

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hartmut Klatt

Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept

Eberhard Grabitz/Otto Schmuck/Sabine Steppat/Wolfgang Wessels

Das Europäische Parlament — verurteilt zur Machtlosigkeit?

Auf der Suche nach einem neuen Leitbild

B 28/86
12. Juli 1986

Hartmut Klatt, Dr. phil., geb. 1940; Referatsleiter in der Verwaltung des Deutschen Bundestages; 1970 Redakteur bei der „Stuttgarter Zeitung“; seit 1974 Mitarbeiter in der Bundestagsverwaltung; 1981/82 Forschungsreferent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Lehrbeauftragter an der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1980; (Red.) Politische Bildung in Bundestag und Bundesrat, Mainz 1982; Die Verbeamtung der Parlamente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/80; Verwaltungskontrolle durch Regierung und Parlament, in: Verwaltung zwischen Bürger und Politik, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 218, Bonn 1985.

Eberhard Grabitz, Dr. jur., geb. 1934; Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtliche Grundlagen der Politik an der Freien Universität Berlin; Direktor des Instituts für Integrationsforschung an der Universität Hamburg, Mitglied des Instituts für Europäische Politik, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, Hamburg 1966; Europäisches Bürgerrecht, Bonn 1970; Freiheit und Verfassungsrecht, Tübingen 1976; Europa-Wahlgesetz, Kommentar, Bonn 1979; (zusammen mit T. Läufer) Das Europäische Parlament, Bonn 1980; (Hrsg.) Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1984; (Hrsg.) Grundrechte in Europa und USA, Kehl-Straßburg 1986.

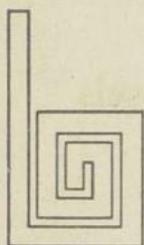
Otto Schmuck, geb. 1953; Studium der Politikwissenschaft, Germanistik und Geschichte an den Universitäten Bonn und Mainz; seit 1982 Projektmitarbeiter beim Institut für Europäische Politik, Dissertationsvorhaben über das Thema „Das Europäische Parlament und die Entwicklungspolitik“.

Veröffentlichungen u. a.: Die Europäische Einigung als Unterrichtsgegenstand, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Die Vermittlung der europäischen Einigung in Schule und Massenmedien, Bonn 1981; (Mitautor) Nur verpaßte Chancen? Die Reformberichte der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1983; (zusammen mit A. Kosch) Das Europäische Parlament in seiner ersten Wahlperiode, Bonn 1983; (zusammen mit E. Grabitz) Das Europäische Parlament im Verflechtungssystem der EG — Handlungsspielräume, Rollenbeschreibung, Funktionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 15 (1984) 3.

Sabine Steppat, Dipl. Pol., geb. 1956; Studium der Politikwissenschaft in Hamburg, 1982/83 Studium am Europa-Kolleg Brügge; seit 1983 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg. 1984 Verleihung der Robert-Schuman-Silber-Medaille.

Wolfgang Wessels, Dr. rer. pol., geb. 1948; seit 1973 Geschäftsführer des Instituts für Europäische Politik in Bonn, seit 1981 Direktor der Dominante administrative am Europa-Kolleg Brügge.

Veröffentlichungen u. a.: (zusammen mit R. Rummel) Die Europäische Politische Zusammenarbeit, Bonn 1978; Der Europäische Rat, Bonn 1980; (zusammen mit W. Weidenfeld) Herausgeber des „Jahrbuches der Europäischen Integration“; (Herausgeber zusammen mit E. Scharrer) Das Europäische Währungssystem. Bilanz und Perspektiven eines Experiments; (Mitherausgeber) Parlement Européen, Bilan — Perspectives, 1979—1984, Brügge 1984; (Mitherausgeber) EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984; Alternative Strategies for Institutional Reforms, European University Institute, Working Paper 85/184, Florenz 1985.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept

I. Der Bundesstaat auf dem Prüfstand

Am 24. Juni stand die „Entscheidung des Jahres“ in Karlsruhe an. Als „tollster Prozeß“ in der kurzen Geschichte der Bundesrepublik, als „Milliardenpoker“ und „Sezessionskrieg“ wurden die Klagen Baden-Württembergs und der fünf SPD-regierten Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland vor dem Bundesverfassungsgericht apostrophiert¹⁾. In der Tat ging es um Milliarden öffentlicher Gelder: Ob nämlich die Förderzinsabgaben auf die Öl- und Erdgasförderung Niedersachsens in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen werden müssen stand dabei ebenso zur Debatte wie die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf die finanzschwachen Länder. Maßgebliche Teile des Länderfinanzausgleichs haben die Karlsruher Richter denn auch für verfassungswidrig erklärt. Bei den Ergänzungszuweisungen hat zudem der Bund seinen verfassungsrechtlichen Pflichten nicht genügt. Bis 1988 ist der Bundesgesetzgeber nun gehalten, die gesamte Ausgleichsregelung für die Finanzverteilung neu zu gestalten. Mit auf dem Prüfstand in Karlsruhe stand gleichzeitig der bundesdeutsche Föderalismus: Haben Bund und Länder bei der Aufteilung der öffentlichen Einnahmen denn nicht versagt und damit eine desolante Lage heraufbeschworen, über die das Bundesverfassungsgericht einmal mehr als Schiedsrichter entscheiden mußte?

Was dieser Fall andeutet, läßt sich noch an zwei weiteren Beispielen ablesen: Da zeigen sich die elf Bundesländer heillos zerstritten bei der Neuregelung des Rundfunkwesens²⁾. Ein Staatsvertrag soll einen einheitlichen Rahmen für die Zulassung privater Rundfunkveranstalter, für die Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Funkhäuser sowie für die Zuteilung von Satellitenkanälen auf die Länder regeln. Uneinigkeit zwischen diesen über Werbung in Dritten Programmen hat zu Separatverträgen im Norden und Süden geführt. Schon wird allenthalben das Gespenst an die Wand gemalt, ohne Medien-Staatsvertrag werde die föderale Rundfunkorganisation nicht überleben. Kleinstaaterei und Partikularismus triumphieren, so das Urteil in nicht wenigen Kommentaren.

Auf der Anklagebank findet sich der Föderalismus auch wieder, läßt man die Auswirkungen des Reaktorunglücks in der UdSSR Revue passieren³⁾. Mangelhafte Informationspolitik in Bonn wird konstatiert, gekoppelt mit höchst unterschiedlichen Empfehlungen von Bundesministerien und Länderbehörden, wie man sich am besten vor möglichen Folgen des atomaren Unfalls schützen könne. Während die Strahlenschutzkommission längst die Gefahr gebannt sah, warnen einzelne Länder weiterhin vor dem Verzehr

¹⁾ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 6. 1986; Wolfgang Rensch, In Karlsruhe geht es um die Zukunft des Föderalismus, in: Demokratische Gemeinde, (1986) 3, S. 14 ff.; Otto-Erich Geske, Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Streit der Länder. Schlichtung durch das Bundesverfassungsgericht?, in: DÖV (1985), S. 421 ff.; Manfred Kops, Die Rolle des Bundes beim Verfassungsstreit, in: Wirtschaftsdienst (1986) 3, S. 135 ff.; Bundesrat (Hrsg.), Pressespiegel Nr. 5/1985, Nr. 1/1986 und Nr. 2/1986.

²⁾ Jürgen Büssow, Der Rundfunkstaatsvertrag in der Sackgasse?, in: Die Neue Gesellschaft, (1985) 10, S. 943 ff.; Martin Bullinger, Satellitenrundfunk im Bundesstaat, in: Archiv für Presserecht, (1985) 1, S. 1 ff.; Rolf Groß, Zu den Länderberatungen über den Satellitenrundfunk, in: Media Perspektiven, (1985) 4, S. 289 ff.; Werner Kalfleiter, Ordnungspolitische Probleme der neuen Medien, in: Zeitschrift für Politik, (1986) 1, S. 1 ff.; Bundesrat (Hrsg.), Pressespiegel Nr. 4/1986.

³⁾ Sten. Ber. BRat 565. Sitzg. vom 6. 6. 1986, S. 352 ff., BRat-Drs. 266/86; Bundesrat (Hrsg.), Pressespiegel Nr. 5/1986.

von Spinat und hielten ihre Bauern an, sämtliches Blattgemüse unterzupflügen.

Kein Zweifel, die bundesstaatliche Ordnung ist ins Gerede gekommen. Diese Einsicht ist weitverbreitet — auf Seiten des Bundes wie der Länder, bei den Bonner Koalitionsparteien wie bei der Opposition, in Kommentaren wie in Äußerungen der Bürger. Spannungen und Schwierigkeiten kennzeichnen sowohl das Bund-Länder-Verhältnis wie auch die Beziehungen der Länder untereinander. Das Geflecht aus wahltaktischen Schachzügen, bundes- oder landesspezifischen Interessen und parteipolitischen Strategien nimmt sich derart weitverzweigt und feingesponnen aus, daß es für Außenstehende kaum mehr zu durchschauen, geschweige denn zu verstehen ist. Hat der Föderalismus also seine Zukunft hinter sich, stellt er nurmehr einen Anachronismus dar, den es zu überwinden gilt, so ist zu fragen. Oder haben kritische Beobachter recht, die meinen, statt Abschied vom Bundesstaat gelte es, zu den Ursprün-

gen eines modernen, funktions- und leistungsfähigen Nebeneinander von Bund und Ländern zurückzukehren⁴). Spiegeln nicht trotz aller tagespolitischen Kritik Meinungsumfragen kontinuierlich eine hohe Akzeptanz des föderativen Systems sowie der Institution Bundesrat wider?⁵)

Ausgehend von dieser kontroversen Fragestellung ist es Ziel des folgenden Beitrages, zunächst den kooperativen Föderalismus als aktuelle Ausprägung des deutschen Bundesstaates in seiner Entwicklung und mit seinen Folgen darzustellen. Dabei wird deutlich, in welchem entscheidendem Maße sich das Regierungssystem der Bundesrepublik verändert hat. Sodann wird auf die Bemühungen um eine Reform eingegangen, wobei der Schwerpunkt auf den jüngsten Entwicklungen liegt. Abschließend wird versucht, ein theoretisches Konzept zu erarbeiten, um die Perspektiven unserer bundesstaatlichen Ordnung besser abschätzen zu können.

II. Entwicklungsstadien des föderativen Systems

Die Voraussetzungen für das bundesstaatliche System, das den Ländern die Qualität von Staaten garantiert, wurden 1948/49 im Parlamentarischen Rat geschaffen. Das Votum für den Bundesstaat gehört ebenso wie das für die parlamentarische Demokratie und den sozialen Rechtsstaat zu den tragenden Strukturprinzipien der Verfassungsordnung der Bundesrepublik. Die Ausgestaltung der föderativen Ordnung nimmt im Grundgesetz einen breiten Raum ein.

1. Ausgangslage

Das Wesen des Bundesstaates besteht in der Verteilung von Aufgaben und Befugnissen zwischen Gesamt- und Gliedstaaten. Grundsätzlich wird zwischen funktionalen Kompetenzen (Kompetenzarten) und der Verantwortung für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben (Politikfelder) un-

terschieden⁶). Im Grundgesetz dominiert das Prinzip der funktionalen Zuständigkeitsverteilung: Gesetzgebungskompetenzen, Verwaltungsbefugnisse, Zuständigkeiten in der Rechtsprechung sowie Finanzmittel werden entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen. Nur wenige Aufgabenbereiche werden in Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung vom Bund bzw. von den Ländern allein geregelt. Insofern wurde 1949 im Grundgesetz eine relativ strikte Kompetenz- und Aufgabentrennung statuiert. Die zuständigen Organe beider staatlicher Ebenen sollten ihre Befugnisse und Aufgaben selbständig und in eigener Verantwortung wahrnehmen. Auch für die Finanzverfassung bestand dieses Trennsystem: Bund und Länder durften grundsätzlich nur ihre eigenen Aufgaben finanzieren. Die Erträge aller Steuern standen entweder allein dem Bund oder den Ländern zu.

⁴) Lothar Späth, Die Chancen der Vielfalt. Der Föderalismus als moderne Staatsform, Stuttgart 1979; Uwe Barschel, Die Staatsqualität der deutschen Länder. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1982.

⁵) Bundesrat (Hrsg.), Pressemitteilung Nr. 97/83 vom 20. 10. 1983.

⁶) Karl Weber, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien 1980; Michael Bothe, Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin 1977.

Das Trennsystem bei Kompetenzen, Aufgaben und Finanzen schloß allerdings von Anfang an ein Zusammenwirken von Bund und Ländern nicht aus. Vielmehr enthielt das Grundgesetz bereits 1949 eine Reihe von Kooperationsnormen: In den Aufgabenbereichen von Art. 35 und 91 wurde z. B. eine Zusammenarbeit von Bundes- und Landesorganen vorgeschrieben. Zudem ergab sich aus der Verteilung nach Kompetenzarten eine funktionale Verzahnung und Verschränkung zwischen Bund und Ländern. Die Notwendigkeit einer kontinuierlichen und engen Kooperation zwischen den Organen beider staatlichen Ebenen ist wechselseitig bedingt. Die Länder wirken über den Bundesrat an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit; der Bund besitzt dagegen abgestufte Einwirkungsrechte auf die Verwaltung der Länder, soweit diese Bundesgesetze ausführt (Rechtsaufsicht bzw. Fachaufsicht sowie spezielle Einwirkungsrechte).

Da die Länder vor dem Bund existent waren, bestand die Selbstkoordination der Länder bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, so z. B. in der Ministerpräsidenten- und Kultusministerkonferenz. Erstere fungierte zunächst als Ersatz für die deutsche Zentralgewalt in den westlichen Besatzungszonen. Nach Konstituierung des Bundesrates sahen die Länder aber weiterhin die Notwendigkeit, in diesem Koordinationsgremium zusammenzuarbeiten.

2. Unitarisierung als Zielvorstellung

Das föderative System Nachkriegsdeutschlands entstand nicht durch Zusammenschluß vorher unabhängiger Einzelstaaten, sondern durch Willensakt der deutschen Bevölkerung in den westlichen Besatzungszonen (Zustimmung der Landtage), auf Initiative der Parteien und Politiker im Parlamentarischen Rat sowie unter maßgeblicher Ägide der westlichen Besatzungsmächte. Die Legitimation des Bundesstaates ließ sich mithin nicht mehr aus der politischen Einheitsbildung ableiten. Zum vorherrschenden Begründungsmuster wurde infolgedessen die vertikale Gewaltenteilung. Die Ausgestaltung des neuen Bundesstaates erfolgte unter zwei Prämissen: Institutionell entsprach man den Bedingungen eines föderativen Systems; inhaltlich sollte die bundesstaatliche Ordnung jedoch der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse dienen. Das Leitbild des unitarischen Bundesstaates besagt, daß dieser nach sei-

nen Institutionen föderativ, gemessen an der von Bund und Ländern betriebenen Politik indes unitarisch ausgerichtet ist.

Die Einheitlichkeit und Egalisierung als normative Vorgabe für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben leitet man einerseits als Verfassungsauftrag aus dem Grundgesetz ab⁷⁾, andererseits werden dafür veränderte technische und sozioökonomische Rahmenbedingungen ins Feld geführt:

- Funktionsmechanismen entwickelter arbeitsteiliger Industriegesellschaften, besonders in den Sektoren Wirtschaft und Verkehr;
- Gleichmäßigkeit bei der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen;
- Realisierung des Sozialstaatsgebots sowie der aus dem Gleichheitsgrundsatz abgeleiteten Chancengleichheit;
- Wirkung bundesrechtlich gewährleisteter, auch für den Landesbereich unmittelbar geltender Grundrechte⁸⁾.

Als primärer Bestimmungsfaktor des unitarischen Leitbildes wurde freilich stets eine undifferenzierte Erwartungshaltung im Bewußtsein der Bevölkerung postuliert: Von Land zu Land unterschiedliche Regelungen würden von den Bürgern einfach nicht mehr hingenommen.

Zur Realisierung dieser Zielvorstellung auf den verschiedenen Politikfeldern mittels bundesweit einheitlicher Regelungen steht ein dreistufiges Instrumentarium zur Verfügung:

a) Regelungen des Bundes, besonders auf dem Gebiet der Gesetzgebung, aber auch Verwaltungszuständigkeiten und Finanzierungsbefugnisse spielen hier eine große Rolle. Der Bund kann allerdings nur auf Gebieten tätig werden, für die er eine Kompetenz im Grundgesetz besitzt oder doch ableiten kann. Der Willensbildung und Entscheidung in Bundestag und Bundesrat liegt das Mehrheitsprinzip zugrunde.

⁷⁾ Michael Buse, Einführung in die Politische Verwaltung, Stuttgart 1975, S. 64; Joachim Rottmann, Deutschland nach dreißig Jahren Grundgesetz. Zur Jahrestagung 1979 der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, in: DVBl (1981), S. 439 ff. (442).

⁸⁾ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaates, in: Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer, hrsgg. von J. Jekwitz u. a., Opladen 1980, S. 182 ff. (184).

b) Bei den den Ländern verbliebenen Aufgabebereichen und Zuständigkeiten können die Länder gemeinsame Entscheidungen treffen und länderübergreifende, bundeseinheitliche Regelungen in Kraft setzen. Die Selbstkoordination der Länder kennt verschiedene Formen verbindlicher Entscheidungen und gemeinsamer Beschlüsse, die stets der Einstimmigkeitsregel folgen.

c) Bund und Ländern gemeinsam zugängliche Politikfelder und Befugnisse werden in Form der Kooperation und Koordination bearbeitet. Dies gilt in hohem Maße für alle Fragen der gesetzgebundenen Verwaltung. Die Lösungen besitzen verschiedene Verbindlichkeit; in der Regel bedarf das Vorgehen einstimmiger Beschlüsse. Für besondere strukturpolitische Bereiche ist die Bund-Länder-Zusammenarbeit zu verfassungsrechtlich fixierten Gemeinschaftsaufgaben verfestigt worden. Bund und Länder wirken auf diesen Politikfeldern in Form gemeinsamer Planung, Entscheidung und Finanzierung zusammen. Die Beschlüsse der Planungsgremien unterliegen einer qualifizierten Mehrheitsregel, die praktisch auf das Einstimmigkeitsprinzip hinausläuft.

Bund und Länder haben sich, wie die folgende Analyse ausweist, zur Realisierung der unitarischen Zielsetzung aller drei Instrumente bedient. Die Haltung der Parteien in Bund und Ländern zu dieser Entwicklung war generell positiv. Die Regierungsmehrheiten ebenso wie die Bonner Opposition (mit Ausnahme der FDP während der Großen Koalition) haben die unitarische Zielsetzung und die daraus sich ergebenden Folgen für die Politikgestaltung mitgetragen. Die im Bundesrat vertretenen Landeskabinette haben der Politik der Bundesregierungen nolens volens zugestimmt und kontinuierlich auf den eigenen Sachgebieten ihre Politiken abgestimmt und koordiniert.

3. Zentralisierungsphase

Der Zeitraum von 1949 bis Anfang der siebziger Jahre wird durch Zentralisierungstendenzen gekennzeichnet. Kompetenzen im Gesetzgebungsbereich, aber auch Verwaltungsbefugnisse wuchsen dem Bund zu im Zusammenhang mit der Erlangung der Souveränität 1955 oder wurden aus der Länderzuständigkeit durch formelle Verfassungsänderung dem Bund übertragen⁹⁾. Eine Er-

⁹⁾ Zur Entwicklung des Föderalismus (neben den Grundgesetz-Kommentaren) vgl. Ernst Benda u. a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesre-

weiterung der Befugnisse des Bundes erfolgte auch durch extensive Auslegung bestehender Verfassungsnormen („ungeschriebene Zuständigkeiten“) sowie durch vollständiges Ausschöpfen der dem Bund zustehenden Kompetenzen.

Schon wenige Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes hielt man eine Anpassung an sich ändernde politische, wirtschaftliche und soziale Verhältnisse für notwendig¹⁰⁾. In einigen Fällen mußte der Bund neue Aufgaben übernehmen, die 1949 noch nicht erkennbar waren, so die Wehrverfassung und die Aufstellung der Bundeswehr 1954/56 sowie die Notstandsverfassung 1968. Mit dem Luftverkehr und der Kernenergie übernahm der Bund neue Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse. Zudem wurde für eine Reihe von Aufgabebereichen die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen mit unterschiedlichen Begründungen verlangt. Daraus resultierte die Verlagerung wesentlicher Gesetzgebungsmaterien von den Ländern auf den Bund. Zugleich erweiterte der Bund seinen Einfluß im administrativen Bereich. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern wurden im Interesse des Bundes ebenfalls geändert. Bereits 1955/56 wurde ein Steuerverbund mit Einkommen- und Körperschaftsteuer geschaffen und neben dem vertikalen Finanzausgleich der horizontale Finanzausgleich beträchtlich ausgeweitet.

Im Zusammenhang mit der großen Finanzreform 1967/69 erfolgte ein zweiter großer Schub an

publik Deutschland, Berlin—New York 1983, S. 809 ff.; Klaus von Beyme, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, München—Zürich 1984⁴⁾, S. 195 ff.; Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1983⁵⁾, S. 68 ff.; Heinz Laufer, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1985⁵⁾; Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976; Konrad Reuter, Föderalismus, Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1985²⁾; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1984¹⁴⁾, S. 83 ff.; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., München 1977 ff.; einen ausführlichen Literaturüberblick (einschließlich Bundesrat) vermittelt die Auswahlbibliographie von Dieter Dörner / Ronald Huth, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1985.

¹⁰⁾ Friedrich Halstenberg, Die Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur seit 1949 und ihre Auswirkungen auf den Bundesrat, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, hrsgg. vom Bundesrat, Bad Honnef—Darmstadt 1974.

