



Beilage zur Wochenzeitung

DasParlament

14. Juli 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 **Thomas Fischer** *Essay*

Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung

6 **Udo Margedant**

Die Föderalismusdiskussion in Deutschland

14 **Uwe Thaysen**

Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen

Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende

24 **Roland Sturm**

Zur Reform des Bundesrates

Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern

32 **Arthur Benz**

**Reformpromotoren oder Reformblockierer?
Die Rolle der Parteien im Bundesstaat**



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer

Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.das-parlament.de

E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **DasParlament**,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **DasParlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat. Seine föderale Ordnung beruht auf vier Prinzipien: einer Bestandsgarantie von Bundesstaat und Bundesländern; der Eigenstaatlichkeit der Länder; ihrer Mitwirkung an der Gesetzgebung sowie der finanziellen Selbstständigkeit von Bundesstaat und Bundesländern. Das föderale System sieht vor, dass sich der Gesamtstaat und die einzelnen Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gegenseitig kontrollieren. Darüber hinaus entscheiden die Bundesländer über solche Bundesgesetze mit, die ihre Interessen direkt betreffen. Der deutsche Föderalismus war nie am Ideal einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen der Bundes- und der Länderebene interessiert. Seine Geschichte ist somit auch immer die seiner Reform. Man könnte folglich das föderale System als größte Dauerbaustelle des Landes bezeichnen.

■ Der deutsche Föderalismus steht durch den europäischen Integrationsprozess vor neuen großen Herausforderungen, findet doch nach Meinung von *Thomas Fischer* eine weitere Europäisierung des föderalen Systems durch den vorgelegten EU-Verfassungsvertrag statt. Parallel dazu haben sich Bund und Länder bis Ende 2004 auf eine grundlegende Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung verständigt. Beide Entwicklungen werfen die Frage nach der „Europatauglichkeit“ des Grundgesetzes und der bundesstaatlichen Ordnung auf. Der Autor bezweifelt, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Bund-Länder-Verhandlungen erfolgreich beendet werden können.

■ Mit den Herausforderungen für das föderale System setzt sich *Udo Margedant* auseinander. Er diskutiert Reformbemühungen sowohl aus politischer als auch wissenschaftlicher Perspektive. Die Debatte sei geprägt von Forderungen nach einer Neuordnung der

Kompetenzen, insbesondere einer Stärkung der Länder, und von einem „Wettbewerbsföderalismus“, der möglicherweise auf Kosten der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gehe und für mehr Effizienz sorgen solle. Angesichts der komplexen Strukturen und der politischen Rahmenbedingungen sei eine tief greifende Reform jedoch nicht zu erwarten.

■ Mit den Reformbemühungen des Föderalismus zwischen zwei Konventen befasst sich *Uwe Thyssen*. Dabei stehen die Vorschläge der Bundesländer im Mittelpunkt. Den Landesparlamenten war es erstmalig gelungen, einen Reformkonvent der Länder im März 2003 in Lübeck abzuhalten. Der Autor beschreibt nicht nur die Genese dieses Länderkonventes, sondern diskutiert auch die Vorschläge sowohl der LandtagspräsidentInnen als auch einzelner Bundesländer. Bisher seien die Landesparlamente zu wenig in die Reformdiskussion einbezogen worden, die einige Ministerpräsidenten gerne alleine auf der Ebene der Exekutive führen würden.

■ Durch einen internationalen Vergleich der Zweiten Kammern will *Roland Sturm* Ideen für die Reform des Bundesrates aus anderen Ländern in die deutsche Diskussion einführen. Sein ernüchterndes Fazit: Ein solcher Vergleich könne nur begrenzt Hinweise für eine Reform des Bundesrates liefern. Der Frage nach Reformblockierern oder -förderern geht *Arthur Benz* nach. Für die Reformfähigkeit und die Funktionsweise des Bundesstaates sei die Struktur des Parteiensystems entscheidend. Der Autor diagnostiziert Regionalisierungstendenzen im Parteiensystem und in den politischen Konfliktstrukturen, die beide den Bedarf für eine Reform des Bundesstaates erhöhen. Erforderlich sei deshalb eine Strategie der differenzierten Dezentralisierung, die einen fairen Wettbewerbsföderalismus zum Ziel haben müsse.

Ludwig Watzal ■

Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung

Die fortschreitende Europäisierung des deutschen Föderalismus findet derzeit in zwei parallelen Reformprozessen ihren Niederschlag, die in einem engen wechselseitigen Verhältnis zueinander stehen. Zuerst legte der Europäische Konvent in der zweiten Junihälfte 2003 seinen Entwurf eines Verfassungsvertrages für das Europa der 25 Mitgliedstaaten vor. Im Anschluss daran wird eine Konferenz der Regierungsvertreter der EU-Mitgliedstaaten darüber beraten und bis Ende des Jahres bzw. im Laufe des ersten Halbjahres 2004 die neue konstitutionelle Grundordnung des erweiterten Europa beschließen.

Zeitgleich haben sich Bund und Länder im Dezember 2001 – vor dem Hintergrund der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpaktes II für die Jahre 2005 bis 2019 – darauf geeinigt, bis Ende 2004 eine grundlegende Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ins Werk zu setzen. Um zunächst eine Überprüfung „der Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung und der Zuordnung der politischen Verantwortlichkeiten“ durchzuführen, wurden ein Bund-Länder-Lenkungsausschuss „Föderalismusreform“ sowie zwei Arbeitsgruppen „Finanzen“ und „Innerstaatliche Kompetenzordnung“ eingesetzt.¹

Eine neue Qualität erhält dieser jüngste Anlauf zur innenpolitischen Reform des hochgradig (politik)verflochtenen und blockadeanfälligen föderalen Systems der Bundesrepublik dadurch, dass beide Arbeitsgruppen explizit aufgefördert sind, die „Auswirkungen der EU-Entwicklungen, insbesondere die Folgen des Vertrages von Nizza und die Arbeiten des EU-Konvents, einzubeziehen, um die ‚Europatauglichkeit‘ von Grundgesetz und bundesstaatlicher Ordnung zu prüfen und gegebenenfalls zu optimieren“. Überdies sollen sie die „Konkordanz zwischen der innerstaatlichen Föderalismusreform und der europäischen Kompetenzdebatte“ herstellen.²

1 Vgl. Top 2 „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ des Ergebnisprotokolls der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 20. 12. 2001 in Berlin.

2 So wörtlich der Beschluss des Lenkungsausschusses „Föderalismusreform“ vom 18. 4. 2002.

Etwas überspitzt ausgedrückt ergibt es wenig Sinn, heute über Bundesstaatsreformen zu sprechen, ohne dabei die Rückwirkungen eines fortschreitenden Europäisierungsprozesses auf die deutsche föderale Ordnung in den Blick zu nehmen – eine Einsicht, die sich in der jahrzehntelangen Debatte über die deutsche Föderalismusreform gleichwohl erst allmählich durchzusetzen scheint. Zum einen ist es gerade die wirtschaftliche Integrationsdynamik des Binnenmarktes und der gemeinsamen Währung, die einen Bedeutungszuwachs der deutschen Länder und Regionen in Europa als Wirtschaftsstandorte bedingt. Um sich erfolgreich im internationalen Wettbewerb behaupten zu können, reichen aber die auf Landesebene noch zur Verfügung stehenden fiskalischen und administrativen Instrumente – wie regionale Wirtschaftsförderung, Infrastrukturpolitik, Bildungs- und Weiterbildungsangebote oder auch Innovationsstrategien – längst nicht mehr aus. Nötig ist vielmehr die Fähigkeit zu einem höheren Maß an rechtlicher Differenzierung auf Feldern wie der Steuer-, Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Industrie- und Standortpolitik. Dies setzt aber zunächst eine Stärkung der eigenständigen Legislativbefugnisse der Länder und damit einen deutlichen Abbau an Politikverflechtung voraus.

Zum anderen spiegelt aber die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ohnehin nicht mehr die Realitäten unserer föderalen Ordnung wider. Durch den Prozess der fortschreitenden Europäisierung unseres politischen Systems existieren sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene kaum noch Aufgabenfelder, die nicht zumindest in irgendeiner Form durch europäisches Regieren beeinflusst werden. Das tatsächliche Potential für innerstaatliche Entflechtungsmaßnahmen zwischen Bund und Ländern hängt deshalb nicht zuletzt davon ab, ob die zulässige Reichweite und Eingriffstiefe europäischer Regulierungsbefugnisse möglichst klar begrenzt wird.

Im geltenden EU-Vertragswerk mit seinen an den Integrationszielen ausgerichteten Handlungsermächtigungen war dies bislang nicht der Fall. Damit konnte der europäische Einigungsprozess aber eine starke Zentralisierungsdynamik entfalten, von der die Länder besonders betroffen sind:

In wachsendem Maße sind Aufgaben in ihrer Zuständigkeit, wie die regionale Wirtschaftsförderung, die Landwirtschafts- und Fischereipolitik, die Kultur-, Bildungs- und Ausbildungspolitik, der Umweltschutz, das Gesundheitswesen oder die Forschungs- und Technologiepolitik, von europäischen Regelungen erfasst worden. Selbst die Übertragung von Bundeskompetenzen bedeutet für die Länder Gewichtsverluste, haben sie dadurch doch in vielen Fällen ihre Mitwirkungsrechte über den Bundesrat verloren. Und schließlich haben die Belastung der Landesverwaltungen und deren Kontrolle durch Behörden der Bundes- und EU-Ebene stetig zugenommen, weil sie es sind, die aufgrund der funktionalen Aufgabenteilung im deutschen Bundesstaat auch für die Umsetzung eines Großteils des Gemeinschaftsrechts verantwortlich sind.

Um dieser als Gefährdung ihrer Eigenstaatlichkeit wahrgenommenen Entwicklung zu begegnen, haben die Länder frühzeitig Anpassungsstrategien entwickelt. Zunächst setzten sie auf „Kompensation durch Partizipation“, indem sie ihre Kompetenzverluste primär durch verstärkte innerstaatliche Mitwirkungsrechte an der Europapolitik auszugleichen versuchten. Ausgelöst durch den Integrationsschub der Einheitlichen Europäischen Akte und des Programms zur Vollendung des Binnenmarktes Mitte der achtziger Jahre gingen sie dann dazu über, neben dem Ausbau ihrer innerstaatlichen Mitwirkungsbefugnisse verstärkt direkten Einfluss auf die europäischen Entscheidungsverfahren zu suchen. Dies geschah zum einen über die Einrichtung eigener Länderinformationsbüros in Brüssel. Den eigentlichen Durchbruch erzielten die Länder mit dieser Strategie aber 1992 durch die Einführung des neuen „Europa-Artikels“ 23 in das Grundgesetz. Durch ihn wurden nicht nur deutlich erweiterte innerstaatliche Länderbeteiligungsrechte verfassungsrechtlich verankert, sondern zudem die Möglichkeit ihrer direkten Mitwirkung an Sitzungen des Ministerrates geschaffen. Zum anderen sind die Länder seit Mitte der neunziger Jahre im durch den Maastrichter EU-Vertrag geschaffenen Ausschuss der Regionen vertreten. Mit dem neuen „Europa-Artikel“ wurde faktisch der deutsche Beteiligungsföderalismus auf EU-Angelegenheiten ausgedehnt und zugleich die Entscheidungslogik „doppelter Politikverflechtung“ verfassungsrechtlich anerkannt, die charakteristisch für die Einbindung der Bundesrepublik in das europäische Mehrebenensystem ist.

