



APPHOTO/SUNDAY ALAMBA

Australiens Premierminister Kevin Rudd (links) bei einer Planungs- und Ideenfindungsveranstaltung im April 2008.

Australiens Commonwealth-Regierung beendet gegenseitige Schuldzuweisung

Kooperativer Föderalismus im Bereich des Möglichen

VON ANNE TWOMEY

“WENN ES EIN PFERD wäre, würde man es schlachten“, war die Meinung des Labor Premierminister

von Queensland, Peter Beattie, als er im August 2007 auf das australische föderale System angesprochen wurde.

Wie viele andere Premierminister von Bundesländern verzweifelte er an der Zunahme der Gesetzgebungskompetenzen der Zentral- bzw. Commonwealth-Regierung und der gleichzeitigen Erosion gliedstaatlicher Macht, die durch Verfassungsentscheide des australischen High Courts ermöglicht wurden.

Beattie und seine Amtskollegen waren auch über ein zunehmendes zentralstaatliches Einmischen in gliedstaatliche Kompetenzbereiche und über die zentralistische Philosophie der damaligen Liberalen Regierung um John Howard in Sorge. Howard wurde im Dezember 2007 nach elf Jahren an der Macht abgewählt.

Aber anstatt den Föderalismus aufzugeben, vereinten sich die gliedstaatlichen Premiers und übten sich in Wiederherstellungschirurgie. Im Oktober 2006 boten sie mit der Gründung des Council for the Australian Federation den Gliedstaaten eine Plattform, um einerseits mit der Zentralregierung zu verhandeln und andererseits ihre eigenen

Gesetze wo nötig zu harmonisieren.

Durch den Council verlangten im Jahr 2007 alle Gliedstaaten-Premiers auch die Abhaltung eines Verfassungskonvents, der für 2008 geplant ist. Ihre Absicht besteht darin, die Funktionsweise des Bundesstaates zu reformieren, also die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen sowie die damit einhergehenden Finanzbeziehungen Bund - Gliedstaaten zu modifizieren.

Die australische Verfassung überträgt dem Bundesparlament 40 spezifische Kompetenzen, wobei die generelle Kompetenzvermutung den Gliedstaaten verbleibt. Es wurde allgemein erwartet, dass bei einem offensichtlich in stark begrenztem Bereich operierenden Bundesstaat nach wie vor die Gliedstaaten die meisten Aufgaben wahrnehmen würden. Die Schwachstelle

Anne Twomey ist australische Verfassungsrechtlerin und assoziierte Rechtsprofessorin an der University of Sydney. Sie war Mitglied der Arbeitsgruppe Regierungsführung am 2020 Summit.



AUSTRALIAN GOVERNMENT, DEPARTMENT OF THE PRIME MINISTER AND CABINET

Aborigines-Anführer Patrick Dodson (Mitte) beim Australia 2020 Summit am 20. April 2008. Er wird von zwei weiteren Teilnehmern am australischen Denkfest flankiert.

des Systems war jedoch, dass die Verfassung den Gliedstaaten keinerlei spezifische Kompetenzen zuwies.

Die Konsequenz dieses Mangels an einem explizit umschriebenen, gliedstaatlichen Machtbereich war, dass der australische High Court die bundesstaatlichen Kompetenzen zunehmend breiter interpretierte, und ihnen eine Ausweitung auf traditionellerweise den Gliedstaaten vorbehaltene Bereiche ermöglichte.

Verringerung der Gliedstaatenkompetenzen

2006 weitete der High Court seine Interpretation der „Unternehmenskompetenz“ (corporations power) so weit aus, dass das Bundesparlament nicht nur Gesetze zu den Tätigkeiten der Handels- und Finanzgesellschaften erlassen, sondern auch auf deren Beziehungen zu den Angestellten, Lieferanten und Konsumenten einwirken kann. Gemäß Richter Michael Kirby, der eine abweichende Meinung vertrat, ist die Folge dieses Urteils „eine radikale Herabsetzung der Anwendung von gliedstaatlichem Recht in vielen Bereichen, die seit über einem Jahrhundert zu den

Haupttätigkeitsfeldern der Gliedstaaten gehörten“.