Kompetenzverlagerungen auf den Bund¹¹⁾. Im Haushalts- und Finanzwesen bekam der Bund aus gesamtstaatlichen Überlegungen neue Befugnisse zugestanden. Darüber hinaus bedurfte die Steuerung der Konjunktur- und Wirtschaftspolitik ländereübergreifender Instrumente, die sich z. B. im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz niederschlugen. Der Steuerverbund wurde um die Umsatzsteuer erweitert. Parallel zu diesem Prozeß bauten die Länder ihre Selbstkoordination in Ressortministerkonferenzen und gemeinsamen Einrichtungen aus. Auch die vertikale Kooperation (Vierte Ebene) wurde über die diesbezüglichen Verfassungsnormen hinaus entwickelt: Bund und Länder arbeiteten auf verschiedenen Sachgebieten zusammen und stimmten ihre Politik im Interesse eines effizienten Mitteleinsatzes, z. B. in Form von Verwaltungsabkommen, ab¹²⁾.

Zentralisierung als Verlagerung von Zuständigkeiten und Aufgaben auf den Bund erfolgte zu Lasten der Länder. Da nie eine Kompensation für die Länder vorgenommen wurde, hatte besonders der Verlust legislatorischer Befugnisse an den Bund für die Länder katastrophale Folgen. Ihre Bedeutung als Zentren politisch wichtiger Entscheidungen nahm ab, und ihre Fähigkeit zur Regelung bedeutsamer Komplexe des wirtschaftlichen und sozialen Lebens schwand dahin. Innerhalb der Länder wurden die zuständigen Organe allerdings in unterschiedlichem Maße von dem Kompetenzverlust betroffen. Die Landesregierungen und ihre Bürokratien gewannen an Macht und Einfluß im Bundesrat und auf der Bund-Länder-Ebene, da die Kompetenzübertragungen mit Zustimmungswerten der Ländervertretung kompensiert wurden¹³⁾. Negativ nimmt sich die politische Kosten-Nutzen-Rechnung dagegen für die Landtage aus, da ihr gesetzgeberisches Potential

massiv eingeschränkt wurde, ohne im Bundesrat bzw. im Bund-Länder-Konzert vertreten zu sein oder mitentscheiden zu können.

4. Stadium der Politikverflechtung

Zu Beginn der siebziger Jahre war die Zentralisierung von Kompetenzen und Aufgaben soweit fortgeschritten, daß bei linearer Fortentwicklung die Eigenstaatlichkeit der Länder in Frage gestellt und damit die institutionelle Bestandsgarantie des Föderalismus in Art. 79 III GG verletzt worden wäre. Deshalb mußte das Instrumentarium zur Durchsetzung des unitarischen Leitbildes ausgetauscht werden.

Das neue Instrument hieß „Gemeinschaftsaufgaben“¹⁴⁾. Präzise charakterisierte Fritz W. Scharpf die gemeinsame Wahrnehmung bestimmter Aufgaben als Politikverflechtung¹⁵⁾: Die zuständigen Organe von Bund und Ländern nehmen gemeinsam bestimmte Kompetenzen wahr (Verwaltung im Sinne von Planung, Entscheidung, Finanzierung, z. T. ausführende Verwaltung), bezogen auf bestimmte Aufgaben, für die ursprünglich die Länder allein zuständig zeichneten. Bei den gemeinsam zu planenden und zu finanzierenden Vorhaben und Maßnahmen handelt es sich um

¹⁴⁾ Die Literatur zu den Gemeinschaftsaufgaben ist inzwischen unübersehbar; deshalb können hier nur einige wichtige Werke genannt werden: Rolf Borell, *Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen*, Wiesbaden 1981; Werner Patzig, *Die Gemeinschaftsfinanzierungen von Bund und Ländern. Notwendigkeit und Grenzen des kooperativen Föderalismus*, Bonn 1981; Fritz W. Scharpf u. a., *Politikverflechtung*, Bd. I: *Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus*, Kronberg 1976; Jochen A. Frowein/Ingo von Münch, *Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat*, in: *VVDStRL Bd. 31 (1972)*, S. 13 ff.; Siegfried Marnitz, *Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation*, Berlin 1974; Jörg-Müller-Volbehr, *Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes*, München 1975; Erwin Kalinna, *Die Rahmenplanung und der Rahmenplan nach Art. 91 a GG*, Jur. Diss. München 1985.

¹⁵⁾ Scharpf u. a. (Anm. 14); dies., *Politikverflechtung*, Bd. II: *Kritik und Berichte aus der Praxis*, Kronberg 1977; Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden 1978; Franz Lehner, *Politikverflechtung: Institutionelle Eigendynamik und politische Kontrolle*, in: *Sozialer Wandel in Westeuropa*, hrsgg. von J. Matthes, Frankfurt—New York 1979; *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Bd. 55 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1975; *Politikverflechtung oder Föderalismus heute*, H. 1/1979 der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“, hrsgg. v. der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.

¹¹⁾ Kommission für die Finanzreform (Hrsg.), *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (sog. Troeger-Gutachten)*, Stuttgart 1966²⁾; Franz Josef Strauß, *Finanzpolitik im Bundesstaat*. Dargestellt an der Finanzreform von 1969 und ihren Auswirkungen, in: *Ehrenpromotion Franz Josef Strauß*, hrsgg. von der Ludwig-Maximilians-Universität München, München o. J. (1985); Hans Pagenkopf, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Theorie und Praxis*, Stuttgart 1981.

¹²⁾ Renate Kunze, *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern*, Stuttgart 1968; Rolf Grawert, *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatspraxis*, Berlin 1967.

¹³⁾ Konrad Hesse, *Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung*, in: *AÖR*, Bd. 98 (1973), S. 1 ff.

konjunktur- und strukturpolitische Aufgaben von bundesweiter Bedeutung, die hohe Investitionen von Ländern und Gemeinden erfordern. Im einzelnen geht es dabei um Infrastrukturmaßnahmen wie den Hochschulbau, die Verbesserung der Agrarstruktur einschließlich Küstenschutz und der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a GG), den sozialen Wohnungsbau, die Verbesserung der Gemeinde-Verkehrsverhältnisse, den Krankenhausbau und die Städtebauförderung (Art. 104a IV GG) sowie um die Bildungsplanung und die Forschungsförderung nach Art. 91b GG.

Mit der verfassungsrechtlichen Sanktionierung der Gemeinschaftsaufgaben ging ein entscheidender Wandel des föderativen Systems einher. Denn nun stand nicht mehr eine intensiviert koordinierte im Bund-Länder-Verhältnis zur Debatte, sondern eine gemeinsame Aufgabenerfüllung war gefragt. Die Planungs- und Entscheidungsbefugnisse einschließlich der Finanzierungs Kompetenzen liegen nicht mehr bei einem Aufgabenträger allein. Sie sind Bund und Ländern vielmehr zur gemeinsamen Aufgabenerledigung zugewiesen. Die klare Trennung der Aufgabenbereiche von Bund und Ländern, der getrennte Verantwortlichkeiten entsprachen, machte einer Aufgaben- und Kompetenzverflechtung mit gemeinsamer Verantwortung der Organe beider staatlicher Ebenen Platz. Der 1949 eher dualistisch konzipierte Bundesstaat ist erkennbar einem kooperativen Föderalismus gewichen¹⁶⁾.

In der Zwischenzeit hat sich die Politikverflechtung zu einem regelrechten Verbundsystem ausgeweitet. Die bereits praktizierte Kooperation von Bund und Ländern wurde seit Beginn der siebziger Jahre weiter intensiviert und das Netzwerk der Länder untereinander durch Selbstkoordination nochmals verdichtet. So entscheiden Bund und Länder heute politisch kaum mehr für sich allein. Sie bearbeiten die staatlichen Aufgaben weitestgehend im Verbund, unabhängig davon, wer die gesetzgeberische bzw. die administrative Zuständigkeit hat oder wer über die Finanzhoheit verfügt. Alle Akteure sind in alle Entscheidungen mehr oder weniger einbezogen, ohne sie jeweils alleine treffen bzw. verantworten zu müssen.

¹⁶⁾ Der Begriff „kooperativer Föderalismus“ wurde aus dem amerikanischen Sprachgebrauch übernommen und Mitte der sechziger Jahre mit dem Gutachten der Kommission für die Finanzreform (Anm. 11), zum vorherrschenden Begriff in der deutschen Diskussion.

5. Folgen für das politische System

Faßt man die durch zentralistische Politikverflechtung determinierte Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik zusammen, lassen sich folgende Thesen formulieren:

a) Das Schwergewicht der Gesetzgebung einschließlich der Befugnis zur Beschaffung der finanziellen Ressourcen liegt beim Bund. Trotz des stärker gewordenen Bundeseinflusses verfügen die Länder nach wie vor über ein Machtpotential im Verwaltungsbereich und (zusammen mit den Gemeinden) über die damit verbundene Investitionsfinanzierung. Zentrale Steuerung und dezentrale Ausführung der Aufgaben verdeutlichen die Reduktion des bundesstaatlichen Systems auf einen „Verwaltungsföderalismus“. Diese Entwicklung wird sich über Eingriffe der Europäischen Gemeinschaft in Hoheitsrechte der Länder weiter verschärfen¹⁷⁾.

b) An die Stelle klarer Aufgabenteilung trat gemeinsame Aufgabenverantwortung. Daneben ist die Verschränkung der Kompetenzen sowie die Intensivierung von Kooperation und Koordination zwischen Bund und Ländern zu berücksichtigen. Der Bundesstaat der Verfassungsväter mit seinen klaren Abgrenzungen in Form einer „Schichttorte“ hat dem kooperativen Föderalismus in Form des „Marmorkuchens“ Platz gemacht¹⁸⁾.

c) Die Schmälerung eigenständiger Aufgaben der Gliedstaaten wird weitgehend durch eine verstärkte Mitwirkung der Länder an der Willensbildung im Bund (Bundesrat) bzw. auf der Bund-Länder-Ebene kompensiert. Mitbestimmung bei der Bundespolitik ersetzt die Selbstbestimmung der Länder jedoch nur unzulänglich. Eine Kosten-Nutzen-Analyse dieses „Beteiligungs-föderalismus“¹⁹⁾ weist nämlich die Landesregierungen als institutionelle Gewinner, die Landtage dagegen als politische Verlierer aus.

¹⁷⁾ Vgl. zur derzeitigen Kontroverse zwischen Bund und Ländern Sten. Ber. BRat 564. Sitzung vom 16. 5. 1986, S. 299 ff., BRat-Drs. 150/86; Bundesrat (Hrsg.), Pressepiegel Nr. 3/1986.

¹⁸⁾ Diese Begriffe bei Morton Grodzins, *Centralization and Decentralization in the American Federal System*, in: *A Nation of States*, hrsgg. von Robert A. Goldwin, Chicago 1963.

¹⁹⁾ Böckenförde (Anm. 8), S. 185; Gunter Kisker, *Ideologische und theoretische Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland — Zur Rechtfertigung des Föderalismus*, in: *Probleme des Föderalismus. Referate auf dem Symposium „Föderalismus in der SFR Jugoslawien und in der Bundesrepublik Deutschland — ein Vergleich“*, Tübingen 1985, S. 23 ff.

d) Der Regelungs- und Finanzmacht des Bundes steht das verbliebene administrative Potential der Länder gegenüber. Die Politikgestaltung und die Steuerung des ökonomischen und sozialen Wandels erfolgt weithin durch die Organe der zentralen Ebene. Insofern muß von Zentralisierung im Sinne eines eindeutigen Übergewichts des Bundes bei den Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gesprochen werden.

e) Das 1949 in etwa ausgeglichene Verhältnis ist heute durch einen deutlichen Verlust der Länder an Macht und politischem Einfluß sowie einen entsprechenden Machtzuwachs beim Bund gekennzeichnet. Die Einbuße der Länder an eigenen Aufgaben und Befugnissen hat zu einer gravierenden Aushöhlung der föderativen Substanz geführt, obwohl die institutionellen Strukturen des Bundesstaates nach wie vor bestehen. Hinter der föderativen Fassade hat sich ein unitarisches und zentralistisches Staatswesen etabliert.

In dem Begriff des „kooperativen Föderalismus“ werden die Zentralisierungstendenzen sowie die

Politikverflechtung zusammengefaßt. Zu Beginn euphorisch als „Stein der Weisen“ gefeiert, der alle bundesweiten Probleme im Infrastrukturbereich lösen könne, wird der kooperative Bundesstaat heute jedoch in der politischen Praxis ebenso wie in der wissenschaftlichen Literatur überwiegend negativ beurteilt²⁰). Zu den Folgen für das politisch-administrative System zählen vor allem:

- mangelnde Effektivität bei der gemeinsamen Aufgabenerfüllung;
- hoher Verwaltungsaufwand (Bürokratisierung) sowie Dominanz der vertikalen und horizontalen Fachbürokratien;
- Einschränkung des Gestaltungsspielraums bei Bund und Ländern hinsichtlich Prioritätensetzung und Aufgabenerledigung;
- Kontrolldefizite infolge mangelnder Transparenz und diffuser, da gemeinsamer politischer Verantwortlichkeit;
- Ausschaltung der Parlamente von Bund und Ländern aus dem Exekutivföderalismus mit ebenenübergreifender Politikgestaltung.

III. Ansätze zu einer Reform des Verbundsystems

In Art. 79 III haben die Väter des Grundgesetzes die föderale Struktur für unantastbar erklärt. Diese institutionelle Bestandsgarantie bezieht sich nur auf die Prinzipien der bundesstaatlichen Ordnung, nicht auf deren konkrete Ausgestaltung. Gleichwohl hat das Regierungssystem der Bundesrepublik die tiefgreifendsten Veränderungen im föderativen Bereich erfahren. Seit 1949 traten insgesamt nicht weniger als 35 verfassungsändernde Gesetze in Kraft. 20 davon bezogen sich direkt oder indirekt auf das Bund-Länder-Ver-

hältnis. Dabei stand die Ausweitung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes zu Lasten der Länder im Vordergrund. Der Wandel der bundesstaatlichen Ordnung hatte zur Folge, daß die Stellung der Länder, und innerhalb dieser besonders der Parlamente, wesentlich geschwächt worden ist. Von seiten der unionsregierten Länder, die während der sozialliberalen Koalition im Bundesrat die Mehrheit besaßen, wurde dieser Sachverhalt moniert und immer dringlicher Änderungen angemahnt.

Eine strukturelle Reform des kooperativen Föderalismus drängte sich auch mit Blick auf dessen negative Folgen für das politisch-administrative System auf. Schon relativ bald nach der großen Finanzreform wurde nämlich Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierung laut. Obwohl den Gemeinschaftsaufgaben zunächst die Chance der Bewährung eingeräumt wurde, ließ die Kritik in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion nicht nach, sondern nahm an Schärfe zu. Dabei überschritten sich Einwände von traditionellen Föderalisten, die die

²⁰) Gunter Kisker, Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971; ders., Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, in: DÖV (1977), S. 689 ff.; Hartmut Klatt, Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/1982, S. 3 ff.; Gerhard Lehmbuch, Föderalismus und Politikverflechtung. Zwischen Unitarisierung und Differenzierung, in: Politische Bildung, (1983) 1, S. 35 ff.; Herbert K. Edling, Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus. Eine empirische Analyse und ein bürokratiethoretischer Erklärungsansatz am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Wirtschaftswiss. Diss., Passau 1983.

Politikverflechtung rückgängig machen wollten, mit Stellungnahmen bundesfreundlicher Kritiker, die eine Weiterführung der Bundesstaatsreform befürworteten. Die Reform der Reform des Verbundsystems, von allen Seiten gefordert, geriet so in einen Richtungsstreit und wurde auf die lange Bank geschoben. Es bedurfte erst des Anstoßes durch eine Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen, bis es zu ernsthaften Anstrengungen der Akteure des politisch-administrativen Systems kam, um Auswege aus dem Dilemma zu suchen. Der politische und wirtschaftliche Problemdruck zwang Bund und Länder schließlich, verfassungspolitische Alternativen ins Auge zu fassen und konkrete Schritte zur Modifizierung des Verflechtungssystems zu unternehmen. Der Regierungswechsel 1982 in Bonn beschleunigte diese Entwicklung und verbesserte die Realisierungschancen entscheidend.

1. Gescheiterte Initiativen

Mit der Änderung der Finanzverfassung von 1967/69 sah die Regierungsmehrheit der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD ihr Reformwerk noch nicht als beendet an. Das föderative System sollte vielmehr ausgebaut werden. Allerdings wollte man die Weiterentwicklung des Bundesstaates in den größeren Rahmen einer Revision des Grundgesetzes stellen. Mit Hilfe zweier Sachverständigenkommissionen als Entscheidungshilfe versuchte dann die sozialliberale Regierungsmehrheit, das von der Großen Koalition begonnene Werk fortzusetzen.

Der erste Ansatz zu einer Bundesstaatsreform wurde mit der Neugliederung des Bundesgebietes unternommen²¹⁾. Die einfachste Alternative zur Verflechtung zwischen Bundes- und Länderebene wäre nämlich eine Revision der Ländergrenzen. Eine Gebietsreform müßte die Zahl der Bundesländer verringern und unter Beachtung bestimmter Verdichtungsräume und Ballungsgebiete nach Finanz- und Wirtschaftskraft ausgewogene Ein-

²¹⁾ Rudolf Hrbek, Das Problem der Neugliederung des Bundesgebietes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/1971, S. 3 ff.; Reinhard Timmer, Neugliederung des Bundesgebietes und künftige Entwicklung des föderativen Systems, in: Raumplanung und Eigentumsordnung. Festschrift für Werner Ernst, hrsgg. von H. Westermann u. a., München 1980; Almuth Hennings, Der unerfüllte Verfassungsauftrag. Die Neugliederung des Bundesgebietes im Spannungsfeld politischer Interessengegensätze, Heidelberg—Hamburg 1983.

heiten schaffen. Die sogenannte Ernst-Kommission empfahl 1973, das Bundesgebiet (ohne Berlin) in fünf oder sechs Länder zu gliedern. Sie legte hierzu vier Lösungsalternativen vor. Dieser Versuch scheiterte jedoch an einer Koalition von Interessenten, die am Status quo festhielten. Der Verfassungsauftrag des Grundgesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes wurde in eine bloße Kann-Bestimmung umgewandelt.

Das gleiche Schicksal politischer Wirkungslosigkeit erlitt die Enquête-Kommission Verfassungsreform²²⁾. Ihre auf das Verhältnis von Bund und Ländern bezogenen Vorschläge wurden zwar von einigen Ländern äußerst kritisch kommentiert, im Bundestag jedoch nicht einmal einer Plenardiskussion für wert befunden. Bei den Gesetzgebungszuständigkeiten plädierte die Kommission für eine Neuverteilung zugunsten der Länder²³⁾. Dies sollte allerdings nicht in Form einer Rückübertragung bestimmter legislatorischer Materien in die ausschließliche Länderkompetenz erfolgen, sondern durch eine Änderung der Systematik für die Abgrenzung der Gesetzgebungsbefugnisse nach Regelungsintensität. Auf einer ersten Stufe sollte die herkömmliche Rahmengesetzgebung durch Einbeziehung in die konkurrierende Gesetzgebung beseitigt werden, wobei die Bedürfnisklausel in Art. 72 II GG enger und schärfer gefaßt wurde. Als zweiter Schritt war die Einführung einer Bundeskompetenz für Richtlinienetze vorgesehen. Diese Richtlinienetze bedürften dann in großem Maße der Ausfüllung durch die Landesgesetzgeber.

Zur Abgrenzung der Aufgaben und Finanzmittel zwischen Bund und Ländern vertrat die Kommission dagegen einen strikt bundesfreundlichen

²²⁾ Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, in: BT-Drs. 7/5924 vom 9. 12. 1976; Ernst-Wolfgang Böckenförde/Klaus Stern, Die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform und die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Bundesrepublik, Köln 1977; Friedrich Schäfer u. a., Neue Herausforderungen an Politik und Verfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/1977, S. 3 ff.; Rainer Wahl, Empfehlungen zur Verfassungsreform, in: AöR, Bd. 103 (1978), S. 477 ff.; Rolf Grawert, Zur Verfassungsreform, in: Der Staat, Bd. 18 (1979), S. 299 ff.

²³⁾ BT-Drs. 7/5924 vom 9. 12. 1976, S. 122 ff.; Gerald Kretschmer, Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1974; Elisabeth Lichtenstern, Die Gesetzgebung im Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern, Frankfurt a. M. 1979.

Standpunkt²⁴): Reformmöglichkeiten seien lediglich in einer Verbesserung des bestehenden Verflechtungssystems zu suchen, nicht aber in einer Rückkehr zum früheren Zustand durch Entflechtung. Aus gesamtstaatlicher Verantwortung wurden gemeinsame Rahmenplanung und Mitfinanzierung des Bundes für unentbehrlich gehalten. Die Rahmenplanung neuer Art sollte in einer verfassungsrechtlichen Generalklausel fixiert werden, die für alle bundesweit bedeutsamen Aufgaben Geltung hätte, jedoch nur Ermächtigungsscharakter besitzt. Die Mischfinanzierung wurde beibehalten; allerdings wurden die Bundeskompetenzen zur Mitfinanzierung von Investitionsvorhaben der Länder in ein einheitliches System von Finanzbeiträgen integriert. Neben Einwänden gegen Einzelpunkte lautete deshalb der Hauptvorschlag an die Adresse der Enquête-Kommission, die negativen Auswirkungen des Verbundsystems sehr wohl gesehen, aber die notwendige Konsequenz — die vertikale Politikverflechtung abzubauen — nicht gezogen zu haben.

2. Kurswechsel Anfang der achtziger Jahre

Faßt man die Bemühungen um eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung in den siebziger Jahren zusammen, so ergibt sich eine eindeutig negative Bilanz. Alle Anläufe in dieser Richtung, die wissenschaftlich aufgezeigt oder politisch versucht wurden, verliefen im Sande. Die „normative Kraft des Faktischen“ erwies sich gegenüber allen föderalen Veränderungsintentionen als stärker.

Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen leitete hier in der Spätphase der sozialliberalen Koalition einen Umschwung ein. Die Bekämpfung von Rezession und steigender Massenarbeitslosigkeit mit Mitteln der antizyklischen Haushalts- und Finanzpolitik führte in großem Umfang zu Kreditaufnahmen und enormer Staatsverschuldung. Kreditfinanzierte Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme brachten nur vorübergehend bescheidenes Wirtschaftswachstum. Zusätzlich unvermeidbare Lasten des

Bundes (für die EG) machten zur Vermeidung einer Finanzkrise massive Etat Kürzungen und Einsparungen an anderer Stelle notwendig. Unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung sparte die Regierungsmehrheit von SPD und FDP bei den investiven statt bei den konsumtiven Ausgaben; insbesondere kürzte sie einseitig die finanzielle Dotierung der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungsprogramme.

Hinzu kam die massive Kritik am Versuch der bürokratischen Steuerung des wirtschaftlichen Strukturwandels. Die Ziele gemeinsamer Aufgabenerfüllung wurden nur in einzelnen Bereichen in etwa erreicht, auf anderen Politikfeldern dagegen weit verfehlt. So hat die gemeinsame Strukturpolitik von Bund und Ländern die regionalen Disparitäten nicht verkleinert, sondern höchstens das Auftreten noch größerer Unterschiede verhindert. Gleichbehandlung und Besitzstandswahrung der Länder machten eine finanzielle Schwerpunktbildung nahezu unmöglich. Neue Krisenbranchen in alten Industrieregionen (Kohle, Stahl, Werften) schufen zusätzliche Schwierigkeiten und erforderten weitere strukturpolitische Maßnahmen.

a) Einseitiger Rückzug des Bundes

Die Länder gingen bei der Auseinandersetzung mit dem Bund von einer Doppelstrategie aus²⁵): Einerseits strebten sie konkrete Verfahrensverbesserungen bei der Rahmenplanung und dem gemeinsamen Entscheidungsprozeß zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben an. Gegenüber dem Bund einigten sie sich nach internen Kontroversen zwischen Befürwortern und Gegnern der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen andererseits auf ein Minimalkonzept. Dies sah die Reduzierung der gesetzlich oder vertraglich geregelten (unechten) Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 104 a IV GG vor. Darüber hinaus sollten neue Mischfinanzierungsprogramme nicht vereinbart werden; in Zweifelsfällen waren strenge Maßstäbe für die Prüfung und Zustimmung anzulegen.

Der Bund vertrat eine äußerst ambivalente Position. Auf dem Kerngebiet der Länderhoheit, dem Schulwesen, wurde mit dem sogenannten Män-

²⁴) BT-Drs. 7/5924 vom 9. 12. 1976, S. 148 ff.; Frido Wagener, Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung. Zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: DÖV (1977), S. 587 ff.; Gunter Kisker, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung, in: Der Staat (1975), S. 169 ff.; Wolfgang Zeh, Planung und Finanzverfassung im kooperativen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/1977, S. 32 ff.

²⁵) Der Bundesminister der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, Bonn 1982.

gelbericht²⁶⁾ eine unverhüllte Zentralisierungsstrategie betrieben. Mit Mängeln und Defiziten in der Selbstkoordination der Länder wurde die Notwendigkeit neuer bildungspolitischer Rahmenkompetenzen für den Bund begründet. Dafür stellte man in Aussicht, den Hochschulbau sowie die Bildungsplanung wieder den Ländern zu überlassen. An den Gemeinschaftsaufgaben hielt der Bund grundsätzlich fest, schon um der gesamtstaatlichen Steuerungsmöglichkeiten und des Einflusses auf die Prioritätensetzung der Länder nicht verlustig zu gehen. Die Finanzmisere, die Defizite bei der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung sowie ständig eskalierende Konflikte mit der von der Union bestimmten Ländermehrheit erzwangen einen Kurswechsel.

Die Verhandlungen mit den Ländern erbrachten zwar prinzipielle Einigkeit im Ziel, das Verflechtungssystem einzuschränken. Unüberwindliche Differenzen stellten sich indes bei den finanziellen Konsequenzen ein. Der Bund wollte zwar entflechten, die dafür aufgewandten Finanzmittel aber behalten und für die Haushaltskonsolidierung einsetzen. Die Länder dagegen beharrten auf einer kostenneutralen Lösung, was im Klartext hieß, die freiwerdenden Bundesmittel über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung den Ländern zur Verfügung zu stellen. Das von den „leeren Kassen“ diktierte Angebot des Bundes wurde von den Ländern einhellig abgelehnt. An den finanziellen Ausgleichsleistungen für die Länder scheiterten schließlich die Verhandlungen. Schon vor dem definitiven Scheitern hatte die Bundesregierung Schmidt einseitig Fakten geschaffen: Der Bund zog sich aus einigen gemeinsamen Aufgabenbereichen zurück, so z. B. aus dem Studentenwohnraumbau und der Graduiertenförderung. Die Bundesmittel zur Mitfinanzierung der Gemeinschaftsaufgaben wurden generell um 20 Prozent gekürzt, was zu einer zusätzlichen Belastung der Bund-Länder-Beziehungen führte²⁷⁾.

b) Neue Akzente auf der Bund-Länder-Ebene

Mit dem Regierungswechsel im Herbst 1982 zur bürgerlichen Koalition vollzog sich ein radikaler Wechsel in der Position des Bundes. An die vorangegangenen Bemühungen wurde jedoch ange-

²⁶⁾ Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, in: BT-Drs. 8/1551 vom 23. 2. 1978.

²⁷⁾ Bayern erhob daraufhin Klage vor dem Bundesverfassungsgericht, die später jedoch zurückgezogen wurde.

knüpft und der anvisierte Kurswechsel verwirklicht²⁸⁾. In den Regierungserklärungen von Bundeskanzler Helmut Kohl drückte sich die am Subsidiaritätsprinzip orientierte Programmatik der Union aus, wonach die Länder diejenigen Aufgaben selber wahrnehmen sollen, die sie wirksamer als der Bund erfüllen können. Da die verfassungsrechtlich besonders geschützte Eigenständigkeit der Länder vor einem bürgerfernen Zentralstaat bewahre, dürften die Kompetenzen des Bundes nicht länger extensiv zu Lasten der Länder ausgelegt und in Anspruch genommen werden. Gleichwohl wurde auf die Notwendigkeit des engen Zusammenwirkens von Bund und Ländern zur Sicherung des inneren Friedens verwiesen. Wie schon in der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP versprach das Regierungsprogramm eine Einschränkung der Mischfinanzierungen, um zu einer klaren Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern zu kommen.

Organisatorisch, institutionell und politisch setzte die Regierung Kohl vom ersten Tag an neue Akzente im Bund-Länder-Verhältnis. Nach 13jähriger Dissonanz waren die Mehrheitsverhältnisse in den gesetzgebenden Körperschaften wieder identisch. So war es denn mehr als bloße Routine, daß der Kanzler nach seinem Amtsantritt die erste Gelegenheit ergriff, um der Ländervertretung seine Reverenz zu erweisen und für ein enges Zusammenwirken zu werben. Die überaus positive Reaktion im Bundesrat unterstrich die Entspannung im Verhältnis zwischen den beiden Verfassungsorganen. Endlich wurde dem Bundesrat wieder der lang entbehrte Respekt zuteil, den man besonders bei Bundeskanzler Helmut Schmidt häufig vermißt hatte. Dabei war dessen Animosität weniger persönlich als institutionell begründet, konterkarierte die Mehrheit der unionsgeführten Länder doch die sozialliberale Reformpolitik mehr oder weniger stark. Eine positive Rolle spielte auch die Herkunft des neuen Führungspersonals, die als Mitglieder von Landesregierungen die Belange der Länder kannten und mit dem Stil des Bundesrates vertraut waren.

Unmittelbare Konsequenzen hat die neue Politik auf mehreren Ebenen gezeitigt. Im Bundeskanzleramt wurde ein besonderer Staatsminister installiert, der speziell die föderativen Fragen koordinieren soll. Zu Friedrich Vogels nicht exakt umris-

²⁸⁾ Vgl. Hartmut Klatt, Die unsichtbare Zäsur. Seit dem Regierungswechsel hat der Föderalismus wieder eine Chance, in: Die Politische Meinung, (1983) 211, S. 45 ff.

sener Aufgabenstellung gehören die Angelegenheiten des Bundesrates ebenso wie das weite Feld der Bund-Länder-Beziehungen, das von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen über Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen bis zum Finanzausgleich reicht. Vor allem in finanzieller Hinsicht kam man den Ländern großzügig entgegen. Bei der Neuverteilung der Mehrwertsteuer machte der Bund Konzessionen: Er verzichtete auf die Kindergeld-Milliarde und gestand die Erhöhung des Länderanteils am Umsatzsteuereinkommen um zunächst zwei Prozent zu. Da auch die Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder unverändert bestehenblieben, wurden die Länder deutlich besser gestellt, als dies von der sozialliberalen Koalition ursprünglich anvisiert worden war.

Rückgängig gemacht wurden zudem die Mittelkürzungen des Bundes zur Dotierung der Investitionen von Ländern und Gemeinden. Gegenüber den Ansätzen im Etat 1983 stockte man die Bundesmittel für Gemeinschaftsaufgaben um 500 Millionen DM auf mit dem Ziel, diesen hohen Plafond auch künftig beizubehalten. Da die bessere Dotierung gemeinsamer Aufgaben entsprechende Komplementärmittel der Länder erfordert, wirkt sie als Hilfe für Länder und Gemeinden bei der Realisierung zusätzlicher Investitionen. Die 20-Prozent-Kürzung der Bundeszuschüsse 1981 und 1982 wurde dadurch rückgängig gemacht, teilweise sogar überkompensiert.

Aus konjunkturellen Gründen legte die Bundesregierung zudem ein Sonderprogramm zur Belegung des sozialen Wohnungsbaus für 1983 und 1984 von 2,5 Milliarden DM auf. Aus diesem Programm förderte der Bund mit 100 Millionen DM die Schaffung von Studentenwohnraum. Um den Ländern entgegenzukommen, kündigte der Bund generelle Zurückhaltung im Gesetzgebungsbereich an. Bei Gesetzentwürfen sollten die legitimen Interessen der Länder bereits im Vorfeld berücksichtigt werden. Und den Weg in den Vermittlungsausschuß glaubte man durch Abstimmung mit den Ländern vor Beginn des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens vermeiden zu können.

Bei den Gemeinschaftsaufgaben gelangten die Regierungschefs von Bund und Ländern relativ bald zu einem Kompromiß. Der Bund akzeptierte nicht nur das Verhandlungskonzept der Länder, die (unechten) Gemeinschaftsaufgaben abzu-

bauen und neue Mischfinanzierungen nur unter erschwerten Bedingungen zuzulassen, sondern stimmte auch der Forderung nach kostenneutraler Lösung zu. Damit demonstrierten die Ministerpräsidenten der unionsregierten Länder, die sich während der Oppositionsrolle der CDU/CSU im Bundestag zunehmend als politisches Führungszentrum etabliert hatten, ihre Stärke. Die neue Politik trug erkennbar ihre Handschrift.

3. Ergebnisse der Trendwende

Mit dem Antritt der Regierung Kohl ist eine deutliche Änderung in der bisherigen zentralistischen Politik des Bundes gegenüber den Ländern eingetreten. Der Kurswechsel, der zu bereichsweisen Modifikationen des föderativen Systems geführt hat, bedeutet zwar keinen totalen Bruch mit der Vergangenheit, wohl aber eine entscheidende Trendwende. Die Neuverteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zugunsten der Länder sowie die Abschaffung der echten Gemeinschaftsaufgaben hätte Grundgesetzänderungen notwendig gemacht. Da verfassungsändernde Mehrheiten der bürgerlichen Koalition nicht zu Gebote stehen, sind solche grundlegenden Zäsuren im Bund-Länder-Verhältnis nicht zu erwarten. Die Ergebnisse der länderorientierten Politik lassen sich in den Kategorien a) Entflechtung und b) Dezentralisierung zusammenfassen:

a) Der wohl wichtigste Akzent wurde gesetzt, indem man mit der Aufgaben- und Kompetenzentflechtung bei Mischfinanzierungen Ernst machte. Dies betraf zunächst die Graduiertenförderung. Nach langwierigen Auseinandersetzungen verzichtete der Bund auf die Mitfinanzierung. Ein Teil der bisherigen Bundesmittel wurde dem Bereich der Studienförderung belassen. Nach einer Übergangsphase wurde auch der Studentenwohnraumbau endgültig aus der Mischfinanzierung herausgenommen; die Länder finanzieren diese Aufgabe seitdem allein. Der wichtigste Anwendungsfall betraf jedoch den Krankenhausbau²⁹⁾. Im Rahmen der Neuordnung des Krankenhauses regeln die Länder ab 1. Januar 1985 die

²⁹⁾ Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung (Krankenhaus-Neuordnungsgesetz-KHNG) vom 20. 12. 1984, BGBl I S. 1716; Fritz Schnabel, Politischer und administrativer Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, Sozialwiss. Diss., Konstanz 1980; Jörg Stumpp, Zur aktuellen Bedeutung des Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Gemeinschaftsaufgaben und Krankenhausfinanzierung, Mag. Arbeit (unveröff.), Tübingen 1986.

Planung und Investitionsfinanzierung für den Bau von Krankenhäusern in eigener Zuständigkeit. Der Bund gibt seine Befugnisse in diesem Bereich auf und stellt seine Mitfinanzierung ein. Die bisherigen Bundesmittel von knapp einer Milliarde DM wurden den Ländern (durch Übernahme bisheriger Länderfinanzierungen) erstattet. Bis zuletzt war die Einbeziehung der Krankenhäuser und Kassen in die Aufstellung der Bedarfspläne und in die Investitionsplanung umstritten. Um einen Beitrag zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen zu leisten, wollte der Bund die alleinige staatliche Zuständigkeit durch Mitwirkung der Betroffenen einschränken.

Als Entflechtung ist auch der Verzicht auf die Bildungsplanung nach Art. 91 b GG zu bewerten³⁰⁾. Am Ende der sozialliberalen Koalition hatten sich Union und SPD in der Bund-Länder-Kommission (BLK) nicht mehr auf eine Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes von 1973 einigen können. Tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten zwischen Kultusministern und Finanzpolitikern gründeten in parteipolitischen Differenzen über bildungspolitische Prioritäten. Christlich-liberale Koalition und unionsgeführte Länder setzten als Konsequenz den Verzicht auf die gesamtstaatliche Bildungsplanung durch. Damit unterliegt das Bildungswesen wieder der autonomen Planung der einzelnen Länder sowie der Koordination in der Kultusministerkonferenz. Einer Auflösung der BLK stand die Forschungsförderung entgegen, an welcher Bund und Länder übereinstimmend festhalten. Die Bund-Länder-Kommission wurde jedoch in ihrer Personalstärke und Aufgabenstellung erheblich beschnitten.

Als nächste Entflechtungsprojekte sind Städtebauförderung und sozialer Wohnungsbau in Aussicht genommen. Im Entwurf eines Baugesetzbuches, der das Baurecht des Bundes zusammenfassen soll, ist geplant, daß die Mitfinanzierung des Bundes für den Städtebau entfällt. Bei der Wohnungsbauförderung wird differenziert: Aus dem sozialen Mietwohnungsbau will sich der Bund zugunsten alleiniger Zuständigkeit der Länder ganz zurückziehen. Die Investitionshilfen nach Art. 104a IV GG kämen dann nur noch der Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus zugute.

³⁰⁾ Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.), Jahresbericht 1983, Bonn 1984; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Jahresbericht der Bundesregierung 1984, Bonn o. J. (1985), S. 537 ff.

b) Da sich eine direkte Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder ohne formelle Verfassungsänderung nicht bewerkstelligen läßt, konnte der Bundesgesetzgeber Regelungskompetenzen an die Länder nur durch Selbstbeschränkung abtreten³¹⁾. Durch Nicht-Tätigwerden des Bundes wurden die Aufgaben „Graduiertenförderung“ und „Ausbildungsbeihilfen für Schüler“ den Ländern zur Gesetzgebung überlassen. Die Länder haben in beiden Fällen eigene Regelungen getroffen. Fest steht, daß das Konzept des Bundes, durch restriktive Inanspruchnahme seiner legislatorischen Befugnisse den Ländern einen Freiraum für substantielle Gesetzgebung zu schaffen, einseitig und jederzeit zurücknehmbar ist.

Im Sinne einer Selbstbeschränkung des Bundesgesetzgebers wirkt zudem eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien³²⁾. Bereits die Referentenentwürfe werden in den Ministerien und dann im Kanzleramt daraufhin geprüft, ob im Einzelfall ein Bundesgesetz zur Regelung wirklich unumgänglich und notwendig erscheint. Die Bonner Ministerialbürokratie wird damit gezwungen, eine bundeseinheitliche Regelung jeweils gesondert zu begründen. Die von Art. 72 III GG intendierte Bedürfnisprüfung gewinnt insofern an Bedeutung.

4. Grenzen der Reformstrategie

Eine Prognose, ob und in welchem Ausmaß die eingeschlagene Strategie einer Reform des kooperativen Föderalismus fortgesetzt wird, ist schwierig. Einige Argumente lassen sich aber aus der bisherigen Entwicklung unschwer ableiten.

Da sind zunächst situative Faktoren zu berücksichtigen. Die Blühträume des Aufbruchs der bürgerlichen Koalition 1982/83 zur Stärkung der Länder sind im politischen Alltag rasch verwelkt³³⁾. Kompetenzgerangel und finanzielle Interessengegensätze belasten das Bund-Länder-Verhältnis dauerhaft. Die Koordination über das

³¹⁾ Friedrich Vogel, Stärkung des Föderalismus durch Selbstbeschränkung in der Bundesgesetzgebung, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, hrsgg. v. B. Rüthers und K. Stern, München 1984.

³²⁾ Beschluß der Bundesregierung vom 11. 12. 1984 betr. Einfügung von § 40 Abs. 2 Nr. 1 a GGO II, GMBI 1985, S. 51; Der Bundesminister des Innern (Hrsg.), Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn 1985.

³³⁾ Hartmut Klatt, Bruderzwist im deutschen Haus, in: Evangelische Kommentare, (1986) 3, S. 126 f.

Kanzleramt läuft nicht so reibungslos, wie dies ursprünglich beabsichtigt war. Die Beziehungen der Bundesregierung zu den SPD-geführten Ländern lassen sich als tiefgehende Dauerkonflikte charakterisieren, was auf unterschiedliche Politikkonzepte ebenso wie auf permanente Wahlkämpfe zurückzuführen ist. Auch im Verhältnis zu den unionsregierten Ländern haben Spannungen und Kontroversen die gegenseitige Rücksichtnahme und nahtlose Übereinstimmung des Anfangs abgelöst. Die Anrufungsbegehren der Ländermehrheit zum Vermittlungsausschuß sind dafür nur ein Indiz. Eine Mehrheit der sozialdemokratisch geführten Länder im Bundesrat oder eine Bonner Regierungsmehrheit ohne CDU/CSU-Beteiligung würde vermutlich die eingeschlagene Trendwende stoppen oder gar umkehren.

Von größerer Bedeutung erscheinen strukturelle Faktoren, die das bürgerliche Regierungsbündnis auf Bundesebene hindern dürften, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzugehen. In der Konjunktur- und Strukturpolitik ist der Bund auf Länder und Gemeinden angewiesen, die über 70 Prozent der Investitionen im Bundesgebiet tätigen. Aus konjunkturellen Gründen hatte der Bund 1982 zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus und von Studentenwohnungen 2,5 Milliarden DM Finanzhilfen an die Länder gezahlt. 1985 stockte der Bund aus eben diesem Grund seine Investitionsmittel für die Städtebauförderung auf eine Milliarde DM auf. Um konjunkturpolitische Anstoßeffekte zu erzielen, wird der Bund auch in Zukunft gar nicht anders können, als das Instrument „Finanzhilfen an die Länder“ zu reaktivieren. In der Strukturpolitik (Agrarstruktur- und regionale Wirtschaftsstrukturverbesserung) haben sich die Probleme eher noch verschärft. Und angesichts der rasanten technologischen Entwicklung bedürfen Forschung und Technologie vermehrter staatlicher Anstrengungen. Kein Wunder deshalb, daß zur Förderung der Spitzenforschung ein neues Gemeinschaftsprogramm von über 150 Millionen DM aufgelegt worden ist³⁴). Im Medienbereich läßt die Bundesregierung aus technologischen Gründen nichts unversucht, über ihre zweitrangigen Kompetenzen die Neuordnung des Rundfunkwesens sowie die Ausgestaltung der Neuen Medien zu

³⁴) BMFT-Journal Nr. 1/1985, S. 3.

steuern³⁵). Schon wird in Bonn von einer neuen „Gemeinschaftsaufgabe von nationalem Rang“ gesprochen und versucht, die Länder für eine Kooperation zu gewinnen.

Restriktionen ergeben sich auch aus der wirtschaftspolitischen Konzeption der Regierungskoalition. „Mehr Markt und weniger Staat“ heißt die Devise, nach der generell staatliche Aufgaben auf private Träger übertragen werden und private Investitionen vor öffentlichen Vorrang erhalten sollen. Entstaatlichung und Entbürokratisierung geraten freilich in Kollision mit länderfreundlichen Intentionen. Bei der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes oder bei der Krankenhausneuordnung hat der Bund konsequent angestrebt, freiwerdende Regelungskompetenzen des Bundes auf private Aufgabenträger oder Selbstverwaltungsinstanzen zu verlagern. Auf diese Weise gehen die Länder jedoch leer aus, denn bisherige Bundeskompetenzen bleiben ihnen in diesem Fall ja gerade versagt.