Seit Mitte der neunziger Jahre zeichnet sich allerdings ein erneuter Kurswechsel in der Länder-Europapolitik ab, der als Übergang von Strategien des „let us in“ hin zu einer Strategie des „leave us

alone“ bezeichnet werden könnte.³ Gekennzeichnet ist diese neue Stoßrichtung, deren erster Erfolg in der Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Maastrichter EU-Vertrag bestand, durch die Betonung der Absicherung und des Ausbaus autonomer Handlungsspielräume gegenüber dem europäischen Gesetzgeber. Wie erfolgreich die Länder im Rahmen dieser neuen Strategie der Kompetenzbehauptung europapolitisches „Agenda-Setting“ betreiben, zeigen die laufenden Beratungen über den künftigen EU-Verfassungsvertrag. Tatsächlich sah sich die deutsche Bundesregierung im Zuge der jüngsten Vertragsreform erst auf Druck von Länderseite dazu veranlasst, auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 die Aufnahme einer „Zukunftserklärung“ in dem neuen Vertrag durchzusetzen. Dort wird als zentrales Länderanliegen unter anderem die Frage „einer genaueren, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten“ ganz oben auf die EU-Verfassungsagenda gesetzt.

Tatsächlich enthält der europäische Verfassungsentwurf, der auf dem Europagipfel von Thessaloniki am 20./21. Juni 2003 präsentiert wurde, einige konstitutionelle Neuerungen, die den Länderforderungen nach größeren autonomen Handlungsspielräumen zumindest entgegenkommen.⁴

– Zur Klärung der Kompetenzabgrenzung wird im künftigen EU-Verfassungsvertrag zwischen den Kategorien „ausschließlicher EU-Zuständigkeiten“, „Bereichen geteilter Zuständigkeit“ sowie reinen „Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen“ der europäischen Ebene unterschieden.

– Der Wortlaut des Subsidiaritätsprinzips, das bei der Ausübung nicht ausschließlicher EU-Kompetenzen beachtet werden muss, wird präzisiert. Künftig darf die Union nur tätig werden, „insofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen weder auf zentraler *noch auf regionaler oder lokaler Ebene* ausreichend erreicht werden können, und vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden können“.

3 Vgl. Charlie Jeffery, *The Role of the Regions and Sub-National Units in the European Union: Mapping the Issues* (Vortrag am Lincoln College Oxford, 28. 4. 2003, unveröffl. Manuskript).

4 Die folgenden Ausführungen beruhen auf dem überarbeiteten Entwurf des Konventspräsidiums vom 24. 5. 2003 für den ersten Teil des EU-Verfassungsvertrages, der künftig die zentralen konstitutionellen Bestimmungen enthalten soll. Vgl. Sekretariat des Europäischen Konvents, Übermittlungsvermerk des Präsidiums für den Konvent, Betreff: „Entwurf der Verfassung, Band I – Überarbeiteter Text von Teil I“ (Conv 724/03 vom 24. 5. 2003).

– Völlig neu ist schließlich der „early warning mechanism“, der in dem neu gefassten „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ verankert ist. Jedes nationale Parlament oder jede Kammer eines nationalen Parlaments – *im deutschen Fall also Bundestag und Bundesrat* – soll nun innerhalb von sechs Wochen nach der Übermittlung eines Kommissionsvorschlages in einer begründeten Stellungnahme darlegen können, weshalb dieser Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Die Parlamente bzw. ihre jeweiligen Kammern können wiederum die regionalen Parlamente mit Legislativbefugnissen konsultieren. Äußern sich die nationalen Parlamente bzw. ihre Kammern mit mindestens einem Drittel ihrer Stimmen entsprechend, so muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen. Sollte sie dennoch bei ihrer ursprünglichen Position bleiben, so können die nationalen Parlamente/Parlamentskammern über ihren Mitgliedstaat eine Vertragsverletzungsklage beim Europäischen Gerichtshof anstrengen. Gleiches gilt künftig für den Ausschuss der Regionen, soweit es sich um Gesetzgebungsvorhaben der Kommission handelt, für deren Annahme seine Anhörung obligatorisch ist.

Welche innerstaatlichen Implikationen haben diese verschiedenen Ansätze zu einer stärkeren Betonung des Subsidiaritätsgedankens in der Kompetenzabgrenzung und -ausübung auf EU-Ebene nun für den deutschen Föderalismus? Um diese Frage zu beantworten, muss zunächst einmal die veränderte Ausgangskonstellation in den Blick genommen werden, die sich aus der deutschen Vereinigung bzw. den daraus resultierenden größeren Unterschieden in der ökonomischen Leistungskraft und den Wirtschaftsstrukturen der einzelnen Ländern ergeben hat. Besonders in verteilungs- und ordnungspolitischen Grundfragen der Europapolitik haben die Interessendivergenzen deutlich zugenommen. In Bereichen wie der europäischen Struktur- und Agrarpolitik, bei der Subventionskontrolle oder in der Wettbewerbspolitik stehen sich immer öfter das Lager der „großen Drei“ – Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen – und die ostdeutschen Länder gegenüber. Während nun die Letztgenannten aufgrund ihrer geringeren Leistungsfähigkeit damit überfordert wären, vor allem kostenintensive EU-Aufgaben selbst zu übernehmen, bzw. massive finanzielle Einbußen fürchten müssten, liegt vor allem den großen und wohlhabenderen Ländern daran, ihre Konkurrenzfähigkeit im internationalen Standortwettbewerb durch die Rückgewinnung eigener legislativer Gestaltungsspielräume zu verbessern.

Es verwundert deshalb auch kaum, dass diese leistungsstärkeren Länder die treibende Kraft bei der Neuausrichtung auf die „leave us alone“-Strategie waren. Gerade für die dortigen Landesregierungen stellt sich die Europäisierung des deutschen Beteiligungsföderalismus über Art. 23 GG wegen seiner mühseligen Verfahrenswege und dem permanenten Abstimmungsbedarf mit den anderen Ländern zunehmend als „Sackgasse“ dar.⁵

Potentiell sind es primär die größeren und wohlhabenderen, im internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähigen Länder, die den Hauptnutzen aus den zusätzlichen Kompetenzsicherungsmechanismen im künftigen EU-Verfassungsvertrag ziehen können. Dies setzt allerdings voraus, dass die durch diese Reformansätze zunächst nur für die nationale Ebene gewonnenen autonomen Handlungsspielräume im innerstaatlichen Bereich wenigstens teilweise auf die Länderebene transponiert werden. Das Interesse der leistungsstärkeren Länder an einer subsidiaritätskonformen Zuständigkeitsverteilung ist deshalb untrennbar verbunden mit ihren Bemühungen, in Deutschland die Bund-Länder-Beziehungen zu entflechten und Reformen in Richtung von mehr Wettbewerbsföderalismus durchzusetzen.⁶

Damit ist aber unmittelbar die Frage nach der „Europatauglichkeit“ von Grundgesetz und bundesstaatlicher Ordnung angesprochen, die von den beiden Bund-Länder-Arbeitsgruppen zur deutschen Föderalismusreform beantwortet werden soll. Nicht zuletzt angesichts der wachsenden Bedeutung, die der regionalen Ebene – und damit auch den deutschen Ländern – im europäischen und internationalen Standortwettbewerb zukommt, dürften die absehbaren Ergebnisse des laufenden EU-Verfassungsgebungsprozesses den Reformdruck auf unseren Bundesstaat eher erhöhen. Mit der anstehenden EU-Systemreform verlagert sich dieser Handlungsdruck ein Stück weit von der europäischen Ebene in den innerstaatlichen Raum. In einem „Europa mit konkurrierenden Regionen“ hängt die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands mehr denn je von einer stärkeren Ausrichtung am Leitbild des Konkurrenzföderalismus ab. Der bisherige Stand der Bund-Länder-Verhandlungen lässt allerdings kaum hoffen, dass dies bis 2004 gelingen wird.

5 Vgl. Roland Sturm/Heinrich Pehle, Das neue deutsche Regierungssystem, Opladen 2001, S. 97.

6 Vgl. Martin Große Hüttmann/Michèle Knodt, Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52–53/2000, S. 31 – 38.

Die Föderalismusdiskussion in Deutschland

I. Merkmale des deutschen Föderalismus

Der deutsche Föderalismus war zu keiner Zeit am Ideal einer klaren Aufgabentrennung zwischen der Bundes- und der Landesebene orientiert. Vielmehr herrschte bereits in den Verfassungen von 1871 und 1919 eine gesamtstaatliche Kooperation unter funktionalen Aspekten vor, d.h., die verschiedenen staatlichen Ebenen sind in unterschiedlicher Funktion verantwortlich. Staatliche Aufgaben werden nach Kompetenzarten und nicht nach Politikfeldern verteilt, wie dies z.B. in den USA der Fall ist.

Das Bundesstaatsprinzip hat in der Bundesrepublik Deutschland immer stärker Züge eines kooperativen Föderalismus angenommen mit der Konsequenz, dass die Entscheidungsebenen zwischen Bund und Ländern zunehmend verflochten und vermischt sind. Diese Entwicklung ist bereits in den Konstruktionsprinzipien des Grundgesetzes angelegt, das den Bund und die Länder zur engen Zusammenarbeit bei einer Vielzahl staatlicher Aufgaben und Kompetenzen verpflichtet. Ein markantes institutionelles Merkmal ist der Bundesrat, der die Länder an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken lässt.

Die Verfassungsreform von 1969 stellt in der geschichtlichen Entwicklung des Föderalismus nach 1949 insofern eine markante Zäsur dar, als sie dem Bund die Befugnis einräumt, die Länder auf eine einheitliche Konjunktur- und Haushaltspolitik zu verpflichten. Diese haben zwar im Gegenzug über den Bundesrat weiterreichende Zustimmungrechte erhalten, aber hieraus resultiert eine weitere Verstärkung des kooperativen Föderalismus, der sich auch auf jene Bereiche erstreckt, die in der Gesetzgebungskompetenz der Länder verblieben sind. Verlierer dieser Umformung der Entscheidungsstrukturen sind die Landesparlamente in ihrer Funktion als Gesetzgeber und Institutionen dezentraler Politikformulierung. Ihr Kompetenzverlust wird durch den Bundesrat nicht kompensiert. Die Landtage nehmen allenfalls auf der Länderebene ihre Kontrollfunktion wahr. Ein zusätzliches Instrument der Politikverflechtung wurde 1969 mit den Gemeinschaftsaufgaben nach

Art. 91a und 91b GG geschaffen. Bund und Länder sind zur gemeinsamen Planung, Entscheidung und Finanzierung bei Aufgaben verpflichtet, die grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen. Mit Hilfe von Finanzaufweisungen hat der Bund so Zugang zu Aufgabenbereichen der Länder. Zusätzlich hat der Bund seinen Einfluss auf die Länder über seine Kompetenzen in der Rahmengesetzgebung ausgeweitet.

