

Zukunftsfähige Strukturen für das deutsche politische System lauten die Forderungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. In keinem anderen Land gebe es so viele Instanzen mit Verhinderungsmacht, klagte Fritz Scharf und mahnte Reformen des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland an. In den Diskussionen wird nicht die föderale Ordnung als solche infrage gestellt, denn die horizontale und vertikale Verteilung von politischer Macht hat maßgeblich zur Akzeptanz und erfolgreichen Entwicklung in Deutschland beigetragen. Seine außergewöhnlichen Qualitäten als staatliches Organisationsprinzip hat der Föderalismus nicht zuletzt bei der Wiedervereinigung bewiesen.

Der verkappte Zentralstaat

Für die Zukunft braucht der Föderalismus eine neue Legitimation. Unter den Vorzeichen der Kooperation und der Forderung nach einheitlichen beziehungsweise gleichwertigen Lebensverhältnissen in ganz Deutschland ist es zu einer immer stärkeren Verflechtung und Vermischung der politischen Entscheidungsebenen zwischen dem Bund und den Ländern gekommen: Dies hat den Staatsrechtler Konrad Hesse veranlasst, vom „unitarischen Bundesstaat“ zu sprechen, und die Politikwissenschaftlerin Heidrun Abroneit spricht von Deutschland als einem „verkappten Zentralstaat“.

Die extensive Wahrnehmung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, aber auch die Zustimmung der Länder

zum Abfluss ihrer Kompetenzen, die sie sich durch erweiterte Mitbestimmung bei der Bundesgesetzgebung abkaufen ließen sowie die Aufnahme von Gemeinschaftsaufgaben 1969 in das Grundgesetz haben zur Aushöhlung der föderalen Ordnung beigetragen. Vereinheitlichende Kooperation kennzeichnet nicht nur das Bundes-Länder-Verhältnis, auch das Verhältnis der Länder untereinander ist unitarisierenden Mechanismen ausgesetzt. In den Ministerpräsidentenkonferenzen, in Ressortministertreffen und in Staatsverträgen wird Landespolitik bundesweit abgestimmt und harmonisiert. Selbst in der Länderdomäne Kulturpolitik spielt die Kultusministerkonferenz eine unrühmliche Rolle – die Exekutive der Länder sichert sich Mitsprache zulasten der Ländерparlamente.

Die Verflechtung der politischen Kompetenzen und die Vermischung der Aufgabenfinanzierung widersprechen der Grundidee des Föderalismus als Trennungssystempolitischer Kompetenz und Macht. Die Entwicklung zu einem kooperativen Föderalismus hat den Spielraum für eigene Landespolitik eingeschränkt, sie hat zu mehr Nivellierung und Gleichförmigkeit, zu weniger Transparenz bei der politischen Verantwortung sowie zu weniger Wettbewerb und Flexibilität geführt, ohne dabei effizient zu sein.

Der Ruf nach Reformen ist dabei lauter geworden nach der Enttäuschung über die Grundgesetzänderung von 1994, wo durch Änderung von Artikel 72 und 75 das erdrückende Übergewicht des Bun-

des bei der konkurrierenden Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung zurückgedrängt werden sollte, in der Praxis der Gesetzgebung jedoch keine Änderung eintrat. Auch die Bestimmung des Artikels 125, wonach bereits geltendes Bundesrecht in Landesrecht zurückgeführt werden kann, griff nicht. Die meisten Länder reagierten zögerlich auf die bayerische Initiative von 1998, die nur von Baden-Württemberg und Hessen unterstützt wurde, geeignete Rechtsbereiche zurückzuholen.

Entflechtung und Kompetenzabgrenzung lauten die stärker werdenden Reformforderungen. Unter dem Titel *Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente* hatte der Bayerische Landtag eine Enquetekommission eingesetzt, die 2001 konkrete Vorschläge vorstellte. Diese spielen in der heutigen Reformdiskussion eine beachtliche Rolle. Im Zentrum der Kommissionsempfehlungen stehen Vorschläge zum Ausbau des Gestaltungsföderalismus und zur Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bundes- und Landesebene. Eine solche Strukturreform des Föderalismus hat zwingend eine deutliche Stärkung der Landesparlamente zur Folge. Das gestiegene Selbstbewusstsein der Landesparlamentarier äußerte sich auch in konkreten Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung des Landtages an Entscheidungen und Initiativen der Staatsregierung im Bundesrat. Insbesondere die rechtzeitige Information wurde angemahnt.