Als problematisch erweist sich schließlich der finanzielle Aspekt. In einigen Fällen hat der Bund sich von Aufgaben zurückgezogen, ohne zu einem finanziellen Ausgleich bereit zu sein. Werden den Ländern damit neue finanzielle Lasten aufgebürdet, vergrößert sich das Ungleichgewicht zwischen den staatlichen Ebenen in der Finanzausstattung noch mehr zuungunsten der Länder. Geht der Bund aber auf eine kostenneutrale Auflösung von Gemeinschaftsaufgaben ein, so verringern sich seine disponiblen Mittel im Investitionssektor sukzessive. Damit würden aber auch die Interventionsmöglichkeiten in der Konjunktur- und Strukturpolitik schwinden. Bei Abschaffung aller Gemeinschaftsaufgaben würde der Bund mit sieben bis zehn Prozent seiner Einnahmen eines erheblichen Teils seiner frei verfügbaren Mittel verlustig gehen und somit im Investitionssektor weitgehend handlungsunfähig werden.

Diese Aspekte lassen die Grenzen von Reformstrategien erkennen, die sich Änderungen bei der Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen

³⁵) Stiftung für Kommunikationsforschung (Hrsg.), Kooperativer Föderalismus — ein Modell für die Medienpolitik?, Bonn 1983; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Neue Techniken — Neue Medien. Dokumente zur Medienpolitik, Bonn 1985; Vierter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland (Medienbericht '85), hrsgg. vom Bundesminister des Innern, Bonn 1986.

den föderativen Ebenen zum Ziel setzen. Man wird deshalb nicht fehlgehen, daß auch in Zukunft von Bund und Ländern nur kleine Schritte,

wenn überhaupt, unternommen werden, um in Richtung auf eine Reduzierung der Politikverflechtung voranzukommen.

IV. Reföderalisierung als Modernisierungskonzept

Die Kritik am kooperativen Föderalismus als aktueller Ausprägung der bundesstaatlichen Ordnung wirft zwei Fragen auf: Zum einen geht es um mögliche verfassungspolitische Alternativen. Die Reaktion von Bund und Ländern auf diese Fragestellung, insbesondere die Versuche zur Kursänderung auf bundesstaatlicher Ebene, sind oben dargestellt und analysiert worden. Zum anderen handelt es sich um die Herausforderung, den notwendigen Reformprozeß wissenschaftlich zu reflektieren und auf der Ebene theoretischer Modellbildung zu präzisieren. Im folgenden wird deshalb versucht, über die konkrete Analyse des föderativen Systems und seiner Auswirkungen hinaus ein theoretisches Konzept zu erarbeiten, das Richtung und Steuerungselemente der künftigen Entwicklung des deutschen Bundesstaates andeutet.

Als zentrales Moment dieses theoretischen Konzepts wird der Begriff der „Reföderalisierung“ in die wissenschaftliche und politische Diskussion eingebracht. Reföderalisierung wird dabei als ein Prozeß verstanden, der Struktur und Funktion des bundesstaatlichen Systems modifiziert bzw. verändert. Im Interesse einer verbesserten Funktionsfähigkeit und Modernisierung des politisch-administrativen Systems beinhaltet er, das Prinzip der totalen Uniformierung und Egalisierung der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik grundlegend zu überprüfen. Stärkere Differenzierung anstelle fortschreitender Vereinheitlichung heißt freilich ebenfalls, die bisherigen Instrumente föderativer Politikgestaltung zur Disposition zu stellen. Nach der Zentralisierung und Politikverflechtung würde somit ein neues, drittes Stadium bundesstaatlicher Entwicklung eingeleitet. Im Mittelpunkt des Prozesses, der als Handlungsmaßstäbe Dezentralisierung und Entflechtung umfaßt, steht ein komplementäres Bund-Länder-Verhältnis.

Der Einwand, ein solcher Begriff sei nichts als ein Pleonasmus, die Wiederherstellung des Föderalismus unnötig, da in der Bundesrepublik seit 1949 eine bundesstaatliche Ordnung existiere und so-

gar von Verfassung wegen geschützt sei, geht fehl. Denn die Realanalyse hat gezeigt, daß hinter der Fassade föderaler Institutionen der (dezentrale) Einheitsstaat praktisch Wirklichkeit geworden ist. Die Eigenstaatlichkeit der Länder und deren Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Politikgestaltung im Bundesrat verschleiert nämlich nur, daß die bundesstaatliche Ordnung weithin funktionslos geworden ist. Reföderalisierung läßt sich insofern als Strategie definieren, dem unitarisch kooperativen Bundesstaat durch Dezentralisierung und Entflechtung zu begegnen.

1. Wechsel der Zielsetzungen

Die Wiederherstellung eines funktionsgerechten Föderalsystems setzt voraus, daß das Grundaxiom der bisherigen Entwicklung in Zweifel gezogen wird. Es ist zu fragen: Ist die Zielvorstellung einheitlicher Lebensverhältnisse auf allen Politikfeldern und für alle Bürger ein ehernes Gesetz? Bestehen Sinn und Zweck des Einheits- wie des Bundesstaates gleichermaßen in der Herstellung von Gleichheit durch sachliche Vereinheitlichung?

Zu klären sind diese Fragen zunächst anhand der verfassungsrechtlichen Fixierung dieser Zielsetzung. Vielfach wird der unitarische Bundesstaat als Leitbild mit Verfassungsrang interpretiert, die Herstellung einheitlicher Lebensbedingungen als Verfassungsauftrag gedeutet. Dem ist freilich entgegenzuhalten, daß in Art. 72 II GG die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nur als *ein* Kriterium für die Bedarfsprüfung bei der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes genannt wird. Obwohl das Bundesverfassungsgericht nicht nur die Wahrung (so der Wortlaut), sondern auch die Herstellung einheitlicher Bedingungen durch Bundesgesetz für verfassungskonform erklärt hat, kann daraus kein Verfassungsgebot abgeleitet werden. Das gleiche gilt auch für Art. 106 III GG, der sich ausschließlich auf den Finanzausgleich zwischen

Bund und Ländern (Umsatz-Steuerverteilung) bezieht³⁶⁾.

Zudem sind die Begründungen für die „Ideologie“ des kooperativen Föderalismus zu hinterfragen. Zwar erzwingen die Wirtschafts- und Verkehrsverhältnisse in der kleinräumigen Bundesrepublik sowie die Folgen der Technik einen einheitlichen Rahmen. Zweifelhaft dürfte indes sein, die Geltung der Grundrechte, die Mobilität der Bevölkerung sowie das Sozialstaatsgebot als Sachzwang für jede Art von Unitarisierung zu reklamieren. Eine Erwartungshaltung im Bewußtsein der Bevölkerung hierfür verantwortlich zu machen, verkennt die Problematik. „Den“ Bürger für die Notwendigkeit der sachlichen bundesweiten Vereinheitlichung in Anspruch zu nehmen, lenkt von administrativen Abwehrstrategien und Eigeninteressen der Bürokratien ab³⁷⁾.

Zu prüfen bleibt schließlich, ob die Prioritäten hinsichtlich der Legitimation moderner Föderalsysteme von der Staatsrechtslehre richtig gesetzt worden sind. Konrad Hesse hat schon früh den unitarischen Bundesstaat als Leitbild vorgegeben und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als unverrückbare Staatszielbestimmung proklamiert³⁸⁾. Dieser Interpretation werden zwei Funktionen bundesstaatlicher Gestaltung zugrunde gelegt. Die historische Auffassung, wonach Föderalismus eine Form politischer Einheitsbildung darstelle, innerhalb derer die Individualität und regionale Vielfalt der Länder zu bewahren sei, greift nicht mehr. Denn die Aufnahme und Ausgestaltung des Bundesstaates nach 1945 im Grundgesetz war keine Folge politischer Einheitsbildung, sondern geht auf die Vorstellungen der Besatzungsmächte sowie auf die Wünsche der Nachkriegspolitiker in Reaktion auf das zentralistische NS-Regime zurück. Angesichts neugeschaffener Länder kann historisch überkommene Individualität und Vielfalt nicht bewahrt werden.

Infolgedessen lag es nahe, den Föderalismus des Grundgesetzes als komplementäres Element der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung zu interpretieren und ihm damit Zweckrationalität zu bescheinigen. Konrad Hesse und ihm fol-

gend die herrschende Lehre in der Staatsrechtswissenschaft haben jedoch diese Funktion zu Lasten anderer Zweckbestimmungen verabsolutiert. So ist übersehen worden, daß die nach 1945 entstandenen (unhistorischen) Länder inzwischen auch eine spezifische Individualität ausgebildet haben. Ein neues Landesbewußtsein, das an Traditionen, kulturelle und landsmannschaftliche Eigenheiten sowie an sozio-ökonomische Besonderheiten anknüpft, hat sich Bahn gebrochen. Regionale Vielfalt sowie räumlich unterschiedliche Verhältnisse haben sich neu herausgebildet³⁹⁾. Die Funktion des Föderalismus, nämlich der regionalen Vielfalt und Besonderheit zu entsprechen, verkennt, wer sie ausschließlich historisch deutet. Regionale Gliederung bietet auch heute noch die Voraussetzung für räumlich differenzierte Problemlösungen. Die Funktion zur Herstellung regional unterschiedlicher Regelungen und räumlich differenzierter Lösungen legitimiert den Föderalismus nicht nur, sondern markiert eine gleichgewichtige, ja vorrangige Zielsetzung. Das Konzept der Reföderalisierung ist darauf angelegt, das unitarische Leitbild vom Sockel der Exklusivität zugunsten regionaler Differenzierung bei der Problemlösung zu stoßen.

2. Neue Rahmenbedingungen

Kernpunkt des Bund-Länder-Verhältnisses ist die Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben. Reföderalisierung meint nicht nur einen Wechsel der Prioritäten, sondern hat auch eine andere Gewichtung der Aufgaben von Gesamtstaat und Gliedstaaten zur Folge. Aus der verfassungsrechtlichen und -politischen Entwicklung lassen sich die beiden Kategorien ableiten, die sich in der Praxis teilweise überlagern, zum Zweck methodischer Analyse und Systematik aber differenziert werden können, nämlich

- Dezentralisierung und
- Entflechtung.

Dezentralisierung

Unter Dezentralisierung ist die einseitige Übertragung von Kompetenzen vom Bund auf die Länder

³⁶⁾ So im Ergebnis auch Kisker, Ideologische und theoretische Grundlagen (Anm. 19), S. 35; Friedhelm Hufen, Kulturstaatlichkeit im Bundesstaat, in: Probleme des Föderalismus, Tübingen 1985; Reuter (Anm. 9), S. 24 f.

³⁷⁾ Lehbruch, Parteienwettbewerb (Anm. 9), S. 91 ff.

³⁸⁾ Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

³⁹⁾ So im Ergebnis auch Kisker, Ideologische und theoretische Grundlagen (Anm. 19), S. 35 ff.; Raimund Wimmer, Abschied von „gleichwertigen“ Lebensverhältnissen?, in: DVBl (1982), S. 62 ff.

zu verstehen⁴⁰). Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen hierbei die Gesetzgebungsbefugnisse. Systematisiert ergeben sich zwei verschiedene Varianten:

- Verlagerung bestimmter Zuständigkeiten auf die untere staatliche Ebene, also die Länder;
- Modell einer Abstufung der Kompetenzen auf beide staatliche Ebenen (Zweistufigkeit).

Im Wege von Verfassungsänderungen sind eine Reihe legislatorischer, administrativer und finanzieller Befugnisse auf den Bund übergegangen. Diese Entwicklung verlief als „Einbahnstraße“, da immer nur der Bund begünstigt wurde. Eine Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder wird deshalb seit langem diskutiert. Diesbezügliche Vorschläge haben einzelne Landtage beschlossen (Bayern, Rheinland-Pfalz), die Landtagspräsidentenkonferenz sowie eine Interfraktionelle Arbeitsgruppe der Fraktionsvorsitzenden-Konferenzen vorgelegt⁴¹). Diese Empfehlungen zur Änderung der Zuständigkeitskataloge im Grundgesetz werden stets mit einer Erweiterung der Eigenstaatlichkeit der Länder begründet. In der Tat müssen die Länder ihre Kapazität steigern, wichtige politische Entscheidungen zu regeln, wenn sie neben dem Bund gewichtige und unabhängige Entscheidungszentren bleiben wollen. Als zusätzliches Argument fällt ins Gewicht, durch Ausbau des gesetzgeberischen Potentials der Länder, besonders ihrer Parlamente, den Bundestag zu entlasten und vor Überforderung zu schützen.

⁴⁰) Zur Problematik Zentralisierung-Dezentralisierung vgl. Peter Schäfer, Zentralisation und Dezentralisation. Eine verwaltungswissenschaftliche Studie zur Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1981; Arthur Benz, Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen 1985; Dietrich Fürst, Chancen und Grenzen von Verwaltungspolitik durch Dezentralisierung der Problemverarbeitung, in: *Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik*, hrsgg. v. Th. Ellwein und J. J. Hesse, Baden-Baden 1985; Hans Boldt, Modernisierung durch Zentrierung? Bemerkungen zu einigen organisatorischen Aspekten der Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Probleme der Modernisierungspolitik*, hrsgg. v. W. Zapf, Meisenheim a. G. 1977.

⁴¹) Entschließung der Konferenz der Landtagspräsidenten „Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente“, abgedruckt in: *ZParl* (1983) 3, S. 357 ff.; Entschließung einer Interfraktionellen Arbeitsgemeinschaft „Kompetenzen der Landtage“, abgedruckt in: *ZParl* (1985) 2, S. 179 ff.; Bay.LT — *Sten. Ber.* 8/80 vom 25. 5. 1977, S. 4286 ff., 8/107 vom 15. 6. 1978, S. 5911 ff., und 9/12 vom 21. 2. 1979, S. 433 ff.; Rh-Pf.LT — *Drs.* 9/359, 9/780, 9/2778 und 9/2897, *PlProt.* 9/68 vom 26. 4. 1983, S. 3844 ff.

Das Modell der Zweistufigkeit von Entscheidungsprozessen gilt als besonders föderalismusadäquat. Die Rahmen- oder Grundsatzentscheidungen ergehen auf der zentralen Ebene, die Ausführungs- oder Detailentscheidungen werden auf dezentralen Ebenen gefällt. Der Vorteil dieses zweistufigen Modells besteht hauptsächlich darin, daß die Rahmensetzung durch Organe der höheren Ebene gesamtstaatliche Interessen berücksichtigen kann, während die Ausführung der Regelungen orts- bzw. sachnahe erfolgt. Vorschläge nach dem Modell sehen z. B. eine Änderung der jetzigen Gesetzgebungssystematik nach Regulationsintensität bzw. -tiefe vor⁴²). Der Bund würde danach die ausschließliche sowie die Rahmenkompetenz erhalten. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes würde auf die ausschließliche bzw. die Rahmengesetzgebung aufgeteilt. Bei der Ausfüllung der Rahmenvorschriften des Bundes käme den Ländern dann ein weitaus größerer Spielraum als bisher zu. Ein analoges Modell läßt sich für die Planung denken⁴³). Die echten Gemeinschaftsaufgaben (unter Auflösung der Mischfinanzierung) werden ersetzt durch eine Rahmenplanung in der Zuständigkeit der Organe des Bundes; die Detailplanung fiel ausschließlich den Ländern zu. Die politische Verantwortlichkeit der planenden Exekutive sowie die Kontrollmöglichkeiten der Parlamente beider staatlichen Ebenen blieben voll gewahrt.

Beide Varianten der Dezentralisierung erfordern — würden sie umgesetzt — eine Verfassungsänderung. Dabei dürfte eine Änderung der Systematik zur Kompetenzverteilung wie im zweiten Modell noch schwieriger zu erreichen sein als eine bloße Umverteilung bestimmter Gesetzgebungsmaterien in den einzelnen Katalogen des Grundgesetzes. Derzeit eine Revision des Grundgesetzes zugunsten der Länder zu erwarten, hieße Illusionen hegen. Massive Interessen auf Bundesebene, in den Parteien und großen Interessenorganisationen widerstreben einem solchen Vorhaben. Pragmatischen, weil einseitigen und damit jederzeit revidierbaren Lösungen steht dagegen nichts im Wege: Der Bund hat in einigen Fällen seine Kompetenzen restriktiv in Anspruch genommen und

⁴²) Heinz Laufer, *Der Bundesrat. Untersuchungen über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 4/1972, S. 36 f.

⁴³) Kisker, *Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges* (Anm. 24), S. 185 ff.; ders., *Kooperation zwischen Bund und Ländern* (Anm. 20), S. 696.

den Ländern durch Selbstbeschränkung gesetzgeberischen Spielraum verschafft.

Entflechtung

Institutioneller Kern des kooperativen Föderalismus bilden als Bereiche gemeinsamer Aufgabenerfüllung die echten Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und b GG) sowie die Mischfinanzierungen (unechte Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 104a IV GG). Eine Systematik der Aufgabenentflechtung läßt folgende Alternativen erkennen:

— Verlagerung der Aufgaben ausschließlich auf den Bund;

— Rückübertragung der vom Bund mitgeplanten und -finanzierten Länderaufgaben ausschließlich auf die Länder;

— Zuordnung der Gemeinschaftsaufgaben teilweise zum Bund, teilweise zu den Ländern.

Die Verlagerung der originären Länderaufgaben auf die Bundesebene nach der ersten Alternative würde gewissermaßen den Teufel durch den Beelzebub austreiben. Eine solche Verlagerung käme einer „kalten“ Zentralisierung mit der Tendenz zum Einheitsstaat gleich. Sie ist in der Reformdiskussion, soweit ersichtlich, auch nie ernsthaft erwogen worden.

Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben im Sinne einer Rückübertragung auf die Länder als originäre Aufgaben birgt neben der finanziellen Problematik (Ausgleich zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern) die Schwierigkeit, wie die Länder untereinander die Aufgabenplanung und -entscheidung koordinieren können. Ohne den Mechanismus der Planungsausschüsse müßten die Länder zu bindenden Beschlüssen kommen, wohingegen das Einstimmigkeitsprinzip in Zwischenländergremien nicht selten zur Selbstblockierung tendiert. Von Länderseite und im wissenschaftlichen Schrifttum ist dieses Entflechtungsmodell wiederholt ernsthaft diskutiert worden⁴⁴). Initiativen gingen nicht nur von finanz-

⁴⁴) Otto Barbarino, Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1975; Bodo A. Baars/Karl B. Baum/Jobst Fiedler, Politik und Koordinierung. Untersuchung ausgewählter Verfahren der Ziel- und Programmkoordination innerhalb und zwischen Ressorts sowie zwischen Bund und Ländern, Göttingen 1976; Franz Heubl, Föderalismus in der praktischen Bewährung, in: Föderalismus. Bauprinzip einer freiheitlichen Grundordnung in Europa, hrsgg. von K. Assmann und Th. Goppel, München 1978.

starken, sondern — aus föderativen Überlegungen — auch von finanzschwachen Ländern aus. Vor allem finanzielle Interessengegensätze verhinderten letztlich eine Einigung auf diese Position in der Ministerpräsidentenkonferenz.

Die Variante einer Aufgabenentflechtung zugunsten von Bund und Ländern ist besonders von Frido Wagener verfochten worden⁴⁵). Das Kriterium der Zuordnung zu einer der beiden staatlichen Ebenen wird im Planungs-, Verwaltungs- und Finanzpotential gesehen, die jeweilige Aufgabe optimal allein erfüllen zu können. Unter Einbeziehung von Bundesaufgaben, die von den Ländern mitfinanziert werden (Großforschungseinrichtungen; Neubau von Bundesbahnstrecken), läßt sich bei dieser Lösung noch am leichtesten ein Ausgleich zwischen den finanziellen Ansprüchen beider Ebenen aus der Neuverteilung der bisher gemeinsamen Aufgaben erreichen.

Die Systematik ist bisher auf eine Gesamtlösung des Problems abgestellt; sie muß deshalb um die Alternative einer Teilentflechtung ergänzt werden. Überprüft man den Gesamtbestand der Gemeinschaftsaufgaben nach bestimmten Kriterien, dann läßt sich ein Teil dieser Aufgaben festlegen, der weiterhin von Bund und Ländern gemeinsam geplant, entschieden und finanziert wird. Für den Rest der Aufgaben ergibt sich die Alternative der

— Verlagerung auf Bundesebene oder der

— Rückübertragung in die Länderverantwortung.

Ein mögliches Differenzierungskriterium besteht in der verfassungsrechtlichen Fixierung als obligatorische (Art. 91 a GG) oder nur als fakultative Gemeinschaftsaufgaben.

Der Vorschlag einer Teilentflechtung zugunsten des Bundes ist im Rahmen der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Bundestages 1976 gemacht worden⁴⁶). Danach sollte bei „überverflochtenen“ Aufgabenbereichen der Bund für die gesetzliche Regelung sowie die Finanzierung zuständig werden; der Vollzug sollte in der Form der Bundesauftragsverwaltung erfolgen. Gegen dieses Lösungsmodell wurde hauptsächlich eingewendet, es vermindere die eigenständige Auf-

⁴⁵) Frido Wagener, Thesen zur „Mischfinanzierung“ und zur „Überbetonung von Fachaufgaben“ (Kostenneutrale Entmischung von Bundes- und Länderaufgaben), Manuskript, Speyer 1984.

⁴⁶) Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: BT-Drs. 7/5924, S. 169 f.

gabenerfüllung der Länder wesentlich und schwäche damit ihre Eigenstaatlichkeit.

Die Alternative einer Teilentflechtung durch Rückübertragung bisher gemeinsam wahrgenommener Aufgaben in die alleinige Länderverantwortung eignet sich für pragmatische Lösungsansätze. Fakultative Gemeinschaftsaufgaben, die gesetzlich oder vertraglich geregelt sind, können mit Mehrheit von Bundestag und Bundesrat bzw. einvernehmlich von den Vertragspartnern entflochten werden. Auch die Ablösung der gemeinsamen Finanzierung erfolgt fallweise. Bund und Länder haben sich auf ein solches pragmatisches Vorgehen geeinigt. Danach sollen die Mischfinanzierungen nach Art. 104a IV GG schrittweise abgebaut und neue Gemeinschaftsfinanzierungen nur noch bei Vorliegen zwingender Umstände ins Auge gefaßt werden.