Dieser Verlagerung von originären Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf den Bund vor allem durch die extensive Auslegung der konkurrierenden Gesetzgebung hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 GG in der alten Fassung weiter Vorschub geleistet. Hieran hat auch die Neufassung dieser Bedürfnisklausel 1994 wenig geändert. Obwohl nunmehr im neuen Absatz 2 des Artikels 72 GG an Stelle der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ verankert ist, wird dadurch der Autonomieverlust der Länder nicht wirkungsvoll eingedämmt. Vielmehr kann der Bund unter der Voraussetzung, „gleichwertige Lebensverhältnisse“ herzustellen oder die Rechts- und Wirtschaftseinheit zu wahren, nach wie vor nach Art. 75 GG in bestimmten Politikfeldern Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder erlassen.

Die Gesetzgebungskompetenzen liegen also überwiegend beim Bund. Die primäre Aufgabe der Länder besteht neben dem Gesetzesvollzug in der Wahrnehmung von Verwaltungszuständigkeiten und Kompetenzen bei der Entscheidung über die öffentlichen Ausgaben. Da der Bund aber auch Bestand und Inhalt der Verwaltungsaufgaben und den finanziellen Handlungsrahmen der Länder und Gemeinden im Wesentlichen bestimmt, führt die Politikverflechtung dazu, die Kompetenzen so zu verteilen, dass dem Interesse gesamtstaatlicher Steuerung und möglichst bundeseinheitlicher Politik gedient wird. Die Politikverflechtung birgt zudem bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat die Gefahr einer „Blockade“ in sich.

Eigentlich sollte das föderal organisierten Staaten immanente Spannungsfeld von Autonomie und Solidarität der Gliedstaaten die schwierige Auf-

gabe lösen, die sichere Mitte zwischen Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder einerseits und solidarischer Mitverantwortung andererseits zu finden. In der Realität des deutschen Föderalismus ist dieses Spannungsfeld jedoch tief greifenden Problemen ausgesetzt, die Anlass zu Kritik geben.

II. Der kooperative Föderalismus in der Finanzverfassung

Die vielfältigen Verschränkungen und Verflechtungen spiegeln sich auch in der Finanzverfassung wider. Im Idealfall sollte im Bundesstaat die Zuständigkeit für die Erbringung einer Staatsaufgabe und die Verantwortung für deren Finanzierung in einer Hand vereinigt sein. So tragen nach Artikel 104a GG Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Es ist ihnen danach verwehrt, Vorhaben zu finanzieren, die nicht in ihre Zuständigkeit fallen. Man spricht hier vom Konnexitätsprinzip, von der Verknüpfung von Regelungskompetenz und Finanzierungsverantwortung auf einer Ebene. Ausnahmen hiervon sind nur erlaubt, sofern es das Grundgesetz ausdrücklich gestattet. Neben den Gemeinschaftsaufgaben betreffen diese die Bestimmungen in Art. 104a Abs. 2 bis 4 GG, welche die Gewährung von Geldleistungen und Finanzhilfen sowie bestimmte Verwaltungsaufgaben regeln, und die Sozialversicherungszuschüsse nach Art. 120 GG. Im weiteren Sinne fallen unter diese Formen der Mischfinanzierungen auch die Zuweisungen aus dem Steueraufkommen des Bundes an die Länder für den Öffentlichen Personennahverkehr. Alle diese Instrumente eröffnen dem Bund Mitwirkungsmöglichkeiten in Länderangelegenheiten und erfordern notwendige Kooperationen, die auf Länderseite von der Exekutive geführt werden und damit zu Lasten der Länderparlamente gehen.

Betrachtet man die Entwicklung der Finanzverfassung seit der Finanzreform 1969, die mit dem „Großen Steuerverbund“ die ertragreichsten Steuerarten – neben der Einkommen- und Lohnsteuer auch die Umsatz- und Körperschaftsteuer – zu Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder zusammengeführt hat, besitzen die Länder kaum noch Eigenständigkeit in der Steuerpolitik. Bis auf wenige unbedeutende Ausnahmen ist bei den Steuern der Bund für die Gesetzgebung und die Wahl der Steuersätze zuständig. Da die Finanz- und Steuergesetze das Verhältnis von Bund und

Ländern betreffen, sind sie zustimmungspflichtig. Damit sind die Länder(exekutiven) zwar über den Bundesrat an der Steuergesetzgebung beteiligt, aber kein einzelnes Bundesland kann die Steuersätze oder die Steuerbemessungsgrundlage für die landeseigenen Steuern in eigener Verantwortung verändern.

Die Überwälzung finanzieller Lasten durch die Bundesgesetzgebung haben die Möglichkeiten von Ländern und Gemeinden, finanzpolitisch selbstverantwortlich Politik zu gestalten, erheblich verringert und damit zugleich auch den politischen Handlungsspielraum der Länder eingeengt. Hinzu kommt, dass finanzschwache Länder sich ihre Zustimmung zu Maßnahmen des Bundes abkaufen lassen. Indem sie dann im Bundesrat Regelungen des Bundes zustimmen, schwächen sie die Stellung der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund.

Insbesondere der Finanzausgleich, das wichtigste Instrument im deutschen Föderalismus, um die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften zu regeln, ist in die Kritik geraten. Diese setzt ökonomisch gesehen bei den negativen Anreizwirkungen des Systems an.¹ Wenn zusätzliches Steueraufkommen der Länder in hohem Maße umverteilt wird, verliert der steuerzahlende Bürger Einfluss auf die politische Willensbildung in seinem Lande; denn er kann die politischen Entscheidungsträger nur noch eingeschränkt für ihr Handeln verantwortlich machen. Den Ländern gehen zudem Anreize für den Ausbau ihrer Steuerquellen verloren. Kritisch angemerkt wird auch, dass ein Finanzausgleich, der auf aktuellen Einnahmen oder Ausgaben basiert, Verantwortungslosigkeit in der Haushaltsführung fördere. Solange Fehlbeträge im Haushalt gemäß dem Prinzip der Solidarität von den Ländern und dem Bund getragen werden, bestehe kein Anreiz, solche Fehlbeträge zu vermeiden.

Die Kritik an der „Politikverflechtung“² orientiert sich an mehreren zentralen Problemen: Definition und Abgrenzung der Kompetenzen, Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Zentralstaat und einzelstaatlicher Ebene sowie Mechanismen im Mehrebenensystem, welche die Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen regeln.

1 Vgl. Hans-Wolfgang Arndt, *Finanzausgleich und Verfassungsrecht*, Mannheim 1997; Bernd Huber, *Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 24/97; Paul Bernd Spahn, *Zur Kontroverse um den Finanzausgleich in Deutschland*, Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 101, Frankfurt/M. 2000.

2 Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung*, Kronberg, 1976.

III. Reforminitiativen von politischer Seite

Die Reform der föderalen Ordnung ist seit den achtziger Jahren ein politisches Dauerthema.³ Die Interfraktionelle Arbeitsgruppe „Kompetenzen der Landtage“ von 1984, diverse Föderalismus-Kommissionen und Gremien im Umfeld der Verfassungsreform 1994 oder Enquete-Kommissionen der Länder haben Reformansätze zur Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder vorgelegt. Hieraus sind eine Reihe von diskussionswürdigen Vorschlägen hervorgegangen. Jedoch sind die Strategien zur Umsetzung bislang wenig erfolgreich.

Im Mittelpunkt der aktuellen Reformdiskussion steht der Wettbewerbs- oder Konkurrenzföderalismus, der eine Entflechtung der bundesstaatlichen Ordnung mit dem Ziel anstrebt, die Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzen der Länder – und damit der Landtage – im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten ebenso zu stärken wie in den damit verbundenen föderativen Finanzbeziehungen. Neben Entflechtung wird dabei auch ein Mehr an Autonomie, Subsidiarität und Wettbewerb der Länder gefordert.

Grundgedanken des Konzepts eines Wettbewerbsföderalismus finden sich ab Herbst 1997 in mehreren Reformansätzen der FDP und ihr nahe stehenden Einrichtungen,⁴ so z. B. im Positionspapier der Friedrich-Naumann-Stiftung „Wider die Erstarung in unserem Staat – Für eine Erneuerung des Föderalismus“.⁵ Die „Reformkommission Soziale Marktwirtschaft“, der neben Wissenschaftlern auch Politiker aus der damaligen christlich-liberalen Regierungskoalition angehörten, hat als Hauptursachen der Föderalismuskrise den „Mangel an eigenständiger Kompetenz, weitestgehende Nivellierung und gegenseitige Haftung“ hervorgehoben.

Solche Reformüberlegungen haben Länderexekutiven in der Erkenntnis aufgegriffen, dass die Länder zwar über den Bundesrat ihre Mitwirkungsrechte verstärkt haben, ihre Gestaltungskompetenz aber zugleich durch die Ausdünnung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse vermindert wurde.

