

Eine Besinnung
auf die ursprünglichen
Kompetenzen tut Not

Das Parlament stärken, den Föderalismus reformieren

Tanja Gönner

Derzeit diskutieren Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, um erstmals in der Geschichte Europas eine gemeinsame Verfassung zu erarbeiten. Eine Neuverteilung und die konkrete Aufteilung von Kompetenzen, die die EU handlungsfähiger für zukünftige Aufgaben machen soll, sowie die Schaffung von mehr Transparenz im Entscheidungsprozess der EU stehen dabei im Mittelpunkt der Verhandlungen. Durch die Diskussionen im Rahmen des Konventes werden auch die Stimmen im eigenen Land wieder lauter, die den aktuellen Stand des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland kritisieren. Dieses Problembewusstsein existiert bei uns schon seit Anfang der neunziger Jahre. Damals hat das im Zuge der Wiedervereinigung eingesetzte Gremium zur Überarbeitung der Föderalismusstrukturen bereits Reformvorschläge erbracht, jedoch zeigte deren Umsetzung bald, dass ein viel grundlegenderes Konzept nötig gewesen wäre, um den Föderalismus dieses Landes aus der Verregelungsfalle zu ziehen. Seither wurde viel diskutiert und wenig getan. Doch jetzt, da die Debatte auf EU-Ebene geführt wird und Deutschlands Föderalismus ja mittlerweile in enger Interdependenz mit dem der EU steht, werden die Betroffenen endlich wieder aktiver. Eine „Kommision zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung“, bestehend aus jeweils sechzehn Vertretern von Bundestag und Bundesrat, hat ihre Arbeit im November aufgenommen. Es wird erwartet, dass tief

greifende Reformvorschläge im Herbst 2004 vorliegen.

Man muss sich im Zusammenhang mit der laufenden Diskussion zunächst darüber klar werden, was Föderalismus tatsächlich bedeutet. Seine Ziele und seine Vorteile müssen dargelegt werden, damit man den Graben zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand des deutschen Föderalismus mit den dafür passenden Reformen auffüllen kann.

Gegen Zentralismus

Föderalismus bedeutet ganz grundsätzlich eine bewusste Entscheidung gegen zentralistische Strukturen. Dies geschieht anhand eines mehrschichtigen Staatsaufbaus und einer damit verbundenen Machtverteilung in zweifacher Hinsicht: horizontal durch die Schaffung getrennter, sich kontrollierender Bundesorgane und vertikal durch die Aufgliederung in Bundes-, Länder- und Kommunenebene. Jede vertikale Ebene besitzt zudem eine eigenständige Regierung. Dadurch sollen länderspezifische Interessen besser wahrgenommen und zentralistische Gleichmacherei verhindert werden. Insbesondere wird so das Prinzip der Subsidiarität postuliert, also der verstärkten Abgabe von Aufgaben an niedrigere politische Ebenen.

Genau an diesem Punkt setzt verständlicherweise die Kritik jener an, die die Notwendigkeit von Reformen des Föderalismus sowohl inhaltlich als auch strukturell fordern. Deutschland befindet sich auf einem Irrweg in Richtung „zentralis-

tischer Föderalismus“, daran kann auf der Grundlage verschiedenster politischer Entwicklungen kein Zweifel bestehen. Dies zeigt sich beispielsweise sehr deutlich an der Tatsache, dass mittlerweile über sechzig Prozent der Gesetzesvorhaben erst den Bundesrat durchlaufen müssen, während die Mütter und Väter des Grundgesetzes lediglich zehn bis fünfzehn Prozent vorsahen. Solche extrem hohen Verflechtungen von Bund und Ländern können und dürfen sich nicht weiter entwickeln.

Insofern muss in einer Neuorganisation der EU auch eine Chance für Deutschland gesehen werden, den eigenen Föderalismus endlich tief greifend zu reformieren. Konkrete Vorschläge gibt es bereits einige:

Gesetzgebung reflektieren

Erstens sollte man sich in Hinblick auf die Gesetzgebung Gedanken machen. Artikel 70 des Grundgesetzes erwähnt eindeutig die zentrale Position der Länder in der Gesetzgebung. Somit gehört die konkurrierende Gesetzgebung laut Grundgesetz eigentlich in die Zuständigkeit der Länder; leider wird dieses Recht zunehmend vom Bund ausgehöhlt. Der Anspruch auf Einflussnahme des Bundes zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ birgt die Gefahr der Nivellierung.