Dezentralisierung und Entflechtung als adäquate Maßstäbe für die Neuverteilung von Kompetenzen und Aufgaben zwischen Bund und Ländern würden wenig bewirken, wenn nicht auch die finanziellen Ressourcen berücksichtigt würden. Bei einer Rückverlagerung von Aufgaben in die Länderzuständigkeit muß die Finanzausstattung der Länder notwendigerweise auf Kosten des Bundes verbessert werden. Dies erscheint auch deshalb zweckmäßig, weil die Ausgleichswirkung der Mitfinanzierung des Bundes zugunsten der ärmeren Länder in festen Schlüsseln und Quoten erstarrt ist. Die Finanzmittel, die der Bund bisher für die Gemeinschaftsaufgaben und gemeinsamen Programme aufgewandt hat, sind deshalb den Ländern zu belassen. Über den Mechanismus des vertikalen Finanzausgleichs (Umsatzsteuerverteilung) kann diese Umverteilung realisiert werden. Um die bisherige Ausgleichswirkung zugunsten der finanzschwachen Länder sicherzustellen, ist die Verteilung auf die einzelnen Länder entsprechend zu modifizieren.

3. Komplementäres Bund-Länder-Verhältnis

Reföderalisierung ist als Strategie definiert worden, die auf eine Stärkung der Stellung der Länder abzielt. Subsysteme mit mehr Aufgaben und Rechten stellen indes keinen Selbstzweck dar, sondern sind Mittel zum Zweck, den Föderalismus zu einem Element der Modernisierung des politisch-administrativen Gesamtsystems zu ma-

chen. Modernisierung heißt dabei, zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit beizutragen⁴⁷⁾.

Zentralisierung und Politikverflechtung haben ein starres Kooperationssystem entstehen lassen, das Konsens meist auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner produziert und sich häufig genug eher als problemerzeugende denn als problemlösende Struktur erweist. Die Stellung der Länder stärken, würde bedeuten, in die Beziehungen der Akteure und Organe des politisch-administrativen Systems Bewegung zu bringen. Bewegung schafft Raum für unterschiedliche Problemlösungen, für räumlich differenzierte Antworten auf sachliche Herausforderungen. Uneinigkeit zwischen den Ländern und mit dem Bund kann produktiv wirken, im Wettlauf um neue Problemlösungen zu Innovation und Fortschritt beitragen. Wettbewerb bringt Elemente des Marktmechanismus ins politisch-administrative System ein und kann durch Entlastung der zentralen Ebene die Fähigkeit zur Lösung wirtschaftlicher und sozialer Probleme insgesamt steigern. Nur Länder, die über gewichtige Kompetenzen verfügen und eigenständig Aufgaben erfüllen, können dem Bund als selbständige Partner gegenüberreten und damit auch als Wettbewerber eine Rolle spielen.

Sicherlich birgt ein solches Wettbewerbsmodell auch Gefahren. Fehlentwicklungen sowie Fehlleitung öffentlicher Mittel sind nicht ausgeschlossen und über das Korrektiv von Wahlentscheidungen nur mittelfristig zu korrigieren. Konkurrenz um der Konkurrenz willen kann zwar durch einen einheitlichen Rahmen verhindert werden, ist aber gerade in einem komplementären Bund-Länder-Verhältnis auch nicht gefragt. In diesem Sinn haben sich Bund und Länder einerseits zu ergänzen, durch Zusammenwirken ihre Leistungsfähigkeit bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben zu steigern, andererseits aber auch bei der Lösung wirtschaftlicher und sozialer Probleme zu konkurrieren. Föderaler Wettbewerb unterstützt auf diese Weise die parteipolitische Konkurrenz, begrenzt ihn aber gleichzeitig. Komplementärföderalismus muß freilich auch die Gestaltung des Zwischenländer-Verhältnisses bestimmen und durch Einschränkung der Selbstkoordination die Autonomie der einzelnen Länder vergrößern. Denn föderaler Wettbewerb wirkt vertikal ebenso wie horizontal.

⁴⁷⁾ Kisker, Ideologische und theoretische Grundlagen (Anm. 19), S. 25 ff., nennt neben der Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems die Sicherung von Freiheit als Grundziel bundesstaatlicher Ordnung; so schon Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, Berlin 1969, S. 3 ff., der von Effektivität und Integrationswert spricht.

Bei der Einschätzung der Möglichkeiten, den Reföderalisierungsprozeß in die politische Wirklichkeit umzusetzen, ist allerdings Skepsis angebracht. Die institutionellen Eigeninteressen der Akteure, die von der Existenz des Verbundsystems profitieren, stehen grundlegenden Veränderungen diametral entgegen. Insofern spricht manches für die Ansicht von Scharpf, ein Vor oder Zurück aus der Politikverflechtungs-Falle sei nicht möglich⁴⁸).

⁴⁸) Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, (1985) 4, S. 323 ff. (346 ff.); Leh-

Der technische und soziale Wandel, der noch stets Rückwirkungen auf Politik und Wirtschaft gezeitigt hat, könnte freilich durchaus bewirken, daß der Problemdruck eben doch Reformen erzwingt.

bruch, Föderalismus und Politikverflechtung (Anm. 20), S. 49 f.; zu der hier vertretenen Auffassung vgl. Rainer Olaf Schultze, Das politische System Kanadas im Strukturvergleich. Studien zu politischer Repräsentation, Föderalismus und Gewerkschaftsbewegung, Bochum 1985, S. 89 ff.; Hans-Peter Schneider, Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Lebendige Verfassung — das Grundgesetz in Perspektive. Beiträge von A. Klönne u. a., Neuwied—Darmstadt 1981.

Das Europäische Parlament — verurteilt zur Machtlosigkeit?

Auf der Suche nach einem neuen Leitbild

I. Enttäuschte Erwartungen nach der Direktwahl

1979 wurde zum ersten Male das Europäische Parlament direkt gewählt. Zum damaligen Zeitpunkt war kaum abzusehen, welche Rolle diese mit nationalen Volksvertretungen nicht vergleichbare supranationale Institution im politischen System der Europäischen Gemeinschaften würde einnehmen können. Entsprechend war die Einführung von Europawahlen — je nach Interessenslage — von weitreichenden Hoffnungen und Erwartungen, aber auch von Skepsis und Befürchtungen begleitet. Zwar wurden die von Abgeordneten und Beobachtern bereits seit langem als unzureichend kritisierten Parlamentsbefugnisse im Zusammenhang mit der ersten Direktwahl nicht erweitert, doch herrschte vor 1979 vielfach die Auffassung vor, einer direktgewählten Volksvertretung werde aufgrund ihrer im Wahlakt erlangten höheren Legitimität ein größerer politischer Einfluß zuwachsen. In absehbarer Zeit werde sie sich zudem größere Entscheidungsrechte erkämpfen¹⁾. Heute sind derartige Erwartungen einer zunehmenden Ernüchterung und Enttäuschung gewichen. Europawahlen sind zum „politischen Normalfall“ geworden. Wahlkampf und Wahlergebnisse der zweiten Europawahl 1984 waren aus der Sicht des Europäischen Parlaments und seiner Mitglieder kaum zufriedenstellend. In nahezu allen EG-Staaten dominierten nationale Themen. Die Wahlbeteiligung blieb mit 59,1 Prozent ge-

Dieser Beitrag enthält die komprimierten Ergebnisse eines von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten gemeinsamen Forschungsprojekts des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg und des Instituts für Europäische Politik Bonn. Eine ausführliche Publikation der Projektergebnisse ist für die zweite Jahreshälfte 1986 geplant. Arbeitstitel: Eberhard Grabitz/Otto Schmuck/Sabine Steppat/Wolfgang Wessels, Das direkt-gewählte Europäische Parlament im System der EG. Strukturen und Funktionen, Bonn 1986.

genüber 62,4 Prozent im Jahre 1979 vergleichsweise gering. In der Bundesrepublik war sogar ein Rückgang bei der Wahlbeteiligung um 8,9 Prozent zu verzeichnen. In der wissenschaftlichen Diskussion wurde die Wahl als — gescheitertes — europäisches Referendum oder als nationale Nebenwahl interpretiert²⁾.

Die Gründe für dieses vergleichsweise geringe Interesse an der Europa-Wahl und der Institution selbst sind vielfältig: Im Vordergrund steht hierbei häufig die politische Machtlosigkeit des Parlaments, die an seiner geringen Kompetenzausstattung festgemacht wird. Die Wähler schätzen die Bedeutung des Europäischen Parlaments im EG-Entscheidungsprozeß als gering ein³⁾. Die Medien nehmen von seiner Arbeit nur am Rande Notiz⁴⁾. Entsprechend schwach ausgeprägt sind

1) Zu den Erwartungen und Motiven der ersten Direktwahl siehe Thomas Läufer, Europa-Wahl — Pro und Contra (= Materialien zur Europapolitik, Bd. 1), Bonn 1977; David Coombes, The Future of the European Parliaments, London 1979, S. 6 ff.; Geneviève Bibes u. a., Europe elects its Parliament, London 1980, S. 28 ff.

2) Zum Wahlkampf und zu den Ergebnissen der zweiten Europawahl vgl. Rudolf Hrbek, Direktwahl '84: Nationale Testwahl oder europäisches Referendum?, in: Integration, 7 (1984) 3, S. 158—166; Juliet Lodge, The 1984 Euro-elections: A damp squib?, in: The World Today, 40 (1984) 8—9, S. 333—340; Karlheinz Reif, Nationale Regierungsparteien verlieren die Wahl zum Europäischen Parlament 1984, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 15 (1984) 3, S. 341—352. Die Wahlergebnisse sind dokumentiert in: Kommission der EG (Hrsg.), Euro-Barometer, Nr. 22, Brüssel 1984, Tabelle 33.

3) Kommission der EG (Hrsg.), Euro-Barometer, Nr. 22, Brüssel 1984, Tabelle 44; Kommission der EG (Hrsg.), Euro-Barometer, Nr. 23, Brüssel 1985, Tabelle 37.

4) Guido Naets, Le Parlement Européen et les Médias, in: Rudolf Hrbek u. a. (Hrsg.), Le Parlement Européen à la Veille de la deuxième Élection au Suffrage universel direct: Bilan et Perspectives, Brügge 1984; Niels Sonntag, Media Coverage of the European Parliament: A comparative Study, in: European Journal of Political Research, 11 (1983), S. 215—222; Georg Kofler, Das Europäische Parlament und die öffentliche Meinung. Politische Kommunikation als demokratischer Auftrag, Wien 1982.

die Kenntnisse der Öffentlichkeit von dieser Institution⁵⁾. Nach übereinstimmender Einschätzung von Europa-Abgeordneten, Beobachtern und befragten EG-Bürgern entspricht die Rolle, die das Europäische Parlament gegenwärtig in der Europäischen Gemeinschaft zu spielen vermag, weder den Hoffnungen und Erwartungen, die vor der Einführung europäischer Direktwahlen 1979 geweckt worden waren, noch der dem Parlament im Wahlakt von den Wählern verliehenen formalen demokratischen Legitimität.

Die bisherigen Versuche der Europa-Abgeordneten, die institutionelle Stellung ihrer Institution — vor allem im Bereich der Gesetzgebung — zu verbessern, schlugen weitgehend fehl. Der verfassungsähnliche „Vertragsentwurf zur Gründung einer Europäischen Union“⁶⁾, der vom Europäischen Parlament am 14. Februar 1984, kurz vor der zweiten Direktwahl, verabschiedet worden war, wurde von den Regierungen der EG-Mitgliedstaaten, denen bei der Ausgestaltung des EG-Systems eine überragende Bedeutung zukommt, kaum zur Kenntnis genommen. Statt dessen einigten sich die Vertreter der EG-Regierungen im Februar 1986 auf die „Einheitliche Europäische Akte“, die für das Europäische Parlament nur wenige substantielle Verbesserungen bringt⁷⁾.

Nach diesen Erfahrungen deutet wenig darauf hin, daß das Europäische Parlament im System der Europäischen Gemeinschaft in absehbarer Zeit eine den nationalen Volksvertretungen vergleichbare Stellung als Entscheidungsorgan für Legislativakte und die Wahl einer europäischen

Exekutive einnehmen wird. Gerade diesen beiden Elementen kommt aber im traditionellen Leitbild bei der Beschreibung von parlamentarischen Funktionen ein zentraler Stellenwert zu⁸⁾. Damit scheinen Enttäuschungen bei Bürgern und Abgeordneten, die im Hinblick auf das Europäische Parlament gleichermaßen zumeist an nationalen Erfahrungen orientiert sind, vorprogrammiert. Die Folge könnte in einer weiteren Abwendung von dieser Institution bestehen, mit einer noch geringeren Beteiligung bei zukünftigen Europawahlen und Kandidaten, die von ihrer politischen Potenz her keineswegs zur ersten Garnitur der nationalen Parteien zu rechnen wären.

Das Europäische Parlament steht somit heute an einem Scheideweg: Entweder es gelingt ihm, in wesentlich stärkerem Maße als bisher ein eigenständiges Rollenprofil zu entwickeln und dieses seinen Wählern zu verdeutlichen, oder aber es wird auf unabsehbare Zeit in das politische Abseits gestellt werden, mit erheblichen Folgen für seine eigene institutionelle Bedeutung und für die politische Glaubwürdigkeit des EG-Systems und des Instruments direkter Wahlen.

Gefordert ist demnach die Ausarbeitung und Vermittlung eines der institutionellen und politischen Stellung des Europäischen Parlaments im gegenwärtigen EG-System gerecht werdenden parlamentarischen Leitbildes, an dem die Bürger ihre Erwartungen, die politischen Akteure ihre Aktivitäten und die Beobachter ihre Bewertung ausrichten können. Doch dürfen derartige Anstrengungen nicht bei kosmetischen Image-Verbesserungen stehen bleiben. Auch ein Leitbild, das auf die Handlungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments in stärkerem Maße zugeschnitten ist als das herkömmliche, macht weitreichende Reformen seiner Kompetenzausstattung, seiner internen Arbeitsstruktur und der Vermittlung seiner Aktivitäten zum Wähler keineswegs überflüssig; denn das Europäische Parlament muß in den Augen der Wähler als eine Institution erscheinen, die

⁵⁾ Beispielsweise waren bei einer repräsentativen Umfrage in der Bundesrepublik Deutschland vom März 1984 nur 20 Prozent der Befragten in der Lage, den Namen eines Europa-Abgeordneten zu nennen; vgl. Elisabeth Noelle-Neumann u. Gerhard Herdegen, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1983, Bonn 1984, S. 308; siehe auch die Ergebnisse der im Auftrag der EG-Kommission durchgeführten Euro-Barometer-Umfragen: Kommission der EG (Hrsg.), *Euro-Barometer*, Nr. 20, Brüssel 1983, Tabelle 19 und 20; Kommission der EG (Hrsg.), *Euro-Barometer*, Nr. 21, Brüssel 1984, Tabelle 1; Kommission der EG (Hrsg.), *Euro-Barometer*, Nr. 22, Brüssel 1984, Tabelle 34.

⁶⁾ Der „Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“ des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1984 ist dokumentiert in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1984, Bonn 1985, S. 404—425.

⁷⁾ Die „Einheitliche Europäische Akte“ vom Februar 1986 ist dokumentiert in: *Europa-Archiv*, 41 (1986) Folge 6, D 163—182; zur Einschätzung aus der Sicht des Europäischen Parlaments vgl. Klaus Hänsch, *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*, in: *Europa-Archiv*, 41 (1986) Folge 7, S. 191—200.

⁸⁾ Zum Parlamentarismus allgemein und zur Definition von Parlamentsfunktionen vgl. u. a. Walter Bagehot, *The English Constitution* (Original 1867), London 1964; *Europäisches Parlament, Generalsekretariat* (Hrsg.), *Europäische Integration und die Zukunft der Parlamente in Europa*. Symposium, veranstaltet in Luxemburg, 2.—3. 5. 1974, Luxemburg 1975; Suzanne Schüttemeyer, *Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 33 (1978) 2, S. 263 ff.; Winfried Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratie*, Opladen 1979.

für das EG-System einen bedeutsamen Beitrag leistet. Nur so lassen sich weitere Irritationen und Enttäuschungen verhindern. Die im EG-System zunehmenden Verflechtungstendenzen stehen allerdings einer derartigen Demokratisierung und Parlamentarisierung in starkem Maße entgegen. Der vorliegende Beitrag gibt ein Raster von Funktionen zur Bewertung der Parlamentsaktivitäten vor und fragt danach, inwiefern das direktgewählte Europäische Parlament bisher seine parla-

mentarischen Funktionen ausfüllen konnte. Am Schluß finden sich einige Hinweise darauf, unter welchen Rahmenbedingungen das Parlament in Zukunft seine Funktionen effektiver wahrnehmen und durch die Akzentuierung bestimmter Teilbereiche ein neues parlamentarisches Leitbild entwickeln kann. Zunächst jedoch sollen einige Besonderheiten des EG-Systems, die zum Verständnis der Parlamentsstellung notwendig sind, dargestellt werden.

II. Das Europäische Parlament im System der Europäischen Gemeinschaften

1. Der Verflechtungscharakter des EG-Systems⁹⁾

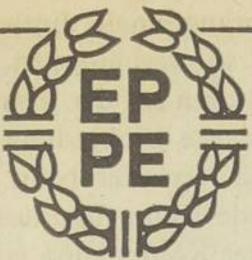
Die Schwierigkeiten, denen sich das Europäische Parlament gegenübergestellt sieht, ergeben sich zu einem großen Teil aus den Besonderheiten des politischen Systems, in dem es wirkt. Es handelt sich beim EG-System weder um ein Staatsmodell nach traditionellem (föderalem) Muster, in welchem dem Parlament als demokratisch legitimierter Entscheidungsinstanz im Legislativbereich und bei der Wahl der Exekutive eine starke Stellung zukommt, noch um eine klassische Form internationaler Zusammenarbeit, bei der ein nicht zwingend notwendiges Parlament allenfalls eine Rolle als politisch und rechtlich wenig bedeutsames Diskussionsforum einnehmen kann. Statt dessen stellt dieses System ein Mit- und Nebeneinander von EG und Mitgliedstaaten dar, das wesentliche Entscheidungen für die Bürger trifft und eine beachtliche Variationsbreite von unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen und Verfahrensmustern aufweist. Als drei wesentliche Merkmale zur Charakterisierung des EG-Systems können der Gesamtumfang der vom EG-System beeinflussten Politikmaterien („funktionale Reich-

weite“), die rechtliche Kompetenzverteilung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Ebene und die institutionelle Struktur zur Problembearbeitung herangezogen werden.

Verflechtung bezeichnet einen dynamischen Prozeß der Ausdehnung der funktionalen Reichweite des EG-Systems bei zunehmender rechtlicher Überlappung und Vermischung von nationalen und EG-Kompetenzen und bei erheblicher Schwerfälligkeit der auf dem Konsensprinzip basierenden, von den nationalen Regierungen dominierten Entscheidungsverfahren.

Das EG-System umfaßt heute weit mehr als die in den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1951 bzw. 1957 niedergelegten Gemeinschaftsmaterien. Die Grenzen dieses Systems sind wenig präzise und werden von den politischen Akteuren je nach Interessen- und Problemlage jeweils neu definiert. Doch ist die Zuweisung neuer Materien zum EG-System durch die Mitgliedstaaten von Dauer. Neben den traditionellen EG-Zuständigkeiten, z. B. in der Zoll-, Handels- und Agrarpolitik, gehören zum EG-System heute zahlreiche eng mit der Gemeinschaft verbundene gemeinsame Aktivitäten der Mitgliedstaaten, für die die Gemeinschaft über keine originären Zuständigkeiten verfügt. Diese Materien bereiten dem Europäischen Parlament als Gemeinschaftsorgan erhebliche institutionelle Probleme, da seine Entscheidungsbefugnisse zunächst nur auf den Zuständigkeitsbereich der EG ausgerichtet sind. Die im EG-System eingesetzten Instrumente — hier-

⁹⁾ Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen Fritz W. Scharpf, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976; ders., *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (1985) 4, S. 323—356; Helga Haftendorn, *Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik*, in: dies. (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn, Köln 1978*, S. 15—38; Stanley Hoffmann, *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*, in: *Journal of Common Market Studies*, 21 (1982) 1/2, S. 21—38.



