

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Hartmut Klatt  
Parlamentarisches System  
und bundesstaatliche Ordnung  
Konkurrenzföderalismus  
als Alternative  
zum kooperativen Bundesstaat

Lothar Gall  
Der deutsche Südwesten  
und die Entwicklung  
der parlamentarischen  
Demokratie in Mitteleuropa

ISSN 0479-611 X

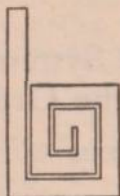
B 31/82  
7. August 1982

Hartmut Klatt, Dr. phil., geb. 1940; z. Z. Forschungsreferent am Forschungsinstitut bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; 1970 Redakteur bei der „Stuttgarter Zeitung“; seit 1974 Mitarbeiter in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Lehrbeauftragter.

Veröffentlichungen: Die Altersversorgung der Abgeordneten. Juristische Studien Bd. 39, Tübingen 1972; Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1980 (Hrsg.); Aufsätze in verschiedenen Zeitschriften.

Lothar Gall, Dr. phil., geb. 1936; 1967 Privatdozent an der Universität Köln; 1968—1972 o. Professor für neuere Geschichte an der Universität Gießen; 1972—1975 an der Freien Universität Berlin; seit 1975 an der Universität Frankfurt a. M.

Wichtigste Veröffentlichungen: Benjamin Constant. Seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz, 1963; Der Liberalismus als regierende Partei, 1968; Bismarck. Der weiße Revolutionär, 5. Aufl. 1981.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung

## Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat

1976 ist die 34. und bisher letzte Änderung des Grundgesetzes vorgenommen worden. Verglichen mit ausländischen Verfassungen, z. B. der der Vereinigten Staaten, dokumentiert sich in dieser Entwicklung ein recht kurzatmiges Verfassungsverständnis, selbst wenn man die besonderen Bedingungen bei der Entstehung des Grundgesetzes (beschränkte Souveränität; provisorischer Charakter) berücksichtigt. Die kritische Diskussion um die permanente Reform der geschriebenen Verfassung hat möglicherweise Entwicklungstendenzen in den Hintergrund treten lassen, die sich als Wandel ohne Eingreifen des Verfassungsgesetzgebers vollzogen haben. Ein solcher „stiller“ Verfassungsstaatliche Ordnung des Grundgesetzes festzustellen. Das System des kooperativen Föderalismus als aktueller Ausprägung des deut-

schen Bundesstaates hat entscheidende Änderungen des Regierungssystems der Bundesrepublik bewirkt. Mit der Finanzreform von 1969 sind einige Teile der neuen bundesstaatlichen Ordnung, vor allem die Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen, verfassungsrechtlich institutionalisiert worden. Aber das ganze Ausmaß des Wandels, der mit den Begriffen des „unitarischen Bundesstaates“<sup>1)</sup>, des „kooperativen Föderalismus“<sup>2)</sup> sowie der „Politikverflechtung“<sup>3)</sup> umrissen wird, ist in der Öffentlichkeit und in der Publizistik bisher unzulänglich reflektiert worden. Im folgenden wird versucht, die Entwicklungslinien der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik nachzuzeichnen und die Folgen des kooperativen Föderalismus für das politische System zu verdeutlichen. Der Beitrag ist Teil eines größeren Forschungsprojektes.

### I. Entstehung und Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung

Das Grundgesetz enthält in Art. 20 Abs. 1 die politische Grundentscheidung für einen bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik. Die Väter der Verfassung haben das föderative System dahin gehend ausgestaltet, daß Gesetzgebungskompetenzen, Verwaltungsbefugnisse und Finanzmittel zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wurden. Die zuständigen Organe beider staatlichen Ebenen erfüllen die ihnen vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben selbständig und in eigener Verantwortung<sup>4)</sup>. Die ursprünglich relativ strikte Aufgaben- und Ausgabentrennung zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern ist zunehmend von einem engen Zusammenwirken auf praktisch allen Gebieten abgelöst worden. Seit 1969 auch verfassungsrechtlich verankert, entscheiden Bund und Länder bzw. die Länder untereinander heute politisch kaum mehr allein. Sie erfüllen die staatlichen Aufgaben vielmehr weitestgehend im Verbund, unabhängig davon, wer die Gesetzgebungs- bzw. die Verwaltungszuständigkeit hat oder wer über die Finanzhoheit verfügt. Der Bund ist nicht mehr auf die Gesetzgebung be-

schränkt, sondern über die gemeinsame Planung, Koordinierung und Finanzierung auch an der Ausführung beteiligt. Die Länder (und bis zu einem gewissen Grad auch die Gemeinden und Gemeindeverbände) sind nicht mehr auf den Gesetzesvollzug allein verwiesen, sondern ihrerseits in den Planungs- und Entscheidungsprozeß einbezogen. Das Steueraufkom-

<sup>1)</sup> Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

<sup>2)</sup> Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966<sup>2</sup> (sog. Troeger-Gutachten), Tz. 73—77, S. 19ff.

<sup>3)</sup> Fritz Scharpf u. a., Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S. 9.

<sup>4)</sup> Zur bundesstaatlichen Ordnung vgl. Heinz Laufer, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1981<sup>4</sup>; Karl Weber, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien 1980; Michael Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin 1977; Karl Heinz Walper, Föderalismus. Zur Politik und Zeitgeschichte, Heft 22/23, erg. Neuaufl. Berlin 1970.

men wird zur Finanzierung der gemeinsam finanzierten Aufgaben und Maßnahmen verwendet und nach einem bestimmten Schlüssel von beiden Seiten aufgebracht. In diesem System der Politikverflechtung (Verbund von Bund und Ländern bzw. der Länder untereinander) sind alle Partner mehr oder weniger in die Entscheidungen einbezogen, ohne sie jeweils allein treffen oder verantworten zu müssen. Der 1949 eher dualistisch konzipierte Bundesstaat hat erkennbar einem kooperativen Föderalismus Platz gemacht<sup>5)</sup>.

### Selbstkoordination der Länder

Zu unterscheiden ist hierbei die umfangreiche Selbstkoordination der Länder untereinander (sog. Dritte Ebene) von der Bund-Länder-Kooperation (sog. Vierte Ebene). Die horizontale Koordinierung auf der Länderebene vollzieht sich in vielfältigen informellen und formellen Formen. Zu den Instrumenten, mit deren Hilfe die Länder ihre Ziele und Maßnahmen aufeinander abstimmen, gehören die Ministerpräsidenten-Konferenzen (seit 1952/54 wieder aufgenommen) bzw. die Arbeitsbesprechungen der Länderregierungschefs, die Konferenzen der Länder-Fachminister (mit der organisatorisch am stärksten ausgestalteten Ständigen Kultusministerkonferenz) sowie die regelmäßigen Treffen von Vertretern der Staats- bzw.

<sup>5)</sup> Aus der Fülle der Literatur seien hier nur folgende rechts-, verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Werke genannt: Gunter Kisker, Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971; Renate Kunze, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern, Stuttgart 1968; Helmut Fröchling, Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern. Zur Rolle des Bundesrates im kooperativen Föderalismus. Freiburg 1972; Werner Patzig, Die Gemeinschaftsfinanzierungen von Bund und Ländern. Notwendigkeit und Grenzen des kooperativen Föderalismus. IFSt Brief 203, Bonn 1981; Rolf Borell, Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, Wiesbaden 1981; Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1975; Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978; Fritz W. Scharpf u. a., Politikverflechtung, a. a. O.; dies. (Hrsg.), Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg 1977; Gerhard Lehmsbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976. Einen guten Überblick bieten Klaus von Beyme, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, München 1980<sup>2</sup>, S. 196 ff., Politikverflechtung oder Föderalismus heute, in: Der Bürger im Staat, Heft 1/1979.

Senatskanzleien. Hinzu kommen von den Regierungen eingesetzte Ausschüsse und Kommissionen, ständige Koordinationsgremien der Ministerialverwaltungen sowie Abmachungen zwischen einzelnen oder allen Bundesländern in Form rechtlicher Vereinbarungen. Staatsverträgen müssen jeweils die Landtage zustimmen (so z. B. über die Errichtung des ZDF oder über die Rundfunkgebühren). Verwaltungsabkommen können die Landesregierungen ohne Mitwirkung der Parlamente abschließen. Die Konstituierung einer dritten Ebene zwischen Bund und Ländern, auf der die Gesamtheit der Länder in Form bestimmter Institutionen oder rechtlicher Vereinbarungen dem Bund gegenübertritt, ist auf verfassungsrechtliche Kritik gestoßen. Die herrschende Meinung in der staatsrechtlichen Literatur hält diese Kooperation der Bundesländer untereinander jedoch für vereinbar mit dem Grundgesetz<sup>6)</sup>. Für die Landesregierungen und Verwaltungen ist die Politikverflechtung auf der Dritten Ebene zur alltäglichen politischen Praxis geworden.

### Bund-Länder-Kooperation

Der zweite Aspekt des kooperativen Föderalismus besteht in der Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund und Ländern. Auf dieser Vierten Ebene hat sich ein verzweigtes und kompliziertes Gefüge informeller Beziehungen und formeller Kooperationsmechanismen herausgebildet. Zu den institutionalisierten Formen gehören die Besprechungen zwischen dem Bundeskanzler und den Regierungschefs der Länder, die Zusammenkünfte der Ressortminister des Bundes und der Länder sowie der Spitzen der Bundes- und Länder-Ministerialbürokratien. Durch rechtliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern im Kulturbereich sind Koordinierungsgremien mit planerischen Funktionen geschaffen worden (Wissenschaftsrat 1957; Bildungsrat 1965, der 1975 wieder aufgelöst wurde). Hunderte von ständigen Bund-Länder-Ausschüssen befassen sich mit der Angleichung von Gesetzen und Verordnungen, mit der Abstimmung der Verwaltungspraxis sowie mit der Vorbereitung politischer Entscheidungen auf Ministerienebene. Faktisch sind Bundes- und Länderministerien in jedem Tätig-

<sup>6)</sup> Siehe dazu Ekkehart Stein, Staatsrecht, Tübingen 1980<sup>2</sup>, S. 279 ff.

sbereich der Exekutive in irgendeiner Form, informell oder institutionell, miteinander verflochten. Mit der Finanzverfassungsreform von 1969 wurde die Praxis der Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund (Fondswirtschaft) im Grundgesetz verankert. In den verfassungsrechtlich institutionalisierten Instrumenten der Bund-Länder-Kooperation zählen das Institut der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG (Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochchulkliniken, regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz), das Zusammenwirken im Bildungsbereich und bei der Förderung der überregionalen wissenschaftlichen Forschung (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung) nach Art. 91 b GG sowie die Investitionsbeihilfen des Bundes für Länder und Gemeinden nach Art. 104a Abs. 4 GG (Städtebauförderung; sozialer Wohnungsbau; Gemeindeverkehrsfinanzierung und Krankenhausfinanzierung). Die auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiet tätigen Koordinationsgremien (Finanzplanungsrat und Konjunkturrat für die öffentliche Hand dienen der Abstimmung der Haushalts- und Finanzpolitik von Bund und Ländern.

### Die Rolle des Bundesrates

Die Stellung des Bundesrates ist die eines Bundesorgans mit der Aufgabe, an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes gemäß Art. 50 GG mitzuwirken<sup>7)</sup>. Der Bundesrat ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine mit dem Bundestag gleichberechtigte Länderkammer in einem einheitlichen Zwei-Kammer-System<sup>8)</sup>. Seine Mitwirkung am Gesetzgebungsprozeß auf Bundesebene bezieht sich deshalb sowohl auf Zustimmungsgesetze, die ohne Votum des Bundesrates nicht zustande kommen, als auch auf Einspruchsgesetze, bei denen nach einem

Vermittlungsverfahren der Bundesrat durch den Bundestag überstimmt werden kann.

Die Stellung des Bundesrates ist, parallel zur Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in Richtung auf ein enges Verflechtungssystem zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern, gestärkt worden. Die Länder haben sich die Verlagerung von Gesetzge-

### INHALT

- I. Entstehung und Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung
  - Selbstkoordination der Länder
  - Bund-Länder-Kooperation
  - Die Rolle des Bundesrates
- II. Funktionsmechanismen des Verflechtungssystems
- III. Auswirkungen des kooperativen Föderalismus
  - Effizienz Aspekte
  - Dominanz der Fachbürokratie
  - Einschränkung des Gestaltungsspielraums
  - Mangelnde Transparenz
  - Ausschaltung der Parlamente
- IV. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung
  - Gemeinschaftsaufgaben
  - Staatsverträge und Verwaltungsabkommen
  - Beschlüsse und Absprachen der Exekutiven
  - Bundesrats-Angelegenheiten
- V. Perspektiven des demokratischen Bundesstaates
  - Modellentwürfe für eine Bundesstaatsreform
  - Konfliktlinien zwischen demokratisch-parlamentarischem und föderativem Verfassungsprinzip
  - Konkurrenzföderalismus als zukunftsorientiertes Gestaltungsprinzip

bungskompetenzen auf den Bund durch verstärkte Mitwirkungsbefugnisse an der Bundesgesetzgebung kompensieren lassen. Bundesgesetzliche Regelung hatte damit eine Stärkung des Bundesrates zur Folge.

Neben der föderativen ist die parteipolitische Komponente bei der Entwicklung des Bundesrates zu beachten. Seit 1969 werden die Mehrheiten in den beiden gesetzgebenden Körperschaften des Bundes von unterschiedlichen Parteien bzw. Koalitionen gebildet. Einer sozialliberalen Mehrheit von SPD und FDP im Bundestag steht eine Mehrheit im Bundesrat ge-

<sup>7)</sup> Zur Struktur und Funktion des Bundesrates vgl. Fröschling, a. a. O.; Bundesrat (Hrsg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef/Darmstadt 1974; Gebhard Ziller, Der Bundesrat. Reihe Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 6, Düsseldorf 1979<sup>2</sup>; Friedrich K. Fromme, Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse seit 1969, Stuttgart 1980<sup>2</sup>.

<sup>8)</sup> BVerfGE 37, 363 ff. (380 f.).

genüber, die sich aus CDU- bzw. CSU-geführten Landesregierungen zusammensetzt. Da die Unionsländer von ihrer Mehrheit im Bundesrat Gebrauch machen, stehen sich wie im Bundestag so auch im Bundesrat parteipolitische Fronten gegenüber. Von seiten der Bundesregierung und der Bundestagsmehrheit ist dem Bundesrat daraufhin vorgehalten worden, in Gesetzgebung und Verwaltungspraxis des Bundes zu einem Organ der Opposition umfunktioniert worden zu sein. Legt man die Bilanz der Gesetzgebung zugrunde, läßt sich der Vorwurf, die Unionsparteien mißbrauchten ihre Mehrheitsposition im Bundesrat zu parteipolitischen Zwecken, pauschal nicht aufrechterhalten.

Die Frage, ob parteipolitische Auseinandersetzungen im Bundesrat zulässig sind, ist auch in der wissenschaftlichen Literatur unterschied-

lich beantwortet worden. Der Auffassung von Maunz<sup>9)</sup>, wonach es der Wille des Grundgesetzes sei, daß nur im Parlament das Volk parteipolitisch gegliedert repräsentiert werde (hat Leibholz<sup>10)</sup> die These entgegengesetzt, daß der Bundesstaat durch den Parteienstaat überlagert werde. Als unbestritten kann jedoch gelten, daß die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat zu Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen führen, die denen im kooperativen Föderalismus ähneln<sup>11)</sup>. Mit der Mehrheitsposition der CDU/CSU im Bundesrat ergab sich die Möglichkeit für die Unionsparteien, über die Ländervertretung in der Bundespolitik mitzuregieren. Als Mittel der Konfliktregelung und Konsensbildung wird der schwierige und langwierige Weg des Aushandelns beschritten, an dessen Ende ein Kompromiß aller politischen Kräfte, also die Allparteien-Koalition, steht.

## II. Funktionsmechanismen des Verflechtungssystems

Der kooperative Föderalismus als System der Planung, Entscheidung und Finanzierung gemeinsamer Aufgaben hat spezifische Funktionsmechanismen entwickelt. Diese charakterisieren die Beziehungen der Länder untereinander ebenso wie das Verhältnis zwischen Bund und Ländern<sup>12)</sup>.

### *Aushandeln als Muster der Konfliktregelung*

Bund und Länder sowie die Länder untereinander besitzen staatliche Qualität; sie sind gleichgeordnet, d. h. sie befinden sich nicht in

einem Über- bzw. Unterordnungsverhältnis. Die Lösung gemeinsamer Aufgaben und die Regelung von Konflikten setzt partnerschaftliches Zusammenwirken im Wege von Verhandlungen voraus. Das Mittel, um Entscheidungen zu treffen und Konsens herzustellen, sind zwei- oder mehrseitige Verhandlungen. Diese Form politischen Handelns ist in den Planungsausschüssen der Gemeinschaftsaufgaben, in den Ministerkonferenzen bzw. den Koordinierungsgremien der Ministerialbürokratie ebenso anzutreffen wie bei der Vorbereitung von Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen. Am Ende der Verhandlungen können Gesetzentwürfe, Verordnungen, Erlasse, rechtliche Vereinbarungen oder formlose Absprachen stehen.