3 Vgl. Ursula Münch/Tanja Zinterer, Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 31 (2000), S. 655–680.

4 Vgl. Thomas Fischer/Martin Große Hüttmann, Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, S. 128–142.

5 Abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 5. 2. 1998.

Die Ministerpräsidenten Bayerns und Baden-Württembergs haben ab 1996 mehrere Initiativen mit dem Ziel gestartet, den Wettbewerbsgedanken auch im Föderalismus zu stärken. Edmund Stoiber und Erwin Teufel plädierten für mehr Konkurrenz unter den Ländern, für mehr „Vielfalt in der Einheit“. Insbesondere mahnten sie die Neugestaltung des Finanzausgleichs an.⁶ Den Initiativen der beiden Länder hat sich 1999 die hessische Landesregierung angeschlossen.⁷ In einer gemeinsamen Position vom 8. Juli 1999⁸ haben die Ministerpräsidenten ihre Reformvorstellungen präzisiert und kommen zu der Schlussfolgerung, dass wegen der stetigen Verlagerung der Kompetenzen der Länder auf den Bund, der immer intensiveren Verflechtung der Finanzkompetenzen und der Zunahme von Zuweisungen, Gemeinschaftsaufgaben sowie mischfinanzierten Aufgaben die finanzielle Eigenverantwortung der Länder im vertikalen Verhältnis von Bund und Ländern, aber auch im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs geschwächt worden ist. Durch die hohe Ausgleichsintensität im Finanzausgleich „werden die Verantwortlichkeiten verwischt, das Budgetrecht der Länderparlamente relativiert, für den Bürger Erfolg bzw. Misserfolg der Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie der Haushaltspolitik eines Landes verzerrt“⁹. Den Ausweg aus diesem deformierten Föderalismus, den ein „erdrückendes Übergewicht an Kompetenzen“ seitens des Bundes kennzeichne, sehen die Ministerpräsidenten in der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips mittels Rückführung des Prinzips der Bundesstaatlichkeit auf die Verpflichtung, „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu leisten. Damit ist die Forderung verbunden, den Ländern zu ermöglichen, ihre spezifischen Stärken besser entfalten zu können. Das impliziert einen Wettbewerbsföderalismus unter der Voraussetzung, dass die grundsätzliche Chancengleichheit zwischen den Ländern sichergestellt ist. Der Wettbewerb der Länder um die besten politischen Lösungen beinhaltet stärker am Prinzip der Subsidiarität und Dezentralität ausgerichtete Entscheidungsstrukturen, mehr Bürgernähe und effizientere Entscheidungsverfahren, die den regionalen Gegebenheiten

6 Vgl. die Regierungserklärung des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber im Bayerischen Landtag vom 4. 2. 1998 „Föderaler Wettbewerb: Deutschlands Stärke – Bayerns Chance“.

7 Vgl. Roland Koch, Grundzüge eines modernen Föderalismus, in: Reform des Föderalismus, Zukunftsforum Politik Nr. 20, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), Sankt Augustin 2001.

8 Vgl. Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder. Gemeinsame Position der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus, Bonn 1999.

9 Ebd., S. 6.

ten sowie den Präferenzen der Bürger besser Rechnung tragen. Konkret fordern die Ministerpräsidenten die Rückführung von Bundeskompetenzen und die Stärkung der Befugnisse der Landtage,¹⁰ den Abbau der Mischfinanzierungen, eine eigene Steuerautonomie der Länder (z.B. bei Grundsteuer, Grunderwerbsteuer und Erbschaftsteuer), eine Steuerreform der Unternehmen-, Einkommen- und Körperschaftsteuer mit einem Zuschlags- bzw. Tarifgestaltungsrecht der Länder und eine Begrenzung der Ausgleichswirkungen und Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs. Darüber hinaus sollen auch im Bereich der Sozialversicherungen die Länderverantwortung und föderale Strukturen gestärkt werden.

Das Leitbild eines wettbewerbsorientierten Föderalismus wird in der politischen Landschaft in jüngster Zeit vor allem durch die CDU und ihr nahe stehende Einrichtungen propagiert.¹¹ So tritt die CDU-Präsidiumscommission „Spielraum für kleine Einheiten“ für klare Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche auf allen staatlichen Ebenen und für die Durchsetzung des Konnexitätsprinzips ein.¹² Inhaltlich entsprechen die Reformvorschläge in der Tendenz den Forderungen der süddeutschen Ministerpräsidenten. Der Reformkatalog fordert bezüglich des Verhältnisses von Bund und Ländern eine Lockerung der Zugriffsmöglichkeiten des Bundes über Art. 72 GG durch die Aufnahme einer Klausel, die auch die „Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Länder“ berücksichtigt. Anstelle der konkurrierenden Gesetzgebung sollte eine „umgekehrte konkurrierende Gesetzgebung“ eingeführt werden, die jedem Land die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Bundesgesetze zu ersetzen oder nach landesspezifischen Gesichtspunkten zu ändern. Wie bei allen Reformvorschlägen im Sinne des Wettbewerbsföderalismus werden außerdem Flexibilisierung, Entflechtung und klare Verantwortlichkeiten in der Finanzordnung gefordert.

10 Über eine Verfassungsreform soll eine Positivliste von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes erarbeitet und gleichzeitig auf den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen verzichtet werden mit dem Ziel, die Gesetzgebungskompetenz der Länder in bestimmten Bereichen zu stärken. Die Reformvorschläge beinhalten auch eine Einschränkung der Rahmengesetzgebung des Bundes. Außerdem sollen die Länderkompetenzen auf der EU-Ebene gestärkt werden.

11 Vgl. hierzu das Projekt Föderalismusreform der Konrad-Adenauer-Stiftung mit der Zwischenbilanz: Thomas de Maizière/Hartmut Perschau/Karlheinz Weimar u. a., Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand, Zukunftsforum Politik Nr. 44, hrsg. von der KAS, Sankt Augustin 2002.

12 Vgl. Starke Bürger – Starker Staat. Zur Fortentwicklung unserer gesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Ordnung. Als Diskussionspapier beschlossen vom CDU-Bundesvorstand am 9. 10. 2000.

Solche Vorschläge zur Föderalismusreform werden mittlerweile von allen politischen Parteien aufgegriffen und diskutiert. Ein Beispiel hierfür ist die aus acht Abgeordneten und sieben Sachverständigen zusammengesetzte Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“, die im März 2002 ein Reformpapier vorgelegt hat, in dem eine massive Beschneidung der Machtbefugnisse des Bundes und der Europäischen Union zugunsten der Länder gefordert wird. Hier taucht auch wieder der Vorschlag auf, dass die Länder in ausgewählten Bereichen berechtigt sein sollten, Bundesgesetze durch eigene Regelungen zu ersetzen.

In die gleiche Richtung tendiert die Lübecker Erklärung aller deutschen Landesparlamente vom 31. März 2003, die nachdrücklich für die Stärkung der Kompetenzen der Landesparlamente insbesondere im Bereich der Gesetzgebung eintritt. Außerdem sehen sie einen Reformbedarf bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) hat 1998 die „umfassende Überprüfung mit dem Ziel der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ auf ihre Tagesordnung gesetzt. Diese Modernisierung umfasst ein breites Spektrum miteinander vernetzter Bereiche von der Überprüfung der Aufgabenverteilung und der Entflechtung der Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung über die Stärkung der autonomen Gestaltungsmacht der Länder, die konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips und die Entflechtung bei der Finanzierungsverantwortung, die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bis hin zur Frage einer Länderneugliederung. Die MPK-Initiative scheiterte jedoch zunächst. Gleichwohl hat am 18. Juni 2001 der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement in seiner Rede „Verantwortung – Entscheidungsfähigkeit – Transparenz. Gedanken zur Modernisierung des Föderalismus in Deutschland“ im Bundesrat betont, dass die Ministerpräsidenten sich über einen verbindlichen Fahrplan zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen weitgehend einig seien: mehr Transparenz und klare Verantwortung für politische Entscheidungen, Erweiterung der Gestaltungsspielräume der Länder und der Handlungsmöglichkeiten der Landesparlamente sowie angemessene Berücksichtigung regionaler Besonderheiten. In einem erneuten Anlauf hat die MPK im Dezember 2001 einen Lenkungsausschuss „Föderalismusreform“ und die beiden Arbeitsgruppen „Finanzen“ und „Innerstaatliche Kompetenzabgrenzung“ eingesetzt. Im März 2002 hat der Bundesrat beschlossen, dass im Zuge der Neugestal-

tung der föderativen Aufgabenteilung und der Finanzbeziehungen nach 2004 die Aufteilung der „nationalen Kofinanzierung“ (Mischfinanzierung) zwischen Bund und Ländern zu überprüfen und weiter zu entwickeln sei.

IV. Die Reformdiskussion in der Wissenschaft

Die unterschiedlichen Interessen der Bundesländer und die divergierenden Ansichten der politischen Parteien lassen vermuten, dass die Positionen der Wettbewerbsföderalisten und der Befürworter des solidarischen Föderalismus weiter verhärtet bleiben. Vor diesem Hintergrund sind kritische Anmerkungen der Wissenschaften zum Erscheinungsbild des deutschen Föderalismus und zu politischen Reformprojekten, aber auch Reformanregungen von Interesse.¹³

Die Wissenschaft hat früh Kritik am deutschen Föderalismus geübt. Bereits 1962 sprach Konrad Hesse vom „unitarischen Bundesstaat“, der – wie es 1992 Heidrun Abromeit formuliert hat – ständig auf der Kippe zum „dezentralisierten Einheitsstaat“¹⁴ steht. Fritz W. Scharpf hat seine Kritik am deutschen Föderalismus zugespitzt formuliert: „Der deutsche Föderalismus macht – einmalig in der Welt – die Gesetzgebung abhängig von der Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat, während die Länder ihrerseits kaum noch eigene Gesetzgebungskompetenzen haben und auch für ihre Einnahmen völlig von Bundesgesetzen abhängig sind.“¹⁵ Scharpf konstatiert drei Hauptschwächen des deutschen Föderalismus: die Möglichkeit parteipolitischer Blockaden, die generelle Schwerfälligkeit und Intransparenz bundespolitischer Entscheidungsprozesse und die eingeschränkten Handlungsspielräume der Landespolitik.¹⁶ Er fordert deshalb eine Entflechtung. Zwar habe die fortschreitende Politikverflechtung eine gewisse kollektive Handlungsfähigkeit für die untereinander zu einem „defensiven Kartell“ zusammengeschlossenen Länder gegenüber dem

Bund mit sich gebracht, aber gleichzeitig stoße sie auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Regelung von Verteilungsfragen. Bei Lösungen nur durch Umverteilung zwischen den Ländern tendiere die Politikverflechtung zur Selbstblockade, Gleiches gelte unter den Bedingungen des *divided government*.¹⁷ Reformvorschläge müssten, damit sie Erfolgchancen haben, innerhalb der gegebenen institutionellen Struktur und mit den darin handelnden Akteuren realisierbar sein. Solche Chancen sieht Scharpf beim Abbau der Politikverflechtung im engeren Sinne, also bei den Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG. Skeptischer beurteilt er die Erfolgchancen bei der Entflechtung des Finanzsystems über eine Rückkehr vom Steuerverbund zum Trennsystem. Vorbedingung hierfür sei, dass beim Finanzausgleich „der Grenznutzen einer Erhöhung oder Senkung des Aufkommens an Landessteuern für das betreffende Land in erheblichem Maße zu Buche schlägt“¹⁸. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass die Rückverlagerung der Kompetenz zur Festsetzung von Steuersätzen nur einen ruinösen Steuersenkungswettbewerb auslöse. Dem grundlegenden Problem der Beschränkung der legislativen Handlungsspielräume der Länder könne nur mit einer Verfassungsreform begegnet werden, bei der vor allem der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen durchforstet werde.