Da die meisten Institutionen wie etwa Universitäten, Spitäler, Schulen und sogar Lokalräte als Unternehmen eingetragen sind, besitzt die Zentralregierung nun in der „Unternehmenskompetenz“ ein breit gefasstes Mittel, in gliedstaatliche Bereiche wie Gesundheit und Erziehung einzugreifen. Professor Greg Craven nannte die Entscheidung des High Court von 2006 das „verfassungsmäßige Äquivalent einer schmutzigen Bombe“.

Die australische Bundesregierung, ermuntert von der erweiterten Gesetzgebungskompetenz und einer noch größeren finanziellen Vorherrschaft über die Gliedstaaten, bewegte sich von einem Modell des kooperativen Föderalismus weg, und hin zu einem des Gelegenheitsföderalismus, den sie „aspirational nationalism“ nannte. Die Bundesregierung suchte sich die gliedstaatlichen Gebiete, in denen sie aufgrund politischer oder ideologischer Absicht intervenierte, ohne jeglichen systematischen Ansatz aus. Zum Beispiel übernahm sie die Kontrolle über ein einziges Spital in Tasmanien, während die restlichen weiterhin vom Gliedstaat betrieben wurden.

Die wirtschaftliche Ineffizienz solcher Aktionen und die daraus resultierende Herabsetzung des föderalistischen Systems führten zu weitverbreiteter Alarmstimmung.

Der Australische Wirtschaftsrat sprach sich für einen Verfassungskonvent und eine Föderalismusreform aus. Sein Präsident, Michael Chaney, ließ verlauten, dass der „graduelle, willkürliche Zerfall des föderalistischen Systems“ die Wirtschaft teuer zu stehen käme. Schätzungen des Wirtschaftsrates gehen bis zu 9 Milliarden australische Dollars, die das ineffiziente föderale System pro Jahr an vermeidbaren Kosten aufwirft.

Die Lokalbehörden waren ebenfalls betroffen. Der Präsident der Lokalbehörden-Vereinigung von Queensland, der Abgeordnete Paul Bell, brachte folgendes Argument: „Die Lokalbehörden wollen keine zusätzlichen Kompetenzen für sich – wir haben jetzt mehr als genug. Genau so wenig wollen wir die Gliedstaaten abschaffen. Was wir vor allem wollen ist eine größere Klarheit und Sicherheit, wer was, wo und wann macht. Was wir zur Zeit haben ist ein sich bewegendes Festgelage, den politischen Marotten der jeweiligen Regierung völlig ausgeliefert...“

Rudd versucht „blame game“ zu beenden

Doch mit der Wahl einer neuen Zentralregierung im November 2007 nach elf Jahren konservativer Machthabe veränderte sich die politische Landschaft Australiens grundlegend.

Kevin Rudd und seine Labor-Regierung wurden mit dem Versprechen gewählt, den kooperativen Föderalismus wiederherzustellen und das „blame game“ zu beenden. Während Rudds Regierung im Abgeordnetenhaus eine komfortable Mehrheit erzielen konnte, bleibt sie für den Senat auf die Unterstützung der Grünen und der Unabhängigen angewiesen.

Auf der intergouvernementalen Ebene wiederum war sie um einiges erfolgreicher: Zum ersten Mal stellt die Labor Party sowohl die Zentralregierung als auch die Exekutiven aller Gliedstaaten und Territorien. Dies ermöglichte eine echte Reform auf kooperativer Basis und veränderte die Dynamik zwischen Bundes- und Gliedstaatenregierungen. Der Vorschlag eines Verfassungskonvents war eine gliedstaatliche Reaktion auf die Einmischungen einer feindlichen Bundesregierung. Ob die Gliedstaaten diesen Weg auch nach der kürzlichen Wahl einer Labor-Regierung weiterverfolgen, bleibt abzuwarten.