### *Konsensbildung auf der Basis von Minimallogen*

Einen Kompromiß bei Verhandlungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu erreichen, erfordert den Ausgleich unterschiedlicher Interessen. Dabei lassen sich durchgehend mindestens drei Konfliktmuster feststellen, die unterschiedlich stark ausgeprägt sind:

- Aus dem bundesstaatlichen System resultierende Interessengegensätze (föderative Konfliktlagen);
- unterschiedliche Fach- bzw. Ressortinteressen (sektorale Konflikte);

<sup>9)</sup> Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, München 1980<sup>23</sup>, S. 383f.; Erhard Denny, Staatsrecht. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Bd., Hamburg 1979, S. 79.

<sup>10)</sup> Gerhard Leibholz/Dieter Hesselberger, Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland, S. 99ff. (111), in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, hrsg. vom Bundesrat, Bad Honnef/Darmstadt 1974.

<sup>11)</sup> Vgl. dazu Gerhard Lehmbuch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976, S. 133ff. (136); Hans-Georg Wehling, Die Interessen und der Sachverstand der Länder werden einbezogen, S. 123ff. (127), in: Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von H. Klatt, Bonn 1980; Kurt Sontheimer, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München/Zürich 1980<sup>8</sup>, S. 196.

<sup>12)</sup> Vgl. dazu Scharpf u. a., Politikverflechtung, a. a. O., S. 39—70, 218ff.; Wolfgang Zeh, Musterfall Gemeinschaftsaufgaben. Erscheinungsformen, Willensbildungsmuster und Ursachen der Politikverflechtung, in: Der Bürger im Staat, H. 1/1979, S. 15—19.

— parteipolitische Differenzen.

Kombiniert man diese drei möglichen Konfliktlagen mit der Zahl der beteiligten Verhandlungspartner (in der Regel neben dem Bund mehrere oder alle elf Länder bzw. zwei oder mehrere Länder untereinander), so wird deutlich, daß der Einigung auf gemeinsame Lösungen sachlich schwierige, organisatorisch komplizierte und zeitaufwendige Beratungs- und Entscheidungsprozesse vorausgehen. Die Gleichrangigkeit der Verhandlungspartner setzt in der Regel die Zustimmung aller Beteiligten zu gemeinsamen Ergebnissen voraus. Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, Beschlüsse von Ministerkonferenzen oder Mustergeszentwürfe, die von Bund und Ländern oder zwischen den Ländern ausgehandelt werden, basieren auf dem Einstimmigkeitsprinzip. In den Planungsausschüssen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG sind zwar Mehrheitsentscheidungen möglich, aber Kampfabstimmungen werden nach Möglichkeit dennoch vermieden<sup>13)</sup>. Das Einstimmigkeitsprinzip vervielfacht die Notwendigkeit, in Gesprächen und Verhandlungen gemeinsame Positionen anzustreben und sich in nahezu allen Fragen abzustimmen. Erforderlich ist eine „höchst komplizierte, planerische, finanzielle, säulenartige Abstimmungsmaschinerie“<sup>14)</sup>. Am Ende eines solchen Willensbildungsprozesses stehen notwendigerweise Minimalösungen.

#### *Planungs- und Entscheidungsstruktur der Exekutiven*

Die Akteure, die im System des kooperativen Föderalismus handeln und entscheiden, sind die Exekutiven von Bund und Ländern. Lehmbruch<sup>15)</sup> charakterisiert die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik folgerichtig als Exekutivföderalismus. Dabei ist funktional zu unterscheiden zwischen Regierung und Verwaltung. Die Regierungen sind zuständig für die inhaltliche Zielsetzung und die politi-

sche Entscheidung. Informationsbeschaffung und -verarbeitung, Entwickeln von Alternativen und Umsetzen der Zielvorhaben in Entwürfe oder Programme fällt in den Aufgabebereich der Ministerialbürokratie. Die Fachbeamten in den korrespondierenden Bundes- und Länderministerien, die hochspezialisiert sind, arbeiten auf horizontaler und vertikaler Ebene eng zusammen. Eine Fülle von interministeriellen Gremien zwischen den Ebenen dient dem Erfahrungs- und Meinungsaustausch, vor allem aber der inhaltlichen Abstimmung und der verfahrensmäßigen Absprache zur Behandlung gemeinsamer Probleme. Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Exekutivbereich vollziehen sich weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Durch kontinuierliche Beschäftigung monopolisiert die Koordinationsbürokratie das notwendige Sachwissen.

#### *Sektorale Kooperation und Koordination*

Die Zusammenarbeit der Regierungen und Verwaltungen im Bund-Länder-Verhältnis ebenso wie im Zwischenländer-Verhältnis erfolgt im Rahmen der jeweiligen Fachzuständigkeiten. Diese Ressortorientierung läßt sich z. B. an der Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben aufzeigen. Bei der Planung, Entscheidung und Finanzierung wirken die fachlich zuständigen Ministerialbürokratien sowie die Ressortminister von Bund und Ländern zusammen. Zwischen fachlich verwandten Gebieten, z. B. der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Verbesserung der Agrarstruktur, fehlt eine strukturpolitisch sinnvolle Abstimmung der vorgesehenen Maßnahmen. Eine übergreifende Koordinierung der einzelnen Gemeinschaftsaufgaben oder Programme wird weder von den Kabinetten, die politisch entscheiden, noch von den Finanzministern geleistet. Die Kritik an den sektoralen Verbänden zur Erledigung öffentlicher Aufgaben, nicht zuletzt eine Folge der Konkurrenz zwischen den einzelnen Fachressorts, ist von Frido Wagener in den pointierten Formulierungen von den „vertikalen Fachbruderschaften“ bzw. der „vertikalen Ressort-Kumpane!“ zusammengefaßt worden<sup>16)</sup>.

<sup>13)</sup> Der Bund benötigt mit seinen 11 Stimmen mindestens weitere 6 Länder zu einem Mehrheitsvotum (Drei-Viertel-Mehrheit) gegen die restlichen (5) Länder; vgl. z. B. § 6 Abs. 1 und 2 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ i. d. F. v. 23. 12. 1971.

<sup>14)</sup> Frido Wagener, Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung. Zum Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, in: *DÖV* 1977, S. 587 ff. (591).

<sup>15)</sup> Gerhard Lehmbruch, Ein später Sieg Bismarcks? Exekutivföderalismus und parlamentarische Regierung, in: *Der Bürger im Staat*, H. 1/1979, S. 34—37 (34).

<sup>16)</sup> Frido Wagener, Gemeinsame Rahmenplanung, a. a. O., S. 588; ders., System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, S. 129 ff. (134), in: *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1975.

### III. Auswirkungen des kooperativen Föderalismus

Neben der Darstellung der Funktionsmechanismen ist die Analyse der Folgen des kooperativen Föderalismus von Bedeutung. Im Vordergrund stehen strukturelle Fragen, die sich aus dem System der gemeinsamen Aufgabenplanung und -finanzierung sowie aus der ebenenübergreifenden Verflechtung ergeben<sup>17)</sup>.

#### Effizienzaspekte

Die Effizienz bei der Planung und Erfüllung gemeinsamer Aufgaben von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander wird in doppelter Hinsicht als unzureichend eingestuft. Zum einen geht es dabei um Bürokratisierungstendenzen und um den hohen Verwaltungsaufwand. Die Verwaltung auf mehreren staatlichen Ebenen kompliziert den Ablauf in den einzelnen Behörden und führt vielfach zu ineffektiver Doppelarbeit. Die Vielzahl von Ausschüssen und Gremien setzt zeit- und arbeitsaufwendige Abstimmungsprozesse voraus, um Lösungen erzielen zu können. Die Mehrzahl von Experten neigt zu perfektionistischen Regelungen. Der bürokratische Apparat insgesamt tendiert eher zu einer Ausweitung als zu einer Begrenzung der Sachausgaben und der Personalkosten.

Zum anderen werden Mängel konstatiert, die sich ergeben, legt man den Maßstab der Kosten-Nutzen-Relation an. Bezogen auf die Gemeinschaftsaufgaben läßt sich dies folgendermaßen verdeutlichen: Bis Ende der siebziger Jahre, als steigende Finanzmittel zur Verfügung standen, wirkten die Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen bei Bund, Ländern (und Gemeinden) in Richtung auf eine Ausweitung der Gesamtausgaben, da von der Länderseite jeweils nur die Komplementärmittel für das vom Bund bereitgestellte Finanzvolumen aufgebracht werden mußten. Das Angebot an Fremdmitteln bei gemeinsam

finanzierten Projekten erhöhte die Ausgabenbereitschaft und führte häufig zur Vernachlässigung der Folgekosten. Anstatt die Finanzmittel zum Ausgleich regionaler Disparitäten in der Agrarstruktur und der Wirtschaftsstruktur konzentriert einzusetzen, wurde bei der Verteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Länder nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung und Besitzstandswahrung verfahren. Auch was die Zielerreichung des gesamten Systems der Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierungen betrifft, kann nicht von einer uneingeschränkt positiven Bewertung ausgegangen werden. Ein skeptischer Unterton klingt mit, wenn darauf hingewiesen wird, daß die Erwartungen an die Effizienz gemeinsamer Aufgabenerledigung von Bund und Ländern sich nur teilweise erfüllt hätten.

#### Dominanz der Fachbürokratien

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß im Rahmen des Beratungs- und Entscheidungssystems der horizontalen und vertikalen Exekutiven den Ministerialbürokratien eine entscheidende Rolle zukommt. Die kontinuierliche und spezialisierte Informationssammlung, -aufbereitung und -verarbeitung läßt bei den zuständigen Fachbeamten ein Monopol an Sachwissen und verfahrensmäßigen Kenntnissen entstehen. Auf die langwierigen und komplizierten Vorbereitungsarbeiten, z. B. für Rahmenpläne oder für die Verhandlungen zu einem Staatsvertrag, können die Fachminister in der Regel keinen Einfluß nehmen. Dazu fehlt ihnen die Arbeitszeit und -kraft. Da die politischen Entscheidungen auf der Grundlage der Vorarbeiten der Ministerialbürokratie getroffen werden, schlägt Quantität in Qualität um. Die politischen Entscheidungen werden im Grunde genommen durch die Vorlagen und Vorarbeiten der Fachbürokratie vorweggenommen. Wiederum sei das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben angeführt: Schon die Anmeldungen zu den einzelnen Rahmenplänen sind das Werk der Fachreferenten im jeweiligen Ressort. Während der Fachminister noch auf die Ausgestaltung Einfluß nehmen könnte, handelt es sich bei der Entscheidung des Kabinetts nur noch um die formale Zustimmung. In den Planungsausschüssen wiederholt sich dieser Willensbildungsprozeß.

<sup>17)</sup> Vgl. dazu Franz Lehner, Politikverflechtung — Föderalismus ohne Transparenz, in: *Der Bürger im Staat*, H. 1/1979, S. 3—8; Borell, a. a. O., S. 21 ff.; Gunter Kisker, Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, in: *DÖV* 1977, S. 689 ff. (691 ff.); Ernst Heinsen, Die Reform der Finanzreform, S. 233 ff., in: *Politik als gelebte Verfassung*. Festschrift für Friedrich Schäfer, hrsg. von J. Jekewitz u. a., Opladen 1980; Laufer, *Das föderative System*, a. a. O., S. 135 f., 143 f., 153 ff.; eher positiv bewertet die Auswirkungen Patzig, a. a. O., S. 85 ff.



Wird die Ministerialbürokratie bei der Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben zum eigentlichen Entscheidungsträger, so werden damit die Politiker an den Rand gedrängt. An die Stelle politischer Entscheidungen durch Regierung und Parlament tritt die bürokratische Steuerung der Politik.

### **Einschränkung des Gestaltungsspielraums**

Die Landesregierungen sind zwar neben der Bundesregierung die Hauptakteure im System des kooperativen Föderalismus. Sie sitzen in den Planungsausschüssen der Gemeinschaftsaufgaben, sie handeln Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen aus und stimmen ihre Pläne sowie ihr weiteres Vorgehen in Ministerkonferenzen aufeinander ab. Dennoch beklagen die Länder eine entscheidende Einschränkung ihres politischen Gestaltungsspielraums, z. B. bei den Gemeinschaftsaufgaben. Für die Aufgaben Agrarstruktur, regionale Wirtschaftsstruktur sowie Hochschulbau, die vorher der alleinigen Zuständigkeit der Länder unterstanden, hat der Bund ein Mitspracherecht. Die Möglichkeit zu selbständiger politischer Gestaltung durch Landesgesetzgebung und Verwaltung ist damit erheblich eingeschränkt worden. Die Selbständigkeit des einzelnen Landes in bezug auf Planung und Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben ist auf komplementäre Landesförderprogramme beschränkt, weil die Länder an die Vereinbarungen in den Planungsausschüssen gebunden sind und diese auch dann durchführen müssen, wenn sie im Planungsausschuß gegen den Rahmenplan votiert haben. Hinzu kommt, daß der Bund bei der Entscheidung über den Finanzrahmen für die Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben ebenfalls dominiert. War in Zeiten voller Kassen von der „Angebotsdiktatur“ des Bundes und vom „Goldenen Zügel“ die Rede, so hat sich die Situation für die Länder angesichts knapper Bundesfinanzen nicht geändert. Der Bund beklagt, durch die Verflechtung bei der Aufgabenerfüllung an der Durchsetzung gesamtstaatlicher Belange nicht selten gehindert zu werden und sein politisches Steuerungspotential nur minimal einsetzen zu können.

Darüber hinaus bleibt zu berücksichtigen, daß nicht nur im Bund-Länder-Verhältnis eine Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Länder eintritt. Dies ist vielmehr auch im Bereich der Selbstkoordinierung der Länder zu

beobachten. Auch durch Beschlüsse der Ministerkonferenzen der Länder, durch Staatsverträge und Verwaltungsabkommen wird die Eigenständigkeit der Länder auf Gebieten, die bisher ihrer alleinigen Zuständigkeit unterlagen, fühlbar eingengt. Die Kultusministerkonferenz hat beispielsweise mit ihren Empfehlungen und Vereinbarungen im Interesse bundeseinheitlicher Regelungen der bildungs- und kulturpolitischen Autonomie der einzelnen Länder Grenzen gezogen.

### **Mangelnde Transparenz**

Als ein Grundprinzip des parlamentarischen Regierungssystems muß die Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament bezeichnet werden. Das Parlament kann aber die Regierung nur kontrollieren und die Wähler können in freier Entscheidung ein demokratisches Mandat nur dann erteilen, wenn die politische Verantwortung der Regierung für Maßnahmen und Entscheidungen klar zurechenbar ist. An dieser Zurechenbarkeit und Zuordnung politischer Entscheidungen zu den handelnden politischen Kräften fehlt es aber gerade im kooperativen Föderalismus. Das Verflechtungssystem zwischen Bund und Ländern ebenso wie zwischen den Ländern untereinander ist dadurch gekennzeichnet, daß Aufgaben, Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz in einer Weise miteinander verschränkt sind, die der jeweils eigenständigen Verantwortung der Partner nicht gerecht wird. Die gemeinsame Wahrnehmung von Zuständigkeiten und Funktionen im System der Politikverflechtung führt notwendigerweise zu einer Vermischung der Verantwortungsbereiche. Dies hat Folgen in zweierlei Hinsicht. Die Bürger und Wähler haben keine Möglichkeit mehr, die Verantwortung für politische Entscheidungen bestimmten politischen Kräften bzw. Parteien zuzuordnen und entsprechende (Wahl)Konsequenzen zu ziehen. Denn die mangelnde Transparenz gemeinsamer Entscheidungen löst politische Verantwortung auf. Wer auf vielen Gebieten miteinander zusammenarbeitet, ist aufeinander angewiesen, kann also auch jeweils die andere Seite für sein Tun oder Unterlassen verantwortlich machen. Bund und Länder können sich wechselseitig absichern, indem sie selbständige politische Entscheidungen nicht treffen oder die Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen der jeweils anderen Seite zuschieben.

## Ausschaltung der Parlamente

Der sicherlich gravierendste Mangel, der im System des kooperativen Föderalismus bewirkt wird, besteht in der Ausschaltung der parlamentarischen Körperschaften auf der Ebene des Bundes und der Länder. Dieser Sachverhalt bedarf einer eingehenden Analyse nicht nur, weil er in der wissenschaftlichen Forschung und in der politischen Diskussion bisher mehr am Rande erwähnt worden ist, sondern auch, weil die verfassungsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes vom strikt repräsentativen Prinzip ausgeht. Dies gilt, abgesehen von plebiszitären Elementen in einigen Verfassungen, auch für die Länder. Demokratische Legitimation wird demnach ausschließlich durch die Parlamente vermittelt. Entscheidungen der Exekutiven von Bund und Ländern bzw. der Länder untereinander bedürfen ebenso wie die Ausübung von Macht und Herrschaft auf der horizontalen Ebene der Legitimierung der Volksvertretungen als Repräsentationsorgane.