Es darf nicht Ziel sein, die strukturell und kulturell unterschiedlichen Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet anzugleichen. Eine Nivellierung lähmt nämlich die Vitalität des Föderalismus, dessen Antrieb nur der Wettbewerb sein kann, und bedroht auf Dauer auch die kulturelle Vielfalt dieses Landes. Daher widerspricht eine überzogene Angleichung bei genauerer Betrachtung dem Bild eines funktionierenden, gesunden Föderalismus: Der Wettbewerb um das besser funktionierende politische Konzept sollte dominieren.

Der richtige Weg, um die so dringend notwendige klare Trennung von ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung herzustellen, ohne dabei den Bundestag auf Kosten der Länder zu stärken, liegt daher in der Verminderung der Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze bei gleichzeitiger Gewährung von mehr Gestaltungsfreiraum für die Länder auf den Gebieten, auf denen der Bund zurzeit ein zu großes Mitspracherecht hat.

Ebenso muss die Rahmengesetzgebung näher überprüft werden. Eigentlich dürfen hier nur allgemeine Vorschriften festgelegt werden, deren Ausgestaltung den Ländern obliegt. Der Bund regelt jedoch immer detaillierter, und es wird den Ländern ihr gesetzlich zugestandener Handlungsspielraum mehr und mehr genommen. Insofern müssen wir feststellen, dass sich das an sich gute Instrument der Rahmengesetzgebung *ad absurdum* geführt hat. Leider wird deshalb über eine Abschaffung dieser Regelung diskutiert.

Rolle des Bundesrates

Zweitens ist die Rolle des Bundesrates in der Gesetzgebung problematisch geworden. Ursprünglich als Kontrollinstrument gegenüber dem Bundestag und der Regierung eingerichtet, droht er durch Blockadepolitik politische Reformen mehr und mehr zu verhindern. Reformhemmnisse und Steuerungsprobleme sind die Folge. Hierbei läuft der Bundesrat Gefahr, die eigentlich zu vertretenden Länderinteressen hinter parteipolitische Interessen zu stellen. Dies ist prinzipiell nicht zu begrüßen und wird vor dem Hintergrund, dass es mittlerweile (wie bereits erwähnt) mit über sechzig Prozent eine extrem hohe Anzahl an zustimmungspflichtigen Gesetzen gibt, noch weniger akzeptabel.

Eigenverantwortung

Auch dieser Problematik kann *drittens* durch die Reduzierung der zustim-

mungspflichtigen Gesetze abgeholfen werden. Die Ministerpräsidenten der Länder können sich dadurch wieder ihrer eigentlichen Vertretungsaufgabe ihres jeweiligen Bundeslandes zuwenden und hier effektive Politik betreiben. Es sind durchaus Spielräume vorhanden, um Gesetzgebungskompetenzen auf die Landesebene zu ziehen und damit eine Dezentralisation zu forcieren und den politischen Wettbewerb unter den Ländern und innerhalb der Länder wieder zu beleben. Das Beispiel Ladenschlussgesetzgebung zeigt dies sehr deutlich. Eine Umstrukturierung des föderalen Systems in Deutschland birgt eine klare Chance, die politische Eigenverantwortung der Bundesländer zu fördern.

Finanzautonomie

Die *vierte*, ganz zentrale Forderung in der Reformdebatte stellt die Frage nach der Finanzautonomie der Länder dar. Hier muss zunächst das Konnektivitätsprinzip wieder verstärkt angewendet werden, um eine Entflechtung im Finanzbereich zu erreichen: Eindeutige Zuständigkeiten bezüglich Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenkompetenz müssen geschaffen werden. Wer bestellt, muss zahlen. Folglich muss auch die Möglichkeit der Mischfinanzierung (im Jahr 1999 lag der Anteil bereits bei fünfzig Milliarden D-Mark) eingedämmt beziehungsweise abgeschafft werden. Eine Abschaffung ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn für die Finanzierung teurer Vorhaben eine eigene Steuererhebungskompetenz der Länder eingeführt wird.

Des Weiteren sind die Regelungen zum Finanzausgleich viel zu komplex und teilweise ungerecht. Hier hat auch die Neuregelung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. November 1999 keine wirklich grundlegende Verbesserung für die Frage der Transparenz und des Anreizes geschaffen. Daher sollte dieser Teil auf keinen

Fall bei den folgenden Diskussionen ausgeklammert werden. Vielleicht wäre es sinnvoll, hier nochmals die Grundsätze des Verfassungsgerichtsurteiles zu überprüfen und eine Neuregelung zu finden. Dabei muss es darum gehen, dass der Finanzausgleich tatsächlich verständlich und nachvollziehbar wird und dabei auch einen Anreiz schafft, wirtschaftlich voranzukommen.