Die Regierung Rudd berief einen „2020 Summit“ ein, an dem 1002 aufgrund ihrer Expertise ausgewählte Australier vom 19. bis zum 20. April 2008 aufgefordert wurden, Ideen und Strategien für Australiens langfristige Entwicklung in zehn Bereichen, inklusive der Zukunft der australischen Regierungsführung zu entwickeln. Die Arbeitsgruppe Regierungsführung des Gipfeltreffens empfahl, ein Referendum abzuhalten über die Frage, ob Australien eine Republik werden solle mit einer Bill of Rights oder Charter of Rights, Anerkennung der indigenen Australier in der Präambel der Verfassung und erhöhter bürgerrechtlicher Partizipation.

Reform des australischen Föderalismus

Die Arbeitsgruppe Regierungsführung erließ zwei wichtige Empfehlungen bezüglich des föderalen Systems. Erstens empfahl sie eine Überprüfung der Kompetenz- und Funktionszuweisung auf allen Regierungsebenen. Dies würde in einem dreistufigen Verfahren erreicht: eine Experten-Kommission bereitet durch Forschungs- und Analysearbeit Vorschläge vor; ein Verfassungskonvent verhandelt darüber unter Einbezug des breiteren Publikums; und schließlich werden die Empfehlungen des Konvents durch intergouvernementale Kooperationsformen oder mittels eines Referendums umgesetzt. Die zweite Empfehlung war das Einrichten einer permanenten Kommission, die intergouvernementale Abkommen registrieren, deren Umsetzung begleiten und bei der Lösung von Konflikten assistieren würde.

Die Arbeitsgruppe Volkswirtschaft des Gipfeltreffens empfahl ebenfalls, eine

Bundesstaats-Kommission (Federation Commission) einzusetzen, die dann allerdings eine stärkere bereichspolitische Funktion wahrnehmen würde als von der Arbeitsgruppe Regierungsführung empfohlen. Diese Kommission wäre auch der Ort, an dem eine allfällige Revision der Kompetenz- und Funktionszuweisung an alle drei Regierungsebenen vorgenommen werden würde.

Als der Premierminister den Zwischenbericht des Gipfels erhielt, sprach er im nationalen Fernsehen von der Notwendigkeit, „den australischen Föderalismus zu reparieren“. Auf die einzelnen Empfehlungen hat er jedoch noch nicht im Detail geantwortet.

Das wichtigste Forum der Föderalismusreform ist seit der Wahl Kevin Rudds der Council of Australian Governments, zusammengesetzt aus dem Premierminister und den Premiers der Gliedstaaten. Der Council hat sieben Bereiche ausgemacht, in denen eine Reform vonnöten sei: Gesundheit und Altersvorsorge, Produktivität, Klimawandel und Wasser, Infrastruktur, Wirtschaftsregulationen und Wettbewerb, Wohnungsbau und indigene Angelegenheiten. Aus Offiziellen bestehende Arbeitsgruppen unter der Aufsicht des Councils sind mit der Ausarbeitung von Umsetzungsplänen für jeden dieser Bereiche beauftragt. Der Council wird öfter zusammenkommen als vorher und die Reformen aktiv vorantreiben.

Schlüsselrolle des Councils

Im März 2008 einigte sich der Council auf Reformen, um „die Lücke zu indigenen Benachteiligungen zu schließen“. Der Fokus liegt dabei auf einer Halbierung der indigenen Benachteiligung im Bereich der Arbeitstätigkeit. Ebenso wurden Maßnahmen zur Lebensbedingungsverbesserung (Gesundheit, Zahnmedizin, Wohnungsbau und Wasserversorgung) der indigenen Australier angekündigt. Die Arbeitsgruppe Indigene Reformen des Councils wurde angehalten, nachhaltige Reformvorschläge zu Jungmutterchaft, Dienstleistungen in abgelegenen Gebieten, wirtschaftliche Partizipation, aktive Wohlfahrt – wo der Empfang von Leistungen an die Teilnahme an Unterstützungsprogrammen geknüpft ist – sowie Schutz vor Gewalt für indigene Eltern und Kinder auszuarbeiten. Eines der Probleme, mit denen sich indigene Australier konfrontiert sehen, ist mangelnde Koordination zwischen föderalen und gliedstaatlichen Programmen sowie das Fehlen langfristiger Planung.