Das Europäische Parlament

Generalsekretariat
(Sitz: Luxemburg)

18 Ständige Ausschüsse
(Beratungsort: Brüssel)



Wahl auf 2 ½ Jahre

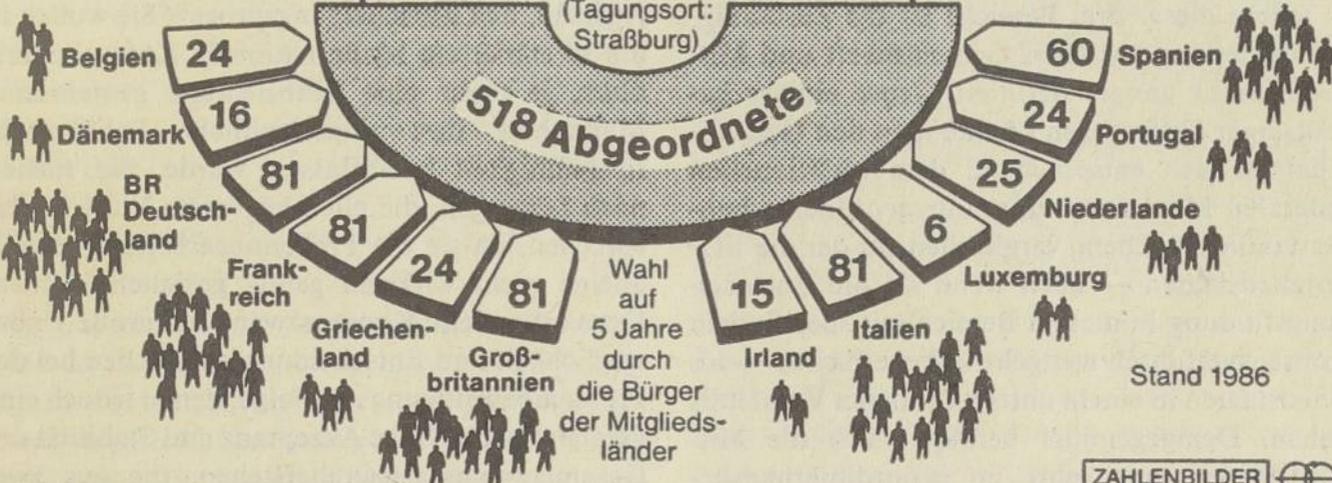
Plenum

(Tagungsort: Straßburg)

518 Abgeordnete

Politische Fraktionen (länderübergreifend)

Sozialisten.....	172
Christl. Demokraten.....	118 (Europ. Volkspartei)
Konservative.....	63 (Europ. Demokraten)
Kommunisten.....	46
Liberalen u. Demokraten	42
Vereinigung der Europ. Demokraten.....	34
Regenbogen-Fraktion...	20
Europäische Rechte.....	16



Stand 1986

ZAHLENBILDER

© Erich Schmidt Verlag GmbH

715 280

unter wird die Wahrnehmung von Zuständigkeiten in der Gesetzgebung und/oder in der Verwaltung verstanden — lassen sich idealtypisch drei verschiedenen Bereichen zuordnen:

— Im *Gemeinschaftsbereich* verfügt die EG über klar definierte Kompetenzen für die hier eingesetzten Instrumente. Die Entscheidungen verlaufen entsprechend den in den EG-Verträgen vorgesehenen Verfahren. Finanzwirksame Aktionen werden aus dem EG-Haushalt finanziert. Hier hat das Europäische Parlament einige — wenn auch begrenzte — Entscheidungsrechte, wie etwa die Befugnis, über die Aufstellung des EG-Haushalts mitzuentcheiden oder der Kommission das Mißtrauen auszusprechen. Diese Parlamentsrechte werden jedoch nicht in allen Gebieten der EG-Materien gleichermaßen wirksam. Hinzu kommen die Mitwirkungsrechte in der Gesetzgebung in Form von obligatorischen Anhörungen vor Entscheidungen des Rates.

— Im *Koordinierungsbereich* verfügt die Gemeinschaft nicht über eigene Zuständigkeiten. Die Kompetenz über die hier eingesetzten Instru-

mente verbleibt ausschließlich bei den Mitgliedstaaten, bei denen ein Interesse besteht, zur wirksamen Inangriffnahme gemeinsamer Probleme nationale Instrumente koordiniert einzusetzen. Die hierbei angewandten Verfahren können von der stillschweigenden Übereinkunft zu einem gleichgerichteten Verhalten (beispielsweise einem gemeinsamen Stimmenverhalten in internationalen Konferenzen) über formelle Regierungsvereinbarungen — wie etwa im Falle des Europäischen Währungssystems (EWS) oder der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) — bis hin zu vertraglich vorgesehenen Koordinierungsgeboten, z. B. in der Wirtschafts- und Währungspolitik, reichen. Das Europäische Parlament verfügt hier über einige selektive außervertragliche Beteiligungsformen, z. B. das Recht, an die EPZ-Präsidentschaft Fragen zu stellen. Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte sind nicht vorhanden.

— Im *Gemischten Bereich* wird ein Instrumentarium eingesetzt, das sowohl auf nationalen wie auf EG-Kompetenzen beruht. Bei „gemischten Ver-

trägen“ mit Drittstaaten¹⁰⁾ — wie dem Lomé-Abkommen mit heute 66 Entwicklungsländern — oder Aktionsprogrammen in der Bildungs- und Sozialpolitik werden einzelstaatliche und europäische Zuständigkeiten gebündelt, um die angestrebten Ziele umfassend und ohne juristische Komplikationen erreichen zu können. Das Europäische Parlament verfügt in diesem Gemischten Bereich neben außervertraglichen Beteiligungsmöglichkeiten, wie dem Fragerecht, nur insoweit über vertragliche Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte, als Gemeinschaftskompetenzen berührt sind.

In jedem dieser drei Bereiche ist die Zuständigkeitsverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten anders definiert. Trotz einiger bedeutsamer Differenzen könnte man den Gemeinschaftsbereich entsprechend dem traditionellen föderalen Muster mit einer übergeordneten bundesstaatlichen Ebene vergleichen, zu der die EG-Mitgliedstaaten — auch wenn sie die Entscheidungsfindung in diesem Bereich mit spezifischen Konsensverfahren weitgehend beherrschen — als Gliedstaaten in einem untergeordneten Verhältnis stehen. Demgegenüber befinden sich die Mitgliedstaaten umgekehrt im Koordinierungsbereich in einer dominierenden Position, während die Gemeinschaft bei diesen Materien ohne eigene Zuständigkeiten ist und hier allenfalls organisatorische und inhaltliche Hilfestellungen geben kann. Im Gemischten Bereich schließlich wirken EG und Mitgliedstaaten nach der Formel „Zwölf plus Eins“ gleichberechtigt zusammen.

Seit Beginn der siebziger Jahre wurde der Verflechtungscharakter des EG-Systems zunehmend gestärkt. Die Mitgliedstaaten waren zu einer Ausweitung des Gemeinschaftsbereichs nicht bereit, sondern setzten auf eine Bündelung nationaler Instrumente im Koordinierungs- bzw. auf eine Koppelung nationaler und EG-Instrumente im „Gemischten Bereich“. Grund hierfür war ihr Bestreben, weiteren Souveränitätsverlusten und Störeinflüssen von aus ihrer Sicht unkontrollierbaren Akteuren, zu denen auch das Europäische Parlament gerechnet wird, auszuweichen. Dieser Haltung entspricht das Bemühen der Regierungen, auch im Gemeinschaftsbereich einen beherrschenden Einfluß auszuüben. Waren für die EG-

¹⁰⁾ Zum „gemischten Vertrag“ siehe Albert Bleckmann, Der gemischte Vertrag im Europarecht, in: Europa-Recht, 11 (1976) 3; David O’Keeffe/Henry G. Schermers (Hrsg.), Mixed Agreements, Deventer 1983.

Instrumente zunächst supranationale Entscheidungsregeln vorgesehen, so verhinderten die Regierungen durch ihr Beharren auf der Einstimmigkeitsregel, durch die starke Einbindung des Ausschusses der Ständigen Vertreter beim Rat und durch die weitreichende Kompetenzausstattung der zahlreichen bei der Kommission eingerichteten Verwaltungsausschüsse eine starke Stellung der Gemeinschaftsorgane Parlament und Kommission.

Die nationalen Regierungsvertreter dominieren demnach heute in allen Bereichen des EG-Systems, jedoch jeweils in unterschiedlich starkem Ausmaß, den Entscheidungsprozeß. Sie wollen in um so stärkerem Maße nationale Kontrolle ausüben, je mehr eine beabsichtigte gemeinsame Maßnahme ihre einzelstaatliche Politiksteuerungsfähigkeit beeinflussen würde. Sie suchen nach Lösungen, die allen begrenzten Vorteile versprechen, da sie die Problembearbeitung jeweils alleine nicht wirksam genug gestalten können. Der vorhandene Konsenszwang hat große Unbeweglichkeit und Entscheidungsschwächen bei der Problembewältigung zur Folge, denen jedoch eine vergleichsweise hohe Akzeptanz und Stabilität des Gesamtsystems gegenüberstehen, die aus zwei Faktoren resultieren: Zum einen akzeptieren die EG-Bürger auch das europäische Handeln ihrer im einzelstaatlichen Rahmen legitimierten nationalen Akteure (Minister, Beamte, Interessenvertreter), zum anderen beruhen die von den nationalen Akteuren vertretenen Positionen auf einem über längere Zeiträume hinweg in der Auseinandersetzung von Parteien, Interessengruppen und Medien gewachsenen innerstaatlichen Konsens. Ein einmal auf europäischer Ebene gefundener Kompromiß, der auf diesem innerstaatlichen Konsens aufbaut, kann deshalb zumeist auch ohne allzu große innerstaatliche Widerstände national umgesetzt werden. Das EG-Verflechtungssystem weist somit trotz — möglicherweise auch wegen — seiner schwerfälligen Entscheidungsfindung einen beachtlichen Grad an Stabilität und Akzeptanz auf.

Gleiches läßt sich jedoch für die demokratische Legitimierung der Entscheidungsverfahren nicht sagen. Denn die Parlamente auf nationaler wie auf europäischer Ebene bleiben aus diesen Verhandlungen der Regierungsbürokratien weitgehend ausgeschlossen. Ein Kompromiß zwischen den beteiligten Regierungen muß mühsam erarbeitet werden und wird häufig als so wertvoll ein-

gestuft, daß parlamentarische Bemerkungen kaum zur Kenntnis genommen werden. Demokratische Mitsprache wird zum lästigen Störfaktor.

2. Die institutionelle und politische Stellung des Europäischen Parlaments

Der Verflechtungscharakter des EG-Systems hat demnach für die Stellung des Europäischen Parlaments weitreichende Auswirkungen. Sein Einfluß ist wesentlich davon abhängig, ob und inwieweit es auf den Einsatz und die Ausstattung von Instrumenten des EG-Systems rechtlichen Einfluß nehmen kann. Doch verlaufen die Entscheidungen im EG-System nicht mechanisch nach rechtlichen Bestimmungen. Denn für die Beeinflussung von Entscheidungen sind neben den vorhandenen Rechten der Akteure auch die jeweiligen Verhandlungskonstellationen zum Zeitpunkt einer Entscheidung von Bedeutung.

Wegen des vorherrschenden Bemühens um Konsens werden bevorzugt Paketlösungen ausgehandelt, die allen Beteiligten Vorteile bei bewußter Inkaufnahme einiger Nachteile versprechen. Der Einfluß eines Entscheidungsakteurs hängt hierbei in erster Linie davon ab, ob er den Mitspielern etwas anbieten („positive Sanktionen“) oder etwas verwehren („negative Sanktionen“) kann. Die vorhandenen Sanktionsinstrumente müssen sich nicht in jedem Fall direkt auf die Materien beziehen, die konkret beeinflußt werden sollen. Beispielsweise kann das Parlament mit einem bestimmten Verhalten im Haushaltsverfahren den Rat zu Zugeständnissen bei ausstehenden Legislativakten drängen.

Das Europäische Parlament verfügt bislang nur über ein vergleichsweise schwach ausgeprägtes Sanktionsinstrumentarium¹¹⁾, das stärker auf negative als auf positive Sanktionen ausgerichtet ist und zudem primär auf die Kommission, nicht aber auf den Rat — dem im Entscheidungsprozeß eine viel größere Bedeutung zukommt — abzielt. Seine vertraglichen wie außervertraglichen Befugnisse und Partizipationsmöglichkeiten können in drei Stufen eingeteilt werden: Entscheidungs-

rechte, Mitwirkungsrechte und außervertragliche Beteiligungsformen.

Entscheidungsrechte des Europäischen Parlaments liegen dann vor, wenn es über den Einsatz eines Instruments oder das Ergebnis eines Verfahrens (mit-)bestimmen kann. Im EG-Bereich betrifft dies den Bereich der nicht-obligatorischen Ausgaben des EG-Haushalts, d. h. die Ausgabenposten, die sich nicht zwingend aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben, und das Mißtrauensvotum gegenüber der Kommission.

Mitwirkungsrechte stellen auf vertraglicher Grundlage eine Mitwirkung des Europäischen Parlaments im Entscheidungsprozeß sicher, ohne daß die Parlamentarier das Verfahren und das Ergebnis „beherrschen“ können. Im EG-System betrifft dies vor allem die in den Verträgen enumerativ aufgezählten Fälle, in denen eine Anhörung des Europäischen Parlaments zu Rechtsakten der Gemeinschaft zwingend vorgeschrieben ist.

Als *außervertragliche Beteiligung* können jene Partizipationsformen klassifiziert werden, die dem Europäischen Parlament von anderen Organen oder Gremien gewährt wurden, ohne daß sie rechtlich fixiert und einklagbar sind, z. B. die Informationsweitergabe nach dem Luns/Westerterp-Verfahren im Bereich der EG-Handels- und Assoziierungsverträge, das Fragerecht gegenüber der EPZ-Präsidenschaft oder auch das förmliche Konzertierungsverfahren in der Rechtsetzung¹²⁾.

Nach Inkrafttreten der im Februar 1986 von den Vertretern der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten unterzeichneten „Einheitlichen Europäischen Akte“ werden die Parlamentsrechte insofern geringfügig aufgewertet, als das Parlament hinsichtlich des Abschlusses von Assoziierungsabkommen nach Art. 238 EWG-Vertrag und bei weiteren EG-Erweiterungen ein neues Entscheidungsrecht erhält¹³⁾. Im Bereich der vom Parlament als bedeutsamer eingestuften Gesetzgebung wurden ihm jedoch nur verstärkte Mitwirkungsrechte zugestanden, da sich der Rat bei anstehenden Legislativentscheidungen in jedem Fall das letzte Entscheidungsrecht vorbehalten wollte. Wie sich das vereinbarte neue Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Rat und Parlament, das im wesentlichen

¹¹⁾ Zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments siehe u. a. Eberhard Grabitz/Thomas Läufer, Das Europäische Parlament, Bonn 1980, S. 119—175; Jean-Paul Jacqué u. a., Le Parlement Européen, Paris 1984, S. 178—226; Michael Palmer, The European Parliament. What it is, What it does, How it works, Oxford 1981, S. 25—63.

¹²⁾ Einzelheiten hierzu bei Grabitz/Läufer 1980 (Anm. 11), S. 161 ff.; vgl. auch John Forman, The Conciliation Procedure, in: Common Market Law Review, 16 (1979) 1, S. 77—108.

¹³⁾ Vgl. Anm. 7.

für Entscheidungen zum Binnenmarkt Anwendung findet, in der Praxis auswirken wird, läßt sich gegenwärtig kaum abschätzen. Doch zeigten die Reaktionen des Europäischen Parlaments auf die Einheitliche Europäische Akte, daß mit der Verwirklichung dieser Übereinkunft der Reformbedarf sowohl hinsichtlich der institutionellen Verfahren als auch hinsichtlich der Kompetenzzuweisung an die Gemeinschaft keineswegs als erfüllt angesehen wird¹⁴⁾.

Aus der vorstehenden Analyse wird deutlich, daß sich die Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte des Parlaments auf Instrumente des Gemeinschaftsbereichs und — insoweit EG-Kompetenzen betroffen sind — auf Teilbereiche des Gemischten Bereichs richten. Außervertragliche Beteiligungsformen können darüber hinaus auch im Koordinierungsbereich Anwendung finden: Die Zuordnung von Materialien zum Gemeinschafts- bzw. zum Gemischten Bereich stellt eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für rechtliche Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlaments dar. Dieses kann im Koordinierungsbereich seine Vorstellungen grundsätzlich nicht gegen den Willen der nationalen Regierungen und Administrationen durchsetzen. Es verfügt auf der Gemischten Ebene nur in Ausnahmefällen und nur insoweit Gemeinschaftsmaterien betroffen sind über (Mit-)Entscheidungsrechte. Auf der Gemeinschaftsebene können ihm hingegen selektive Entscheidungsrechte in Einzelfällen, vor allem im Haushaltsverfahren, eine Durchsetzung seiner Position auch gegen den Willen der anderen Entscheidungsakteure ermöglichen. Bei bedeutsamen Instrumenten des Gemeinschaftsbereichs, so z. B. in der EG-Handels- und Agrarpolitik, fehlen ihm jedoch jegliche Entscheidungsrechte, so daß seine Einflußmöglichkeiten begrenzt bleiben.

Die Analyse des EG-Verflechtungssystems führt somit zu dem Ergebnis, daß die nationalen Regierungen dem Europäischen Parlament nur in als weniger bedeutsam eingestuften Bereichen, in denen ihre nationale Politikgestaltungsfähigkeit nur geringfügig eingeschränkt wird, Entscheidungsrechte einräumen, während sie sich selbst bei allen zentralen Instrumenten und den ausgabenintensiven Aktionsfeldern ein ausschließliches Entscheidungsrecht sichern. Dem Europäischen Par-

¹⁴⁾ Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. 1. 1986 zur „Einheitlichen Europäischen Akte“, in: ABl. der EG, C 36 vom 17. 2. 1986, S. 144 f.

lament ist somit die Möglichkeit weitgehend verwehrt, sich entsprechend dem traditionellen Parlamentsleitbild als Entscheidungsorgan im Legislativbereich und bei der Wahl einer europäischen Exekutive weiterzuentwickeln.

3. Auf der Suche nach einem tragfähigen neuen Leitbild

Die Konsequenzen, die sich aus dieser institutionellen Stellung des Europäischen Parlaments ergeben, sind alarmierend: Die zur Wahl aufgerufenen Bürger zeigten sich irritiert, da die zu wählende Institution ihren im nationalen Rahmen gewonnenen Vorstellungen von einer direktlegitimierten Volksvertretung keineswegs entsprach. Parteien und Medien gelang es nicht, ein alternatives Leitbild auch nur in Ansätzen zu vermitteln. Symptomatisch für die zu verzeichnende Abwendung der Wähler vom Europäischen Parlament ist die in einer empirischen Untersuchung zur zweiten Direktwahl festgestellte schwache, aber immerhin nachweisbare Korrelation zwischen dem Wissen über das Parlament und der Einschätzung der Bedeutung dieser Institution¹⁵⁾. Demnach kann ein erhöhter Kenntnisstand über die (schwache) Parlamentsstellung eine zunehmende Bereitschaft zum Wahlboykott als Protesthaltung bewirken — sicherlich ein Faktum, das die verantwortlichen Politiker zum Nachdenken veranlassen sollte.

In den vorliegenden wissenschaftlichen Arbeiten wurden nur wenige Hinweise auf eine Neudefinition der Parlamentsrolle gegeben. Vor allem bei der wissenschaftlichen Kommentierung des Vertragsentwurfs des Europäischen Parlaments zur Gründung einer Europäischen Union wird das vorherrschende Festhalten am tradierten Parlamentsleitbild deutlich. Kritische Aussagen und Neuansätze blieben die Ausnahme¹⁶⁾. Theoretisch

¹⁵⁾ Vgl. Jacques-René Rabier, *Où sont donc les citoyens, de l'Europe?* Paper presented at the ECPR Workshop „The 1984 Direct Elections to the Euro-Parliament“, Barcelona, März 1984; die Aussagen basieren auf Daten von Euro-Barometer, Nr. 22, Brüssel, Oktober 1984.

¹⁶⁾ Siehe hierzu beispielsweise die Aussagen der zwölf Experten bei der öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments am 2. 10. 1985, dokumentiert in: Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Auswärtiger Ausschuß, Protokoll der 52. Sitzung (712—2450); vgl. auch Jürgen Schwarze und Roland Bieber (Hrsg.), *Eine Verfassung für Europa*, Baden-Baden 1984.

stehen zur Lösung der vorhandenen Probleme drei Wege offen:

erstens die Abschaffung europäischer Direktwahlen als einem interessanten, aber — weil dem EG-System nicht angemessen — problematischen Experiment;

zweitens eine rasche und umfassende Kompetenzerweiterung, damit das Europäische Parlament möglichst bald schon eine den nationalen Volksvertretungen vergleichbare Rolle im EG-System einnehmen kann;

drittens die Ausarbeitung und Vermittlung eines der institutionellen und politischen Stellung des Europäischen Parlaments gerecht werdenden neuen parlamentarischen Leitbildes, das jedoch verbunden sein müßte mit selektiven Reformen seiner Befugnisausstattung und internen Arbeitsstrukturen, um dem Parlament eine seiner direkten Legitimation entsprechende Bedeutung im EG-System zu sichern und — wichtiger vielleicht noch — seinen Wählern nahezubringen.

Unter Gesichtspunkten demokratischer Normen und politischer Realisierbarkeit bietet weder der erste noch der zweite Lösungsansatz eine Zukunftsperspektive. Es bleibt demnach nur die

dritte Alternative, die Konzeption und Vermittlung einer der Stellung des Europäischen Parlaments gerecht werdenden neuen parlamentarischen Rollenbeschreibung.

Ansätze für ein derartiges neues Rollenverständnis wurden in der Parlamentsarbeit seit der ersten Direktwahl 1979 deutlich, ohne daß sich dies jedoch bisher zu einem spezifischen Leitbild in Abgrenzung zu traditionellen Parlamentsleitbildern verdichten konnte¹⁷⁾. In einem vom Institut für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg und vom Institut für Europäische Politik in Bonn gemeinsam durchgeführten Forschungsprojekt wurde der Versuch unternommen, geeignete Bewertungsmaßstäbe für das Europäische Parlament zu entwickeln. Hierbei wurden die Erwartungen an die Einführung europäischer Direktwahlen und die Parlamentsstellung im Institutionengefüge berücksichtigt. Das dabei ausgearbeitete Funktionenraster bietet die Möglichkeit, die verstreuten Parlamentsaktivitäten in einen Gesamtrahmen zu stellen. Aus der Art, wie das Europäische Parlament diese Parlamentsfunktionen ausfüllt, könnten im Ergebnis die Konturen eines neuen parlamentarischen Leitbildes für diese Institutionen sichtbar werden.

III. Die drei Funktionen des Europäischen Parlaments

1. Zum Funktionenansatz

In der westeuropäischen Parlamentarismustheorie wurden in vielfältiger Weise Funktionenkataloge zur Messung und Bewertung von Parlamentsleistungen aufgestellt. Unter „Funktionen“ werden dabei grundlegende Aufgabenstellungen von Parlamenten für das Bestehen und den Erhalt des politischen Systems, in dem sie wirken, verstanden¹⁸⁾.

