nationale Grenzen hinweg vereinheitlichend wirkten. Eine ähnlich einheitsstiftende Kraft entfalteten die Grund- und Menschenrechte nach 1945.

3. Rechtspraxis: Institutionen als »Hüter der Rechtseinheit«

(3) Vor allem in Österreich und der Schweiz wurde die Rechtseinheit seit dem 19. Jahrhundert von Akteuren in Verwaltung und Justiz vorangetrieben: In Österreich übernahm früh die Bürokratie und seit 1876 der Verwaltungsgerichtshof eine wichtige Schrittmacherfunktion, in der Schweiz war es seit 1874 das Bundesgericht.

4. Rechtssprache: Subtile Prägungen durch Metaphorik und Begriffswahl

(4) Rechtswissenschaft wie Rechtspraxis verwenden Sprachbilder und Begriffe, die auf subtile Weise werten und eine unitarische Sichtweise fördern.

II. Standortbestimmung

1. Begriffliche und methodische Annäherung

a) Enge Verbindung von Rechtseinheit und Rechtsgleichheit

(5) Traditionell besteht ein enger Zusammenhang zwischen Rechtseinheit und Rechtsgleichheit. Einheitliches Recht impliziert Rechtsanwendung mit »gleichem Maß«; es verlangt in konsequenter Fortführung die gleiche Anwendung dieses Rechts durch dieselben zentralen Vollzugsorgane. Föderative Vollzugsstrukturen erscheinen vor diesem Hintergrund als »offene Flanke« der Gleichheit« (Günter Dürig). Damit ist der Bundesstaat kontinentaleuropäischer Prägung locus classicus der Spannungslage zwischen einheitlichen Rechtsnormen und ihrem uneinheitlichen, dezentralen Vollzug.

b) *Mehrebenensysteme*

(6) *Klassische Bundesstaaten, aber auch andere über gemeinsame Normen verbundene Rechtsräume können als Mehrebenensysteme beschrieben werden. Der Begriff macht deutlich, dass hoheitliche Macht nicht bei einem Träger monopolisiert wird, sondern diese arbeitsteilig auf verschiedene Ebenen verteilt ist, wobei die jeweiligen Ebenen durch eigenständige Legitimationsverfahren Recht erzeugen. Der aus der Politikwissenschaft stammende Begriff des Mehrebenensystems dient der Komplexitätsreduktion, seine Bildhaftigkeit kann aber irreführend sein; die Verzahnungen und Verbindungen vollzugsföderalistischer Strukturen bringt er zu wenig zum Ausdruck.*

c) *Rechtsanwendungsgleichheit*

(7) *Rechtsanwendungsgleichheit verlangt, dass generell-abstrakte Rechtsnormen auf gleich gelagerte Einzelfälle gleich angewendet werden. Die Forderung nach Rechtsanwendungsgleichheit ist damit zu unterscheiden von der Bedeutung des Gleichheitssatzes für die Rechtsetzung. In föderal strukturierten Gemeinwesen kommt es indes oft zu Überlappungen, wenn die Anwendung von materiellem Recht der größeren Einheit im Rahmen des Verfahrens- und Organisationsrechts der kleineren Einheiten erfolgt.*

d) *Cannabis-Rechtsprechungen als Beispiel*

(8) *Die Spannungslage zwischen einheitlicher Norm und vielfältigem Vollzug (Leitsatz 5) lässt sich exemplarisch am Beispiel der Cannabis-Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts und des schweizerischen Bundesgerichts zeigen. Die jeweiligen bundesrechtlichen Strafnormen zum Umgang mit Cannabis werden von den deutschen Ländern wie von den Schweizer Kantonen sehr unterschiedlich vollzogen. Das Bundesverfassungsgericht erblickt hierin ein Vollzugsdefizit und fordert eine »im wesentlichen einheitliche« Praxis der Länder. Demgegenüber anerkennt das Bundesgericht, dass es für eine heterogene Umsetzung »gute Gründe« geben könne.*