Der Council hat sich ebenfalls auf eine revidierte Form der zentral-gliedstaatlichen Finanzierungsarrangements geeinigt. Duplizierung und Ineffizienz des australischen föderalistischen Systems lassen sich auf den Gebrauch von gebundenen Subventionen (tied grants) von Seiten der Zentralregierung zurückführen. Die Gliedstaaten erhielten nur dann einen Zuschuss für Schulen oder Spitäler, wenn sie

spezifische Bereichs- und Haftbarkeitskriterien erfüllten. Dies erlaubte nicht nur der Bundesregierung eine Intervention in sonst den Gliedstaaten vorbehaltenen Politikbereichen, sondern resultierte häufig in der Überfinanzierung des einen und Unterfinanzierung des anderen Bereichs, einen viel zu hohen Grad an Bürokratie und unnatürliche Anreize zu Ineffizienz. Die Bundesregierung hat versprochen, die Arbeitsweise dieser Subventionen zu modifizieren – sich auf Ergebnisse anstatt Aufwand abzustützen und Anreize zu Effizienz einzubauen.

Ein intergouvernementales Abkommen über die Fiskalbeziehungen Zentralstaat-Gliedstaaten ist in Verhandlung und wird voraussichtlich Ende 2008 in Kraft treten.

Fazit

In Australien kann eine Föderalismusreform auch ohne formelle Verfassungsänderung viel erreichen. Wo der Bundesebene die Gesetzgebungskompetenz fehlt, können die Gliedstaaten durch einen bereits existierenden Verfassungsmechanismus eine Delegation des unter ihrer Hoheit stehenden Bereichs vornehmen. Wo etwas an die Gliedstaaten zurückgehen soll, müsste nur die Bundesregierung das Feld insofern räumen, als dass sie auf eine direkte Gesetzesgrundlage verzichtet und ungebundene Finanzleistungen ausschüttet. Die Fiskalbeziehungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten könnten ebenfalls in einer Weise angepasst werden, die den Gliedstaaten ausreichende Finanzierungsquellen sichert und gleichzeitig garantiert, dass damit auch eine volle Verantwortlichkeit für die Ausgabenseite einhergeht.

Allerdings wäre der Vorteil einer (formellen) Verfassungsrevision, dass sie über einen kurzfristigen politischen Konsens hinaus bestehen bleiben wird. Das Problem ist jedoch, dass eine solche Revision schwierig umzusetzen ist. In Australien müssen Verfassungsänderungen sowohl von einer Mehrheit der Gesamtwählerschaft sowie einer Mehrheit der Wähler in einer Mehrheit der Gliedstaaten angenommen werden. Nur gerade acht von 44 Referenden zur Änderung der Verfassung waren bisher erfolgreich. Einer der vielen dafür angegebenen Gründe lautet, dass nur das Bundesparlament ein Referendum initiieren kann, was in der Bevölkerung den Verdacht heraufbeschwört, dass es bei Referendumsvorschlägen immer um einen föderalen Machtzuwachs auf Kosten der Gliedstaaten gehe.

Den australischen Föderalismus zu reformieren ist keine leichte Aufgabe, aber zumindest besteht jetzt der Wille, dies in Angriff zu nehmen. Egal, ob als Mittel dazu ein Verfassungskonvent oder doch eher kooperative Reformen in spezifischen Bereichen sich überschneidender Kompetenzen gewählt werden – eine verbesserte Leistungsfähigkeit des föderalistischen Systems wird allen Australiern zugute kommen. 