### *Gemeinschaftsaufgaben*

Die weitgehende Ausschaltung der Parlamente aus dem Verhandlungs- und Entscheidungssystem des kooperativen Föderalismus läßt sich exemplarisch an den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG aufzeigen<sup>10)</sup>. In der Phase der Ausarbeitung und Feststellung der Rahmenplan-Entwürfe zu den Gemeinschaftsaufgaben (Vorplanung) erfolgt keine Beteiligung der Landtage. Soweit die Landtage zu den Anmeldungen der Länder für die Rahmenpläne Stellung nehmen oder Wünsche

<sup>10)</sup> Zum Verhältnis von Parlamenten und Gemeinschaftsaufgaben vgl. Siegfried Marnitz, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Berlin 1974; Anton Böhringer, Zur Mitwirkung der Landesparlamente im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, in: ZParl. H. 2/1970, S. 173 ff.; Hermann Soell, Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems?, S. 397—431, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, hrsg. von R. Schnur, München 1972; Jochen Abr. Frowein und Ingo von Münch, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, in: VVDStRL 31 (1973), S. 13 ff., 51 ff.; Robert Goroncy, Gemeinschaftsaufgaben und Parlamente, in: ZRP 1972, S. 61 ff.; Helmuth C. F. Liesegang/Rainer Plöger, Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus?, in: DÖV 1971, S. 228 ff.; Joachim Linck, Anspruch und Wirklichkeit parlamentarischer Planungskontrolle, in: ZParl. H. 2/1975, S. 154 ff.

vorbringen, wird dies häufig als unverbindliche Meinungsäußerung gewertet. Zudem erfolgt die Vorlage der Entwürfe zu den Rahmenplänen meist so spät, daß eine inhaltliche Einflußnahme nicht mehr möglich ist. An den Vorentscheidungen der Exekutive werden von den Landesparlamenten in der Regel keine Änderungen vorgenommen. Von den eigentlichen Verhandlungen der Planungsausschüsse (Planungsphase) sind die Parlamente ausgeschlossen, da in diesen Gremien nur Regierungsmitglieder und Exekutivbeamte, nicht aber Abgeordnete vertreten sind. Selbst soweit eine Unterrichtung und Sachberatung der Rahmenpläne im Plenum oder in den Fachausschüssen der Volksvertretungen erfolgt, werden die Ergebnisse der Rahmenplanung und die Beschlüsse der Planungsausschüsse nicht verändert. An den Aushandlungsprozessen der Exekutiven mit dem Ziel des Konsenses und mit dem Mittel des Kompromisses wirken die Landtage nicht mit.

Nach der Verabschiedung der Rahmenpläne kommt den Parlamenten ein originäres Entscheidungsrecht im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens zu. Die Landtage müssen bei ihren Etatberatungen über die Bewilligung der in den Rahmenplänen enthaltene Mittelansätze für die Gemeinschaftsaufgaben befinden. Dabei ist das Budgetbewilligungsrecht der gesetzgebenden Körperschaften unbestritten. Hinsichtlich der Gemeinschaftsaufgaben ist in Art. 91 a Abs. 4 Satz 4 GG der parlamentarische Haushaltsvorbehalt ausdrücklich statuiert. Das Etatrecht der Parlamente erweist sich jedoch in der politischen Praxis als ein „stumpfes Schwert“. Die rechtliche Möglichkeit einer Modifikation oder Verweigerung der Haushaltsmittel zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben stellt lediglich eine theoretische Handhabe dar. Faktisch sind jedoch der Entscheidungsfreiheit der Volksvertretungen außerordentlich enge Grenzen gezogen. Bisher jedenfalls haben die Landtage durchweg die Mittelansätze der Regierungen in den Haushaltsplänen unverändert berücksichtigt. Für die Zwangslage der Parlamente bei der Bewilligung von Haushaltsmitteln läßt sich eine Reihe von Gründen anführen, auf die hier aus Raumgründen nicht eingegangen werden kann.

Haben die Landtage im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG noch gewisse verfahrensmäßige Mitwirkungsmöglich-

keiten (Information und Beratung über die Entwürfe bzw. über die Änderungen der Rahmenpläne zu den Gemeinschaftsaufgaben), wird demgegenüber der Bundestag völlig an den Rand des Geschehens gedrängt. Dies folgt zum Teil bereits aus der Konstruktion der Gemeinschaftsaufgaben. Der Bund kann lediglich Länderaufgaben mitplanen und mitfinanzieren. Infolgedessen werden Maßnahmen und Projekte in den Rahmenplänen ausschließlich von den Ländern vorgeschlagen. Dem jeweils fachlich zuständigen Bundesminister steht das Recht zu, Vorschläge zu den Rahmenplänen zu unterbreiten. Dieses Recht beinhaltet das vorläufige Zusammenfügen der Anmeldungen; aber auch sachliche Initiativen sind möglich. Bundesminister (und Bundestag) können jedoch lediglich auf Förderkriterien, Zielpräferenzen oder Abgrenzung der Fördergebiete als allgemeine Rahmenbedingungen Einfluß nehmen. Auf die einzelnen Investitionsmaßnahmen und -projekte hat der Bund dagegen keinen Einfluß. Die mannigfachen Vorstöße im Plenum und in den Ausschüssen des Bundestages bis in die jüngste Zeit zeigen freilich, daß von einer verfahrensmäßigen Beteiligung des Bundesparlaments keine Rede sein kann.

In bezug auf die Bewilligung der Haushaltsmittel für die Gemeinschaftsaufgaben ist die Interessenlage des Bundestages von der der Landtage verschieden. Die Gemeinschaftsaufgaben sind und bleiben Länderaufgaben; der Bund hat die Rolle eines Mitfinanziers, nicht aber die eines finanziellen Nutznießers. Infolgedessen ergeben sich Möglichkeiten, die Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgaben aus Gründen einer Umschichtung der Mittel innerhalb des Haushaltes oder des allgemeinen Etatausgleichs zu kürzen. Hiervon wurde in den Jahren 1974 und 1976 im Rahmen der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes Gebrauch gemacht; 1981 wurden die Mittel für die Gemeinschaftsaufgaben vonseiten des Bundes generell um 20 Prozent gekürzt. Zu berücksichtigen bleibt dabei freilich, daß diese Gestaltung des Haushaltsvolumens durch Initiativen der Bundesregierung mitbeeinflußt wurde.

Was für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG gesagt wurde, gilt in gleichem Maße auch für die Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91b GG sowie für die Mischfinanzierungen nach Art. 104a

Abs. 4 GG<sup>19)</sup>. Im Zusammenhang mit der Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes haben deshalb die Fraktionsvorsitzenden der CDU und CSU gefordert, vor der Verabschiedung in der Bund-Länder-Kommission den Bildungsgesamtplan in den Landtagen zu beraten.

#### *Staatsverträge und Verwaltungsabkommen*

Der fatale Zwang, sich vor vollendete Tatsachen gestellt zu sehen, ergibt sich für die Parlamente auch bei anderen Instrumenten und Verfahren im Bund-Länder- sowie im Zwischenländer-Verhältnis. Die Abstimmung gesetzlicher Regelungen oder der Verwaltungspraxis führt häufig zu rechtlichen Vereinbarungen<sup>20)</sup>. Bei Staatsverträgen besitzen die Parlamente ein Zustimmungsrecht in Gesetzesform. Dieses Zustimmungsrecht ist jedoch in aller Regel formaler Natur, da auf das Zustandekommen des Staatsvertrages bzw. auf den Vertragsinhalt kein Einfluß genommen werden kann. Ein eindrückliches Beispiel für dieses parlamentarische Dilemma ist die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über eine Zahlung der Länder zum Ausgleich der finanziellen Folgen des Steuerentlastungsgesetzes 1981<sup>21)</sup>. Dieser Staatsvertrag wurde inhaltlich im Vermittlungsausschuß ausgehandelt. Die Parlamente von Bund und Ländern mußten nolens volens ratifizieren. Verwaltungsabkommen bedürfen von vornherein keiner parlamentarischen Zustimmung. Obwohl sie teilweise im Parlament vorgelegt werden, sind sie keiner inhaltlichen Einflußnahme zugänglich. Dies ist insofern von großer Bedeu-

<sup>19)</sup> Vgl. dazu Armin Dittmann, Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe. Hochschulrecht des Bundes, Bd. 6, Bad Honnef 1975; Theodor Maunz, Gemeinschaftsaufgaben im Bildungsbereich, S. 1053—1065, in: Um Recht und Freiheit. Festschrift für F. Frh. von der Heyde, hrsg. von H. Kipp u. a., Berlin 1977; Jörg Müller-Volbehr, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, München 1975.

<sup>20)</sup> Zur innerbundesstaatlichen Vertragskooperation vgl. Hans Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL 19 (1961), S. 1ff.; Rolf Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 57, Berlin 1967; Helmut Lenz, Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter? Eine Bestandsaufnahme föderalistischer Praxis am Maßstab der Hessischen Verfassung, in: DÖV 1977, S. 157 ff.; Paul Georg Schneider, Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Bundesländer, Jur. Diss. Mainz 1978.

<sup>21)</sup> Text der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern in Landtag von Nordrhein-Westfalen, Drs. 9/489.

tung, als ein ansehnlicher Teil der Bund-Länder-Programme nach Art. 104a Abs. 4 GG für Investitionen der Länder und Gemeinden zur Konjunktur- und Strukturförderung (so jüngst das Programm über den Ausbau der Fernwärmeversorgung) in Form von Verwaltungsvereinbarungen geregelt wird.

#### *Beschlüsse oder Absprachen von Koordinierungsgremien*

Für Beschlüsse oder Absprachen von Konferenzen der Ministerpräsidenten oder Fachminister gilt, daß sie keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen<sup>21)</sup>. Gleichwohl befinden sich die Parlamente von Bund und Ländern auch in

diesen Fällen in einer fast ausweglosen Zwangslage. Unter dem Druck von ebenenübergreifenden Empfehlungen, die überregionale bzw. bundeseinheitliche Regelungen oder ein gleichgerichtetes politisches Handeln vorsehen, bleibt nur die Möglichkeit der generellen Annahme oder Ablehnung. Parlamentarische Mitwirkung reduziert sich insofern auf eine Scheinalternative, geht es nun um den Beschluß der Kultusministerkonferenz zur Neuordnung der gymnasialen Oberstufe, um die Vereinbarung der Regierungschefs von Bund und Ländern über die Entsorgung von Kernkraftwerken oder um die Absprache der Ministerpräsidenten über die Durchführung von Kabel-Pilot-Projekten.

### IV. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung

Das Ergebnis ist eindeutig: Trotz verfahrensmäßiger Beteiligungsmöglichkeiten sind die Parlamente im System des kooperativen Föderalismus von inhaltlicher Mitwirkung ausgeschlossen. Erschwerend kommt noch hinzu, daß auch die nachträgliche parlamentarische Kontrolle leerläuft<sup>23)</sup>. Diese Tendenz zur Entparlamentarisierung des politischen Systems stellt eine Herausforderung an Wissenschaft und Politik dar, Gegenstrategien zu entwickeln. Eine Möglichkeit, dem Verlust an demo-

kratischer Legitimation im Regierungen-Bundesstaat entgegenzuwirken, besteht in der Ausbildung eines kooperativen Parlamentarismus. Bundestag und Landtage haben denn auch gewisse Mechanismen der Zusammenarbeit und Koordination auf parlamentarischer Ebene entwickelt<sup>24)</sup>. Als systemimmanente Strategie läge es freilich näher, die Parlamente stärker als bisher in das Verhandlungs- und Entscheidungsgeflecht der Exekutiven von Bund und Ländern einzubeziehen. Einige der in diesem Zusammenhang bemerkenswerten Ansätze werden im folgenden verdeutlicht.

Dabei geht es generell um zwei Bereiche: Einerseits muß Ziel der Bestrebungen sein, die inhaltliche Einflußnahme der Parlamente auf die Festlegung der politischen Ziele gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern bzw. der Länder untereinander zu verstärken. Als Mittel hierfür kommen frühzeitige Informationen sowie rechtzeitige parlamentarische Befassung (Debatte, Stellungnahme in Beschlußform) in Betracht. Andererseits ist die Wahrnehmung parlamentarischer Kontrolle zu gewährleisten. Als Voraussetzung hierfür ist die kontinuierliche Unterrichtung über laufende Planungen und über die Ergebnisse der gemeinsamen Aufgabenerfüll-

<sup>21)</sup> Zu den Beschlüssen und Absprachen von Koordinierungsgremien der Exekutive vgl. Thomas Knoke, Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz. Formen und Grenzen von Beziehungen der Länder untereinander, Hamburg 1966; Martin Hirschmüller, Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse, Jur. Diss. Tübingen 1967; Michael Hofmann, Die Bundesrepublik Deutschland — ein gouvernementaler Bundesstaat? Überlegungen am Beispiel der Neuordnung der gymnasialen Oberstufe in Rheinland-Pfalz, Jur. Diss. Mainz 1980.

<sup>22)</sup> So im Ergebnis auch Liesegang/Plöger, a. a. O., S. 228 ff.; Marnitz, a. a. O., S. 138 ff.; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, a. a. O., S. 117 ff., 133 f., 290 ff.; Goroncy, a. a. O., S. 61 ff.; Soell, Sind die Gemeinschaftsaufgaben, a. a. O., S. 419 ff.; Frowein, a. a. O., S. 24 ff.; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I. München 1977, S. 597; Scharpf u. a., Politikverflechtung, a. a. O., S. 232 f.; Lehmbuch, Parteienwettbewerb, a. a. O., S. 91, 112 f.; Lehner, a. a. O., S. 6, 8; Hartmut Klatt, Die Länderparlamente müssen sich wehren. Möglichkeiten und Ansätze einer Reform des Länderparlamentarismus, in: Der Bürger im Staat, H. 1/1979, S. 20 ff. (21); Walter Leisner, Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus. Vertikale gegen horizontale Gewaltenteilung, in: DVV 1968, S. 389 ff.

<sup>24)</sup> Zu diesen Mechanismen gehört die Landtagspräsidenten-Konferenz, die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft, das Experiment Norddeutscher Parlamentsrat sowie die Fraktionsvorsitzenden-Konferenzen. Vgl. dazu Klatt, a. a. O., S. 23 ff. Die Problematik kann hier aus Raumgründen nicht vertieft werden.

lung anzusehen. Nur auf dieser Grundlage ist eine parlamentarische Erfolgskontrolle möglich, wobei die verschiedenen Kontrollmittel, die Bundestag und Landtagen zur Verfügung stehen, gezielt und rationell eingesetzt werden müssen.

### Gemeinschaftsaufgaben

Für Lösungsansätze einer Parlamentsbeteiligung bei den Gemeinschaftsaufgaben bieten sich drei Stadien (Vorphase, Rahmenplanung, Haushaltsgesetzgebung) an. Dabei ist das Schwergewicht auf Lösungsmöglichkeiten in der ersten Phase zu legen. Die Vorplanung ist als entscheidender Ansatzpunkt der Parlamentsbeteiligung anzusehen, da in diesem frühen Stadium bereits die wesentlichen Vorentscheidungen über Zielbestimmung, über Auswahl der Art und Zahl von Maßnahmen bzw. Vorhaben sowie über Mittelzuweisung für bestimmte Förderprogramme getroffen werden. In dieser Phase können die Parlamentsmitglieder noch inhaltlich mitwirken und Einfluß nehmen. Der Prozeß der Planungsvorbereitung im exekutiven Bereich wird so an die Parlamente rückgekoppelt.

Um eine angemessene Beteiligung der Parlamente an der Planung zu den Gemeinschaftsaufgaben sicherzustellen, bedarf es eines besonderen Verfahrens. Die konkrete Ausgestaltung könnte in der Form eines Parlamentarischen Beirates für die Gemeinschaftsaufgaben bei den Landtagen erfolgen<sup>25</sup>). Dieses Gremium hätte die Landesregierungen bei der Erstellung der Rahmenpläne zu beraten, Kritik und Anregungen zu geben, den Entwurf eigener Vorschläge zu unterbreiten sowie Stellungnahmen in Rückkoppelung zur Willensbildung in Parlamentsausschüssen sowie im Plenum abzugeben. Dieser Parlamentarische Beirat würde als Bindeglied zwischen dem parlamentarischen Bereich und dem exekutiven Bereich in Sachen der Vorplanung zu den Gemeinschaftsaufgaben fungieren. Die Regierung hätte über die Planungsarbeiten zu informieren, ihre Vorstellungen zu erläutern sowie Ziele und Maßnahmenkataloge darzustellen.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Form der Parlamentsbeteiligung könnten sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ergeben. Der Einwand

<sup>25</sup>) In diesem Sinne Marnitz, a. a. O., S. 154f.; Müller-Volbeh, a. a. O., S. 197.

einer Vermischung der Tätigkeiten und Funktionsbereiche von Exekutive und Legislative ist jedoch nicht überzeugend. In dem Parlamentarischen Beirat erfolgt keine Mitentscheidung der Abgeordneten über die Vorplanung zu den Gemeinschaftsaufgaben und über die Entwürfe der Anmeldungen, sondern es wird eine parlamentarische Mitwirkung im Wege der Information und Konsultation angestrebt. Die Entscheidungen werden weiterhin von der jeweiligen Regierung getroffen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine solche Form der Parlamentsbeteiligung mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz zu vereinbaren<sup>26</sup>). Auf weitere Mitwirkungsmöglichkeiten kann aus Raumgründen nicht eingegangen werden.

### Staatsverträge und Verwaltungsabkommen

Das Vertragsrecht ist ein zentrales Element bundesstaatlicher Kooperation und Koordination. Die öffentlich-rechtlichen Verträge zwischen den bundesstaatlichen Partnern Bund und/oder Länder stellen eine rechtsverbindliche Grundlage des föderalistischen Zusammenwirkens dar. Reformmaßnahmen müssen darauf gerichtet sein, dem Bundestag und/oder den betroffenen Landtagen Einfluß auf die inhaltliche Ausgestaltung von Staatsverträgen zu verschaffen, um sie aus der Zwangslage einer parlamentarischen Zustimmung ohne die Alternative inhaltlicher Einflußnahme bzw. einer Vertragsablehnung herauszubringen<sup>27</sup>).