e) *Methodische Herausforderungen*

(9) *Die unterschiedlichen Cannabis-Urteile machen deutlich, dass eine weitgehend identische Rechtsfrage in unterschiedlichen Rechtsräumen ganz verschieden beantwortet werden kann. Verbindliche Aussagen, die vor Rechtsprechung und Rechtsdogmatik Bestand haben, lassen sich immer nur mit Blick auf ein ganz bestimmtes Mehrebenensystem machen und selbst dann sind Aussagen nur für eng umgrenzte Referenzgebiete möglich. Vorliegend soll daher ein Orientierungs- und Reflexionsrahmen skizziert werden, der in einem Vergleich klassischer Bundesstaaten Wertungsgesichtspunkte im Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt aufzeigt.*

2. *Gründe für eine uneinheitliche Rechtsanwendungspraxis*

a) *Unterschiedlicher Problemdruck*

(10) *Fast in jedem größeren Rechtsraum besteht das Bedürfnis nach Anpassung einheitlicher Rechtsnormen an örtlich unterschiedliche Lebensrealitäten. Geographische und soziale Unterschiede erzeugen gegenüber den rechtsanwendenden Behörden »vor Ort« einen unterschiedlichen*

Problemdruck. Dieser ungleiche Problemdruck ist zum einen Folge tatsächlicher und sozialwissenschaftlich quantifizierbarer Unterschiede. Er ist aber immer auch Spiegel kultureller Unterschiede und politischer Präferenzen.

b) Unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen

(11) Für viele föderale Strukturen ist charakteristisch, dass eine Vereinheitlichung in erster Linie über materielle Rechtsvorschriften erfolgt, das Verfahrens- und Organisationsrecht aber nicht oder nur punktuell angeglichen wird. Sollen das Verfahrens- und Organisationsrecht als Steuerungsressourcen ernst genommen werden, dann strahlen sie unvermeidlich auch auf die Rechtsanwendung aus und können Ursache für uneinheitliche Vollzugspraktiken sein. Heterogene Umsetzungen sind aber auch Folge unterschiedlicher Rechtstraditionen und Methodenverständnisse.

III. Orientierungs- und Reflexionsrahmen im Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt

1. Tradierte dogmatische Einordnungen

(12) Wie sind unterschiedliche Vollzugspraktiken in föderalen Strukturen normativ zu bewerten? Die traditionelle Dogmatik bietet hierfür – stark vereinfacht dargestellt – drei Lösungsansätze an: Offen thematisiert wird die Problematik unter dem Aspekt des Gleichheitssatzes, wobei dieser nach herrschender Lehre und Rechtsprechung nur Ungleichbehandlungen durch denselben Hoheitsträger erfasst, womit der Gleichheitssatz föderalistisch tabuisiert wird.

(13) Die verwaltungsrechtliche Perspektive ist demgegenüber »föderalismusblind«, da sie auf die Suche nach der »richtigen« Anwendung der materiell-rechtlichen Bundesnormen fokussiert und kaum nach der Rechtsanwendungsebene fragt. Eine weit ausgreifende Ermessensfehlerlehre ermöglicht zudem eine intensive (bundes-)gerichtliche Kontrolle über die Vollzugspraxis von Bundesländern und Kantonen.

(14) Der dritte dogmatische Zugang erfolgt über die Grundrechte. Während nationale Gerichte zu einer unitarisierenden Rechtsprechung neigen, ist insbesondere beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Reflexion über das Ausmaß einer einheitlichen oder unterschiedlichen Grundrechtsverwirklichung feststellbar, welche Ausdruck in der margin of appreciation-Doktrin findet.

(15) Zusätzliche normative Wertungsgesichtspunkte kann ein Ansatz liefern, der bezogen auf das jeweilige Mehrebenensystem versucht, die dahinterliegenden Vorstellungen über Föderalismus, Demokratie und Rechtsgleichheit transparent zu machen.

