

Föderalismus und Demokratie gehen Hand in Hand. Ohne das Element der demokratischen Selbstbestimmung jeder politischen Ebene in einem föderalen Staatswesen ist der Föderalismus von einer dezentralen Staatsverwaltung in einem zentralistisch regierten Staat nicht zu unterscheiden. Die Möglichkeit jeder politischen Ebene, durch Wahlen eigenes politisches Personal zu bestimmen und durch eigene Gesetzgebung über eigene Angelegenheiten frei zu entscheiden, unterscheidet föderale Staaten auch von Scheinföderalismen wie der früheren UdSSR. In Deutschland ist der Zugewinn an demokratischer Mitwirkung, aber auch demokratischer Kontrollmöglichkeiten durch die vertikale Gewaltenteilung geradezu konstitutiv für die Begründung der föderalen Ordnung.

Die Machtbeschränkung des Bundes, die sich aus der vertikalen Gewaltenteilung ergeben soll, ist nicht identisch mit der Mitwirkung der Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat. Diese Mitwirkung ist ein Teilelement der Machtkontrolle, nicht aber sein Wesenskern. Die Reduktion des Systems der *checks and balances* im deutschen Föderalismus auf den Bundesrat ist Hintergrund der aktuellen Diskussionen zum Thema „Blockadepolitik“ im Bundesrat. Hier liegt im Hinblick auf die demokratisierenden Funktionen des Föderalismus ein weit verbreitetes Missverständnis vor.

Mehr Demokratie im Föderalismus entsteht nicht automatisch im Verhand-

lungsprozess zweier politischer Ebenen. Hier kann es um Konsens- oder Effizienzfragen gehen. Die Demokratiefrage muss jedoch schon vorher geklärt sein. Dies ist übrigens auch ein Problem, das die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung bedenken sollte. Wenn in ihrer Arbeit Modernisierung mit mehr Effizienz, leichterem „Durchregieren“ oder Kompromissen bei Kompetenzfragen gleichgesetzt wird, wird es kaum gelingen, den bei der Einsetzung der Kommission angemahnten Reformmaßstäben „Bürgernähe“ und „Stärkung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten“ zu genügen.

Das Subsidiaritätsprinzip

Wo liegt aber der Schlüssel zur Stärkung der Demokratie im heutigen Föderalismus? Die Antwort ist wenig originell, der Befund müsste nur ernst genommen werden: in der Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips. Die zusätzliche politische Ebene, die Landespolitik also, die der Föderalismus seinen Bürgerinnen und Bürgern zur Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen bietet, muss politische und gesellschaftliche Relevanz haben. Eine politische Inwertsetzung der Landesebene dient nicht in erster Linie der Stärkung der Länderregierungen, sondern zielt auf den Raum der politischen Erfahrung und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Bürgernähe erschöpft sich nicht im formalen Wahlakt. Nach der Wahl muss die in einer repräsentativen

Demokratie gewährleistete Vertretung der Bürger auch auf Landesebene zu substanziellen Entscheidungen fähig sein.

Aus der Logik des Subsidiaritätsprinzips ergibt sich von selbst, dass die optimale Kompetenzordnung im Bundesstaat nicht alleine das Ergebnis von politischen Tauschgeschäften zwischen den Vertretern von Bund und Ländern sein kann. Für die Arbeit der Föderalismuskommission heißt das: Sie sollte sich möglichst zu Beginn ihrer Arbeit auf die Maßstäbe einer föderalismusfreundlichen Aufgabenverteilung von Bund und Ländern verständigen. Die Kompetenzordnung im deutschen Föderalismus ist an der Latte zu messen, ob tatsächlich alle Kompetenzen, die auf der Länderebene erledigt werden können, hier verbleiben und nicht zum Bund und auf die europäische Ebene abwandern. Zu überprüfen ist auch, ob die formalen und informellen Hürden zur Verhinderung der Aushöhlung der Alleinverantwortung der Länder, beispielsweise bei finanziellen Angeboten des Bundes zur Mitfinanzierung von Staatsaufgaben, hoch genug sind.