In Anlehnung an den klassischen Funktionenkatalog Walter Bagehots wurden beispielsweise dem Deutschen Bundestag die Funktionen Wahl der Regierung, Artikulation, Initiative, Gesetzgebung und Kontrolle zugeschrieben¹⁹⁾. Andere Funktio-

nenkataloge betonen in starkem Maße jenen schwer zu beschreibenden Aufgabenbereich der Kommunikation von Abgeordneten mit ihren Wählern²⁰⁾, die Rekrutierung politischer Führungskräfte²¹⁾ oder — so etwa in den US-amerikanischen „Legislatures“-Studien — die Aufarbeitung gesellschaftlicher Konflikte²²⁾. Offensichtlich sind derartige Funktionenraster für das Europäische Parlament kaum unmittelbar verwendbar, da dieses wegen der Andersartigkeit des EG-Systems im Vergleich zum Nationalstaat beispielsweise weder eine europäische Regierung

²⁰⁾ Siehe hierzu: Klaus von Beyme, Grundtendenzen in der Entwicklung der Funktionen des Parlaments in Westeuropa, in: Europäisches Parlament, Generalsekretariat (Hrsg.) 1970, (Anm. 8), S. 14.

²¹⁾ Hierauf weist besonders hin: Claus Schöndube, Das Europäische Parlament vor der zweiten Direktwahl, Bilanz und Perspektiven, Bonn 1983, S. 174.

²²⁾ Vgl. Michael L. Mezey, Comparative Legislatures, Durham/North Carolina 1979, S. 10 und S. 47 ff.; Gerhard Loewenberg, The Role of the European Parliaments in Managing Social Conflicts, in: Legislative Studies Quarterly, 3 (1978) 1, S. 1—9.

¹⁷⁾ Ausführlicher hierzu: Eberhard Grabitz/Otto Schmuck, Das Europäische Parlament im Verflechtungssystem der EG-Handlungsspielräume. Rollenbeschreibung, Funktionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 15 (1984) 3, S. 427—440.

¹⁸⁾ Vgl. Anm. 8.

¹⁹⁾ Vgl. Uwe Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1976², S. 13 ff.

wählen kann noch konstitutionell über wesentlichen Einfluß auf die EG-Gesetzgebung verfügt. Wichtige Arbeitsbereiche des Parlaments — vor allem sein Einsatz für eine Weiterentwicklung des EG-Systems in eine handlungsfähige und demokratisch legitimierte „Europäische Union“ — bleiben hingegen unberücksichtigt.

2. Politikgestaltung, Systemgestaltung und Interaktion mit den Wählern als zentrale Aufgabenstellungen

Für das Europäische Parlament lassen sich unter Berücksichtigung der Strukturgegebenheiten des EG-Systems aus dem Konglomerat von Anforderungen und Erwartungen drei Hauptaufgabenstellungen unterscheiden, die als seine parlamentarischen Funktionen interpretiert werden können:

— Die *Politikgestaltungsfunktion* umfaßt die Fähigkeit des Parlaments, innerhalb des bestehenden EG-Systems die aktuelle Politik zu initiieren, mitzugestalten und zu kontrollieren. Durch die kontinuierliche Nutzung der in den EG-Verträgen und anderen Vereinbarungen festgelegten Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte sowie anderer außervertraglicher Beteiligungsformen widmet das Parlament dieser Funktion einen erheblichen Anteil seiner Tätigkeiten.

— Die *Systemgestaltungsfunktion* berücksichtigt den Beitrag des Parlaments zur Weiterentwicklung des EG-Systems zu einem anders definierten Integrationsstand, der vielfach von den Abgeordneten selbst als „Europäische Union“ umschrieben wird. Bei dieser Funktion sind die Aktivitäten des Parlaments im Hinblick auf alle drei Charakterisierungsmerkmale des EG-Systems (funktionale Reichweite, Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten und institutionelle Struktur zur Problembearbeitung) zu untersuchen.

— Die *Funktion der Interaktion mit dem Wähler* rückt die Beziehung Wahlbürger-Abgeordnete in den drei Bereichen Artikulation von Bürgerinteressen, Aggregation der akzeptablen und mehrheitsfähigen Positionen und Mobilisierung der Öffentlichkeit für seine Ziele in den Vordergrund. Das Erfordernis einer engen Verbindung zwischen Parlament und Wahlbürgerschaft stellt sich im EG-Verflechtungssystem in besonderer Weise, da hier aufgrund der kaum vorhandenen Transparenz politische Entscheidungsprozesse nur mit Mühe nachvollzogen werden können und die Gefahr der Bürgerferne und Abgehobenheit besonders groß erscheint. Von besonderem Interesse ist hierbei, inwiefern das direktgewählte Europäische Parlament als „neue“ Institution eine andersgeartete Beziehung der Bürger zum EG-System herstellen kann.

Mit der Beschränkung auf diese drei zentralen Funktionen wurde bewußt ein überschaubares Bewertungsraster vorgelegt, das im Hinblick auf die Parlamentsarbeit deutliche Akzente setzt. Für denjenigen, der sich vorrangig mit nationalen Parlamenten beschäftigt, mag die Berücksichtigung der Systemgestaltungsfunktion ungewohnt erscheinen, während ihm die mit Politikgestaltung und Interaktion mit den Wählern zu verbindenden Aufgabenstellungen — vielleicht unter anderen Namensgebungen — vertraut sein dürften. Die Akzentsetzung bei der Systemgestaltung, die sich für nationale Volksvertretungen in vergleichsweise saturierten politischen Systemen nicht in gleicher Weise wie für das Europäische Parlament ergibt, resultiert aus dem dynamischen Grundzug des EG-Systems einerseits und dem Bemühen des Parlaments andererseits, dieses System in Richtung auf ein Mehr an Handlungsfähigkeit und Demokratie weiterzuentwickeln.

IV. Eine vorläufige Funktionenbilanz²³⁾

Versucht man zur Mitte der zweiten Wahlperiode eine vorläufige Bilanz zu ziehen, wie das Europäi-

²³⁾ Siehe auch Roswitha Bourguignon-Wittke/Otto Schmuck, Demokratisierung des EG-Systems durch das direkt-gewählte Europäische Parlament? Eine vorläufige Bilanz der ersten Wahlperiode, in: *Integration*, 7 (1984) 2, S. 91—116; Roswitha Bourguignon-Wittke u. a., *Five Years of the Directly Elected European Parliament*, in: *Journal of Common Market Studies*, 24 (1985) 1, S. 39—59.

sche Parlament seit seiner ersten Direktwahl im Juni 1979 diese Parlamentsfunktionen ausfüllen konnte, so erhält man ein vielschichtiges und uneinheitliches Bild. Zwar konnte es einige Teilbereiche seiner drei Parlamentsfunktionen intensiver wahrnehmen, doch wurden insgesamt deutliche Grenzen in den Auswirkungen seiner seit 1979 stark zugenommenen Aktivitäten sichtbar. Das Parlament konnte auch nach Einführung

seiner direkten Wahl durch die EG-Bürger die gegen eine stärkere Parlamentsstellung wirkenden Struktureigenschaften des EG-Verflechtungssystems nicht in seinem Sinne wesentlich verändern. Es blieb einer in ihrer Bedeutung begrenzten, wenn auch intensiver genutzten Rolle verhaftet. Selbst pragmatischen Weiterentwicklungen wurden von den Regierungen deutliche Widerstände entgegengesetzt. Im einzelnen lassen sich hinsichtlich der drei Funktionen die folgenden, verallgemeinernden Aussagen treffen:

1. Politikgestaltungsfunktion

Bei der Wahrnehmung der Politikgestaltungsfunktion haben die Abgeordneten beträchtliche Bemühungen unternommen, bei bestehenden oder neu zu entwickelnden Politiken eigene Initiativen in das EG-System einzubringen. Das Parlament hat eine erhebliche Arbeitskapazität an die Aufgabe verwandt und Verfahren entwickelt, „seismographisch“ zu den Problemen der EG, der westeuropäischen Gesellschaft und des internationalen Systems Vorschläge vorzulegen. Es hat dadurch ein Selbstverständnis als Gewissen Europas und als ein konzeptioneller Motor der Gemeinschaft entwickelt. Profitiert hat es dabei von der Vielfalt und Vielzahl der politischen Strömungen und persönlichen Ambitionen der Abgeordneten, aber auch von der in der Regel feststellbaren Folgenlosigkeit seiner Meinungsäußerungen, die manchen unausgereiften Vorstoß und manche widersprüchliche Kompromißformel zuließ²⁴).

Viele Vorschläge des Parlaments können keinen Anspruch auf intellektuelle Originalität erheben. Wie dies in pluralistischen Gesellschaften als Regel gelten kann, werden Ideen in ständigem Austausch von Politikern, Wissenschaftlern, Medien und Beamten weiterentwickelt. Das Parlament diente aber im Gemeinschaftsrahmen in vielen Fällen als Auslöser und Verstärker einer intensiven Debatte, ohne daß dies jedoch aufgrund des geringen Medienechos den Wählern hinreichend vor Augen gestellt wurde.

Der ständige Strom von Ideen, Konzepten und Programmen wurde in unterschiedlicher Weise im

²⁴) Widersprüchliche Aussagen des Europäischen Parlaments liegen vor allem vor bei seinen Aussagen zur Festlegung der EG-Agrarpreise. Regelmäßig wurden hierbei in der haushaltspolitischen Debatte in der Dezember-Sitzung und in der agrarpolitischen Debatte in der jeweiligen April-Sitzung unterschiedliche Forderungen erhoben.

EG-Verflechtungssystem aufgenommen. Viele Vorschläge blieben nichts als eine im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlichte Resolution des Europäischen Parlaments. Häufig fehlte es seitens der Parlamentarier auch an einem konsequenten Nachhaken und einem Lobbying für die eigenen Ideen, die für ein erfolgreiches Mitgestalten der Tagesordnung der Gemeinschaft notwendig sind. Für die anderen EG-Organe und die Öffentlichkeit war die Vielzahl und Vielfalt der Resolutionen und Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, die eine durchgängige Prioritätensetzung häufig vermissen ließen, kaum mehr ernsthaft zu verfolgen und aufzunehmen.

Die Fähigkeit des Parlaments, bei der Politikgestaltung Entscheidungen in seinem Sinne mitzugestalten, ist weitgehend von seiner Ausstattung mit Rechten, daneben aber auch vom Charakter des Politikbereichs und der aktuellen Verhandlungssituation im Moment der Aushandlung einer Paketlösung abhängig. Handelte es sich um neuartige Materien, deren inhaltliche Festlegung bei den Mitgliedstaaten noch offen war, so konnte das Parlament — wie etwa in der Entwicklungs- oder Menschenrechtspolitik — einen vergleichsweise großen Einfluß ausüben²⁵). Im Haushaltsbereich konnte es seinen Dispositionsteil — die sogenannten nicht-obligatorischen Ausgaben — zwischen 1979 und 1984 von 16,04 auf 25,06 Prozent ausweiten²⁶) und einige überraschend feste Positionen einnehmen, so etwa bei der Frage der Beitragsrückerstattung an Großbritannien oder bei der Errichtung neuer Haushaltslinien²⁷). Wenig erfolgreich war das Parlament hingegen im Bereich der Gesetzgebung. Das förmliche Konzertierungsverfahren von 1975, als Einstieg in die Legislativrechte gedacht, erwies sich als Fehlschlag, da der Rat nur selten auf die Forderungen des Parlaments einging. Eine gleichberechtigte

²⁵) Dies wurde beispielsweise bei der Akzentsetzung im Bereich der Hungerbekämpfung in der EG-Entwicklungspolitik oder bei der Sperrung von Finanzhilfen für die Türkei nach dem Militärputsch 1980 deutlich.

²⁶) Zahlenangaben aus Pietro Adonnino, *L'influence du Parlement sur les politiques communautaires par le biais de ses pouvoirs financiers*, in: Rudolf Hrbek u. a. (Hrsg.) 1984, (Anm. 4), S. 765, sowie Informationen des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments.

²⁷) Neue Haushaltslinien wurden beispielsweise für Maßnahmen zum Jugendaustausch, zur Bekämpfung des Hungers in der Welt, zur Schaffung eines Zentrums für Klein- und Mittelbetriebe und das Handwerk eingerichtet.

Annäherung divergierender Standpunkte kam nur sehr selten zustande²⁸⁾.

Positiv entwickelte sich die Fähigkeit des Europäischen Parlaments, außenpolitische Positionen mitzuprägen. Es konnte vor allem in der Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik die EG- und EPZ-Positionen nicht unerheblich beeinflussen. Teilweise wurde seinen Meinungsäußerungen in Drittstaaten eine erhebliche politische Bedeutung zugemessen²⁹⁾. Möglicherweise trug diese konstruktive Arbeit dazu bei, daß die Regierung der EG-Mitgliedstaaten bei ihrer im Februar 1986 vereinbarten begrenzten Reform der EG-Verträge dem Parlament ein Entscheidungsrecht beim Abschluß von Assoziierungsverträgen einräumten³⁰⁾.

Das direktgewählte Parlament widmete den Kontrolltätigkeiten eine große Aufmerksamkeit. Es setzte erstmals einen eigenen Haushaltskontrollausschuß ein, der intensiv über die sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln wachte. Es entwickelte zusätzliche Verfahren und Instrumente, deren Anwendung zu einer erhöhten Transparenz eines Teiles des Verflechtungssystems führte; wesentliche Prozesse in den Verhandlungen der nationalen Regierungsbürokratien und in der nationalen Durchführung, insbesondere die internen Ratsdiskussionen und die Arbeiten der Verwaltungsausschüsse, blieben dem Informationszugriff des Europäischen Parlaments jedoch weiterhin weitgehend entzogen. Die negativen Sanktionsinstrumente des Europäischen Parlaments beschränkten sich auf einen Teil der Akteure, insbesondere auf die Kommission. Doch wurden mit der Ablehnung der Haushalte 1980 und 1985 und dem Einbringen einer Untätigkeitsklage gegen den Rat auch gegenüber dieser Institution neue Akzente sowohl bei der Festlegung politischer Prioritäten, als auch bei der Kontrolle gesetzt.

Insgesamt hat das Europäische Parlament seine Rolle in der Politikgestaltung gestärkt, ohne in wesentlichen Bereichen den 1979 erwarteten Wahlbonus umsetzen zu können. Der Mangel an

²⁸⁾ Zwischen 1975 und 1984 wurden von 46 beantragten Konzertierungsverfahren nur zehn Verfahren regulär abgewickelt, die anderen wurden vom Rat nicht aufgegriffen, versandeten oder erledigten sich auf andere Weise.

²⁹⁾ Vgl. hierzu Norbert Gresch, Die außenpolitischen Funktionen der EP-Fraktionen: Ein doppeltes Rollenverständnis, in: *Integration*, 6 (1983) 1, S. 24—33.

³⁰⁾ Art. 9 der Einheitlichen Europäischen Akte vom Februar 1986 (Anm. 6), D 167.

Entscheidungsrechten war auch durch eine erhöhte Legitimität nicht zu ersetzen. Diesem Mangel versuchte es durch eine intensive Ausfüllung seiner Systemgestaltungsfunktion zu begegnen.

2. Systemgestaltungsfunktion

Bei der Systemgestaltung haben die Parlamentarier eine Doppelstrategie mit den beiden Elementen „umfassende Neuordnung des EG-Systems“ und „Politik der kleinen Schritte“ verfolgt³¹⁾. Mit dem im Februar 1984 verabschiedeten Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union wurde — ausgehend von einem durchgängigen Prinzip der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten — die erste Strategie eingeschlagen. Mit dieser Vorlage machte das Parlament seine Zielsetzungen hinsichtlich aller drei Elemente des EG-Systems (funktionale Reichweite, Kompetenzverteilung und institutionelle Struktur) deutlich. Eine Umsetzung wurde bisher nicht erreicht, wenn auch die Regierungen im Februar 1986 eine begrenzte Vereinbarung zur Reform der Gemeinschaft erzielten. Der Vertragsentwurf des Parlaments dürfte für die intensiven Reformberatungen zwischen 1984 und 1986 wesentliche Anstöße geliefert haben. Der Vergleich zwischen der „Einheitlichen Europäischen Akte“ und dem Vertragsentwurf verdeutlicht jedoch die geringe Prägekraft des Parlaments auf den Inhalt von Gemeinschaftsreformen³²⁾.

Neben dieser weitreichenden Strategie des „großen Wurfs“ wurden zahlreiche Teilreformen des Systems angestrebt. Eine detaillierte Analyse der Resultate dieser Bemühungen zeigt indes, daß auch diesem Bemühen des „Nischenausfüllens“ enge Grenzen gesetzt sind. Führende Parlamentarier halten eine derartige Politik für gescheitert³³⁾. In der ersten Wahlperiode wurde eine „Strategie mittlerer Reichweite“, die in der Ausarbeitung selektiver Vertragsänderungen bestehen würde,

³¹⁾ Vgl. hierzu Klaus Hänsch, The Reform Proposals, The Strategy of „Small Steps“ versus the General Reform, in: R. Hrbek u. a. (Hrsg.) 1984 (Anm. 4), S. 136—173; Altiero Spinelli, The Constituent Role of the European Parliament, in: *The Federalist* (1985) 1, S. 72—81.

³²⁾ Siehe Rudolf Hrbek/Thomas Läufer, Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: Eine neue Etappe im Integrationsprozeß, in: *Europa-Archiv*, 41 (1986) Folge 6, S. 173—184.

³³⁾ So Altiero Spinelli, Die parlamentarische Initiative zur Europäischen Union, in: *Europa-Archiv*, 38 (1983) Folge 24, S. 739—746.

nicht deutlich, sieht man von dem mißlungenen Vorstoß zur Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens ab³⁴⁾).

Bei seinen Bemühungen, die institutionelle Struktur zu verändern, traf das Europäische Parlament auf den deutlichen Widerstand der Regierungen der Mitgliedstaaten. Teilweise beriefen sich diese auf die aus ihrer Sicht vorhandenen Grenzen der nationalen Verfassungen und blockierten alle Versuche zur Ausdehnung der Entscheidungs- oder Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments, selbst in vorgeschalteten Bereichen, wie z. B. an der gescheiterten Reform des Konzertierungsverfahrens, verdeutlicht werden kann³⁵⁾. Institutionelle Fortschritte gab es für das Europäische Parlament nur durch die Gewährung zusätzlicher Information insbesondere seitens des Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, durch prozedurale Aufwertungen³⁶⁾ und durch die Präzisierung seiner vertraglichen Rechte³⁷⁾. Die „Einheitliche Europäische Akte“ vom Februar 1986 brachte einige begrenzte Fortschritte für das Parlament, die jedoch seinen Forderungen, vor allem, was den Bereich der Gesetzgebung anbelangt, in keiner Weise entsprechen.

Insgesamt konnte das Parlament seine Systemgestaltungsfunktion demnach nicht in befriedigendem Ausmaß wahrnehmen. Einige positive Akzente konnte es nur bei der Ausweitung des Aufgabenbereiches des EG-Systems setzen, beispielsweise durch die Befassung mit neuartigen bildungs- entwicklungs- oder sicherheitspolitischen Materien. Unter Zuhilfenahme seiner Haushaltsrechte konnte es seinen diesbezüglichen Zielen durch die Einrichtung neuer Haushaltslinien teilweise den entsprechenden Nachdruck verleihen.

³⁴⁾ Vgl. den Bericht Seitlinger, Sitzungsdokumente des EP 1-988/81/A, B, C.

³⁵⁾ Diese Reform scheiterte trotz entsprechender Zusagen der Staats- und Regierungschefs am Widerstand Dänemarks.

³⁶⁾ Beispielsweise im Bereich der Anhörung, der Kontrolle, des Luns-Westerterp-Verfahrens oder der Einbindung in die Europäische Politische Zusammenarbeit.

³⁷⁾ Zu nennen sind hier vor allem das „Isoglucose“-Urteil des Gerichtshofes von 1980, das Urteil zur Untätigkeitsklage gegen den Rat im Verkehrsbereich von 1985 und der Haushaltstrialog vom 30. 6. 1982; vgl. ausführlich Bengt Beutler, Mehr Macht durch Recht? Das Europäische Parlament vor dem Europäischen Gerichtshof, in: Europa-Recht, 19 (1984) 2, S. 143—154, sowie Eberhard Grabitz, Das politische Ermessen des Rates. Zum Urteil des Gerichtshofes in Sachen Verkehrspolitik, in: Integration, 8 (1985) 3, S. 103—107.

3. Interaktionsfunktion

Seit Einführung europäischer Direktwahlen hat sich die Beziehung zwischen Europa-Abgeordneten und Wählern nicht wesentlich verändert. Bei der Interaktionsfunktion ist anhand mehrerer Indikatoren, z. B. den Ergebnissen verschiedener Meinungsumfragen oder der Wahlbeteiligung an der zweiten Europawahl, festzustellen, daß das EP seit Einführung europäischer Direktwahlen über keinen größeren Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung verfügt. Zudem konnte es nur auf wenige Fälle beschränkt ein verstärktes Engagement seiner Wähler für sich gewinnen, obwohl das latente Interesse an ihm, zumindest in der Bundesrepublik Deutschland, beträchtlich ist³⁸⁾. Auch die Zustimmung zum EG-System wurde durch die Direktwahl und die Aktivitäten des Parlaments nicht positiv verändert. Zwar artikulierte das Europäische Parlament Stimmungen, Meinungen und Interessen durch die erhöhte Zahl seiner Mitglieder und durch eine verbesserte Repräsentativität in einer gesteigerten Vielfalt und aggregierte sie, wenn auch mit einigen Widersprüchen. Eine Mobilisierung seiner Wahlbürger — etwa bei Fragen der Arbeitslosigkeit oder des Umweltschutzes — konnte es jedoch nicht erreichen.