Neben der These von der „Politikverflechtungsfalle“ erklärt die Politikwissenschaft den Widerspruch zwischen Reformnotwendigkeit und Reformpraxis mit der „institutionellen Pfadabhängigkeit“¹⁹. Danach sind auch als ineffizient erkannte Institutionen zählebig, weil sie „pfadabhängig“ sind, also unter bestimmten Ausgangsbedingungen einen Weg eingeschlagen haben, der dann resistent gegen Änderungen ist. Diese Pfadabhängigkeit der bundesstaatlichen Institutionen trete besonders deutlich beim Bundesrat zutage, dessen historische Wurzeln sich weit zurückverfolgen lassen. Potenziert werde die Pfadabhängigkeit durch die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nach Kompetenzarten – und nicht nach Politikfeldern – und der hieraus resultierenden Politikverflechtung. Gerhard Lehmbuch sieht allenfalls unter Krisenbedingungen Chancen für tief greifende Reformen.

13 Vgl. Th. Fischer/M. Große Hüttmann (Anm. 4); Rainer-Olaf Schultze, Föderalismusreform in Deutschland: Widersprüche-Ansätze-Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik, 46 (1999), S. 173–194.

14 Heidrun Abromeit, Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992, S. 12.

15 Fritz W. Scharpf, Die gefesselte Republik, in: Die Zeit, Nr. 35/2002.

16 Vgl. ders., Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen? Was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus, Bad Homburg 1999, S. 23.

17 „Das Verhandlungssystem verliert seine Funktionsfähigkeit erst, wenn eine zwischen Bundesregierung und Bundesratsmehrheit strittige Frage zum Gegenstand des öffentlich ausgetragenen Machtkampfes zwischen Regierung und Opposition wird.“ F. W. Scharpf, ebd., S. 27.

18 F. W. Scharpf (Anm. 16), S. 30.

19 Gerhard Lehmbuch, Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie?, in: Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden 2000, S. 71–93.

Anpassungsreformen reichen nach überwiegender politikwissenschaftlicher Meinung nicht aus, um der Politikverflechtungsfalle zu entkommen. Gefordert werden daher Strukturreformen, die das verloren gegangene föderale Gleichgewicht wieder herstellen „durch klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen, durch erhöhte Transparenz und verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten, durch solidarischen Wettbewerb der Länder untereinander“²⁰. Rainer-Olaf Schultze spricht bei seinem Reformvorschlag von „indirekter Entflechtung“ und versteht darunter einen kooperativen Wettbewerbsföderalismus, der sozioökonomische und kulturelle Vielfalt anstrebt. Seine Position ähnelt in vielen Punkten den Reforminitiativen der süddeutschen Länder, wobei er allerdings aufgrund der zu erwartenden institutionellen Widerstände und der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure hinsichtlich möglicher Neuordnung des Finanzföderalismus und Neubestimmung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern erhebliche Bedenken geltend macht.

Die historische und politische Forschung meldet auch prinzipielle Bedenken gegenüber der Übertragung des Modells der ökonomischen Wettbewerbstheorie auf den Föderalismus an. Für Arthur Benz ist der Wettbewerbsföderalismus, wie er üblicherweise verwendet wird, weder ein Konzept für wissenschaftliche Diskussionen noch eine Grundlage für praktikable Reformvorschläge.²¹ Er weist darauf hin, dass jede institutionelle Reform der Tatsache Rechnung tragen müsse, „dass die Koordination zwischen den Ebenen und zwischen den dezentralen Gebietskörperschaften teils durch hierarchische Steuerung mittels Regulierung oder finanzielle Anreize, teils durch Verhandlungen und teils durch Wettbewerb erfolgt, häufig aber auch durch Kombination aus diesen Mechanismen“²².

Skepsis gegenüber der Gleichsetzung von Wettbewerb in den unterschiedlichen Handlungszusammenhängen von Politik und Wirtschaft äußert auch die Politikwissenschaftlerin Ursula Münch. Sie möchte in die gegenwärtige „Reformdebatte zwischen Wunschenken und politischer Machbarkeit“ ein modifiziertes Vokabular einführen, das der bundesstaatlichen Ordnung eher gerecht wird:

20 Rainer-Olaf Schultze, Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für die Föderalismusreform?, in: ZParl, 31 (2000), S. 657–680.

21 Vgl. Arthur Benz, Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen – Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion, in: ders./Gerhard Lehmsbruch (Hrsg.) Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS Sonderheft, 32/2001, Opladen 2002, S. 395 ff.

22 Ebd., S. 401.

„Verständigte man sich darauf, dass mit der Forderung nach mehr Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten vor allem gemeint ist, anstatt der zweifels- ohne erforderlichen Einheit besser die Vielfalt in den Vordergrund zu stellen und in allen Handlungsfeldern anzustreben, bewegte man sich auf besser gesichertem Grund.“²³

Seitens der historisch-politischen Forschung wird außerdem der Einwand erhoben, dass föderale Staaten wie die Schweiz oder die USA, die von Verfechtern des Wettbewerbsföderalismus gerne als Vorbilder herangezogen werden, eine von Deutschland unterschiedliche politische Kultur haben. Roland Sturm weist zu Recht darauf hin, dass ein Wettbewerbsföderalismus nach amerikanischem Vorbild eine politische Kultur voraussetze, in der die Frage nach dem Grad der Vielfalt der Lebensbedingungen zweitrangig sei.²⁴ Vielmehr trage die „etatistische, konfliktfeindliche“ politische Kultur in Deutschland nach wie vor zu einer stärkeren Orientierung von Politikern und Bürgern am Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bei.²⁵

In die Richtung einer „indirekten Entflechtung“ tendieren die unter dem Titel „Entflechtung 2005“ von der Bertelsmann Stiftung vorgelegten zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus. Die unterbreiteten Vorschläge, die auch Anregungen aus dem internationalen Vergleich aufgreifen, streben eine innerstaatliche Reform der bundesstaatlichen Ordnung durch die Stärkung eines sozialpolitischen Wettbewerbsföderalismus an. Die in den Reformvorschlägen enthaltenen Maßnahmen zur Dezentralisierung und Entflechtung sollen die Eigenverantwortung der Länder stärken – begleitet von Ausgleichsmaßnahmen für die wirtschaftlich schwächeren Länder. Vorgeschlagen wird u. a., die Rahmengesetzgebung durch eine „Grundsatzgesetzgebung“ zu ersetzen, die den Bund nur zu allgemein leitenden Rechtssätzen zur Sicherstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse befugt. Diese können die Länder ausgestalten und an die unterschiedlichen Verhältnisse anpassen.

Zur Stärkung der Länder im föderalen Gefüge sollte die konkurrierende Gesetzgebung insofern geändert werden, als die Länder dem Bund beim

23 Ursula Münch, Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001 (Anm. 4), S. 127.

24 Vgl. Roland Sturm, Der Föderalismus im Wandel, in: Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 82 f.

25 So u. a. Heinrich Oberreuter/Rainer-Olaf Schultze in einer Vorlage zur 2. Sitzung der Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ des Bayerischen Landtages am 14. 10. 1999.

Zugriffsrecht gleichzustellen sind. Außerdem sollten in einzelnen Bereichen Zuständigkeiten an die Länder rückverlagert werden. Zur Beseitigung des „Reformstaus“ schlägt die Kommission vor, dass mit der Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder die zustimmungspflichtigen Gesetze reduziert werden. Die Entscheidungsfähigkeit der Länderkammern sollte durch Einführung der relativen Mehrheit bei Abstimmungen im Bundesrat gesteigert werden, um auf diesem Wege die zur Zeit bei kontroversen Themen bestehende Handlungsunfähigkeit des Gremiums abzubauen. Der vorgeschlagene Abbau der Mischfinanzierungen ist zwangsläufig verbunden mit einer Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern. Die Reform der Finanzverfassung soll die Eigenverantwortung der Länder stärken und ihnen finanzielle Anreize für die Pflege ihrer Steuerquellen geben. An die Stelle der politisch nicht umsetzbaren Rückkehr zum Trennsystem wird ein eigenes Tarifgestaltungsrecht bei Einkommen- und Körperschaftsteuer vorgeschlagen. Hierdurch könnten ein gewisser Wettbewerb zwischen den Ländern und klare Verantwortlichkeiten erreicht werden.

V. Erste Reformschritte

Die Länder Bayern und Baden-Württemberg hatten 1998 gegen den geltenden Finanzausgleich geklagt, da das Ausgleichssystem zu einer „massiven Veränderung der Finanzkraftreihenfolge“ unter den Ländern führe und deshalb verfassungswidrig sei. In seiner Entscheidung vom 11. November 1999 folgt das Bundesverfassungsgericht teilweise der Argumentation der Beschwerdeführer: „Mit einer gewissen historischen Berechtigung könne die Bewahrung der historischen Individualität der verschiedenen Länder und der regionalen Pluralität Deutschlands als wichtiges Ziel der bundesstaatlichen Ordnung gelten. Voraussetzung sei allerdings ein gewisses Maß an Finanzautonomie ... Die vom Bundesstaatsprinzip intendierte bessere Aufgabenerfüllung durch dezentrales und sachnäheres Entscheiden sowie das vom Bundesstaatsprinzip gesicherte Maß an Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern setzten den Erhalt der finanziellen Grundlagen eines solchen begrenzten Wettbewerbs voraus. Eine völlige Einbeziehung der Finanzkraftunterschiede, wie sie vom geltenden Finanzausgleichsgesetz bewirkt werde, widerspreche diesem Grundgedanken. Eine wesentliche Legitimationsgrundlage des Föderalismus liege in der innovationsfördernden Funktion des politischen Wettbewerbs der Länder untereinander

und gegenüber dem Bund.“²⁶ Damit haben Reformvorstellungen, die einen Wettbewerbsföderalismus anstreben, eine gewisse Unterstützung durch das Gericht erhalten.

Das Gericht fordert, einen „Maßstab für die Bestimmung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder“ festzulegen, nach dem die „Umsatzsteueranteile von Bund und Ländergesamtheit zu berechnen sind“²⁷. Danach sind „verfassungsmäßige Grundsätze inhaltlich zu verdeutlichen“ und Kriterien der Zuteilung und des Ausgleichs zu benennen. Das Gericht fordert vom Gesetzgeber Klarheit bei der Definition von Finanzkraft als Ausgleichsmaßstab. Kritisch äußert es sich zu den Bundesergänzungszuweisungen, die „ergänzende Korrekturen“ ermöglichen, aber „weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit ersetzen oder überlagern“ sollen.²⁸

Das im Dezember 2001 verabschiedete Solidaritätfortführungsgesetz (SFG) regelt von 2005 bis zum Jahr 2019 den Finanzausgleich, die Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ und die Fortführung des Aufbaus Ost. Der Finanzausgleich wird wie bisher in einem mehrstufigen Verfahren geregelt: Die vertikale Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der ersten Stufe bleibt unverändert. Die Aufteilung der Umsatzsteuer in der zweiten Stufe ändert sich insofern, als die Länder zusätzlich einen Fehlbetrag (in Höhe von 1 323 Mio. €) bekommen. Die Umsatzsteuerergänzungsanteile werden vor allem zugunsten der ostdeutschen Länder verstärkt. Beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinn wird die Finanzkraft der Länder künftig mäßiger degressiv und progressiv gestaltet und garantiert den Ländern einen Eigenbehalt von „Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen sowie von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr“. Künftig dürfen höchstens 72,5 Prozent des Überschusses der länderdurchschnittlichen Finanzkraft abgeschöpft werden. Außerdem dürfen die Bundesländer von den überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen zwölf Prozent behalten. Die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft scheiterte an den Interessen der Flächenstaaten. Nach dem neuen Finanzausgleichsgesetz wird die kommunale Finanzkraft statt bisher mit 50 künftig mit 64 Prozent einbezogen.