Mehr Eigenverantwortung

Welche Vorschläge zur Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegen nun vor? In den Diskussionen der letzten Jahre wurde immer wieder die Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auf die Länder gefordert, die den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung reduzieren würde beziehungs-

weise weitergehend die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Kompetenz des Bundes oder der Länder überführt. Derartige Forderungen werden zwar in der politischen Diskussion erhoben, wie steht es jedoch mit den Realisierungschancen? Untersucht man den Katalog der möglichen Rückführung auf die Länder, so macht sich weit gehend Enttäuschung breit. Vorschläge wie Notariatswesen, außerschulische berufliche Bildung, Siedlungs- und Heimstättenwesen, landwirtschaftliches Pachtwesen oder Bodenrecht enthalten nicht gerade sehr wesentliche Themen der Politikagenda. Trotz dieser Einschränkung ist die Bereitschaft mancher Länder nicht allzu ausgeprägt, eigene Verantwortung zu übernehmen und sich in Konkurrenz mit anderen Ländern zu begeben. Dennoch muss die Diskussion hierzu intensiviert werden. Realistischere Chancen mehrheitsfähig zu werden, haben weitere Vorschläge. So empfiehlt die bayerische Enquetekommission, eine Vorrangsgesetzgebung der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Mit der Formulierung in Artikel 72 Grundgesetz, „so weit der Bund von diesem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat, kann ein Land die bundesgesetzliche Regelung, falls es sie nicht oder nicht mehr für erforderlich im Sinne von Absatz 2 hält, ganz oder teilweise durch Landesrecht ersetzen oder ergänzen, das in Kraft treten kann, wenn der Bundestag nicht innerhalb von drei Monaten nach der Verkündung Einspruch erhebt oder der Einspruch des Bundestages auf Antrag des Landes vom Bundesrat zurückgewiesen wird“, geht die Kommission neue Wege. Die Länder erhalten die Möglichkeit, in bisher bundesrechtlich geregelten Materien grundlegende landesrechtliche Regelungen vorzunehmen, sie müssen dies aber nicht tun. Allzu gesetzgeberische Alleingänge können durch die Letztentscheidung des Bundesrates eingeschränkt werden. Ge-

setzgeberische Vielfalt steht unter Kontrolle der Mehrheit der anderen Länder, konkret der Länderregierungen, nicht jedoch der Landtage. Inzwischen ist die Diskussion weitergegangen. Die Ministerpräsidenten haben sich auf eine so genannte Zugriffsregelung geeinigt. Diesen Vorschlag bringen sie in die Diskussion in der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ein. Auf geeignete Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung, die in einem Positivkatalog festzulegen sind (auch hierüber gibt es einige Diskussionen beziehungsweise Vorbehalte), wird den Ländern ein eigenständiges Zugriffsrecht eingeräumt: Der Bund behält sein Regelungsrecht, und die Länder sind nicht verpflichtet, können aber ganz oder teilweise von der Regelung des Bundes abweichende Gesetze beschließen. Ein interessanter Vorschlag, der durchaus Realisierungschancen bietet. Voraussetzungen sind ein ausreichender Katalog der Zugriffsmöglichkeiten und die Bereitschaft der Landesparlamente, von ihren Rechten Gebrauch zu machen.

Grundsatzgesetze und Finanzen

Ein weiteres Thema ist die Abschaffung der Rahmengesetzgebung. Während die Ministerpräsidentenkonferenz von einem Entfallender Rahmenkompetenz ausgeht, wobei die Regelungsgegenstände in die konkurrierende Gesetzgebung mit Zugriffsrecht der Länder beziehungsweise in die Gesetzgebung der Länder oder des Bundes überführt werden, schlägt die bayrische Enquetekommission die Änderung der Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung vor. Der Bund soll nur befugt sein, allgemeine, leitende Grundsätze aufzustellen. Ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Länder von der Ausgestaltungsmöglichkeit der bundesrechtlich vorgegebenen Grundsätze Gebrauch machen, soll in ihrem Ermessen

*Der Bundestag beim Einsatz der Föderalismus-Kommission am 16. Oktober 2003.
© dpa, Foto: Peer Grimm*



liegen. Wichtig ist, dass die Materien der Grundsatzgesetzgebung reduziert werden sollen. Natürlich würde die Formulierung „allgemeine, leitende Grundsätze“ zu zahlreichen Auslegungsproblemen führen.