Seit Beginn der siebziger Jahre waren die Parlamente bestrebt, beim Abschluß innerbundesstaatlicher Vereinbarungen im Vorweg beteiligt zu werden. Diese Bemühungen konkretisierten sich in den Empfehlungen der Landtagspräsidenten-Konferenz zur parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen aus dem Jahre 1976<sup>28</sup>). Damit wurde die erste Bresche in die

<sup>26</sup>) BVerfGE 1, 372ff. (375f., 379f., 394f.) bejaht die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Parlamentarischen Beirates für handelspolitische Fragen.

<sup>27</sup>) Aus politischen Gründen, aber ohne rechtliche Verpflichtung, informieren die Regierungen mitunter die Parlamente über Beginn, Verlauf und Ergebnisse von Vertragsverhandlungen.

<sup>28</sup>) Empfehlungen der Landtagspräsidenten-Konferenz zur parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, Text in Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 8/145.

Phalanx von Landesregierungen geschlagen, die innerbundesstaatliche Vertragskooperation bis zu diesem Zeitpunkt als das sicherste Mittel ansehen konnten, über Gesetzgebungsmaterien und Verwaltungsgegenstände ohne jede inhaltliche Mitsprache der Volksvertretungen zu entscheiden. In einer Reihe von Landeshaushaltsordnungen ist demgemäß bei haushaltswirksamen und politisch bedeutsamen Staatsverträgen vorgesehen, daß die Regierung den Landtag rechtzeitig zu unterrichten hat<sup>29)</sup>. Eine ähnliche Regelung ist in einigen Ländern in der Form von Vereinbarungen zwischen dem Landtagspräsidenten und dem Regierungschef getroffen worden<sup>30)</sup>. Diese Ergebnisse haben sich jedoch bislang als unzureichend erwiesen. Die Unterrichtung des Landtages ist auf eine kleine Zahl von Vereinbarungen (Haushaltswirksamkeit sowie politische Bedeutsamkeit als Kriterien für die Unterrichtungspflicht der Regierung) beschränkt. Der jeweiligen Landesregierung bleibt es überlassen, das Verfahren zu bestimmen, wie und in welchem Umfang das Parlament eingeschaltet wird. Notwendig ist jedoch eine Regelung, die Bundestag und/oder Landtage generell am Zustandekommen innerbundesstaatlicher Vereinbarungen beteiligt<sup>31)</sup>. Dabei ist das Parlament bereits von bevorstehenden Verhandlungen über Staatsverträge (und über Verwaltungsabkommen von erheblicher politischer Bedeutung) zu unterrichten. Diese Information sollte die Grundzüge des angestrebten Vertrages umfassen und so rechtzeitig erfolgen, daß das Parlament sich damit befassen und gegenüber der Regierung Stellung nehmen kann. Treten im Laufe der Vertragsverhandlungen wesentliche Veränderungen ein, so hat die Regierung dem Parlament dies mitzuteilen, indem sie über die wesentlichen

Punkte berichtet, in denen von den geplanten Grundzügen abgewichen werden soll. Vor der Unterzeichnung des Staatsvertrages bzw. eines Verwaltungsabkommens, womit der Text rechtsverbindlich festgelegt wird, sollte der Landtag rechtzeitig über den Vertragsentwurf informiert werden, und so Gelegenheit erhalten, eine abschließende Stellungnahme in Form eines Ausschußberichts oder eines schlichten Parlamentsbeschlusses abzugeben.

### Beschlüsse und Absprachen der Exekutiven

Neben den Gemeinschaftsaufgaben und der innerbundesstaatlichen Zusammenarbeit in Vertragsform existiert eine Vielzahl von Gremien, die im Bund-Länder-Verhältnis ebenso wie im Zwischenländer-Bereich Aufgaben der Kooperation und Koordination wahrnehmen. Die Vereinbarungspraxis der Exekutiven bildet eine „graue Zone“, die sich sowohl parlamentarischer Einflußnahme als auch der Kontrolle durch die Volksvertretungen weitestgehend entzieht.

Bei der notwendigen Einschaltung der Parlamente in die Vereinbarungspraxis auf exekutiver Ebene ergibt sich eine doppelte Zielsetzung. Zum einen ist eine frühzeitige Information der Parlamente über Anlaß und Themen sowie Inhalt und Ergebnisse von Ministerpräsidenten-Konferenzen sowie Fachministerkonferenzen notwendig. Damit soll gewährleistet werden, daß Bundestag und Landtage über die traditionellen Kontrollinstrumente (Frage- und Untersuchungsrechte) hinaus weitere Informationen erhalten, um im erforderlichen Ausmaß inhaltlich auf die Politik der jeweiligen Regierung Einfluß nehmen zu können. Einer politischen Präjudizierung der Parlamente durch die kooperierenden Exekutiven kann damit zumindest einigermaßen vorgebeugt werden. Die Vorstellungen der Landtage hinsichtlich einer rechtzeitigen Information, besonders über die Tagesordnungen und die Protokolle von Ministerkonferenzen, haben sich erstmals in den Empfehlungen der Landtagspräsidenten-Konferenz zur Unterrichtung der Länderparlamente über die Beratungen der Fachministerkonferenzen von 1979 konkretisiert<sup>32)</sup>. Die Bemühungen in einzelnen Landtagen, diese Empfehlungen umzusetzen, haben

<sup>29)</sup> Vgl. z. B. § 10 Abs. 4 LHO von Baden-Württemberg; danach ist dem Landtag vor der Unterzeichnung rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, soweit Staatsverträge oder sonstige Vereinbarungen mit dem Bund oder einem Land erhebliche haushaltsmäßige Auswirkungen haben.

<sup>30)</sup> Vgl. Schriftwechsel zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Landtagspräsidenten von Rheinland-Pfalz, Text in Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 8/2266; für Baden-Württemberg vgl. Anlage 2 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg, in: Handbuch des Landtags von Baden-Württemberg, 8. Wahlperiode 1980—1984, S. 161.

<sup>31)</sup> Vgl. dazu Paul Georg Schneider, a. a. O., S. 199 ff., der eine präventive Beteiligung der Landtage beim Abschluß innerbundesstaatlicher rechtlicher Vereinbarungen für verfassungsrechtlich zulässig und für verfassungspolitisch geboten hält.

<sup>32)</sup> Entschließung der Landtagspräsidentenkonferenz, Text in Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 9/88.

in unterschiedlichem Ausmaß Erfolg gehabt<sup>33)</sup>.

Zum anderen bietet die Information der Parlamente über die Formen und Inhalte der Vereinbarungspraxis auf exekutiver Ebene die Möglichkeit zu parlamentarischer Kontrolle. Diese bezieht sich auf Umfang, Ausmaß und allgemeine Tätigkeit der Koordinierungsgremien ebenso wie auf die Mitwirkung der einzelnen Regierungen in den Ausschüssen der Bund-Länder- und Zwischenländer-Zusammenarbeit. Die Reichweite der diesbezüglichen parlamentarischen Einwirkung und Kontrolle dürfte freilich begrenzt sein. Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit, die Zahl der Koordinierungsgremien sowie den Umfang der Vereinbarungspraxis auf exekutiver Ebene über das Haushaltsrecht einzuschränken<sup>34)</sup>. Die Restriktionen für die Parlamente in diesem Bereich liegen zunächst im generellen Widerstreben der Regierungen, auf ihre Vorrangstellung in der Bund-Länder- sowie in der Zwischenländer-Zusammenarbeit zu verzichten oder diese mit dem Parlament zu teilen. Zudem muß das Eigengewicht der Kooperationsbürokratie berücksichtigt werden, deren Interessen eher auf eine Ausweitung als auf eine Reduzierung des Umfangs der Zusammenarbeit auf den verschiedenen staatlichen Ebenen gerichtet sind<sup>35)</sup>.

### Bundesrats-Angelegenheiten

Einen wichtigen Bereich, in dem die Landtage Gestaltungsrechte in Form begleitender Kontrolltätigkeit gegenüber den Regierungen geltend machen könnten, stellen die Bundesrats-Angelegenheiten dar<sup>36)</sup>. Das parlamentarische Kontrollrecht hinsichtlich der Stimmabgabe

einer Landesregierung im Bundesrat ist in seinem Umfang strittig. Die herrschende Meinung im Staatsrecht ebenso wie die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages beharren das Befassungsrecht der Landtage mit Angelegenheiten des Bundesrates. Nach der geltenden Verfassungsrechtslage sind verbindliche Weisungen der Volksvertretung an die Landesregierung zur Stimmabgabe im Bundesrat unzulässig. Gegen unverbindliche Empfehlungen bestehen jedoch keine Bedenken. Ohne Zweifel erstreckt sich die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem jeweiligen Landtag auch auf ihr Abstimmungsverhalten in der Ländervertretung<sup>37)</sup>. Die Möglichkeit sollte genutzt werden, auf die Willensbildung und die gesamtstaatlichen Entscheidungen der Landesregierungen verstärkt Einfluß zu nehmen, indem die Landtage vor der Abstimmung im Bundesrat, nicht erst nach der Entscheidung, in Form von Entschließungen, ohne rechtlich bindende Wirkung, ihren politischen Willen äußern. Denn diese parlamentarische Einflußnahme auf die Mitwirkung des Landes im Bundesrat zöge keine nur unverbindliche Debatte über Bundesprobleme in den Landtagen nach sich, sondern wäre echte parlamentarische Mitentscheidung, die gegebenenfalls auch mit politischen Konsequenzen gegenüber der Exekutive verbunden sein könnte.

Voraussetzung dafür, daß sich die Landtage intensiv mit den wesentlichen Bundesratsangelegenheiten befassen und den Landesregierungen Empfehlungen zum Abstimmungsverhalten geben könnten, wäre eine kontinuierliche und vorhergehende Unterrichtung der Volksvertretung über die in der Ländervertretung anstehenden Themen und über die Haltung der Regierung zu den wichtigsten Entscheidungen. Genau an diesem Punkt setzen freilich auch die Bedenken gegen ein solches Verfahren ein. Diese Argumente erweisen sich jedoch insgesamt als nicht durchschlagend. Die Praktikabilität der bisherigen Prozedur und die kurzen Fristen im Gesetzgebungsgang auf Bundesebene für die Ländervertretung kann man letztlich nicht ins Feld führen, da Verfahren geändert werden können.

<sup>33)</sup> Für Rheinland-Pfalz vgl. Schreiben des Ministerpräsidenten an den Landtagspräsidenten, Text in Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 9/946; für Baden-Württemberg siehe Anlage 2 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg, in: Handbuch des Landtags von Baden-Württemberg, 8. Wahlperiode 1980—1984, S. 161.

<sup>34)</sup> Hofmann, a. a. O., S. 116, bezeichnet insofern zu Recht die Verweigerung von Haushaltsmitteln bei überflüssigen Gremien als rein theoretische Möglichkeit.

<sup>35)</sup> Z. B. wurde in Hamburg in einer umfangreichen Studie als Ergebnis einer Durchforstung der „grauen Zone“ vorgeschlagen, die Vielzahl der Koordinationsmechanismen um ganze ein oder zwei Beamtengremien zu verringern.

<sup>36)</sup> Vgl. Otger Kratzsch, Verfassungsrechtliche Probleme einer Mitwirkung der Landesparlamente an

Bundesratsangelegenheiten, in: DOV 1975, S. 109 ff.; Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages, Schlußbericht, in: Zur Sache 3/76, S. 214 ff.

<sup>37)</sup> BVerfGE 8, 104 ff. (120 f.)

## V. Perspektiven des demokratischen Bundesstaates

Trotz der aufgezeigten Möglichkeiten, eine stärkere Einbeziehung der Parlamente in das System des kooperativen Föderalismus zu erreichen, erweist sich dieser Weg letztlich als wenig realistisch. Dies liegt nicht an den kontroversen Auffassungen über die verfassungsrechtlichen Grenzen der parlamentarischen Zuständigkeiten im Bereich der Bund-Länder- sowie der Zwischenländer-Kooperation. Stärker wiegt schon das Argument, daß bestehende Rechte und Befugnisse von den Parlamenten auch wahrgenommen werden müssen, sollen politische Entscheidungen im Verbundsystem zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern stärker demokratisch legitimiert werden. Gleichwohl wäre die Beteiligung der Parlamente lediglich ein Ausweg, der ein — wenn auch schwerwiegendes — Defizit beseitigen würde. Dabei kann der Einwand dahinstehen, ob die ohnehin im Entscheidungssystem der Exekutiven komplizierten Abstimmungsprozesse durch Einschaltung der Parlamente nicht erschwert würden. Entscheidend ist dagegen, daß bei Einschaltung der Parlamente der kooperative Föderalismus als Planungs- und Entscheidungssystem in der derzeitigen Ausgestaltung lediglich modifiziert und das heißt im Endeffekt stabilisiert würde<sup>38)</sup>. In jedem Fall dürfte damit die Notwendigkeit zu einer grundlegenden Reform des Systems geringer werden, denn der politische Druck in den Parlamenten entfele. Als Fazit ist demnach festzuhalten, daß es nicht in erster Linie auf eine stärkere Parlamentarisierung der Politikverflechtung durch Beteiligung der Volksvertretungen ankommt, so notwendig einzelne Schritte in dieser Richtung auch sein mögen. Im Vordergrund sollte vielmehr eine strukturelle Reform des kooperativen Föderalismus stehen. An Versuchen in dieser Richtung hat es jedenfalls nicht gefehlt. Schon bald nach der Finanzreform von 1969 war nämlich Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen laut geworden. Dabei überschritten sich Einwände der

traditionellen Föderalisten, denen die Veränderungen zu weit gingen, mit kritischen Stellungnahmen, die eine Weiterführung der Bundesstaatsreform befürworteten. Eine „Reform der Reform“ des Verflechtungssystems wurde von allen Seiten gefordert<sup>39)</sup>. Die Finanzreform betrachtete man auch von seiten der Bundesregierung und der Fraktionen der Großen Koalition nicht als Abschluß der bundesstaatlichen Entwicklung, sondern verstand sie als Auftrag zum Ausbau des föderativen Systems<sup>40)</sup>. Allerdings sollte diese Weiterentwicklung in den größeren Rahmen einer Diskussion über die Verfassungsreform mit dem Ziel einer Gesamtkonzeption gestellt werden<sup>41)</sup>.

### Modellentwürfe für eine Bundesstaatsreform

#### *Neugliederung des Bundesgebietes*

Die einfachste Alternative zum Verflechtungssystem im staatlichen Bereich wäre eine Revision der bestehenden Ländergrenzen<sup>42)</sup>. Eine Gebietsreform müßte die Zahl der Bundesländer verringern und unter Beachtung bestimmter Verdichtungsräume und Ballungsgebiete nach Finanz- und Wirtschaftskraft ausgewogene Einheiten schaffen. Die Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes (sog. Ernst-Kommission) hat 1973 empfohlen, das Bundesgebiet (ohne Berlin) gemäß Art. 29 GG a. F. in fünf oder sechs Länder zu gliedern. Sie legte hierzu vier Lösungsalternativen vor. Bei der Diskussion der Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes zeigte sich jedoch das Beharrungsvermögen der bestehenden politischen

<sup>39)</sup> Gerhard Lehbruch, Verfassungspolitische Alternativen der Politikverflechtung. Bemerkungen zur Strategie der Verfassungsreform, in: ZParl. H: 4/1977, S. 461 ff. (463); vgl. allgemein zu den Reformfragen: von Beyme, a. a. O., S. 204 ff.

<sup>40)</sup> Antwort des Bundesinnenministers (BT-Drs. V/4002 vom 20. 3. 1969) auf eine Große Anfrage von CDU/CSU-Abgeordneten (BT-Drs. V/3099 — neu vom 27. 6. 1968) zur Weiterentwicklung des föderativen Systems.

<sup>41)</sup> Sten.Ber. BT vom 28. 10. 1969, S. 25.

<sup>42)</sup> Vgl. dazu zusammenfassend Reinhard Timmer, Neugliederung des Bundesgebietes und künftige Entwicklung des föderativen Systems, S. 463—500 (m. w. N.), in: Raumplanung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst, hrsg. von H. Westermann u. a., München 1980.

<sup>38)</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaats, S. 182 ff. (186), in: Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer, hrsg. von J. Jekewitz u. a., Opladen 1980, qualifiziert alle Versuche, der Entmachtung der Parlamente entgegenzuwirken, als untauglich, die „über Kosmetik“ nicht hinaus kämen.



Einheiten. Kein Bundesland war bereit, seine Existenz zugunsten der angekündigten Reform der Ländergrenzen aufzugeben oder auch nur ernsthaft in Frage stellen zu lassen. Die Hoffnung, der noch immer unerfüllte Verfassungsauftrag in Art. 29 GG a. F. sowie noch ausstehende Volksbegehren in einigen Teilen des Bundesgebietes würden politischen Druck zur Realisierung des Neugliederungskonzepts erzeugen, zerschlug sich. Die Koalition der Interessenten, die am status quo festhielt, erwies sich als unüberwindlich. Als vorläufiger Ausweg blieb die Verständigung der Parteien im Bundestag sowie der Länder im Bundesrat auf eine Änderung des Grundgesetzes: Der Verfassungsauftrag in Art. 29 GG zur Neugliederung des Bundesgebietes wurde in eine bloße Kann-Bestimmung umgewandelt, die territoriale Bundesstaatsreform damit wohl endgültig zu den Akten gelegt.