Dies schließt die Kooperation von Bund und Ländern und die gemeinsame Aufgabenerfüllung ebenso wenig aus, wie die bündische Solidarität zwischen den Ländern. Aber Herr des Verfahrens in eigenen Angelegenheiten müssen, nimmt man das Subsidiaritätsprinzip ernst, die Länder bleiben. Dies mag aus heutiger Sicht von 35 Jahren verflochtener Bund-Länder-Politik verwegen klingen, ist aber doch nichts anderes als der Inhalt des Artikels 30 Grundgesetz. Er lautet: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“

Effizienz durch Demokratie

In der Föderalismusdiskussion ist viel von politischen Fallen die Rede, aus der

die Protagonisten aufgrund ihrer Interessenlagen nicht herausfinden. Dies ist ein Denken in der Rationalität von Verhandlungsprozessen. Vergessen wird immer wieder, dass solche Prozesse sich auch daran messen lassen müssten, ob sie zu einem geeigneten Zeitpunkt es den interessierten Bürgerinnen und Bürgern sowie ihren gewählten Vertretern ermöglichen, einen Zugang zu Inhalten und Begründungen für die gefundenen politischen Ergebnisse zu finden. Partizipation und Transparenz können je nach Gegenstand beim Entscheidungsprozess selbst, bei der Festlegung von Entscheidungsgrundsätzen und -regeln oder auch bei der konkreten Umsetzung von Entscheidungen angesiedelt sein. Mit demokratischen Prinzipien unvereinbar ist es aber, Parlamente zu reinen Ratifikationsinstrumenten von Kompromissen der Exekutiven zu machen und die wesentlichen politischen Entscheidungen in eine unüberschaubare Vielfalt ad hoc zusammengesetzter Zirkel zu verlegen oder auf die Beamtenebene zu verschieben.

Die rhetorische Figur der Bürgernähe muss in die politische Realität überführt werden, wenn die angestrebte Föderalismusreform keine große Enttäuschung werden soll. Effizienzgewinne, die sich dadurch auszeichnen, dass die gefundenen organisatorischen Lösungen lediglich besser die gegenwärtigen politischen Machtverhältnisse zwischen Bundes- und Landespolitik widerspiegeln, sind ein Scheinerfolg. An ökonomischen Maßstäben gemessen, ist Effizienz im heutigen deutschen Föderalismus nur durch mehr Demokratie zu erreichen. Alle Theoretiker des Finanzföderalismus sind sich einig. Nur eine klare Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben auf der jeweiligen politischen Ebene erlaubt dem Bürger aufgrund eines akzeptablen Informationsstandes Präferenzen zu artikulieren. Es ist beispielsweise effizienter, Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger für eine

bestimmte Schulpolitik mit ihrer Bereitschaft, diese auch zu finanzieren, zu verbinden, als einen Kompromiss der Kultusministerkonferenz den Landtagen vorzugeben, der unter Umständen noch schuldenfinanziert werden muss.

Für die Organisation von Politik heißt dies, die Bürgerinnen und Bürger müssen bei Wahlen zu den Landesparlamenten wieder Repräsentanten wählen können, die die eigenen Angelegenheiten der Länder entscheiden können. Nur dann können unterschiedliche Parteien in den Ländern unterschiedliche Angebote für die Gestaltung von Politik machen, die die Wähler auch unmittelbar berührt. Transparenz der Landesaufgaben auch in der Abgrenzung zur Bundes- und EU-Politik ist die Voraussetzung für erkennbare und zurechenbare politische Angebote. Ohne solche Angebote finden bei Landtagswahlen Personalplebiszite statt, die Personal für Verhandlungsprozesse mit anderen politischen Ebenen rekrutieren, woraus ein politisches Ergebnis entsteht, dessen Ursprung für die Wählerinnen und Wähler unergründlich bleibt und deshalb auch nicht parteipolitisch zurechenbar ist.

Nur Landtage mit für den Alltag der Bürgerinnen und Bürger relevanten Aufgaben funktionieren als Parlamente im eigentlichen Sinne des Wortes. Nur solche rechtfertigen auch, dass auf Landesebene Berufspolitiker tätig sind. Es versteht sich von selbst, wenn die Bürger ihre Präferenzen zu Politikangeboten bei Landtagswahlen kundtun, dass nach Ländern unterschiedliche Präferenzen deutlich werden können. Die Vielfalt im Föderalismus ist also die logische Folge der Wahrnehmung demokratischer Rechte. Nach Jahrzehnten der Übersetzung von Föderalismus mit Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erscheint in Deutschland heute noch politische Vielfalt als der abweichende Fall, obwohl die Absurdität der Forderung auf der Hand liegt,

Deutschland solle eine föderale Ordnung haben, um Einheitlichkeit zu gewährleisten. Für die Einheitlichkeit politischer Lösungen wäre der Einheitsstaat, den unsere Verfassung in Artikel 20 eindeutig ausschließt, ohne Zweifel die bessere Lösung.

Die deutsche Situation eines im Denken politischer Entscheidungsträger fest verankerten Paradoxes, des Föderalismus ohne Vielfalt, ist in der Realität föderaler Staaten eher die Ausnahme. Vielfalt hat nirgends ökonomische oder soziale Erfolge behindert. Was wir beobachten ist etwas ganz anderes: Die klassischen Zentralstaaten Europas wie Großbritannien, Frankreich, Spanien oder Italien entdecken immer mehr die Vorzüge regionaler Vielfalt. Es gibt also auch aufgrund der Erfahrungen anderer Länder keinen Grund, im bestehenden Umfang an der gegenwärtigen deutschen Praxis einer die Länderautonomie behindernden und die Intransparenz und die Zurechnung politischer Verantwortlichkeiten verursachenden Organisation politischer Entscheidungsfindung in Bundesländer-Gremien festzuhalten.