26 BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11. 11. 1999, Abs.-Nr. 213 f.

27 BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11. 11. 1999, Abs.-Nr. 274.

28 BVerfG, 2 BvF 2/98, Abs.-Nr. 329.

Die Bundesergänzungszuweisungen fließen auch künftig in Form von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen den finanzschwachen Ländern zu, deren Sonderlasten weiterhin, wenn auch in abgeflachter Form, durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mitfinanziert werden. Mischfinanzierungen der Gemeinschaftsaufgaben und Investitions-Finanzhilfen werden mit Sonderzuweisungen an die ostdeutschen Länder (Solidarpakt II) fortgesetzt, obwohl diese Vereinbarung eigentlich dem Kompromiss der Ministerpräsidenten widerspricht, die Mischfinanzierungen zu entflechten und weitgehend abzubauen. Der neue Finanzausgleich ist nicht mehr als ein erster Schritt in Richtung auf eine Reform der Finanzordnung insgesamt.

VI. Perspektiven

Die Föderalismusdiskussion ist gekennzeichnet durch Forderungen nach Neuordnung der Kompetenzen, insbesondere nach Stärkung der Länderkompetenzen, und nach einem „Wettbewerbsföderalismus“. Die von Politikwissenschaftlern geäußerten Bedenken, dass die Komplexität des Bundesstaates allzu häufig negiert werde oder die Modelle einen zu hohen Abstraktionsgrad aufweisen, wenn sie über konkrete Fragen der Einnahmen- und Ausgabenverteilung und der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern hinausgehen, treffen nur bedingt zu, wenn man die

politischen Initiativen der Südländer oder das Reformprojekt der Bertelsmann Stiftung heranzieht.

Vielmehr dürften eher die sich nach wie vor unversöhnlich gegenüberstehenden Positionen des solidarischen und des wettbewerbsorientierten Föderalismus die Chancen tief greifender Reformen mindern. Nicht zuletzt die gegenwärtigen politischen Konstellationen und die Verteilungskämpfe angesichts der finanziellen Engpässe von Bund, Ländern und Kommunen lassen tief greifende Reformen, die ohne ein einvernehmliches Handeln der politischen Akteure nicht zu realisieren sind, in absehbarer Zukunft nicht erwarten. Erschwerend kommt hinzu, dass neben dem Verhältnis von Bund und Ländern weitere Problemfelder zu lösen sind. So ist die Rolle der Kommunen im föderalen Gefüge ins Zentrum einer Reformdiskussion gerückt, die durch deren finanzielle Notlage ausgelöst wurde, aber darüber hinaus inzwischen auch die Forderung nach grundgesetzlicher Verankerung des Konnexitätsprinzips für das Verhältnis von Bund und Kommunen umfasst. Im Raum stehen weiterhin Fragen föderaler Neugestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik oder des Kulturföderalismus.

Angesichts der komplexen Politikverflechtungsstrukturen und der politischen Rahmenbedingungen ist eine tief greifende Reform des Föderalismus in naher Zukunft kaum zu erwarten, was jedoch die prinzipielle Reformfähigkeit des deutschen Föderalismus nicht ausschließt.

Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen

Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende

Äußerst widersprüchlich sind die Urteile über die Entwicklung des deutschen Föderalismus seit der Wiedervereinigung im Jahre 1990. Auf der einen Seite wird eine „Reföderalisierung“ der Bundesrepublik als möglich erachtet,¹ auf der anderen Seite nur ein „verkappter Einheitsstaat“ diagnostiziert.² Wahrnehmung und Wirklichkeit liegen offenkundig weit auseinander. Obendrein sind die Urteile insofern paradox, als der gegenwärtige Föderalismus zugleich in seinem Bestand bedroht und in seiner Wirkung bedrohlich sein soll: ausgehöhlt bis zur Bedeutungslosigkeit und doch (noch) kraftvoll genug, die Willensbildung der Bundesrepublik Deutschland zu blockieren; selbst moribund, gefährde der Föderalismus die Leistungs-, wenn nicht sogar die Lebensfähigkeit des politischen Systems der Berliner Republik insgesamt.

Unübersehbar jedenfalls verdichten sich die Aktivitäten, die nach fünfzigjähriger Ausprägung des Föderalismus gemäß dem Grundgesetz auf die Korrektur solcher Aporien drängen. Das Thema „Föderalismus“ gewinnt an Bedeutung sowohl in der öffentlichen Diskussion³ als auch im wissenschaftlichen Diskurs.⁴ In der politischen Praxis

wird eine für Föderalismusreformen ungewöhnlich günstige Situation ausgemacht: Der allgemeine Druck ungelöster Probleme verlange Reaktionen der Politik. Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) arbeitet an dem Thema, es gibt zwei gemeinsame Kommissionen von Bundesregierung und Landesregierungen mit derselben generellen Zielsetzung (eine zur Reform der Finanzverfassung und eine zur Neugestaltung der Kompetenzzuweisung zwischen Bund und Ländern). Die Bundesministerin der Justiz, Brigitte Zypries, präsentierte „Eckpunkte“ für eine Föderalismusreform.⁵ Am 31. März 2003 hat sich ein „Föderalismuskonvent“ der Landesparlamente konstituiert, der die „Lübecker Erklärung“ zur Neugestaltung des deutschen Föderalismus verabschiedete.⁶

Zur Umsetzung der Erklärung sei ein enges „Zeitfenster“ (Bertelsmann Stiftung) durch nunmehr zwei Konvente vorgegeben: durch den Europäischen „Zukunftskonvent“, in Deutschland zu meist umstandslos „EU-Verfassungskonvent“ genannt,⁷ und durch den „Föderalismuskonvent“ der deutschen Landesparlamente. Die notwendigen Reformen des deutschen Föderalismus sollen möglichst zeitgleich mit der Willensbildung um eine europäische Verfassung befördert werden, also in dem knappen Zeitraum 2003/2004. „Die Regierungschefs des Bundes und der Länder sind sich

mentarismus . . . zeigt sich darin, dass die Forschung sich kaum noch damit beschäftigt. . . Eine mit guten Gründen auf die Schlüsselstrukturen konzentrierte Analyse produziert ihre Schattenseiten. Im Zeichen der Veränderungen durch die EU lebt das Interesse an den Landesparlamenten wieder auf.“ Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat einen Schwerpunkt „Institutionelle Gestaltung föderaler Systeme“ ausgewiesen.

5 Vgl. Brigitte Zypries, „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 16. 4. 2003 und Die Welt vom 12. 4. 2003.

6 Vgl. „Bekanntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Stärkung des Föderalismus! Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente“, angenommen auf dem Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003 in der Hansestadt Lübeck. Dazu jetzt das Wortprotokoll und alle weiteren Dokumente des Konventes in: Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente, 31. März 2003 in der Hansestadt Lübeck, hrsg. vom Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Kiel 2003, S. 127–134.

7 *Anmerkung der Redaktion*: Siehe dazu auch den Essay von Thomas Fischer in dieser Ausgabe.

1 Ursula Münch prognostiziert mit den neu hinzugekommenen östlichen Bundesländern immerhin vorsichtig eine Chance zur Neubelebung des hiesigen Föderalismus, in: dies./Heinz Laufer (Hrsg.), Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1997, S. 54. Vgl. dagegen die etwas skeptischere jüngste Zwischenbilanz der Autorin: dies., Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/1999, S. 3–11. In der Summe ebenfalls eher zurückhaltend und mit einer Warnung vor „kurzschlüssigem Reformvoluntarismus“: Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (PVS-Sonderheft Nr. 32/2001), Wiesbaden 2002.

2 Heidrun Abromeit, Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992.

3 Allenthalben wird die Rückverlagerung von Verantwortung auf die untere, dem Bürger nähere Ebene angemahnt, Rückbesinnung also auf das Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung gefordert. Zum Verfassungstag, dem 23. Mai 2003, erschien in „Der Spiegel“ eine dreiteilige Serie mit dem dringenden Appell zur Grundgesetzreform, darunter – mit außerordentlich fragwürdigen Maßstäben – ein Beitrag zur Reform des Föderalismus.

4 So jüngst Jürgen Hartmann, Geschichte der Politikwissenschaft, Opladen 2003, S. 173: „Die Landesparlamente sind die Schmutzkinder des deutschen Parlamentarismus geworden. Die ganze Kümmerlichkeit des Landesparla-

sogar einig in dem Wunsch, dass die Reform bis Ende nächsten Jahres verwirklicht sein soll.⁸ Wie ist es zu dieser Ausgangssituation gekommen? Gibt es nach der Jahrtausendwende tatsächlich eine neue Chance für Reformen des deutschen Föderalismus?

I. Konjunkturzyklen der Reform- (diskussion)

Eine Antwort ist aus den – bislang noch nicht dokumentierten – jüngsten Ereignissen abzuleiten. Im Folgenden soll ein historiographischer Abriss die augenblicklichen Bemühungen erklären und deren Erfolgsaussichten einschätzen helfen. Die rückblickende Skizze bewahrt zudem vor einer (unbegründeten) Idealisierung angeblich alternativer Reformmodelle sowie vor Veränderungseuphorie.

Föderalismus kennt keine „Finalität“. Föderalismus ist vielmehr ein dynamisches Prinzip, dazu gedacht, sich den wechselnden Gegebenheiten anzupassen. Augenblicklich soll das Prinzip der Subsidiarität⁹ – ein Grundprinzip des Föderalismus und gleichermaßen für Deutschland (einen Bundesstaat) wie für die Europäische Union (einen Staatenverbund¹⁰) gültig – neu ausgestaltet werden. Auf europäischer Ebene und in Deutschland wurde jeweils ein Konvent mit dieser Aufgabe betraut. Der Auftrag stellt sich in nie dagewesener Dringlichkeit, weil die Autonomie des Einzelnen und der jeweils kleineren Einheit bzw. unteren Ebene mehr und mehr verloren geht. Der Verlust an Gesetzgebungsbefugnis bedroht die Existenz-(berechtigung) der Landesparlamente und die Selbstbestimmung(smöglichkeiten) der Bundesbürger. Er bedroht auch die Gestaltungs- und damit die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft und des politischen Systems insgesamt.