### *Institutionelle und funktionale Änderungen*

Institutioneller Kern des vom Grundgesetz vorgezeichneten bundesstaatlichen Rahmens ist der Bundesrat, über den die Landesregierungen an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Infolgedessen ist eine funktionale Bundesstaatsreform, die Zusammensetzung und Aufgaben des Bundesrates betrifft, immer wieder diskutiert worden<sup>43)</sup>. Eine unmittelbare demokratische Legitimation der Ländervertretung ließe sich in zweifacher Weise herstellen: Einerseits durch ein Senatsmodell (zweite Kammer mit unmittelbar vom Volk in den Ländern gewählten Mitgliedern), zum anderen durch eine Parlamentarisierung des Bundesrates (Zusammensetzung aus Abgeordneten der Landtage). Für die Parlamente der Länder von Bedeutung wäre allenfalls die zweite Zielvorstellung. Die Beteiligung der Landtage an politischen Entscheidungen auf Bundesebene würde dadurch zwar garantiert. Aber die Konstruktion würde doch voraussetzen, daß die Abgeordneten eines Landes nicht zur einheitlichen Stimmabgabe verpflichtet wären, und sie wirft u. a. das

Problem auf, ob die Vertreter der Landtage im dann parlamentarisierten Bundesrat ein freies Mandat innehätten oder aber politisch gebunden wären.

Bis in die jüngste Zeit halten die Auseinandersetzungen um die Zuständigkeiten der Ländervertretung (Umfang der Mitwirkungsrechte bei der Bundesgesetzgebung) an. Die Grenze zwischen zustimmungsbedürftigen Gesetzen und einem nur aufschiebenden Veto des Bundesrates ist im Grundgesetz nicht eindeutig markiert. Dies hat zu der Forderung geführt, entweder eine Liste aller zustimmungsbedürftigen Gesetze ins Grundgesetz einzufügen, oder aber die Zustimmungspflichtigkeit auf die gesamte Bundesgesetzgebung auszuweiten<sup>44)</sup>. Ein absolutes Veto der Ländervertretung bei allen Bundesgesetzen würde den Bundesrat zum gleichberechtigten Partner des Bundestages im Gesetzgebungsverfahren aufwerten und damit die Position der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung schwächen. Auch die Landtage könnten keine zusätzlichen Mitwirkungsrechte geltend machen, da im Bundesrat nach wie vor die Landesregierungen vertretungs- und handlungsberechtigt wären. Andere Vorstellungen sehen eine Ausweitung der Funktionen des Bundesrates im Hinblick auf die Selbstkoordinierung der Länder vor<sup>45)</sup>.

### *Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten*

Nach dem System des Grundgesetzes erfolgt die Aufteilung der Zuständigkeiten nur in einzelnen Fällen nach Aufgabenbereichen; in den meisten Fällen wird dagegen nach Funktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Finanzierung) zwischen Bund und Ländern differenziert. Bezieht man die Gewichtsverlagerung von den Ländern auf den Bund im Bereich der Gesetzgebung in die Betrachtung ein, wird deutlich, welcher Stellenwert einer Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Bund-Länder-Verhältnis zukommt. Seit 1976 ist die

<sup>43)</sup> Heinz Laufer, Der Bundesrat. Untersuchung über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme. Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1972; Hans-Jürgen Schmidt, Zum Verhältnis von Bundesrat und Landesparlament. Modelle organisatorischer Reform, in: DOV 1973, S. 469—476; Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages, Schlußbericht, in: Zur Sache 3/76, S. 202 ff.

<sup>44)</sup> Laufer, Das föderative System, S. 192; Franz Heubl, Föderalismus in der praktischen Bewährung, S. 67 ff. (78), in: Föderalismus. Bauprinzip einer einheitlichen Grundordnung in Europa, hrsg. von K. Assmann und Th. Goppel, München usw. 1978.

<sup>45)</sup> Zur Institutionalisierung eines Länderrates vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Meinhard Ade, Der Länderrat. Zur Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit einer verfaßten Ländergemeinschaft, Jur. Diss. Freiburg 1976.

Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen in Richtung Bund zum Stehen gekommen. Der Versuch, auf der Grundlage eines „Mängelberichts“ der Bundesregierung zum föderativen Bildungssystem dem Bund zusätzliche gesetzgeberische Befugnisse im Bildungswesen zu übertragen (Bildungspflicht; Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen; berufliche Bildung), ist gescheitert<sup>46)</sup>. In Politik und Wissenschaft angestellte Überlegungen, die verfassungsrechtlichen Regelungen im Gesetzgebungsbereich zugunsten der Länder zu verändern, sind bisher nicht von Erfolg gekrönt gewesen. Dabei kann von zwei Modellen ausgegangen werden:

— Abgrenzung nach Sach-(Aufgaben-)gebieten. Im Interesse der Länder würde dieses Modell eine Rückübertragung bestimmter Gesetzgebungsmaterien in die ausschließliche Kompetenz der Länder bedeuten. Entsprechende Kataloge sind z. B. im Bayerischen Landtag vorgelegt worden<sup>47)</sup>.

— Abgrenzung nach Regelungsintensität. Dem Bund wird die Rahmenkompetenz zugestanden, die von den Landesgesetzgebern in eigener Zuständigkeit ausgefüllt werden kann (Modell der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages), oder Rechtsfigur einer subsidiären Bundeskompetenz (Bundesgesetzgebung kann durch die Länder verändert oder für nicht anwendbar erklärt werden<sup>48)</sup>).

Unabhängig davon zeichnet sich eine Entwicklung ab, die die Stellung der Parlamente des Bundes und der Länder im Verhältnis zur Exekutive stärkt, indem grundrechtsrelevante Bereiche und Aufgaben für den Gesetzgeber erschlossen werden, die bisher von der Regierung und/oder der Verwaltung geregelt wurden. Als Beispiele können hier der Strafvollzug oder das Schulwesen genannt werden. Zu

<sup>46)</sup> Zum Strukturbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 8/1551) vgl. Ingo Richter, Alternativen zur Kompetenzverschiebung im Bildungsföderalismus, in: *DOV* 1979, S. 185 ff.

<sup>47)</sup> Bayerischer Landtag, Sten. Ber. vom 25. 5. 1977, S. 4325 (Staatsminister Heubl), und vom 21. 2. 1979, S. 433 ff. (Ministerpräsident Strauß); Heubl, *Föderalismus in der praktischen Bewährung*, a. a. O., S. 77 f.

<sup>48)</sup> Enquete-Kommission Verfassungsreform, *Schlußbericht*, in: *Zur Sache* 2/77, S. 61 ff. Gunter Kisker, *Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung*, in: *Der Staat* 1975, S. 169 ff. (175 ff.); Heubl, *Föderalismus in der praktischen Bewährung*, a. a. O., S. 77.

dieser Entwicklung hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zum Parlamentsvorbehalt, wonach alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen sind, beigetragen<sup>49)</sup>. Die Gefahr der Verrechtlichung und Übernormierung kann dabei nicht verkannt werden, wenn die Parlamente den neugewonnenen Spielraum nicht mit Augenmaß nutzen.

### *Abgrenzung der Aufgaben und Finanzbeziehungen*

Der Ansatz der Enquete-Kommission Verfassungsreform zur Abgrenzung der Aufgaben und Finanzmittel zwischen Bund und Ländern geht dahin, eine Reform sei nur in der Verbesserung des bestehenden Verflechtungssystems zu suchen, nicht aber in einer Rückkehr zur Entflechtung<sup>50)</sup>. Aus Gründen gesamtstaatlicher Verantwortung wurden die gemeinsame Rahmenplanung und die Mitfinanzierung des Bundes für unentbehrlich gehalten.

Die gemeinsam zu planenden Aufgabenbereiche sind durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz festzulegen. Anstelle des bisher verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Systems der Rahmenplanung bei den Gemeinschaftsaufgaben soll eine Rahmenplanung neuer Art treten mit einer Generalklausel, die für alle bundesweit bedeutsamen Aufgaben gilt. Da in Art. 28a (neu) jedoch nur eine verfassungsrechtliche Ermächtigung fixiert wird, wäre sowohl eine Erweiterung der gemeinsam zu planenden Aufgaben über die bisherigen Bereiche hinaus als auch eine Mitfinanzierung des Bundes bei bestimmten Investitionsvorhaben der Länder und Gemeinden ohne gemeinsame

<sup>49)</sup> Vgl. dazu die höchstrichterliche Rechtsprechung BVerfGE 33, 125 (158 ff.); 41, 251 (259 ff.); 45, 400 (417 ff.); 47, 46 (78 ff.); Peter C. Mayer-Tasch/Wolff Dieter Kohler, *Tendenzen und Folgen der Rechtsprechung zum Gesetzesvorbehalt*, in: *ZParl. H.* 4, 1980, S. 530—537.

<sup>50)</sup> Neben der Literatur zur Arbeit der Enquete-Kommission Verfassungsreform vgl. Frido Wager, *Gemeinsame Rahmenplanung*, a. a. O., S. 587—592; Rudolf W. Schmitt, *Vorschläge der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ zur Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung*, in: *BayVBl* 1977, S. 385—392; ders., *Vorschläge der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ zur Finanzverfassung*, in: *BayVBl* 1977, S. 421—429; Wolfgang Zeh, *Planung und Finanzverfassung in kooperativen Föderalismus*, S. 32 ff., in: *Neue Herausforderungen an Politik und Verfassung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 28/77 vom 16. 7. 1977.

Rahmenplanung möglich. Die Mischfinanzierung der in Art. 91 a und b sowie in Art. 104 a Abs. 4 GG genannten Aufgaben soll mit Ausnahme der Bildungsplanung beibehalten werden. Allerdings werden die Kompetenzen des Bundes zur Mitfinanzierung bestimmter Investitionsvorhaben der Länder in ein einheitliches System von Finanzbeiträgen integriert. Der Bund übernimmt dabei grundsätzlich 50 Prozent der Kosten. Die Verteilung des Steueraufkommens und der Finanzausgleich sollen nicht verändert werden, da die Enquete-Kommission es für unmöglich hielt, zu garantieren, daß die zur Verfügung stehenden Finanzmittel und die Bund, Länder und Gemeinden gestellten Aufgaben vollkommen in Übereinstimmung gebracht werden könnten. Neben der Kritik in Einzelpunkten lautet deshalb der Hauptvorwurf an die Adresse der Enquete-Kommission, die negativen Auswirkungen des kooperativen Föderalismus sehr wohl gesehen, aber die notwendige Schlußfolgerung, nämlich die vertikale Politikverflechtung abzubauen, nicht gezogen zu haben.

In diametralem Gegensatz zum Vorschlag der Enquete-Kommission steht das Modell einer klaren Aufteilung der Kompetenzen und einer weitestgehenden Rückübertragung der gemeinsamen Aufgaben auf die Länder. Die Forderung nach einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen des Bundes, und damit nach einer grundlegenden Revision der Bundesstaatsreform von 1967/69, ist von verschiedenen Seiten in Wissenschaft und Politik erhoben worden<sup>51)</sup>. Die Befürworter des Trennungsmodells machen geltend, daß neben der Rückgabe der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfekompetenzen an die Länder die bisher dafür eingesetzten Bundesmittel über den vertikalen Finanzausgleich für eine entsprechende Erhöhung der originären Finanzausstattung der Länder verwendet werden müßten. Ihr Leitziel ist die volle Finanzautonomie der verschiedenen Aufgabenträger und damit die Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit der Länder. Daneben werden grö-

ßere Sachgerechtigkeit und Schnelligkeit bei der Aufgabenerfüllung erhofft. Für die Parlamente, besonders der Länder, würde die Beseitigung der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen bedeuten, wieder in die alten Rechte der (Mit)Entscheidung und politischen Kontrolle eingesetzt zu werden. Der entscheidende Einwand geht dahin, daß eine konsequente Trennung der Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern in der Theorie wohl möglich, in der Praxis dagegen kaum zu verwirklichen ist. Den status quo ante wieder herzustellen, würde mehr erfordern als die Rückübertragung der Gemeinschaftsaufgaben und die Neuverteilung des Steueraufkommens.

Faßt man die Bemühungen um eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik zusammen, ergibt sich eine ziemlich negative Bilanz. Alle Anläufe und Vorstöße in dieser Richtung, die in den siebziger Jahren wissenschaftlich aufgezeigt oder politisch versucht wurden, verliefen im Sande oder scheiterten kläglich. Die „normative Kraft des Faktischen“ erwies sich gegenüber allen föderativ inspirierten Veränderungsintentionen als stärker. Einen Wandel erfuhr die bundesstaatliche Ordnung in diesem Zeitraum allenfalls dadurch, daß sich das Verbundsystem zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern weiter verfestigte. Der kooperative Föderalismus entwickelte sich zur Politikverflechtung mit deutlichen Tendenzen zur Überverflechtung. Diese ernüchternde Feststellung wirft erneut die Frage nach einer Alternative zum bestehenden System auf.

### **Konfliktlinien zwischen demokratisch-parlamentarischem und föderativem Verfassungsprinzip**

Maßstäbe für den Rahmen solcher Alternativlösungen lassen sich gewinnen, wenn man die verschiedenen Konfliktlinien analysiert, die zwischen dem demokratisch-parlamentarischen Verfassungsprinzip einerseits und dem Grundsatz der bundesstaatlichen Ordnung im Grundgesetz andererseits bestehen. Diese Spannungsverhältnisse lassen sich auf verschiedene Ursachen zurückführen, ihre Wirkungen gehen aber in die gleiche Richtung. Sie modifizieren das parlamentarische Regierungssystem in entscheidender Weise, genauer gesagt, sie schränken die Funktionsfä-

<sup>51)</sup> Sondervotum Barbarino in: Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Zur Sache 2/77, S. 154 ff.; Otto Barbarino, Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, S. 103—120, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 55, Berlin 1975; Heubl, Föderalismus in der praktischen Bewährung, a. a. O., S. 76 f.; Lothar Späth, Die Chancen der Vielfalt. Der Föderalismus als moderne Staatsform, Stuttgart 1979.

higkeit des Parlamentarismus in zentralen Punkten ein<sup>52</sup>).

Im parlamentarischen System repräsentativer Ausgestaltung ist das souveräne Volk an Gesetzgebung, Regierungsbildung und Verwaltungskontrolle nur mittelbar beteiligt, nämlich durch eine von der Aktivbürgerschaft auf Zeit gewählte Volksvertretung. Das demokratisch erteilte Mandat ermächtigt die Parlamentsmehrheit, in Aktionseinheit mit der parteipolitisch identischen Regierung, ihre Zielvorstellungen zu verwirklichen und das Regierungsprogramm politisch durchzusetzen. Im politischen System der Bundesrepublik wird die Entscheidungsgewalt der Parlamentsmehrheit durch die bundesstaatliche Ordnung, verkörpert im Verfassungsorgan des Bundesrates, modifiziert. Dies spielt bei gleichgerichteten parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat in der Regel keine Rolle. Institutionelle und parteipolitische Konflikte können sich aber sehr wohl bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in den beiden Verfassungsorganen ergeben. Seit 1969 hat die Bundestagsopposition im Bundesrat die Mehrheit und kann damit die Entscheidungen der Parlamentsmehrheit konterkarieren (bei Zustimmungsgesetzen) bzw. einschneidend verändern (bei Einspruchsgesetzen). Neben diesen Varianten ergibt sich aber auch die Chance des Mitregierens der Bundestagsopposition über den Bundesrat. Dies ist von den Oppositionsparteien im Bundestag, CDU und CSU, in den vergangenen Jahren bei fast allen wichtigen Gesetzgebungsvorhaben praktiziert worden. Die Ergebnisse der Aushandlungsprozesse zwischen den gesetzgebenden Körperschaften werden meist erst im Vermittlungsausschuß gefunden. Damit ergibt sich im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene letztlich die parteipolitische Konstellation einer Großen bzw. Allparteien-Koalition.

<sup>52</sup>) Vgl. zu dieser Fragestellung Böckenförde, a. a. O., S. 182 ff.; Werner Kaltefleiter, Die Bedeutung der föderativen Ordnung für das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 210—218, in: Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer, hrsg. von J. Jekewitz u. a., Opladen 1980; Wolfgang Zeh, Spätföderalismus: Vereinigungs- oder Differenzierungsföderalismus? Zur Arbeit der Enquete-Kommission an ihrem schwierigsten Objekt, in: ZParl 1977, S. 475 ff.; Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, a. a. O.; Wieland Hempel, Der demokratische Bundesstaat. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 96, Berlin 1969.

Im parlamentarischen Regierungssystem beraten und entscheiden die gesetzgebenden Körperschaften die wichtigen politischen Fragen. Ihnen steht die formale Entscheidungskompetenz zu. Ohne einen zustimmenden Beschluß des Bundestages kann kein Gesetz zustandekommen. Dies gilt auch für alle wichtigen politischen Entscheidungen, die auf Bundesebene zu treffen sind. Der kooperative Föderalismus als aktueller Ausgestaltung des bundesstaatlichen Systems in der Bundesrepublik hat zu einem Verhandlungs- und Entscheidungssystem der Exekutiven geführt. Dieses Verflechtungssystem führt, wie gesagt, zur inhaltlichen Ausschaltung der Parlamente, wobei die formalen Rechte der Budgetbewilligung (bei Gemeinschaftsaufgaben) bzw. der Zustimmung (bei Staatsverträgen) unberührt bleiben. Diese Ausschaltung beeinträchtigt nicht nur die Funktionen der Parlamente, sondern führt tendenziell zu einer Entparlamentarisierung des politischen Systems.