Das geringe Engagement für das Parlament kann darauf zurückgeführt werden, daß die Wähler sich durch die Nichteinlösung des vor 1979 von führenden Politikern gegebenen Versprechens einer verstärkten parlamentarischen Mitwirkung im EG-System getäuscht sahen. Eine weitere Ursache könnte auch darin liegen, daß die Wähler die vielfältigen Anstrengungen des Parlaments wegen der nur unwesentlich ausgeweiteten Medienberichterstattung nicht hinreichend verfolgen konnten³⁹⁾. Interessenverbände, als wichtige Vermittlungsinstanzen, haben zwischen 1979 und 1984 den Weg zum Europäischen Parlament verstärkt gesucht. Dennoch räumten sie dem Zugang zu nationalen Regierungen und zur Kommission in der Regel weiterhin eine weitaus höhere Priorität bei ihrem politischen Vorgehen ein⁴⁰⁾.

³⁸⁾ Beispielsweise sind die Termine für Besuchergruppen beim Europäischen Parlament regelmäßig über lange Zeiträume hinweg ausgebucht; deutsche Gruppen stellen im Durchschnitt etwa die Hälfte aller Besucher.

³⁹⁾ Vgl. Anm. 4

⁴⁰⁾ Vgl. hierzu allgemein: Barbara Burkhardt-Reich u. a., Die europäischen Interessenverbände, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1983, Bonn 1984, S. 284—298; Barbara Burkhardt-Reich/Wolfgang Schumann, Die Agrarverbände in der EG, Kehl 1983.

Die Aktivitäten der Parlamentarier bei Wählern, Parteien und Interessengruppen haben insgesamt zwar erheblich zugenommen, doch zeigten die Erfahrungen vieler Parlamentarier, daß die Europapolitik und damit auch ihre eigene Arbeit von ihrer politischen Basis häufig als nicht besonders bedeutsam eingestuft wird⁴¹⁾. Im Zeitbudget der meisten Parlamentarier besteht ein Konflikt zwischen dem Engagement für Aktivitäten im Rahmen des Parlaments, die in der Regel mindestens drei Wochen eines Monats kosten, und der politischen Arbeit im heimischen Umfeld. Die Europa-Abgeordneten unterliegen der Gefahr, sich angesichts ihrer Plenarsitzungen, Ausschußberatungen, Fraktionssitzungen, Klausurtreffen und Delegationsreisen sowie Auftritten vor europäisch ausgerichteten Zirkeln und Tagungen von Verbänden und Wissenschaftlern in einem Kreis von Diskussionen und Aktivitäten zu bewegen, der sich neben und außerhalb der von Medien und Wahlbürgern erkennbaren und als wichtig eingestuften Entscheidungsstrukturen für zentrale Gegenwartsprobleme entwickelt. Die nationalen Parlamente und Parteien boten dem Europäischen Parlament bei der Interaktion mit den Wählern nur wenig Hilfestellungen.

4. Ein Teufelskreis der Machtlosigkeit?

Die Bilanz der Funktionenwahrnehmung seitens des Europäischen Parlaments weist auf eine begrenzte Zunahme in den Bereichen Initiative, Kontrolle, Aufgabenausweitung des EG-Systems und Aggregation divergierender Interessen hin. Defizite bestehen hingegen in den Bereichen Entscheidung, Mobilisierung, Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten und Ausbau der institutionellen Struktur des EG-Systems. Die Ursachen für dieses wenig zufriedenstellende Gesamtergebnis stehen in einer engen wechselseitigen Beziehung zueinander. Diese können als ein Teufelskreis der Machtlosigkeit bezeichnet werden: Schwächen bei der Wahrnehmung einzelner Funktionen verstärkten sich

⁴¹⁾ Vgl. Oskar Niedermayer, *Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt 1983, bes. S. 153.

gegenseitig oder bewirkten zumindest eine Beibehaltung des Status quo.

Die geringe Fähigkeit des Parlaments, die Politik des EG-Systems mitzugestalten, bedingt ein mangelndes Interesse von Wählern, Parteien, Medien und Interessengruppen an seiner Arbeit, wodurch das Parlament in der Wahrnehmung seiner Interaktionsfunktion beeinträchtigt wird. Folge dieser Funktionsdefizite sind zum einen eine Schwäche des Europäischen Parlaments, politische Kräfte bei der Politikgestaltung im Verflechtungssystem für sich zu mobilisieren, und zum anderen die Kraftlosigkeit des Parlaments, bei der Systemgestaltung eine Ausweitung seiner Befugnisse und eine Veränderung der Kompetenzverteilung zu erreichen. Ohne Veränderung in der Ausstattung des Europäischen Parlaments mit Befugnissen ist wiederum bei dem gegenwärtigen Mangel an von den anderen Entscheidungsakteuren akzeptierter erhöhter politischer Autorität keine verstärkte Rolle in der Politikgestaltung zu erwarten, womit die Argumentation wiederum in der Ausgangslage einsetzt.

Der Teufelskreis, in dem sich das Europäische Parlament gefangen sieht, ist eine Fortschreibung der Probleme, die in der Diskussion über die Priorität von und die Komplementarität zwischen Direktwahl und Kompetenzerweiterung in den siebziger Jahren bereits sichtbar wurden⁴²⁾. Der durch die Direktwahl erhoffte Ausbruch aus der Immobilität ist nicht eingetreten. Das EG-Verflechtungssystem hat sich noch verhärtet; der im Vorfeld der Direktwahl in mehreren Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtung nationaler Politiker, keiner Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments — zumindest nicht ohne grundsätzliche Vertrags- und Verfassungsrevision im nationalen System — zuzustimmen⁴³⁾, und den Strategien der nationalen Regierungen, das Parlament in seiner Randrolle zu belassen, konnte das Europäische Parlament keine hinreichend starke politische Mobilisierung entgegensetzen.

⁴²⁾ Auf diesen Zusammenhang war bereits im Bericht Vedel, Bericht der Ad-hoc-Gruppe für die Prüfung einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, Bulletin der EG, Beilage 4/72, sehr deutlich hingewiesen worden.

⁴³⁾ Derartige Aussagen liegen vor allem von französischen und dänischen Politikern vor.

V. Zukunftsperspektiven

Die Bilanz der Funktionenwahrnehmung macht deutlich, daß das Europäische Parlament wesentliche Beiträge für das EG-System liefern konnte, daß aber gleichzeitig auch deutliche Defizite bei der Wahrnehmung verschiedener Funktionen (bzw. bei Teilbereichen davon) bestehen.

Wie auch bei nationalen Parlamenten aufgezeigt werden kann⁴⁴), ist es keinesfalls erforderlich, daß das Europäische Parlament alle seine Funktionen gleichermaßen intensiv ausfüllt. Zum einen können von den Abgeordneten bestimmte Schwerpunkte bewußt gesetzt werden, denen gegenüber andere Aufgabenfelder zeitweise in den Hintergrund treten. Zum anderen stellen sich die in den Funktionen beschriebenen Anforderungen nicht exklusiv dem Parlament. In der Praxis übernehmen auch in den Mitgliedstaaten vielfach andere Akteure, z. B. Regierungen und Verwaltungen, aufgrund ihrer jeweiligen Aufgabenzuweisung und Sachkompetenz in Teilbereichen eine Führungsrolle, während sich das Parlament vielfach auf gelegentliche Steuerungsimpulse und Korrekturen beschränkt. Daher liegt es in der Linie parlamentarischer Entwicklung, daß eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments ein differenzierendes Bild mit Stärken und Schwachstellen ergibt, ohne daß letztere Anlaß für „dramatische“ Reaktionen darstellen müßten.

Unerläßlich erscheint jedoch zur Verhinderung von negativen Rückwirkungen der enttäuschten Direktwahlhoffnungen eine den Möglichkeiten und Rahmenbedingungen des Europäischen Parlaments angemessene Beschreibung und Vermittlung der parlamentarischen Funktionen des Europäischen Parlaments an die Wähler. Durch die Betonung einzelner Funktionsbereiche kann sich dann allmählich ein neues parlamentarisches Leitbild herauskristallisieren, das zum Bezugspunkt von Erwartungen und Kritik wird. Dabei ist von der gegenwärtigen Rolle des Europäischen Parlaments im EG-Verflechtungssystem mit dessen begrenzten Reformmöglichkeiten auszugehen. Ziel ist eine konstruktive Verdeutlichung und positive Würdigung der erbrachten Parlamentsleistungen, wobei vorhandene Schwachstellen durchaus kritisch zu beleuchten sind. Insbesondere ist dem Wähler die Einsicht zu vermitteln, daß in einem auf Konsens angelegten Verflechtungssy-

stem ein Parlament mit universellem Machtanspruch nicht systemkonform ist und sein kann. Hiervon ausgehend kann ein parlamentarisches Leitbild entwickelt werden, das drei wesentliche Elemente enthält:

— Die Ausübung einer *demokratischen Kontrolle* der Politiken des EG-Systems durch das Europäische Parlament wird in den Vordergrund gestellt. Entscheidungen werden, zumindest in einer Übergangsphase, vorrangig von den im einzelstaatlichen Rahmen legitimierten nationalen Regierungen getroffen. Die demokratische Kontrolle des Entscheidungs-Output und dessen Umsetzung werden jedoch vom Europäischen Parlament europäisch durchgeführt und verantwortet. Da eine europäische Regierung fehlt, auf die das Parlament Rücksicht nehmen müßte, kann hier die Kontrollfunktion wirkungsvoller ausgeübt werden als bei vielen nationalen Parlamenten.

— Zweitens wird die Bedeutung des Parlaments bei der *Initiative* akzentuiert. Aufgrund seiner Spezialisierung und der intensiven Befassung mit allen Gemeinschaftsmaterien könnte das Parlament, das die politischen und regionalen Strömungen in der Gemeinschaft repräsentativ widerspiegelt und somit als ein „Forum für Konflikt-ausstattung“ fungieren kann, zu aktuellen Gegenwartsfragen akzeptable Lösungsvorschläge in Konkurrenz zu Kommission und nationalen Regierungsbürokratien aufzeigen. Diese werden gegebenenfalls von den anderen Entscheidungsakteuren aufgegriffen und umgesetzt. Dem Parlament kommt im Entscheidungsprozeß — zumindest für eine Übergangszeit — somit keine Bedeutung als dominierendes Entscheidungsorgan zu, vielmehr muß es, wie etwa die im EG-System wirkenden Verbände, durch Lobbying und Überzeugungsarbeit bei den nationalen Regierungen und Verwaltungen für seine Vorstellungen werben.

— Drittens wird die Interaktionsfunktion des Europäischen Parlaments, aber auch jedes einzelnen Abgeordneten, vor allem im Bereich der *Artikulation* betont. Der einzelne EP-Abgeordnete, der wegen der im Europäischen Parlament nur schwach ausgeprägten Fraktionsdisziplin im Vergleich zu nationalen Parlamentariern eine herausgehobene Stellung innehat, tritt stärker als sein nationaler Kollege als Anlaufstation für die europaspezifischen Anliegen der EG-Bürger und als

⁴⁴) Vgl. U. Thaysen (Anm. 19), S. 94 ff.

Vermittler zwischen Gemeinschaft und Bürger in den Vordergrund. In der Arbeit der Parlamentarier können auch die Interessen der Regionen verstärkt zum Ausdruck kommen, die auf europäischer Ebene nach verbesserten Möglichkeiten der Einflußnahme suchen. Gleichzeitig kann sich das Europäische Parlament als ganzes — wie dies auch in der ersten Wahlperiode bereits deutlich wurde — als moralische Instanz, als „Gewissen Europas“ profilieren.

Gelingt es, diese Teilbereiche der Parlamentsfunktionen wirkungsvoll auszufüllen, so könnte dies als eine realistische und wichtige Mitwirkung der gewählten Volksvertretung in einem von den Nationalstaaten dominierten Verflechtungssystem interpretiert und dem Wähler als ein Mehr an Demokratie nahegebracht werden. Offen bleibt allerdings, ob sich ein derartiges Konzept als tragfähig erweist und von den Wählern akzeptiert werden kann. Ein anhaltendes Spannungsverhältnis zwischen den gegen eine Aufwertung des Parlaments wirkenden Strukturelementen des EG-Systems und den Erwartungen in Richtung auf mehr Entscheidungsmacht der an traditionellen Parlamentsleitbildern orientierten Wählern ist absehbar.

Die zukünftige Bedeutung des Europäischen Parlaments im Entscheidungsprozeß ist wesentlich von der Weiterentwicklung des EG-Systems insgesamt abhängig, die — wie zuletzt das Schicksal des Vertragsentwurfs zur Gründung der Europäischen Union zeigte — vom Parlament kaum zu beeinflussen ist. Sollten sich die Verflechtungstendenzen verstärken, wird es dem Parlament kaum gelingen, Entscheidungen in größerem Maße als bisher in seinem Sinne zu beeinflussen. Bei Veränderungen in Richtung auf einen — von der Mehrheit der Abgeordneten unter dem wenig konkreten Signum „Europäische Union“ angestrebten — handlungsfähigeren und zugleich demokratischeren Zusammenschluß der europäischen Staaten kann auch dem Parlament eine in wesentlichen Elementen verstärkte Bedeutung zufallen. Jedoch wäre auch bei einer derartigen Entwicklung die Erwartung verfehlt, daß das Europäische Parlament langfristig universellen Entscheidungsansprüchen genügen könnte. Statt dessen wäre es eher denkbar, daß dem Parlament bei vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen weitere selektive Entscheidungsrechte von begrenzter Reichweite zuerkannt werden. Ein Ansatzpunkt

hierfür könnte eine Verstärkung und Verfeinerung der parlamentarischen Haushaltsrechte sein.

Die Direktwahl sollte sich trotz dieser Einschränkung aus der Sicht der Wähler weiterhin als ein notwendiger Schritt darstellen, wenn auch durch den unangemessenen Bezug auf nationale Leitbilder zum Teil falsche Erwartungen geweckt wurden bzw. berechnete Erwartungen nicht so schnell verwirklicht werden konnten. Das hier vorgeschlagene Funktionenraster ist mit der Aufnahme der Systemgestaltungsfunktion bewußt offen für dynamische Weiterentwicklungen des EG-Systems, bei denen das Parlament sich eine bedeutende Rolle als konzeptionelle und treibende Kraft erarbeiten muß. Mit der gleichzeitigen Betonung von Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben verbindet sich eine für das Europäische Parlament nicht unproblematische Gratwanderung zwischen einem „Realismus auf unbefriedigendem Anspruchsniveau“ und „blauäugigen Zukunftsvisionen“, durch welche eine Unzufriedenheit mit der Gegenwart vorprogrammiert wird. Vieles spricht dafür, daß das Parlament in seiner Selbstdarstellung seine Gegenwartsaufgaben und seine Zukunftspläne gleichzeitig und gleichberechtigt verdeutlichen sollte.

Die zurückhaltenden Reaktionen von nationalen Regierungen, Parlamenten und auch der europäischen Öffentlichkeit auf den verfassungsähnlichen „Vertragsentwurf zur Gründung der Europäischen Union“ belegen, daß das Europäische Parlament das Gemeinschaftssystem aus eigener Kraft heraus nicht verändern kann. Hierzu muß es Bündnispartner suchen, und diese sind nur im einzelstaatlichen Bereich zu finden: nationale Regierungen, Parlamente, Parteien und Medien. Bisher war das Europäische Parlament bei der Suche nach verlässlichen Koalitionspartnern — sieht man vom Sonderfall Italiens ab — wenig erfolgreich.

Auch nach einer Ratifizierung der im Februar 1986 unterzeichneten „Einheitlichen Europäischen Akte“ bleibt der Reformdruck auf das EG-System bestehen. Die nächste Phase der integrationspolitischen Debatte ist bereits angelegt⁴⁵⁾. Die mögliche Rolle des Parlaments bei den dann zu erwartenden Diskussionen ist unter Berück-

⁴⁵⁾ Vgl. ausführlicher: Wolfgang Wessels, Die Einheitliche Europäische Akte — Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union? in: *Integration*, 9. (1986) 2, S. 65—79.

sichtigung der politischen Gesamtlage neu zu überdenken.

Ein realistisches Vorgehen des Europäischen Parlaments kann nur darauf abzielen, das EG-System pragmatisch in überschaubaren Schritten durch eine partielle Entflechtung in seinem Sinne zu verbessern. So könnte das Parlament mit einer „Strategie mittlerer Reichweite“ weitere Vertragsänderungen nach Art. 236 EWG-Vertrag initiieren, in

der Absicht, klar umrissene Einzelforderungen zu realisieren. Begrenzte Veränderungen sind auf ihre Auswirkungen besser zu kontrollieren und gegebenenfalls zu revidieren, und zwar von den Instanzen, die seitens der EG-Bevölkerung noch immer als die primär Handlungsbefugten eingestuft werden, nämlich von den von der Mehrheit der Bevölkerung und der einzelstaatlichen Parlamente getragenen nationalen Regierungen.

Hartmut Klatt: Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/86, S. 3—21

Die bundesstaatliche Ordnung ist ins Gerede gekommen. Während manche Beobachter meinen, der Föderalismus habe seine Zukunft schon hinter sich, vertreten andere Kritiker die Auffassung, die Devise heiÙe Rückkehr zum Bundesstaat. Ausgehend von dieser kontroversen Fragestellung wird zunächst der kooperative Föderalismus als aktuelle Ausprägung des deutschen Bundesstaates in seiner Entwicklung und mit seinen Folgen für das politisch-administrative System skizziert. Neben dem unitarischen Leitbild werden Zentralisierung und Politikverflechtung als aufeinanderfolgende Entwicklungsphasen gekennzeichnet. Deutlich wird, in welchem entscheidendem Maße sich das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland verändert hat.

Die Geschichte des Föderalismus ist die Geschichte seiner Reformen. Gescheiterten Initiativen in den siebziger Jahren folgte aufgrund veränderter Rahmenbedingungen Anfang der achtziger Jahre ein Kurswechsel. Das Schwergewicht des Beitrages liegt auf der Analyse der Ergebnisse dieser Trendwende föderativer Politikgestaltung sowie der Grenzen dieser Reformstrategie. Abschließend wird versucht, ein theoretisches Konzept zu entwickeln, um mögliche Perspektiven des föderalen Systems in der Bundesrepublik Deutschland besser herausarbeiten zu können. Orientiert am Leitbild eines komplementären Bund-Länder-Verhältnisses werden Dezentralisierung und Entflechtung als Handlungsmaßstäbe aufgezeigt. Eine dadurch bewirkte Stärkung der Bundesländer stellt die Grundlage eines Konzepts zur Modernisierung des politisch-administrativen Systems dar.

Eberhard Grabitz / Otto Schmuck / Sabine Steppat / Wolfgang Wessels: Das Europäische Parlament — verurteilt zur Machtlosigkeit? Auf der Suche nach einem neuen Leitbild

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/86, S. 22—37

1979 wurde das Europäische Parlament erstmals direkt gewählt. In der Mitte der zweiten Wahlperiode dieser Institution wird bei Wählern und Abgeordneten eine zunehmende Enttäuschung über die nach wie vor unbefriedigende rechtliche und politische Stellung des Europäischen Parlaments im System der Europäischen Gemeinschaft deutlich. Gründe hierfür sind die noch immer zu geringe Kompetenzausstattung, mehr aber noch vielleicht die bei vielen Kommentatoren und Akteuren zu beobachtende unangemessene Orientierung an traditionellen Parlamentsleitbildern, die zwar für nationale Volksvertretungen, kaum aber für das Europäische Parlament einen geeigneten Bewertungsmaßstab darstellen. Zur Vermeidung weiterer Irritationen mit der Gefahr einer noch weiterreichenden Abkehr der Wähler vom Europäischen Parlament ist die Ausarbeitung und Vermittlung geeigneter Bewertungsmaßstäbe, aus denen sich ein neues Parlamentsleitbild herauskristallisieren kann, dringend notwendig.

Aus den Strukturgegebenheiten des EG-Systems und den Erwartungen der Bürger an diese Institution lassen sich Politikgestaltung, Systemgestaltung und Interaktion mit dem Wähler als dessen parlamentarische Funktionen ableiten. Politikgestaltung beschreibt die Fähigkeit des Parlaments zur Initiierung, Gestaltung und Kontrolle bestehender EG-Politiken; Systemgestaltung zielt auf seine Aktivitäten zur Weiterentwicklung des EG-Systems; Interaktion untersucht die Beziehungen zwischen Wählern und Abgeordneten. Eine vorläufige Bilanz der Funktionenwahrnehmung zeigt positive Ergebnisse bei der Initiierung, der Kontrolle und der Artikulation, während hinsichtlich der Systemgestaltung, der Aggregation und Mobilisierung der Bürger deutliche Defizite bestehen. Als besonders bedenklich einzuschätzen ist die geringe Fähigkeit des Parlaments, EG-Entscheidungen in seinem Sinne zu beeinflussen. Funktionsdefizite in einzelnen Teilbereichen beeinträchtigen eine erfolgreiche Wahrnehmung anderer Funktionselemente.

Versucht man, aus diesen Ergebnissen die Konturen eines neuen Leitbildes für das Europäische Parlament zu skizzieren, so ist auf die Notwendigkeit zu verweisen, daß das Parlament mit den Funktionen von Politikgestaltung und Interaktion seine gegenwärtigen Handlungsmöglichkeiten, mit der Systemgestaltungsfunktion zugleich aber auch seine Zukunftsziele verdeutlicht. Innerhalb dieses Gesamtrahmens können drei wesentliche Beiträge für das gegenwärtige EG-System deutlich gemacht werden: die demokratische Kontrolle, die Initiierung neuer Politikvorschläge und die Artikulation der Sorgen und Nöte der EG-Bürger. Offen bleibt, ob die Wähler ein derartiges Parlamentsverständnis mittragen werden. Das Europäische Parlament wird auf absehbare Zeit in einem Spannungsverhältnis zwischen weitreichenden Erwartungen und widrigen Umfeldbedingungen leben müssen.