Die europäische Dimension

Für die Frage der demokratischen Rückbindung föderaler Strukturen in Deutschland ist eine andere Problemlage inzwischen entscheidend geworden. Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Entscheidungsfindung fast aller Politikfelder lassen eine vollständige Rückübertragung der Entscheidungskompetenz auf die Länder nur noch sehr begrenzt zu. Selbst wenn man einmal von dem unwahrscheinlichen Fall ausgeht, dass es Ergebnis der anstehenden Grundgesetzänderung im Zuge der Föderalismusreform sein wird, den Ländern einen deutlichen Zuwachs an Kompetenzen sowohl hinsichtlich ihrer Steuerhoheit als auch hinsichtlich ihrer Staatsaufgaben zu bescheren, so bliebe doch die Tatsache be-

stehen, dass die Bundesrepublik Deutschland bis auf wenige Politikfelder, beispielsweise der Rechts-, Sozial-, Steuer- und Außenpolitik, Kompetenzen an Brüssel abgegeben hat.

Der in Beratung befindliche Vertrag über eine Verfassung für Europa sieht weitere Kompetenzübertragungen vor. In seinem Subsidiaritätsprotokoll räumt er den mitgliedstaatlichen Parlamenten, zu denen auch der Bundesrat gehört, Gehör bei weiteren Kompetenzverlagerungen nach Brüssel ein. Aber bei realistischer Betrachtungsweise ist bereits heute eine neue Situation der verflochtenen Aufgabenwahrnehmung von EU, Bund und Ländern entstanden, die den Bürgerinnen und Bürgern noch weniger vermittelt wurde als die Bund-Länder-Zusammenarbeit. Die Idee, eine Verfassung für Europa zu schaffen, ist ja nicht zuletzt Ausdruck des Bewusstseins eines demokratischen Defizites auf europäischer Ebene.

Forderungen, den deutschen Föderalismus zu seinen demokratietheoretischen Wurzeln zurückzuführen, drohen angesichts der fortschreitenden europäischen Integration ins Leere zu laufen. Die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Föderalismusreform in Deutschland ist aus europäischer Sicht eine innere Angelegenheit des Mitgliedstaates Bundesrepublik Deutschland. Der Kommission selbst darf aus demokratietheoretischer ebenso wie aus machtpolitischer Perspektive die europäische Ebene aber nicht gleichgültig sein. Was nötig wäre, ist eine Beantwortung der Demokratiefragen auf Länderebene im europäischen Kontext.

Fest steht, das Subsidiaritätsprinzip in der erwähnten Ausprägung ist ohne eine Reform auch der Beziehungen der EU zu den Mitgliedstaaten auf Landesebene nicht mehr umsetzbar. Eine EU-Reform, die sich mit der klaren Aufgabenzuwei-

sung für die europäische in Abgrenzung zur mitgliedstaatlichen Ebene beschäftigt, ist in absehbarer Zeit unwahrscheinlich. Wahrscheinlich ist eher, dass neue Formen von Verflechtungssystemen mit einer variablen Zahl teilnehmender Mitgliedstaaten entstehen. Für die Bürger in den Ländern wäre es ein großer Fortschritt, wenn schon eine nachhaltige Stärkung der Länderautonomie in politischen Gestaltungsfragen sich als unmöglich erweist, wenigstens in den Länderparlamenten jene Debatten wiederzufinden, die sich auf die Rolle der EU im Kontext der Landespolitik beziehen. Dort wo die Umsetzung europäischer Integration regionale Handlungsspielräume eröffnet oder begrenzt, sollten diese Gegenstand des landespolitischen Diskurses werden.

Mehr Demokratie im deutschen Föderalismus bleibt auch im Zeichen der europäischen Integration möglich. Die innerstaatliche Aufwertung der Länder in Verbindung mit einer gewachsenen Bereitschaft aller politischen Ebenen, deutsche Politik stärker im Kontext der Realität ihrer Europäisierung zu präsentieren, böte den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eines realistischeren Verständnisses der Chancen und Grenzen von Landespolitik und könnte dazu beitragen, den Druck auf die EU zu erhöhen, ihre subsidiaritätsfreundlichen Bekundungen mit Leben zu füllen. Lautet doch Artikel III-9 (3) des vorgeschlagenen Vertrages über eine Verfassung in Europa: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden können.“