Das parlamentarische System besteht nicht um seiner selbst willen, sondern bildet den Rahmen für die in ihm wirkenden politischen Kräfte in Form der Parteien. Die Funktionsmechanismen im kooperativen Föderalismus bleiben nicht ohne Einfluß auf das Verhalten der Parteien. Nach Lehbruch<sup>53</sup>) wird der Parteienwettbewerb weitgehend durch die Politikverflechtung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen lahmgelegt. Die Konkurrenzdemokratie, die vom Wettbewerb der Parteien um die besten politischen und gesellschaftlichen Lösungen sowie von der Konfliktregelung durch das parlamentarische Mehrheitsprinzip lebt, wird zur Konkordanzdemokratie deformiert. Kaltefleiter<sup>54</sup>) sieht eine Beeinträchtigung des Wechselspiels zwischen Regierung und Opposition als bewegenden Elementen des Parlamentarismus durch die spezifischen Bedingungen der föderativen Ordnung. Das bundesstaatliche System wird überlagert von einer latenten großen Koalition, und damit wird das parlamentarische System in seiner Funktionsfähigkeit geschwächt<sup>55</sup>).

Als letzter Aspekt in diesem Zusammenhang ist auf das rechtsstaatlich-demokratische Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung hinzu-

<sup>53</sup>) Lehbruch, a. a. O., S. 158 ff., 170 ff.

<sup>54</sup>) Kaltefleiter, a. a. O., S. 217.

<sup>55</sup>) In diesem Sinne Sontheimer, a. a. O., S. 196 f.

weisen. Die Begründung und Rechtfertigung des modernen Föderalismus liegt unbestritten in der vertikalen Gewaltenteilung. Zur horizontalen Gewaltenteilung, d. h. der Trennung der Funktionen zwischen Legislative, Exekutive und Judikative, tritt in der bundesstaatlichen Ordnung die vertikale Gewaltenteilung zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen, also dem Gesamtstaat und verschiedenen Einzelstaaten, hinzu<sup>56</sup>). Durch Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben soll ein System der „Sicherungen und Gegengewichte“ geschaffen werden, das eine Machtbalance zwischen den einzelnen Gewalten auf gesamtstaatlicher bzw. einzelstaatlicher Ebene gewährleistet. Da Machtbegrenzung und -kontrolle als freiheitssicherndes Element verstanden werden, rechtfertigt sich der Bundesstaat aus dem demokratischen Prinzip der doppelten, d. h. der regionalen und funktionalen Gewaltenteilung. Im kooperativen Föderalismus wird aus wirtschaftsstruktur- und konjunkturpolitischen Gründen ebenso wie aus dem Gedanken einer Vereinheitlichung der rechtlichen Regelungen und der Verwaltungspraxis eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern angestrebt. Diese verfassungsrechtlich sanktionierte Praxis führt zu einer Verzahnung der Aufgaben und der Akteure. Die Verflechtung der Zuständigkeiten im gemeinsamen Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungsverbund hat jedoch nicht eine Machtbegrenzung und -kontrolle zur Folge, sondern im Gegenteil eine Vermischung und damit eine Kumulation staatlicher Macht. Das Verbundsystem der Exekutiven im Bund-Länder- und im Zwischenländer-Verhältnis steht damit im Widerspruch zur Legitimation des modernen Föderalismus als einer zusätzlichen Gewährleistung der Machtbegrenzung und Freiheitssicherung durch vertikale Gewaltenteilung.

Es wäre verfehlt, wollte man aus den aufgezeigten Konfliktlinien einen prinzipiellen Gegensatz zwischen parlamentarischem Regierungssystem und bundesstaatlicher Ordnung ableiten, etwa in dem Sinne, daß Parlamentarismus und Föderalismus miteinander unvereinbar seien<sup>57</sup>). Denn die Folge einer solchen

Unvereinbarkeitsannahme müßte sein, das bundesstaatliche Gestaltungsprinzip zugunsten des parlamentarischen Systems in einem dezentralisierten Einheitsstaat weitgehend einzuschränken oder gänzlich abzuschaffen. Eine derartige radikale Veränderung der bundesstaatlichen Ordnung ist angesichts Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich ohnehin nicht möglich, verfassungspolitisch aber auch nicht wünschenswert. Es geht vielmehr allein darum, die beiden Strukturprinzipien gegeneinander abzuwägen und sie unter veränderten Bedingungen neu zu gewichten<sup>58</sup>). Dabei wird den Funktionsbedingungen des parlamentarischen Systems im Rahmen der fortbestehenden bundesstaatlichen Struktur am ehesten Rechnung getragen, wenn das starre Verflechtungssystem zwischen den staatlichen Ebenen von Bund und Ländern in Richtung auf einen flexiblen Konkurrenzföderalismus reduziert wird.

### **Konkurrenzföderalismus als zukunftsorientiertes Gestaltungsprinzip**

Im bundesstaatlichen System können die beiden Gestaltungsmöglichkeiten des Miteinanders und des Gegeneinanders im Verhältnis von Gesamtstaat zu Einzelstaaten verwirklicht werden. Während in der Bismarck'schen Reichsverfassung und im Grundgesetz von 1949 eher die Elemente des dualistischen Föderalismus überwogen, besteht derzeit ein eindeutiges Übergewicht zugunsten des Miteinanders, der Aufgaben- und Ausgabenverschränkung. Die Kooperationsbeteiligten in Bund und Ländern vermitteln mitunter den Eindruck, geradezu unter einem verfassungsrechtlichen Zwang zur intensiven Zusammenarbeit auf allen Politikfeldern zu stehen. Föderalismus meint jedoch nicht Extrempositionen der einen oder der anderen oben genannten Form, sondern ist als eine Balance, ein Gleichgewicht zwischen Elementen der Kooperation und Koordination einerseits, der Konkurrenz und des Wettbewerbs andererseits zu verstehen. Geht man von diesem Grundverständnis aus, wird deutlich, daß der kooperative Föderalismus in der Bundesrepublik die zulässige

<sup>56</sup>) In diese Richtung gingen bereits die Vorstellungen der Bundesregierung Kiesinger/Brandt (BT-Drs. V/4002, S. 3, vom 20. 3. 1969), wonach die Struktur- und Funktionsprinzipien sowohl des parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems als auch des Bundesstaates den zwingenden Erfordernissen des Fortschritts offengehalten und angepaßt werden müssen.

<sup>56</sup>) Zum Gewaltenteilungsaspekt vgl. Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg/Karlsruhe 1980<sup>12</sup>, S. 92 ff (94).

<sup>57</sup>) Hesse, Grundzüge, a. a. O., S. 112 f.

Grenze der Zusammenarbeit zwischen den Exekutiven auf Bundes- und Länderebene überschritten hat<sup>59</sup>).

Die Ursachen des kooperativen Föderalismus, vor allem Kleinräumigkeit des Bundesgebietes, Herstellung bzw. Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse sowie gleiches Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen im Rahmen des Sozialstaatsgebotes, rechtfertigen die bedingungslose Fortschreibung des Verbundsystems mit Tendenzen zur Überverflechtung nicht. Jede föderative Ordnung als staatliches Organisationsprinzip hat politische und ökonomische Kosten zur Folge. Hierzu gehören u. a. langsame und schwierige Meinungsbildungs- und Willensbildungsprozesse, politisch-administrative Reibungsverluste und wirtschaftlich-finanzielle Effizienzeinbußen sowie Abweichungen vom Prinzip der einheitlichen Lebensverhältnisse bzw. Ungleichheiten im sozialstaatlichen Leistungsangebot.

Gegen diesen Mängelkatalog ist freilich einzuwenden, daß, wie bisher, allenfalls vom Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und sozialstaatlich bedingter Leistungen ausgegangen werden kann. Bundesweite Einheitlichkeit war und ist nicht herzustellen. Zudem ist zu bedenken, daß der Gesichtspunkt der Effizienz im Zusammenhang mit staatlicher Aufgabenerfüllung nicht nur politisch-administrative und wirtschaftlich-finanzielle Dimensionen beinhaltet. Eine bundesstaatliche Ordnung, die sich in größerem Maße als bisher wieder am Grundsatz der Dezentralisierung bei der Wahrnehmung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben orientiert, gewinnt an Effizienz im Sinne von größerer Steuerungsfähigkeit des politischen Systems und von mehr Konfliktverarbeitungskapazität<sup>60</sup>). Dieser Zuge-

winn an staatlicher Handlungsfähigkeit sollte gerade angesichts der Komplexität und Interdependenz der politischen und sozialen Probleme in modernen Industriegesellschaften nicht gering veranschlagt werden<sup>61</sup>). Neben dem Aspekt der Funktionsfähigkeit fällt aber vor allem das größere demokratische Potential des Konkurrenzföderalismus ins Gewicht. Werden Aufgaben aus dem Planungs- und Entscheidungsverbund zwischen Bund und Ländern bzw. aus der Selbstkoordination der Länder herausgenommen, verbessert sich die Stellung der Parlamente quantitativ und qualitativ.

Konkurrenzföderalismus im politischen System der Bundesrepublik läßt sich dahin gehend definieren, daß im Bund-Länder-Verhältnis sowie im Verhältnis der Länder untereinander grundsätzlich bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und der Lösung von Problemen Konkurrenz und Wettbewerb gelten. Dieser Grundsatz kann freilich nicht schrankenlos angewandt werden. Einerseits bleiben nämlich gewisse einheitliche Rahmenregelungen nach wie vor notwendig. Innerhalb dieser Grenzen zu tragbaren Kompromissen zu gelangen, fällt Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander mitunter sehr schwer. Konkurrenz und Wettbewerb dürfen zum anderen nicht dazu führen, daß unpopuläre Fragen (Standorte von Großprojekten; Entsorgung von Kernbrennstoffen; Asylantenaufnahme und -unterbringung) von gesamtstaatlicher Bedeutung zwischen den Beteiligten beliebig vertagt und verschleppt, letztlich also nicht rechtzeitig entschieden werden. Negative Koordination dieser Art müßte auf Dauer die gemeinsamen rechtlichen und politischen Grundlagen gefährden.

Konkurrenzföderalismus als Rahmen für die Beziehungen zwischen Bund und Ländern und im Zwischenländer-Verhältnis setzt keine verfassungsrechtlichen Änderungen voraus, sondern zielt auf eine restriktive Wahrnehmung der Rechte und Instrumente im bestehenden Kooperationssystem. Zu den Bestandteilen eines solchen verfassungspolitischen Konzepts,

<sup>59</sup>) Hans-Peter Schneider, Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik, S. 91—126 (m. w. N.), in: Lebendige Verfassung — das Grundgesetz in Perspektive, Beiträge von A. Klönne u. a., Neuwied und Darmstadt 1981; Heinsen, a. a. O., S. 238 ff.; Alfred Katz, Grundkurs im Öffentlichen Recht I. Staatsrecht, Königstein/Ts. 1981<sup>5</sup>, S. 120; Waldemar Schreckenberger, Regierungsbeziehungen im Bundesstaat, in: Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von K. König u. a., Baden-Baden 1981, S. 93 ff. (109 ff.).

<sup>60</sup>) Franz Ronneberger, Föderative Politik als Handlungssystem, S. 295 ff. (316 f.), in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag, hrsg. von N. Achterberg, Berlin 1973; Kisker, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges, a. a. O., S. 169; Stern, Staatsrecht, Bd. I, S. 492 ff.; 499 f.

<sup>61</sup>) Vgl. dazu Franz Schuster (Hrsg.), Dezentralisierung des politischen Handelns (I) und (II), Forschungsbericht 3 und 4, hrsg. i. A. der Konrad-Adenauer-Stiftung, Melle/St. Augustin 1979.

das graduellen Wandel anstrebt und insofern von begrenzter Reichweite ist, gehören:

— Verzicht auf die intensive Vereinbarungspraxis der Exekutiven, besonders der Ministerialbürokratien, durch Einschränkung der „vergemeinschafteten“ Politikbereiche und Reduzierung der Koordinationsgremien.

— Soweit ebenenübergreifende gleichgerichtete Regelungen im Gesetzgebungsbereich erforderlich sind, sollte dieses Ziel auf der Grundlage von Mustergesetzentwürfen anstelle von Staatsverträgen angestrebt werden. Das Instrument der Mustergesetzentwürfe dürfte sich insbesondere auf den gesetzgeberischen Gebieten eignen, die über den Gesetzesvorbehalt den Parlamenten zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen, aber gleichzeitig einer gewissen Einheitlichkeit bedürfen<sup>62)</sup>. Der Vorzug von Mustergesetzentwürfen besteht in der relativen Autonomie, die dem Gesetzgeber verbleibt. Im Zweifelsfall können die Parlamente im Gesetzgebungsverfahren sich dem Vereinheitlichungsdruck der Regierungen eher entziehen, als dies bei Staatsverträgen möglich wäre. Als Beispiele können hierfür die Mustergesetzentwürfe für einheitliche Pressegesetze bzw. Landeshaushaltsordnungen angeführt werden<sup>63)</sup>.

— Im Bund-Länder-Verhältnis sind Schritte in Richtung auf eine Teilentflechtung bei den Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes sowie auf einen Abbau der Mischverwaltung notwendig. Hierzu sind eine Reihe von Strukturmodellen vorgelegt worden. Kisker etwa hat vorgeschlagen, an der koordinierten Aufgabenplanung zwischen Bund und Ländern festzuhalten, die Mitfinanzierung des Bundes dagegen zu streichen und die dadurch freiwerdenden Mittel den Ländern im Rahmen des Finanzausgleichs zur Verfügung zu stellen<sup>64)</sup>. Andere Überlegungen sehen eine Rückübertragung der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen des Bundes in die aus-

schließliche Zuständigkeit von Bund oder Ländern vor<sup>65)</sup>.

Das Dilemma, dem sich die Strukturmodelle und Maßnahmenkataloge zur Teilentflechtung gegenüberstehen, stellen zweifellos die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern dar. Selbst wenn ein Modell für den horizontalen Finanzausgleich gefunden würde, das die Interessen der finanzschwachen Länder auf Kosten der finanzstarken Länder berücksichtigte, wäre das Haupthindernis noch nicht überwunden. Denn im vertikalen Finanzausgleich (Umsatzsteuerverteilung) müßte der Bund auf einen erheblichen Teil seines bisherigen Finanzvolumens verzichten. Dies würde zugleich den Verzicht des Bundes auf geamtstaatliche Steuerungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung konjunktur- und strukturpolitisch wichtiger Aufgaben bedingen. Ein Verzicht freilich, den der Bund bisher kategorisch zurückgewiesen hat, da er fürchtet, daß der Funktion gesamtstaatlicher Orientierung bei der Aufgabenerfüllung durch die Länder nur unzureichend oder gar nicht entsprochen würde.

In der politischen Praxis der letzten Jahre haben Konkurrenz und Wettbewerb im Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den einzelnen Ländern offenkundig an Gewicht gewonnen. Finanzstarke wie -schwache Länder haben sich der Ausweitung des Verflechtungssystems widersetzt und sich der Angebotsdiktatur des Bundes entzogen. Exemplarisch wird dies in der Ablehnung der Bund-Länder-Programme für Energieeinsparung<sup>66)</sup> und für Modelleinrichtungen der nichtstationären psychiatrischen Versorgung durch einzelne Länder deutlich. Ein noch drastischeres Beispiel ist das Scheitern der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, sich auf eine Fortfüh-

<sup>62)</sup> In diese Richtung gehen die Ausführungen von Fritz W. Scharpf, Frido Wagener und Karl Ganser vor dem Bundestagsausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, vgl. Sten. Prot. BT-LWA, Nr. 8/18 und 8/19, S. 9 ff.

<sup>63)</sup> Vgl. dazu Rolf Zundel, Eine mühsame Methode, Energie zu sparen, S. 73—77, in: Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von H. Klatt, Bonn 1980; Debatte im Landtag von Baden-Württemberg, Sten. Ber. vom 25. 1. 1978, S. 2643—2669, und vom 17. 3. 1978, S. 3055—3060, Drs. 7/2971, 7/2982, 7/3241, 7/3242; Finanzplan des Bundes 1981 bis 1985, in: Reihe Berichte und Dokumentationen Nr. 12, Tz. 3.8.1., S. 24.

<sup>64)</sup> Anderer Ansicht ist offenbar die Bundesregierung, die im Strukturbericht (BT-Drs. 8/1551, S. 58 ff.) argumentiert, die bisher durch die Verwaltung geregelten Sachbereiche (z. B. im Schulwesen) könnten von den Ländern nur in Form von Staatsverträgen geregelt werden.

<sup>65)</sup> Der Mustergesetzentwurf der Innenministerkonferenz für ein einheitliches Polizeirecht ist erst in einigen Ländern umgesetzt worden.