8 So Bundespräsident Johannes Rau bei der Konstituierung des Föderalismuskonventes in Lübeck, in: Föderalismuskonvent (Anm. 6), S. 17.

9 Das Subsidiaritätsprinzip wurde aus gesellschaftsvertraglichen Theorien, gewaltenteilenden Staatsrechtslehren und aus der katholischen Soziallehre entwickelt. Die nachdrückliche Rückführung der Föderalismusprinzipien auf den grundlegenden Anspruch der Belassung individueller Autonomie bzw. der Befähigung zu individueller Mündigkeit gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ist der wesentliche Antrieb entschiedener Beförderer der Föderalismusreform in unseren Tagen. Vgl. beispielhaft Albert Janssen, Wege aus der Krise des deutschen Bundesstaates – Anmerkungen zu einem notwendigen Vorschlag zur Reform des Grundgesetzes, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), 15 (2000), Sonderheft, S. 42–63.

10 So das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil vom Oktober 1993.

Bundespräsident Johannes Rau erinnerte in einer Grundsatzrede auf dem Lübecker Konvent daran, dass der Bund im Vergleich zu den Ländern auf der Grundlage des hierzulande besonders exekutivischen „Verbundföderalismus“ und im Zuge der massiven „Unitarisierung“¹¹ der Politik seit den Gründerjahren der Bundesrepublik übermächtig geworden sei.¹² Krasser nehmen sich noch die Zahlen aus, die der Bundespräsident zur Illustration des „Regelungsappetites“ (Rau) der Europäischen Union (EU) heranzog.¹³

Die absoluten Zahlen zum Anstieg zustimmungsbedürftiger Gesetze sind nur auf den ersten Blick weniger beeindruckend als diejenigen zum gestiegenen „Regelungsfraß“ der EU. Qualitativ handelte es sich bei den zustimmungsbedürftigen Gesetzen aber von Anfang an um alle wichtigen Gesetze der Bundesrepublik. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen sie, weil sie im ursprünglichen Zuständigkeitsbereich (auch) der Länder angesiedelt sind und mit Geld und Verwaltung zu tun haben. Welche „wichtigeren“ Gesetze sind denkbar, die nicht mit Geld und Verwaltung zu tun haben? Effekt auch hier: Entmündigung der Parlamente und der Bürger.

Gegen die Trends der Unitarisierung und Europäisierung haben sich die Bundesländer – bislang mit eher geringem Einsatz und entsprechend bescheidenem Erfolg – zur Wehr zu setzen versucht. Zunächst, in den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik, wurde die massive Unitarisierung nur registriert. Zu verfassungsrechtlich erheblichen Reformen kam es erst vor dem Hintergrund der – gesetzgeberisch stets beflügelnden – leeren Kassen in den späten sechziger Jahren: Auf der Grundlage des Berichtes der „Troeger-Kommission“ wurde 1969 tatsächlich eine Reform der Finanzverfassung ins Werk gesetzt.

In den siebziger Jahren setzte eine Phase der Selbsthilfe der Bundesländer in Form des „kooperativen Föderalismus“ ein.¹⁴ Dagegen blieb die Umsetzung von Arbeitsergebnissen unterschiedlicher Expertengremien aus. Ein solches Schicksal erlitten zum Beispiel die „Ernstkommission“ (1970–1973) zur Länderneugliederung und die

11 Dieser Begriff wurde von Konrad Hesse in die staatsrechtliche Diskussion eingeführt. Vgl. ders., Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

12 Die Rede des Bundespräsidenten, die einer akademischen Vorlesung gleichkam, hat Signalwert für die von den Landesparlamenten initiierte Föderalismusreform. Vgl. Föderalismuskonvent (Anm. 6), S. 17–36.

13 Vgl. die über die Angaben des Bundespräsidenten hinausgehenden Zahlen für die Zeit seit 1990 in Roland Sturm/Heinrich Pehle, Das neue Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2001, S. 58.

14 Zum Verständnis grundlegend vgl. Gunter Kisker, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971.

Enquete-Kommission „Verfassungsreform des Deutschen Bundestages“ (1971–1976). Die „Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente“ vermerkte 1983 zwar noch mit Genugtuung, dass die internationale Entwicklung in Richtung „Regionalisierung“ weise und „sich weitgehend den deutschen Föderalismus zum Vorbild“ nehme. Sie appellierte aber bereits, „die Stellung der Landesparlamente zu stärken und damit einer Gefährdung föderativer und demokratischer Grundsätze unserer Verfassungsordnung im Interesse der Freiheitssicherung und der demokratischen Mitwirkungsrechte des Bürgers zu begegnen“¹⁵. In den achtziger Jahren beschäftigte sich die Wissenschaft insbesondere mit der durch den Föderalismus bedingten Schwerfälligkeit der politischen Willensbildung im deutschen Bundesstaat. Die Sozialwissenschaft kennzeichnete diese als „Verflechtungsfallen“¹⁶.

Zu Beginn der neunziger Jahre kamen weitere Verflechtungen hinzu, verdunkelte sich insoweit nochmals die „Schattenseite“ (Hartmann) des deutschen Verbundföderalismus. Den Analytikern gerieten zwei weitere, die politische Willensbildung obendrein verkomplizierende Aspekte in den Blick: Die Wissenschaftler wandten sich einerseits – gleichsam nach Westen – der Vertiefung der europäischen Verflechtung (durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986) und später den Folgen des Maastrichter Vertragswerkes von 1993 zu (1986–1996). Ihre Aufmerksamkeit richtete sich andererseits gleichsam nach Osten, auf die Herausforderungen durch die Erweiterung der Bundesrepublik um fünf neue Bundesländer (seit 1990).

Die Wiedervereinigung – verfassungsrechtlich auf der Grundlage von Artikel 23 GG (alter Fassung) im Wege des Beitritts von fünf östlichen Bundesländern zur westlichen Bundesrepublik vollzogen – wurde zu einem (weiteren) Triumph der „pfadabhängig“¹⁷ tief in der deutschen Geschichte verankerten Föderalismusprinzipien. Gleichwohl war klar, dass diese auf den Prüfstand zu stellen waren; Artikel 5 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 schloss eine entsprechende Inspektion des damals gerade fünfzigjährigen Föderalismusmodells ein. Die Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag blieben aber weit hinter den Erwartungen

der Anhänger grundlegender Reformen des deutschen Föderalismus zurück:¹⁸ Eine klarere Kompetenzzuweisung und damit eine Entflechtung wurde nicht erreicht. Im Gegenteil: Der spezifisch deutsche „Beteiligungsföderalismus“¹⁹ und (deshalb) „Exekutivföderalismus“ wurde weiter ausgebaut.

II. Neuer Anlauf zur Jahrtausendwende

Seit Ende der neunziger Jahre sind wieder verstärkt politische Initiativen zu verzeichnen. Auf der Basis wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Mahnungen²⁰ sowie mit Hilfe von Enquete-Kommissionen wurden in verschiedenen Landesparlamenten Empfehlungen zur Reform nicht nur der jeweiligen Landesverfassung, sondern des gesamten föderalen Systems erarbeitet. Die nachfolgende Zusammenstellung (s. *Tabelle*) der Impulse zur Föderalismusreform ist als Steinbruch für künftige Bemühungen zu sehen. Sie deutet freilich auch auf die damit verbundene Schwerstarbeit (Sisyphusarbeit?) hin.

Mit den Parlaments- und Verfassungsreformen in den siebziger und achtziger Jahren im Westen und seit 1990 im Osten der Bundesrepublik schienen die Möglichkeiten zur Stärkung der Landesparlamente gegenüber „ihren“ jeweiligen Regierungen weitgehend ausgereizt;²¹ allenthalben hatten sich die Landesparlamente in diesen Jahren Informations- und Kontrollrechte erobert. Doch mit der durch die Unitarisierung und Europäisierung beschleunigten Auszehrung ihrer Zuständigkeiten

18 Vgl. die Analyse von Markus Bremers, Soziale Staatsziele und Verfassungsverständnis. Ein Rückblick auf die Verfassungsdebatte der deutschen Einheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15–16/97, S. 21–32. Bremers hat zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission eine beeindruckende Gesamtanalyse vorgelegt. Ders., Die Gemeinsame Verfassungskommission. Warum gilt das Grundgesetz?, Wiesbaden 2001.

19 Gemeint ist die „Beteiligung“ der Länder an der Politik auch und vor allem des Bundes. Diese Form des Verbundföderalismus wird begrifflich abgesetzt vom „Wettbewerbsföderalismus“, welcher gemäß amerikanischem „Trennsystem“ (angeblich) selbstständige Einzelstaaten ermöglicht.

20 Hier ist insbesondere das Engagement der Bertelsmann Stiftung hervorzuheben. Vgl. die eindrucksvollen Expertisen der Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“.

21 Die Eigenwilligkeit der Geschichte fügte es, dass zwischen 1988 und 1990 in Schleswig-Holstein eine aus singulären Gründen höchst „moderne“ Verfassung zustande kam. Es wäre eine Untersuchung wert, jenen Hinweisen nachzugehen, dass die damals jüngste Landesverfassung im Westen als eine Art Blaupause für die Verfassungen der neu entstehenden östlichen Bundesländer herangezogen wurde.

15 Protokoll der 56. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 14. 1. 1983.

16 Zur Erkenntnis der spezifischen Kosten des „Mehrebenensystems“ der „Politikverflechtung“ haben wesentlich die Arbeiten von Fritz W. Scharpf beigetragen.

17 Mit diesem von Gerhard Lehbruch geprägten Begriff wird die traditionsbedingte Reformresistenz des deutschen Föderalismus unterstrichen. Vgl. vor allem ders./A. Benz (Anm. 1).