Diese Kritik darf aber nicht falsch verstanden werden. Im Sinn der Solidarität innerhalb einer Bündnisgemeinschaft ist finanzieller Ausgleich selbstverständlich. Wichtig ist aber zu erkennen, dass Solidarität als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden werden muss. In diesem Sinn geht es bei der Diskussion um den Finanzausgleich nicht um die Aufkündigung der Solidarität mit finanziell schwächeren Ländern, sondern um die Rückbesinnung auf den eigentlichen Sinn und Zweck dieser Idee.

Eine andauernde Belastung sparender Länder wie etwa Baden-Württemberg oder Bayern ist dauerhaft nicht tragbar. Neuverschuldung muss daher durch eine strengere Finanzpolitik vermieden werden. Und schließlich geht es bei der Diskussion des Finanzausgleiches im genannten Sinn nicht darum, die Solidarität mit dem Osten aufzukündigen, der auch zukünftig noch die gesonderte Unterstützung erhalten soll.

Strukturelle Veränderung

Diese vier Aspekte bedingen schließlich auch die Überlegung, die Länderebiete strukturell zu verändern. Schwächere Bundesländer müssen leistungsfähiger werden. Hier wäre eine Zusammenlegung von Ländern denkbar. Dadurch würde die Wettbewerbsdynamik angekurbelt und aufgrund verringelter Verwaltungseinheiten zusätzlich Bürokratieabbau betrieben. Dieses Vorhaben zur Veränderung der Ländergrenzen wird sicherlich zu langen Debatten führen; es muss sogar damit gerechnet werden, dass

dabei keine Einigkeit erzielt werden kann. Hier wäre darüber nachzudenken, ob nicht der faire Wettbewerb zwischen den Ländern dazu führen wird, dass die Länder von sich aus die Überlegung zu einer Neustrukturierung angehen. Die Kommission wäre mit einer Neugliederung der Länder sicher überfordert.

In einer Veränderung der Föderalismusstruktur liegt auch die dringend zu ergreifende Chance, die Parlamente – und hier vor allem den Deutschen Bundestag – zu stärken, indem man diesen wieder ihre Aufgaben zurückgibt und sie ernst nimmt.

Rolle des Parlamentes

Denn eines muss kritisch hinterfragt werden: Wo verbleibt heute die Rolle des Parlamentes in der parlamentarischen Demokratie? Fest steht: Der Bundestag ist das einzige Organ des Bundes, welches vom Volk direkt gewählt wird. Die Abgeordneten sind somit legitimiert und verpflichtet, die politische Entwicklung zu gestalten. Politische Grundsatzentscheidungen beziehungsweise die Erarbeitung von Handlungswegen zur Lösung politischer Probleme dürfen daher nicht – leider gibt es derzeit eine Tendenz in diese Richtung durch die zunehmende Berufung von außerparlamentarischen Kommissionen und Experten-Gremien – zur Aufgabe von nicht durch das Volk legitimierten Spezialisten werden.

Auf keinen Fall soll in diesem Zusammenhang die im Grundgesetz für das Gesetzgebungsverfahren vorgesehene, sinnvolle Regelung zur Arbeitsteilung, nämlich die Arbeit in Ausschüssen, kritisiert werden. Im Gegenteil, auf diese Weise wird der Entscheidungsweg kana-

lisiert und Detailarbeit von thematisch spezialisierten Abgeordneten erledigt und somit die Entscheidungsfindung erheblich beschleunigt. Durch den ständigen Einsatz von Kommissionen, deren Ergebnisse dann eins zu eins umgesetzt werden sollen und bei denen keine wirklichen Diskussionen mehr stattfinden dürfen, wurde dem Parlament die Rolle des Gesetzgebers und auch des Kontrolleurs der Regierung in großen Teilen genommen.

In den Worten des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes, Hans-Jürgen Papier, verliert der Bundestag den direkten Kontakt zu Lösungsansätzen, indem er an der Substanz der Entscheidungen immer weniger beteiligt ist. Dieser Sachverhalt ist absolut untragbar. Die durch Dritte erstellten Gesetzesvorhaben müssen im Plenum wieder sachlich diskutiert werden. Jeder Abgeordnete muss sich auf seine ursprüngliche Aufgabe besinnen und so dafür Sorge tragen, dass sich das parlamentarische System dieses Landes nicht aus sich selbst heraus zerstört. Denn ein solches System, das entgegen seinen eigenen Strukturen arbeitet, lässt sich nur schwer legitimieren. Die Behebung des Problems liegt daher in den Händen der Abgeordneten und des Parlamentes in seiner Gesamtheit selbst.

Es bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass der Föderalismus in seiner derzeitigen Form an seine Grenzen gestoßen und deswegen nicht mehr zukunftsfähig ist. Hier und jetzt zählt der Mut zu gezielten Veränderungen, denn nur durch sie wird der von der großen Mehrheit befürwortete Föderalismus ein Erfolgsmodell für Deutschland bleiben.