<sup>66)</sup> Kisker, Neuordnung, a. a. O., S. 192 ff.; ders., Kooperation zwischen Bund und Ländern, a. a. O., S. 696.

zung der Bildungsplanung nach Art. 91 b GG zu einigen<sup>67)</sup>. Auch im Zwischenländer-Bereich gibt es Anzeichen, daß der Druck zur Vereinheitlichung im Wege der Selbstkoordinierung nachzulassen beginnt. Zumindest läßt sich die inzwischen revidierte Ankündigung des hessischen Ministerpräsidenten Holger Börner, den medienpolitischen Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz zur Durchführung und Finanzierung von vier Kabelpilot-Projekten aufzukündigen, in diesem Sinne deuten<sup>68)</sup>.

Im übrigen ist offenbar der Problemdruck im Bund-Länder-Verhältnis so groß geworden, daß nun auch die verantwortlichen Spitzenpolitiker des Bundes und der Länder die Notwendigkeit des Handelns erkannt haben. Die Ministerpräsidenten der Bundesländer haben in einer Grundsatzerklärung für eine Bereinigung des vertikalen Verflechtungssystems plädiert und die Ausarbeitung eines diesbezüglichen Konzepts in Angriff genommen<sup>69)</sup>. Bundeskanzler Helmut Schmidt hat die Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Struktur zu einem Bestandteil seines Regierungsprogramms gemacht und vor Bundestag bzw. Bundesrat Ende 1980 die Absicht der Bundesregierung betont, die Aufgabenverteilung und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in einem fairen Dialog überprüfen zu wollen<sup>70)</sup>. Aus dieser Absichtserklärung sind

von seiten der Bundesregierung schneller Schlußfolgerungen gezogen worden, als den Ländern lieb sein konnte. Der Bund hat sich inzwischen aus einigen gemeinsamen Aufgabenbereichen zurückgezogen (Studentenwohnraumbau; Graduiertenförderung). Die Bundesmittel zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben sind um 20 Prozent reduziert worden<sup>71)</sup>.

Die aktuelle politische und ökonomische Lage in der Bundesrepublik ist seit Beginn der achtziger Jahre durch eine wirtschaftliche Rezession, durch hohe Arbeitslosigkeit und Restriktionen bei den staatlichen Ressourcen gekennzeichnet. Diese in höchstem Maße ungünstigen politischen und sozialen Rahmenbedingungen eröffnen dem Konkurrenzföderalismus gleichwohl gewisse Gestaltungschancen. Die Rückbesinnung auf einen effizienten Mitteleinsatz und die Schwerpunktbildung in strukturschwächeren Gebieten wird in dem Augenblick wieder möglich, in dem bei sinkender Finanzmasse für die bestehenden Gemeinschaftsaufgaben neue Prioritäten gesetzt werden müssen. Der enger werdende Finanzrahmen erzwingt darüber hinaus grundsätzliche Eingriffe in das Kooperationsystem von Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Dieser notwendige und sich abzeichnende Veränderungsprozeß muß jedoch, soll er sein Ziel erreichen, auch ins politische Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit treten.

<sup>67)</sup> Informationen Bildung-Wissenschaft des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft Nr. 4/82 vom 22. 4. 1982, S. 58 f.; offiziell scheiterte die Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes an unterschiedlichen Auffassungen über den Finanzrahmen, wodurch tiefgreifende parteipolitische Differenzen aber nur verdeckt wurden.

<sup>68)</sup> Die Feder, Nr. 5/1982, S. 4; Die Zeitung, Nr. 5/1982, S. 1 und 6.

<sup>69)</sup> Vgl. dazu Ministerpräsident Werner Zeyer als Präsident des Bundesrates, Sten. Ber. BR vom 21. 11. 1980, S. 413 ff.; und vom 19. 12. 1980, S. 436 ff.

<sup>70)</sup> Bundeskanzler Helmut Schmidt, Sten. Ber. BT vom 24. 11. 1980, S. 36 f. (Regierungserklärung), und vom 28. 11. 1980, S. 225—227; *ders.*, Sten. Ber. BR vom 19. 12. 1980, S. 431 ff.

<sup>71)</sup> Die Regierungschefs der Länder und der Bundeskanzler haben 1980 vereinbart, Mischfinanzierungstatbestände mit dem Ziel einer Entflechtung gemeinsam zu überprüfen; im März 1981 haben die Länder konkrete Vorschläge gemacht; da die Klärung des Finanzausgleichs vorrangig ist, sind Ergebnisse beim Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Vgl. Entwicklungen im föderativen Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland seit 1970, in: BMF-Dokumentation Nr. 3/82 vom 16. 2. 1982, S. 45 ff.; Patzig, a. a. O., S. 77 f., 159 f.



# Der deutsche Südwesten und die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in Mitteleuropa

Am 31. März und am 7. April 1933 verkündete die Regierung Hitler auf der Grundlage des eben beschlossenen Ermächtigungsgesetzes die zwei Gesetze „zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich“. Die Länder, so dokumentierten diese Gesetze, bildeten ein Haupthindernis für den totalitären Machtanspruch der jetzt zur Herrschaft gelangten Kräfte, ein letztes Bollwerk ihrer Gegner und damit der Freiheit überhaupt. Die Beseitigung des föderalistischen Prinzips der Weimarer Verfassung durch die Nationalsozialisten bewirkte nach 1945 in Gegenreaktion eine Art demokratische Heiligsprechung des Föderalismus.

In Artikel 20 Abs. 1 des Grundgesetzes ist die Festlegung des bundesstaatlichen Charakters des neuzugründenden Staates dann positiv aufgenommen worden, und der Artikel 79 Abs. 3 enthält dazu eine verfassungsrechtliche Garantie, die in der Welt wohl einmalig ist, wenn er lapidar bestimmt: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“

## Historische Aspekte des Föderalismus

Der hohe Rang, der hier dem föderalistischen Prinzip eingeräumt wurde, hat eine Diskussion weitgehend abgeschnitten, die bis 1933 durchaus kein klares Ergebnis gehabt hatte: die Diskussion eben um die Frage, ob der historisch begründete bundesstaatliche Charakter des 1871 geschaffenen deutschen Staates der inneren Liberalisierung des Gemeinwesens und seiner Weiterentwicklung im demokratischen Sinne förderlich gewesen sei oder ob man im Gegenteil in ihm einen der Gründe dafür suchen müsse, daß die innere Entwicklung in Deutschland hinter der der westlichen Staaten zurückblieb.

Daß das eigentliche Erbübel der Deutschen der mit Absolutismus und sozialer Vorherrschaft des Adels verbündete Partikularismus sei, dieser Gedanke war im 19. Jahrhundert und noch tief hinein in die erste Hälfte unseres Jahrhunderts im Lager der damaligen politischen Mitte und Linken weit verbreitet. Das Übergewicht Preußens in dem kleindeutschen Nationalstaat von 1871 hat der Frage einen besonderen Akzent gegeben, sie gleichzeitig aber auch zusätzlich verschärft: Neben das

gleichsam natürliche Spannungsverhältnis zwischen Gliedstaaten und Zentralstaat trat ein gesteigertes Spannungsverhältnis zwischen den nach Verfassung und innerer Struktur sehr unterschiedlichen Gliedstaaten untereinander, bei dem der Zentralstaat, das Reich, aufgrund des Übergewichts Preußens sehr weitgehend Partei schien. Das aber erzeugte, wollte man das Reich aktionsfähig erhalten und es nicht zu politischen Zerreißproben kommen lassen, eine Tendenz zum Immobilismus, zum Festschreiben der bestehenden, jeweils historisch gewachsenen Verhältnisse, die das Reich innerlich erstarren ließen. Wie sollte sich, fragten die Kritiker, ein Gemeinwesen organisch entwickeln, dessen Teile so wenig homogen waren wie beispielsweise das in Verfassung und Sozialstruktur noch halb mittelalterliche Mecklenburg und das vielbeschworene „liberale Musterland“ Baden, dessen spezifische bundesstaatliche Struktur die Erhaltung dieser Unterschiede geradezu garantierte?

Das föderalistische, das bundesstaatliche Prinzip erschien hier also nicht als eine wesentliche Garantie einer liberalen und demokratischen politischen Ordnung, sondern als Grundlage eines noch vielfach antiliberal und antidemokratisch akzentuierten Immobilis-

*Festvortrag in der Feierstunde des Baden-Württembergischen Landtags am 25. April 1982 aus Anlaß des dreißigjährigen Bestehens des Landes.*

mus. Es gehört zu den heute vielfach vergessenen oder verdrängten Bedingungen für den Erfolg des Nationalsozialismus, daß er sich auch hier einer starken Strömung weitverbreiteter Meinungen bedienen konnte, die freilich auf etwas ganz anderes zielten.

Dieses historische Föderalismusproblem ist heute, was die gegenwärtigen Verhältnisse angeht, ausgestanden. Die historischen Umstände — die Auflösung Preußens, die Teilung Deutschlands, die Neugründung der Länder in überwiegend anderer Form — haben hier eine ganz neue Situation geschaffen. Die Homogenität der heutigen Länder nach innerer Struktur und Verfassung geht sehr weit; an ihrer Bundestreue ist im Unterschied zu den Verhältnissen in der Weimarer Republik ein vernünftiger Zweifel ebenso wenig möglich wie an ihrem demokratischen Charakter; ihre Grenzen wie ihr innerer Zusammenhalt sind unumstritten. Wir können also von einer Art historischer Entlastung des Föderalismus sprechen, die seine Normierung als demokratisches und verfassungsstaatliches Prinzip im Sinne der vertikalen Gewaltenteilung (Hesse) nach 1949 zusätzlich begünstigt hat. Eine solche historische Entlastung des Föderalismus hatte freilich auch ihren Preis. Sie bedrohte den Föderalismus mit Substanzverlust. Denn sie enthielt die Gefahr, daß sich die Länder zu bloßen Verwaltungseinheiten entwickelten wie einst die französischen Departements nach Auflösung der alten, historischen Provinzen im Zuge der Französischen Revolution.

Ob sich diese Tendenzen nicht bereits sehr viel stärker durchgesetzt hätten, wenn der Gesamtstaat Bundesrepublik nicht aus den bekannten Gründen auf seinem Provisoriumscharakter beharrt hätte, sei hier dahingestellt. Daß jedoch derartige Tendenzen eine Gefahr für einen lebendigen Föderalismus, für Lebenskraft und Eigenständigkeit der Länder auch jenseits der Institutionen darstellen, steht außer Frage. Diese Einsicht hat gerade in den letzten Jahren in fast allen Bundesländern Bestrebungen begünstigt, die eigene staatliche Existenz tiefer in Geschichte und Tradition zu begründen, als dies in den meisten Fällen in der unmittelbaren Entstehungsgeschichte nach 1945 angelegt war — auf eine ungebrochene staatliche bzw. territoriale Identität kann ja außer den beiden Hansestädten Hamburg und Bremen von den heutigen Bundesländern nur Bayern zurückblicken. Solche Bestrebungen enthalten freilich nicht selten etwas Künstliches — ich will darauf verzichten, hier Beispiele zu nennen — und sie sind gelegentlich auch nicht unproblematisch, wenn sie, fraglos ohne böse Absicht, Traditionen beschwören, die die historische Entwicklung in Deutschland eher belastet haben. Nur ganz wenige Bundesländer — man könnte es noch zuspitzender formulieren — sind in der glücklichen Lage, daß sie der Versuch der historischen Selbstvergewisserung zugleich unmittelbar an die Ursprünge ihrer heutigen Existenz als ein liberal und demokratisch fundiertes Gemeinwesen führt. Baden-Württemberg gehört ohne Frage dazu.

## Die Verfassungen — Instrumente der Einheit

Sowohl Baden als auch Württemberg, die beiden 1952 über eine Volksabstimmung mit der preußischen Exklave Hohenzollern zum heutigen Bundesland zusammengeführten Territorien, verdankten ihre staatliche Identität wie auch ihren spezifischen Charakter sehr wesentlich einem fortschreitenden Prozeß der inneren Liberalisierung und der Ausweitung demokratischer Willensbildung seit der eigentlichen Staatsgründung zu Beginn des 19. Jahrhunderts, einem Prozeß, für den es in Mitteleuropa kaum vergleichbare Beispiele gibt. Die Entwicklung knüpfte dabei in Württemberg zugleich an die hier im Unterschied zu den meisten anderen Territorien des Heiligen Römischen Reichs niemals ganz abgerissene

ständische Tradition an. Mit Stolz wiederholte man hier das ganze 19. Jahrhundert hindurch das Diktum des liberalen englischen Unterhausabgeordneten Charles James Fox aus dem 18. Jahrhundert, er kenne nur zwei Länder in Europa, die eine Verfassung hätten, die diesen Namen verdiene: das Vereinigte Königreich und das Herzogtum Württemberg. Aber im Kern war das, was seit Beginn des 19. Jahrhunderts in Gang kam, doch etwas ganz Neues. Der überraschende Gleichtakt, in dem Baden und Württemberg sich seither entwickelten, macht das sehr deutlich.

Am Anfang stand hier wie dort ein Prozeß der Vereinheitlichung der Gebiete, die man im

Zuge der territorialen Neuordnung in der Zeit der französischen Vorherrschaft neu erworben hatte, einer Vereinheitlichung in verwaltungsmäßiger, rechtlicher, kirchlicher, kulturpolitischer, wirtschaftlicher und in begrenztem Maße auch sozialer Hinsicht, alles wesentlich mit bürokratischen Mitteln. Diejenigen, die diesen Prozeß von seiten der monarchischen Exekutive vorantrieben, wurden sich allerdings schon bald bewußt, daß eine rein bürokratische Zusammenfassung der nach Tradition und Struktur, nach Herrschaftsordnung und bisheriger politischer Kultur sehr unterschiedlichen Gebiete nicht ausreiche, um dem neugeschaffenen Staat den nötigen inneren Zusammenhalt und vor allem auch nach außen eine Einheit zu geben, die durch die ehemaligen Besitzer der Gebiete — man denke etwa nur an die jetzt badischen Teile der ehemals bayerischen Pfalz — nicht mehr aufbrechbar sein würde. Das konnte — und dies war in der gegebenen Situation, in einem streng monarchisch, absolutistisch aufgebauten Staat, ein überaus kühner, ja, revolutionärer Gedanke — nur gelingen, wenn man die Untertanen unmittelbar am Staat und an der staatlichen Willensbildung beteiligte, und zwar in einem Ausmaß, das weit über alles hinausging, was bisher in dieser Hinsicht im deutschen Südwesten bekannt war.

Es waren also Motive nüchternster Staatsraison, die wenige Jahre später zu der badischen Verfassung von 1818 und der württembergischen von 1819 führten, zwei modernen Repräsentativverfassungen auf der Grundlage eines überständischen, im Laufe des 19. Jahrhunderts immer weiter ausgedehnten Wahlrechts und mit Steuerbewilligungs- und Gesetzgebungsrecht der Volksvertretung, Verfassungen, die zu den fortschrittlichsten im damaligen Europa zählten. Ihr Ziel haben diese Verfassungen in vollem Umfang erreicht, und sie haben auch in dieser Hinsicht dann Schule gemacht. Schon Ende 1818 nannte Karl von Rotteck, einer der geistigen und parlamentarischen Führer des süddeutschen Liberalismus in den folgenden Jahrzehnten, die badische Verfassung „die Geburtsurkunde des badischen Volkes“; sie habe aus Breisgauern, Durlachern und Markgräflern eine neue und höhere Einheit werden lassen, aus einer „Summe von Untertanen“ ein „lebendiges Ganzes“. Und der Württemberger Robert Mohl, einer der ersten Vertreter des neuen, des konstitutionel-

len Staatsrechts und wie Rotteck schon bald einer der führenden liberalen Politiker der Zeit, sekundierte ihm: Was Württemberg in den letzten zwei Jahrzehnten, nicht immer mit den feinsten Mitteln, zusammengebracht habe, sei durch die Verfassung erst wirklich zu einem Teil Württembergs geworden. Von Instrumenten der Einheit, als die sie konzipiert waren, wurden die Verfassungen damit zugleich zu deren Symbolen — das Verfassungsdenkmal in Karlsruhe, der Obelisk, ist dafür ein Stein gewordenes Zeugnis. Die Institutionen dieser Verfassungen, vorab die Volksvertretung, repräsentierten das Gemeinwesen und das, was man heute gern seine Identität nennt, fortan ebenso wie der Monarch und der bürokratisch-anstaltsstaatliche Apparat.

Das war in der Geschichte der europäischen Staaten etwas durchaus Neues. Überall anders gab es eine vorkonstitutionelle staatliche Identität, auf die sich diejenigen beziehen konnten, die dem Prozeß der fortschreitenden Liberalisierung und der Veränderung im demokratischen Sinne kritisch bis ablehnend gegenüberstanden. In Baden wie in Württemberg aber beruhte die Identität wesentlich auf der Verfassung. Ihre Preisgabe hätte also jene in Frage gestellt. Sie ist denn auch niemals, auch nicht nach der gescheiterten Revolution von 1848/49, im Zeichen einer gesamteuropäischen Reaktionsphase, ernsthaft erwogen, geschweige denn praktisch versucht worden. Auf der anderen Seite, und das hat die Kritiker der süddeutschen Verfassungen aus den Jahren nach 1815 bald zu Nachahmern werden lassen, gewöhnten diese frühen Verfassungen auch die schärfsten Gegner der bestehenden Verhältnisse in Gesellschaft und Wirtschaft, in Justiz und Verwaltung, in Kirche und Schule an die Modalitäten des parlamentarischen Verfahrens, an die Formen der politischen Willensbildung und die Artikulierung dieses Willens im repräsentativen Verfassungsstaat. Sie banden sie ein in einen wenn auch nicht auf den Konsens, so doch auf den Kompromiß gerichteten Prozeß und verhinderten so, indem sie der Dynamik in klar fixierten Bahnen Raum gewährten, jene Zuspitzungen, die anderswo im 19. und in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts vielfach die Entwicklung bestimmten. Die Art, wie sich etwa 1918/19 im deutschen Südwesten der innenpolitische Machtwechsel und der Übergang von der Monarchie zur Republik vollzo-

gen, zeigt, welche tiefen Wurzeln das parlamentarisch-konstitutionelle System hier geschlagen hatte und mit welcher Selbstver-

ständigkeit sich auch die entschiedensten Kräfte in seinem Rahmen bewegten und seine Bedingungen anerkannten.