2. Was bedeutet Föderalismus: pluralistische Konkurrenz oder solidarische Angleichung?

(16) Deutschland ist traditionell geprägt von einem unitarisch-solidarischen Verständnis von Bundesstaatlichkeit. Demgegenüber dominiert in der Schweiz die Semantik von der »Vielfalt in der Einheit«. Das Verhältnis der Kantone und Gemeinden zueinander ist zudem von einem maßvollen Wettbewerb gekennzeichnet. Diese unterschiedlichen Grundverständnisse treten auch in den beiden Cannabis-Urteilen zu Tage.

(17) *Föderale Strukturen unterscheiden sich zudem darin, wie weit die Gliedstaaten in den Prozess der Rechtsetzung auf Bundesebene eingebunden werden. In Deutschland sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länderregierungen auf Bundesebene stark ausgebaut, während in der Schweiz die Kantonsregierungen nicht in der gleichen Weise Veto-Spieler in der nationalen Politikformulierung sind. Dieser Umstand begünstigt eine Haltung der Kantone, die vom Bundesrecht belassenen Spielräume maximal auszureizen.*

3. *Was bedeutet Demokratie: monistische oder plurale Legitimationsquelle(n)?*

(18) *Die unterschiedliche Toleranz, mit der Rechtsordnungen einem uneinheitlichen Vollzug einheitlicher Normen begegnen, ist nicht nur Spiegel divergierender Föderalismusverständnisse, sondern ebenso Ausdruck abweichender Vorstellungen über demokratische Legitimation. In Deutschland sollen offene Bundesnormen vor allem die Einzelfall- und Situationsgerechtigkeit von Entscheidung ermöglichen. In der Schweiz dagegen besteht mehr Raum für die politische Akzentsetzung auf der kantonalen oder kommunalen Vollzugsebene.*

(19) *Dahinter steht für Deutschland ein Konzept, das dem Parlament als Vertretung des Volkes eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung demokratischer Legitimation zuweist. Als zentrale Bausteine wirken dabei das parlamentarische Gesetz und die parlamentarische Verantwortung der Regierung. Mit der Verabschiedung eines Bundesgesetzes und allfällig ausführender Verordnungen der Exekutive endet der Prozess parteipolitischer Einflussnahme. Der Vollzug ist einer Verwaltung übertragen, die sich als politisch neutrale Hüterin der Rechtsordnung und des Gemeinwohls versteht. Auch die Justiz ist in erster Linie nach fachlichen Qualifikationen bestelltes Staatsorgan, das seine demokratische Legitimation aus der Sachbindung an das Gesetz bezieht.*

(20) *Demgegenüber erscheint in der Schweiz gerade die genossenschaftlich-lokale Selbstverwaltung als Prototyp demokratischer Legitimation. Das geschriebene Recht muss daher auch Raum lassen für eine Umsetzung durch demokratisch legitimierte Verwaltungs- und Justizorgane und stößt an eine demokratische Obergrenze der zulässigen Bestimmtheit. Das Bundesrecht erscheint vor diesem Hintergrund eher als makropolitische Leitplanke kantonaler und kommunaler Mikropolitiken.*

4. *Was bedeutet Rechtsgleichheit: Gleichheit »vor dem Gesetz« oder »Gleichheit vor dem Hoheitsträger«?*

(21) *Die klassischen Rechtsgleichheitsgebote im deutschen, österreichischen und schweizerischen Verfassungsrecht statuieren die Gleichheit »vor dem Gesetz«. Der Wortlaut verlangt somit eine Gleichbehandlung vor dem Gesetz in seinem jeweiligen Anwendungsbereich, bei Bundesrecht somit bundesweit. Die Praxis ist indes eine andere, der Gleichheitssatz wird bundesstaatlich fragmentiert (Leitsatz 12). Hierdurch kann ein harmonisierender Ausgleich zwischen Rechtsgleichheit und föderalem Aufgabenvollzug hergestellt werden.*