Neben der Regelung der Gesetzgebungskompetenz spielt in der Föderalismusreformdiskussion die Frage der Finanzbeziehungen eine erhebliche Rolle. Eine wettbewerbsorientierte Kompetenzverteilung erfordert auch eine wettbewerbsorientierte Neuordnung der Finanzverfassung. Ziel einer Reform muss die Stärkung der Leistungsfähigkeit und der Eigenverantwortung der Länder sein. Auch für die Finanzverfassung gelten die grundlegenden Prinzipien: Entflechtung und Transparenz, Subsidiarität und solidarischer Wettbewerb.

Wichtig sind dabei folgende Maßnahmen: die stärkere Zusammenführung von Gesetzgebungskompetenzen und Finanzierungsverantwortung bei gleichzeitiger Beibehaltung des Prinzips der Aufgabenkonnexität, die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierungen sowie der Streichung der Finanzhilfe des Bundes zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums bei Kompensation der ausfallenden Bundesmittel. Von großer Bedeutung ist die Stärkung der Steuerautonomie der Länder. Föderalismus setzt auch im Bereich der Steuern originäre Gesetzgebungskompetenzen der Länder von substantiellem Gewicht voraus. Nur so können sie ihrer Verantwortung für Art und Umfang des öffentlichen Leistungsangebotes und für die wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Bereich gerecht werden. Insbesondere finanziell schwächere Länder werden sich aus Sorge über die finanziellen Grundlagen ungern aus dem schützenden Dach des Bundes entfernen. Der Einsetzungsbeschluss der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ist im Bereich der Finanzbeziehungen zurückhaltender formuliert und benennt insbesondere nur die Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen. Allzu große Neuerungen und Fortschritte werden in der Finanzverfassung wohl nicht getroffen werden.

Europa und Kommunen

Die Reformdiskussion darf auch die Bereiche Europa sowie Kommunen nicht ausklammern. Der Einsetzungsbeschluss formuliert sehr zurückhaltend: „Sie soll die Fragen der Modernisierung der bun-

desstaatlichen Ordnung auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union und der Situation der Kommunen beleuchten.“ Die Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente vom 31. März 2003 ist hier konkreter. Sie fordert eine eindeutige europäische Kompetenzordnung, in der sich die EU auf europäische Kernaufgaben beschränkt. Die Länder und Regionen sollen zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhalten, und sie mahnen die Berücksichtigung der Stellungnahme der Landesparlamente bei den Landesregierungen an. Die kommunale Ebene wird in dieser Erklärung ausgeklammert. Sie ist jedoch in diese Diskussion zukünftig stärker einzubeziehen.

Erstmals besteht die realistische Chance, unser gewachsenes föderales System zu reformieren. Voraussetzung dafür ist, dass Unterschiede und verschiedene Entwicklungen in den Ländern Deutschlands akzeptiert werden. Politisches Konsensstreben steht in Deutschland hoch im Kurs – Konkurrenz stört diesen Konsens. Konkurrenz ist, dies muss uns wieder bewusster werden, ein selbstverständlicher, elementarer Bestandteil der Demokratie. Im Aufzeigen klarer Alternativen, im Gegeneinander der Ideen und Meinungen entsteht der demokratische Wettbewerb, der zu besseren Lösungen führt. Ein transparentes System der Verantwortlichkeit ist die Folge. Gerade in der gegenwärtigen Phase des Umbruches und der Veränderungen brauchen wir die innovative Kraft konkurrierender Vorgaben zur Lösung drängender Zukunftsfragen. Die Revitalisierung des bundesdeutschen Föderalismus kann einen Beitrag dazu leisten.