## Das parlamentarische System — ein Vehikel der Reform

Das fiel ihnen insofern leicht, als sich dieses System ungeachtet der oft tiefgehenden Konflikte über den jeweils konkret einzuschlagenden Weg seit seiner Errichtung zu Beginn des 19. Jahrhunderts sowohl in Baden als auch in Württemberg als ein Vehikel der Reform erwiesen hatte. Zu einem Instrument der bloßen Kanalisierung, der Stilllegung der gesellschaftlichen Kräfte, wie das mancher auf Regierungsseite zu Beginn des Verfassungslebens gehofft hatte, taugte es nicht. Seine Lebensbedingung war es vielmehr, gesellschaftliche Bewegung in politisches Handeln und die Neuformulierung der Normen und seiner Rahmenbedingungen umzusetzen.

Mit der Verfassung hatten die beiden südwestdeutschen Staaten, so zeigte sich, eine spezifische Dynamik zu ihrem Lebensprinzip gemacht, eine Dynamik, deren zentrales Organ nicht, wie Max Weber gemeint hat, die Bürokratie — diese Meinung ist wohl unausrottbar —, sondern das Parlament war. Diese Dynamik fand ihren Ausdruck in dem, was man heute abstrakt hohe politische Mobilisierung nennt und was konkret hieß, daß die Anteilnahme am politischen Leben, an den Geschicken des Gemeinwesens und an den einzelnen politischen Entscheidungen schon bald sehr ausgeprägt war, Entscheidungen, die man über das Wahlrecht und über im Vergleich zu heute vielfach sehr viel engere Kontakte mit den einzelnen Abgeordneten in der unmittelbaren Reichweite sah. Die Breite des politischen oder doch vielfach politisch akzentuierten Vereinswesens, der Zulauf zu Versammlungen bis hin zu Volksversammlungen noch heute bemerkenswerten Umfanges, die Verbreitung von Presseorganen und Flugschriften, die enorme Popularität bekannter parlamentarischer Führer — dies alles reflektiert eine Lebendigkeit des politischen Lebens, die heute nicht selten hinter historischen Klischees von einem ständigen Wechsel zwischen Revolu-

tion und Klassenherrschaft zu verschwinden droht. Solche Lebendigkeit war, wie es nicht anders sein konnte, eine Lebendigkeit der Gegensätze, der Spannungen, oft mit großer Leidenschaft ausgefochtener Kontroversen. Neben der Sache und der Grundanschauung, um die es ging, standen als Verkörperung, als Repräsentanten zunächst die Personen und die Gemeinschaften, die diese in den beiden Parlamenten eingingen, und das personenbezogene Element blieb auch nach der Ausbildung moderner parteipolitischer Organisationsformen, die hier in Mitteleuropa im übrigen mit am frühesten erfolgte, im deutschen Südwesten sehr stark; ganze Parlamentarierdynastien sind auf dieser Basis entstanden und haben dem parlamentarischen System ein zusätzliches Element der Kontinuität und damit der inneren Lebenskraft verliehen.

Diese Personenbezogenheit auf der parlamentarischen und parteipolitischen Ebene und somit des öffentlichen Lebens überhaupt spiegelt nicht nur, ja nicht einmal in erster Linie die Überschaubarkeit der Verhältnisse in zwei, wie man es früher genannt hat, Mittelstaaten wider. Sie ist vielmehr, so wird man sagen können, ein Ausdruck der Unmittelbarkeit der politischen Willensbildung und der Direktheit der politischen Beziehungen, die für die politische Kultur im deutschen Südwesten prägend gewesen sind. Sie haben eine politische Mentalität hervorgebracht, die Württembergern und Badenern in der Reichspolitik, sei es als Abgeordnete, sei es als Minister und hohe Beamte, jenseits aller „Stammeseigentümlichkeiten“ stets ein scharfes politisches Profil verliehen hat und dies wohl bis heute tut. Und sie haben vor allem die innere Geschichte beider Länder auf jene Politik der Mitte hin bestimmt, die über alle Gegensätze und Umbrüche ihre Kontinuität ausmacht und die Dauerhaftigkeit ihrer Institutionen bewirkte.

## Die Ausbildung des parlamentarischen Regierungssystems

Die Basis, das Forum und der Hauptbezugspunkt dieser Politik war seit Bestehen der Verfassung und damit praktisch seit dem Zeitpunkt, an dem Baden und Württemberg vor mehr als 160 Jahren ihre moderne staatliche Form erlangten, das Parlament. Man hat in beiden Ländern, gestützt vor allem auf das große Vorbild des englischen Parlaments im 17. und 18. Jahrhundert, rasch gelernt, daß man über den Haushalt und über die Gesetzgebung Regierung und Verwaltung zur Kooperation zwingen konnte, auch wenn man über die Personen zunächst noch nicht zu bestimmen vermochte, Personalentscheidungen noch allein Sache des Monarchen waren. Und ebenso rasch kam man zu der Einsicht, daß dies zugleich eine ständige Abstimmung untereinander, den Ausgleich und Kompromiß im Parlament selber voraussetzte und der Erfolg von dem festen Zusammenwirken in Fraktionen von klaren und bestimmten Verfahrensregeln abhing.

So ist das parlamentarische System im deutschen Südwesten ganz organisch gewachsen, und es war dann zwar ein aufsehenerregender, aber durchaus auf der Linie der bisherigen Entwicklung liegender Schritt, als der badische Großherzog im Frühjahr 1860, in einer Zeit, in der der Konflikt zwischen Parlament und Regierung in Preußen, der sogenannte Verfassungskonflikt, seinem Höhepunkt zustrebte, nach einer Abstimmungsniederlage seiner bisherigen Regierung erstmals offiziell die Führer der siegreichen Parlamentsopposition mit der Bildung eines neuen Kabinetts beauftragte — „der erste Fall dieser Art, den man in Deutschland erlebt hatte“, wie ein Zeitgenosse zu Recht betonte. Der württembergische König ist wenig später diesem Beispiel gefolgt, und seither bildeten beide Staaten das oft beschworene Vorbild für eine entsprechende Reform der Verhältnisse in Preußen und im wenig später gegründeten Deutschen Reich. Dieses Vorbild hat sich hier wie dort bis 1918 bekanntlich nicht durchgesetzt. Beide Staaten blieben Obrigkeitsstaaten, wie man im Süden sagte, mit all den tiefen, unausgetragenen Spannungen, mit denen ein solches System der, wie man es beschönigend nannte, „Regierung über den Parteien“ gemeinhin verbunden ist. Es ist dabei viel von der mangelnden politischen Reife der Deutschen im allgemeinen

und der deutschen Parteien im besonderen die Rede gewesen.

Bismarck vor allem hat damit immer wieder begründet, warum das Reich zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt einem solchen Vorbild noch nicht folgen könne: „Keiner wirkt für das Ganze“, so hat er den Parteipolitikern immer wieder vorgeworfen, „jeder stopft nur an seiner Fraktionsmatratze“; wenn die Parteien „ans Ruder kämen“, werde daher „alles wieder auseinanderfallen“. Noch in seinen Lebenserinnerungen sucht er das parlamentarische System im deutschen Südwesten als Folge fragwürdiger Popularitätshascherei der dortigen Monarchen abzutun. „Der regierende Herr“, so höhnte er über den badischen Großherzog, „war in dem Herkommen aufgewachsen, daß das Streben nach Popularität und das ‚Rechnung tragen‘ jeder Regung der öffentlichen Meinung gegenüber das Fundament der modernen Regierungskunst sei“. Dabei zeigte gerade die politische Praxis im deutschen Südwesten, daß die Perspektive der realen Verantwortung, die Chance, über kurz oder lang an der Regierungsmacht beteiligt zu werden, das Verhältnis der Parteien untereinander wie zu der jeweiligen Regierung auf eine ganz andere Ebene hob, jene Kräfte begünstigte, die, unbeschadet fester Grundsätze und klarer politischer Überzeugungen, sich stets einer Politik des Ausgleichs und des Kompromisses offenhielten. Daß, wie Robert Mohl im Vorfeld der Parlamentarisierung Badens und Württembergs werbend hervorhob, auch die Opposition „bei diesem System auf dem Boden der Regierungsmöglichkeit bleiben“ muß, erwies sich als ein ganz entscheidender Faktor. Es hat nicht zuletzt bewirkt, daß sich nach den katholischen Parteien auch die Arbeiterbewegung, die im Reich und in Preußen — aus verständlichen Gründen — zu prinzipieller Obstruktion neigte, nach ihrem Eintritt in die Landtage zu Beginn der neunziger Jahre mehr und mehr an der parlamentarischen Kooperation beteiligte.

So ist im deutschen Südwesten zuerst das Modell einer Zusammenarbeit zwischen Zentrum, Sozialdemokraten und einem Teil der Liberalen entstanden, auf das sich dann die Weimarer Republik gründen und in ihren erfolgreichsten Phasen stützen sollte. Und es ist kein Zufall, daß Württemberger und Badener

wie Payer, Haußmann oder der nachmalige Reichsfinanzminister Heinrich Köhler bei der Vermittlung und der Ausgestaltung dieser Verbindung eine hervorragende Rolle spielten. Sie brachten das in die Reichspolitik ein, was in ihren Ländern seit Jahrzehnten Grundlage parlamentarischen und politischen Erfolgs war: die Fähigkeit, zwischen dem Wünschbaren und dem Möglichen zu unterscheiden, die Bereitschaft zum Gespräch über die politischen und weltanschaulichen Gräben und Fronten hinweg und nicht zuletzt die Ablehnung jeder Staatsmetaphysik — auch wenn Hegel ein Landsmann war.

Das alles war wenige Jahre später nicht mehr gefragt, und es wäre Schönfärberei, wenn man behaupten wollte, daß die Tendenzen, die zum 30. Januar 1933 führten, nicht auch den deutschen Südwesten erfaßt hätten. Aber man kann doch guten Gewissens sagen, daß der Neuanfang nach 1945 hier stärker als in vielen anderen Gebieten Deutschlands zugleich ein Wiederanknüpfen an das gewesen ist, was tiefe und genuine Wurzeln in der eigenen geschichtlichen Vergangenheit besaß. Dem entsprach es, daß bei der Neugründung zunächst

eher künstlich zusammengesetzter Territorien — Nordwürttemberg-Nordbadens, Südwürttemberg-Hohenzollerns, Südbadens — und dann des heutigen Bundeslandes Baden-Württemberg die Parlamente und der parlamentarische Gedanke eine ganz zentrale Rolle spielten und daß es fast durch die Bank Männer mit parlamentarischer Erfahrung und Tradition waren, die die Dinge vorantrieben und die teilweise sehr scharfen Gegensätze schließlich erfolgreich überbrückten. Am Ende stand, in durchaus symbolhafter, der historischen Entwicklung entsprechender Form, als Vollzug und Besiegelung der Staatsgründung der Akt der parlamentarischen Regierungsbildung am 25. April 1952. „Von unserem Lande“, so hatte Reinhold Maier sechs Jahre vorher, im Juni 1946, erklärt, „muß die deutsche Demokratie ... neu geboren werden. Denn hierzulande stoßen wir nach Beseitigung des nationalsozialistischen Mörtels nicht auf politisch reaktionäres Mauerwerk, sondern auf festgewachsenen, urdemokratischen Mutterboden.“ Das war sehr selbstbewußt formuliert, aber es war, wie im Rückblick auf die letzten zwei Jahrhunderte der Geschichte dieses Landes deutlich wird, nicht unbegründet.

## Hartmut Klatt: Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/82, S. 3—24

Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung stellen zwei Gestaltungsprinzipien dar, die im Grundgesetz als Leitlinien der staatlichen Organisation verankert sind. Im Rahmen der Studie wird versucht, die Entwicklungstendenzen der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik zu skizzieren. Als Stationen dieser Entwicklung können die Begriffe des „unitarischen Bundesstaates“ (Konrad Hesse), des „kooperativen Föderalismus“ (Finanzreform-Kommission) sowie der „Politikverflechtung“ (Fritz W. Scharpf) gelten. Der kooperative Föderalismus als aktuelle Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung wird auf Bund-Länder-Ebene ebenso wie im Zwischenländer-Bereich durch bestimmte Funktionsmechanismen charakterisiert. Hierzu gehören das Aushandeln als Muster der Konfliktregelung, Konsensbildung auf der Basis von Minimallösungen, die Planungs- und Entscheidungsstruktur von Exekutiven sowie die sektorale Kooperation und Koordination.

Das Verflechtungssystem zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander hat darüber hinaus entscheidende Änderungen des politischen Systems der Bundesrepublik bewirkt. Zu diesen Auswirkungen zählen die Dominanz der Fachbürokratien, die Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Länder wie des Bundes und die mangelnde Transparenz bzw. Zurechenbarkeit bei gemeinsamer Planung, Entscheidung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Auch die Effizienz der administrativen Verfahren und der Aufgabenerfüllung im Verbund läßt zu wünschen übrig. Der gravierendste Mangel, der im System des kooperativen Föderalismus konstatiert werden muß, besteht in der Ausschaltung der parlamentarischen Körperschaften aus dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Bundestag und Landtage sind trotz verfahrensmäßiger Beteiligungsmöglichkeiten von inhaltlicher Mitwirkung bei Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen, bei rechtlichen Vereinbarungen ebenso wie bei Beschlüssen der Koordinierungsgremien ausgeschlossen. Erschwerend kommt hinzu, daß in diesen Fällen auch die nachträgliche Parlamentskontrolle leerläuft.

Bei dieser Analyse zeigt sich, daß das Verhältnis des föderativen zum demokratisch-parlamentarischen Verfassungsprinzip nicht spannungsfrei verläuft. Vielmehr muß davon ausgegangen werden, daß der Parlamentarismus in der Bundesrepublik in entscheidenden Punkten durch den kooperativen Föderalismus modifiziert, genauer gesagt eingegrenzt wird. Diese Konfliktlagen zwischen parlamentarischem System und bundesstaatlicher Ordnung sind näher gekennzeichnet worden, weil sie manche Auseinandersetzungen in den letzten Jahren zwischen Bund und Ländern sowie zwischen einzelnen Ländern wenn nicht vollständig erklären, so doch verständlicher machen.

Angesichts der ersten Gefahr, daß die Parlamente im Rahmen des kooperativen Föderalismus an den Rand des politischen Geschehens gedrängt werden, sind Wissenschaft und Politik herausgefordert, Gegenstrategien zu entwickeln. Da die Möglichkeiten parlamentarischer Mitwirkung im Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit sowie der Zwischenländer-Beziehungen begrenzt sind und dadurch das föderative Verflechtungssystem noch weiter stabilisiert würde, stellt sich die Frage nach Alternativen zum bestehenden Zustand. In diesem Zusammenhang ist auf verschiedene Modellentwürfe für eine Bundesstaatsreform eingegangen worden, die in den vergangenen Jahren diskutiert wurden. Im Ergebnis wird die Stellung der Parlamente nur in dem Maße verbessert werden können, in dem der Verbund zwischen den staatlichen Ebenen bzw. ihren Akteuren abgebaut und die Struktur des Konkurrenzföderalismus neu geordnet wird.

## Lothar Gall: Der deutsche Südwesten und die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in Mitteleuropa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/82, S. 25—30

Baden-Württemberg gehört zu den wenigen deutschen Ländern, bei denen das Bemühen, die eigene staatliche Existenz tiefer in Geschichte und Tradition zu begründen, zugleich den Blick freigibt auf eine gemeinsame kontinuierliche Entwicklung der inneren Liberalisierung und der Ausweitung der demokratischen Willensbildung. An ihrem Anfang stehen in Baden wie in Württemberg die modernen Repräsentativverfassungen, die beiden Ländern bald nach der eigentlichen Staatsgründung zu Beginn des 19. Jahrhunderts primär als Instrumente der Vereinheitlichung gegeben worden waren. Von ihnen ausgehend konnte das parlamentarisch-demokratische System im deutschen Südwesten ganz organisch wachsen und seinen noch heute spezifischen Charakter gewinnen: die allmähliche Gewöhnung an die Formen politischer Willensbildung im repräsentativen Verfassungsstaat, die es ermöglichte, die gesellschaftliche Dynamik in klar fixierten Bahnen zu halten und explosive Zuspitzungen zu vermeiden; die hohe politische Anteilnahme der Bevölkerung und eine außergewöhnliche Personenbezogenheit der Politik; der Übergang zur parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung, bei dem Baden eine Vorreiterrolle in Mitteleuropa spielte; schließlich auch jenes Modell einer Zusammenarbeit von Zentrum, Sozialdemokratie und Liberalen, auf das sich dann die Weimarer Republik gründete und stützte.