(22) *Eine generell-abstrakte Harmonisierungs-»Regel«, die den Gleichheitssatz föderalistisch tabuisiert, ist in ihrer Pauschalität aber fragwürdig. Als Orientierung für einen differenzierenden Lösungsansatz könnten die mit Blick auf die Rechtsetzung entwickelten abgestuften Anforderungen an den Gleichheitssatz dienen. Demnach hängt das Maß der Bindung an das Gleichheitsgebot auch davon*

ab, wie sehr die Betroffenen in der Lage sind, eine ungleiche Behandlung durch ihr eigenes Verhalten zu steuern. Sodann ist entscheidend, wie nachteilig sich die Ungleichbehandlung auf die Rechtsposition einer Person auswirkt.

IV. Konsequenzen: Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung von Einheit in der Vielfalt

(23) *Einheitliche Normen sind in föderalen Strukturen ein wichtiges Instrument zur Herstellung von Rechtsgleichheit. Das Gleichheitsgebot muss den Rechtsanwendern aber auch Freiräume zugestehen, die situationsgerechte Antworten in je verschiedenen räumlichen Kontexten ermöglichen. Wie weit die normative Offenheit auch dazu dienen soll, den Vollzugsorganen politisch-wertende Gestaltungskompetenzen zu übertragen, ist ganz entscheidend eine Frage des jeweiligen Föderalismus- und Demokratieverständnisses. In politisch und kulturell heterogenen Strukturen kann die Offenheit oder Mehrdeutigkeit von Normen und ihre variable Umsetzung Ausdruck eines sinnvollen politischen Arrangements sein. Es ist ein Arrangement, das die Rechtsvereinheitlichung im größeren Rechtsraum verbindet mit einer vielfältig-konkretisierenden Umsetzung in kleineren Rechtsräumen.*

(24) *Ob und wie weit die durch föderale Strukturen erzeugte »offene Flanke« der Gleichheit« geschlossen werden soll, ist eine Frage, die von den politischen Organen und somit vom Verfassungs- und Gesetzgeber bereichsspezifisch beantwortet werden muss. Die Vereinheitlichung materiellen Rechts kann einen wichtigen Beitrag zu Rechtseinheit und Rechtsgleichheit leisten, ist für sich genommen aber kein Garant einer homogenen Vollzugspraxis. Eine konsequente Angleichung der Rechtsanwendung verlangt nach einem ganzen Bündel zusätzlicher Steuerungsmaßnahmen und hat einen hohen Preis, nicht nur finanziell, sondern auch für den Föderalismus.*

(25) *Der Justiz kommt traditionell eine wichtige Schrittmacherfunktion bei der Rechtsangleichung zu, doch stoßen ihre Organe mit ihrem auf den Einzelfall bezogenen Fokus an Grenzen. Gerichte können auf Ungleichheiten im Vollzug hinweisen und eine Angleichung durch andere Staatsgewalten anmahnen. Darüber hinaus können sie punktuell dort korrigierend eingreifen, wo sie über die notwendigen Entscheidungsgrundlagen verfügen. Selbst dort, wo dies der Fall ist, kann es aber angezeigt sein, dass Gerichte ihre Prüfungsdichte reduzieren und den zu einer föderalen Struktur verbundenen Einheiten ein »Subsidiaritätsermessen« belassen.*

(26) *Das gebotene Maß an Vereinheitlichung oder Vielfalt muss in einem dialektischen Prozess zwischen verschiedenen Staatsgewalten auf je unterschiedlichen Ebenen ausgehandelt werden. Die Spannung zwischen Einheit und Vielfalt lässt sich dabei nicht auflösen. Es ist vielmehr genau diese »Unruh«, die das komplexe Räderwerk in föderal verbundenen Rechtsräumen am Laufen hält.*