Tabelle: Register parlamentarischer Reformvorschläge zum Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland 1983–2003

Verfasser	Titel	Veröffentlichung	
		Datum	Ort
Konferenz der Präsidenten der Deutschen Landesparlamente	Protokoll der 56. Konferenz	14.1.1983	Protokoll der 56. Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente
Interfraktionelle Arbeitsgruppe Martin-Kommission	„Kompetenz der Landtage“	1984	Uwe Thaysen, Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente, ZParl, lb (1985) 1, S. 179–188
Enquete-Kommission SH	Schlussbericht der Enquete-Kommission: „Verfassungs- und Parlamentsreform“	1989	Hrsg. von der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Baden-Baden 1989
Van Nes-Ziegler-Kommission	„Zur Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch im vereinten Europa“	1990	Hrsg. unter nebenstehendem Titel als Kommissionsbericht von A. Große-Sender, Düsseldorf 1990
Konferenz der PräsidentInnen der deutschen Landesparlamente vom 24.9.1991	„Gesetzgebung im Bundesstaat“	1991	Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Reform des Grundgesetzes. Beiträge und Entschlüsse zur Verfassungsreform, Düsseldorf 1994, S. 12–19
Beschluss des Landtages Nordrhein-Westfalen	„Für eine Stärkung des Föderalismus und der Landesparlamente im Rahmen der Verfassungsreform“	1992	LT NRW, Drucksache (Drs.) 11/3044
Enquete-Kommission Hessischer Landtag (1997–2002)	„Künftige Aufgaben des Hessischen Landtages an der Wende zum 21. Jahrhundert“; Zwischenbericht vom Oktober 1998	1998	LT Hessen, Drs. 14/4365
Enquete-Kommissionen Rheinland-Pfalz	„Verfassungsreform“ und „Parlamentsreform“	2000	LT RP, Drs. 12/5555 und Drs. 13/3500. Veröffentlicht auch als Heft 9 der Schriftreihe des Landtages Rheinland-Pfalz: Verfassungsreform. Der Weg zur neuen Landesverfassung vom 18. Mai 2000, Mainz 2000
Beschlüsse der Präsidenten der deutschen Landesparlamente	„Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus“; Heringsdorf 23.5.2000	2000	Zeitschrift für Gesetzgebung, 15 (2000), Sonderheft
Faktionen (SPD, CDU, FDP, SSW) des Schleswig-Holsteinischen Landtages	„Stärkung des Föderalismus und des Regionalprinzips in Deutschland und Europa“	2001	LT SH, Drs. 15/1211
Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen des Schleswig-Holsteinischen Landtages	„Stärkung des Föderalismus – Stärkung der Parlamente“	2001	LT SH, Drs. 15/1221
CDU-Fraktion des Saarländischen Landtages	Tholeyer-Erklärung: Reform des Föderalismus – Stärkung der Länder und der Länderparlamente	9.1.2002	Resolution der CDU-Fraktion des Saarländischen Landtags
Enquete-Kommission Bayern (1999–2000)	Schlussbericht „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ vom 20.5.2002	20.5.2002	LT Bay, Drs. 14/8660; veröffentlicht auch als Band 14 der Beiträge zum Parlamentarismus des Bayerischen Landtages: Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente, München 2002

Verfasser	Titel	Veröffentlichung	
		Datum	Ort
Enquete-Kommission Hessischer Landtag (1997–2002)	„Künftige Aufgaben des Hessischen Landtages an der Wende zum 21. Jahrhundert“; Schlussbericht vom Mai 2002	2002	LT-Hessen, Drs. 15/4001
Enquete-Kommission Niedersachsen (2000–2002)	Bericht „Zur künftigen Arbeit des Niedersächsischen Landtages am Beginn des 21. Jahrhunderts“	2002	LT Nds., Drs. 14/3730; veröffentlicht auch im Heft 49 der Schriftreihe des Niedersächsischen Landtages, Hannover 2002
Antrag der Fraktionen (SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen) des Landtags Niedersachsen	„Initiative der Landesparlamente zur Stärkung des Föderalismus“	5.6.2002	LT Nds., Drs. 14/3455
Antrag der Fraktionen (CDU, SPD) der Bremischen Bürgerschaft	„Föderalismus voranbringen – Länderparlamente stärken“	17.9.2002	BÜ Bre, Drs. 15/1245
Antrag der Fraktionen (SPD, CDU, Partei Rechtsstaatlicher Offensive, GAL, FDP) der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg	Betr.: „Konvent zur Zukunft der europäischen Union“	13.11.2002	BÜ FHH, Drs. 17/1725
Thüringer Landtag	Beschluss: „Konvent zur Zukunft der Europäischen Union – Position des Thüringer Landtags zur Fortentwicklung des europäischen Vertragswerks für eine bürgernahe und subsidiäre Europäische Union“	22.11.2002	LT TH, Drs. 3/2902
Abgeordnetenhaus Berlin	Dringliche Beschlussempfehlung: „Forderung an einen Europäischen Verfassungsvertrag sowie an den Föderalismus-Konvent der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente“ (auf Antrag der Fraktionen SPD, CDU, PDS, FDP)	11.12.2002	AbgH B, Drs. 15/1119
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Beschlussempfehlung und Bericht des Rechts- und Europaausschusses zu dem Antrag der Fraktionen (SPD, PDS – Drucksache 4/47) „Föderalismus voranbringen – Länderkompetenzen stärken“	22.1.2003	LT MVP, Drs. 4/172
Antrag der Fraktionen (SPD, CDU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen sowie der Abgeordneten des SSW) des Schleswig-Holsteinischen Landtags	„Bekanntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente Stärken“	5.2.2003	LT SH, Drs. 15/2479
Erklärung der Landtagspräsidentinnen/Landtagspräsidenten vom 7. Februar 2003	„Zur Zukunft der Landtage in einem Europa der Regionen und in Österreich“	7.2.2003	LT SH, im Archiv
Beschluss des Landtages Sachsen-Anhalt	„Den Föderalismus modernisieren – Sachsen-Anhalt voranbringen – Den Landtag stärken“	7.2.2003	LT S-Anh., Drs. 4/14/506 B

Verfasser	Titel	Veröffentlichung	
		Datum	Ort
Antrag der Fraktionen (CDU, SPD, FDP/ DVP, Grüne) zu der Großen Anfrage der Fraktion der CDU (Drucksache 13/1026 des Landtags von Baden-Württemberg)	„Föderalismusreform – Partnerschaft in Vielfalt“	18.2.2003	LT BW, Drs. 13/1796
Antrag der Fraktionen (CDU, SPD) des Landtages des Saarlandes	„Stärkung der Landesparlamente – Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität“	18.2.2003	LT Saar, Drs. 12/826
Beschluss des Landtages Brandenburg	„Stellungnahme des Landtages Brandenburg zum Ersten Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente“	6.3.2003	LT BRB, Drs. 3/5592 B
Resolution auf Antrag der Fraktionen (SPD, CDU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen) des Landtags von Nordrhein-Westfalen	„Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken.“ Vorgelegt in der Sitzung des Hauptausschusses des Landtags NRW am 13.3.2003 aus Anlass der Konferenz der Präsidentsinnen und Präsidenten und der Fraktionsvorsitzenden der Deutschen Landesparlamente am 31.3.2003	13.3.2003	LT NRW, Drs. 13/3650
Antrag der Fraktionen (SPD, CDU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen) des Landtages Rheinland-Pfalz	„Stärkung des Föderalismus, der Länder und ihrer Parlamente“ – Entschließung des Landtags Rheinland-Pfalz	21.3.2003	LT RP, Drs. 14/2022
Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente	„Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken!“	31.3.2003	Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente. 31. März 2003 in der Hansestadt Lübeck. Hrsg. vom Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Kiel 2003
Beschluss zur Einsetzung einer Verhandlungskommission, angenommen auf dem Föderalismuskonvent		31.3.2003	Ebd., S. 314.

wollen sich die Landesparlamente offenbar immer weniger abfinden.

Wie man sieht, ist das Register ihrer Reformvorschläge mittlerweile stattlich. Diese hatten jedoch einen entscheidenden Mangel: Da sie selbst den Prinzipien (und damit auch einem zentralen Makel) des deutschen Verbundföderalismus unterworfen waren, konnte sie kein Akteur (ein einzelnes Landesparlament oder die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und -präsidenten) allein durchzusetzen. Immer deutlicher wurde, dass es zunächst mehr noch einer Strategie zur Realisierung von Reformen als weiterer Reformkataloge bedurfte.

Seit dem Jahre 2000 bestimmte vor allem diese Einsicht die Föderalismusdiskussion. Am 23. Mai 2000 präsentierte die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und -präsidenten als Ergebnis ihrer Beratungen in Heringsdorf ein Papier zur „Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus“²². In Bayern, Hessen und Niedersachsen arbeiteten Enquete-Kommissionen, in Rheinland-Pfalz sogar zwei in Folge. Wer in einem dieser Gremien mitarbeitete, sah sich zum Blick auf die anderen, teils zeitgleich tagenden Kommissionen gezwungen.

²² Veröffentlicht mit dem erwähnten Kommentar von Albert Jansen, Direktor des Niedersächsischen Landtages, in: ZG, Sonderheft (Anm. 9).

1. Die Entscheidung der Landesparlamente für die Konvents-idee

Die Aussichtslosigkeit aller hier erarbeiteten Empfehlungen war evident, da sich die Abgeordneten Häuser, Bürgerschaften und Landtage einzeln um die Implementierung grundlegender Reformen des Föderalismus bemühten. Sie wurde auch für die Beteiligten zunehmend frustrierend. Dies führte im Zuge der Beratungen der niedersächsischen Enquete-Kommission zur Idee eines „Konventes der Landesparlamente“. Bald zeichnete sich eine neue Form und Institutionalisierung der Willensbildung zur Föderalismusreform ab. Die Analogie zu dem eingesetzten Europäischen Konvent lag nahe: Nachdem die intergouvernementale Willensbildung über die institutionelle Gestalt der EU beim Gipfel von Nizza im Dezember 2000 kläglich gescheitert und stattdessen – nicht zuletzt aufgrund der überzeugenden Erfahrungen mit dem „Grundrechte-Konvent“²³ – ein „Konvent zur Zukunft der Europäischen Union“²⁴ eingesetzt worden war, empfahlen sich ähnliche Konsequenzen für den deutschen Föderalismus. Zudem enthielt Abschnitt II der Erklärung von Laeken (14./15. Dezember 2001), mit welcher dieser EU-Konvent im Dezember 2001 beschlossen worden war, eine ermutigende Passage auch für die deutschen Landesparlamente; wenigstens haben diese den Text entsprechend gedeutet. Darin sind die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten aufgerufen, zu bestimmen, welche Kompetenzen ihnen verbleiben müssen und wie ihre Autonomie gesichert werden kann. Darin erkannte die niedersächsische Enquete-Kommission „eine Aufforderung, . . . die sowohl an die Parlamente der Mitgliedsstaaten gerichtet ist als auch an die einzelstaatlichen Parlamente föderativ gestalteter Nationen“²⁵.

Nicht nur war die exekutivische Arbeit zu diesem Problem bis dahin ergebnislos geblieben. Die Landesparlamente zeigten sich obendrein empört, überhaupt nicht in die Überlegungen auf Bundesebene einbezogen worden zu sein. In schneller Folge schlossen sie sich der interfraktionell und einigermaßen „aufmüpfig“ im Schleswig-Holsteinischen Landtag²⁶ formulierten Auffassung an, dass „die in Laeken gestellten Fragen ebenfalls und letztlich authentisch von den Landesparlamenten zu beantworten sind“²⁷.

23 Vgl. Jürgen Meyer/Markus Engels, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, (Hrsg.) Deutscher Bundestag, Berlin 2001, S. 7 ff.

24 Vgl. Jürgen Meyer/Sylvia Hartleif, Die Konvents-idee, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 33 (2002) 2, S. 368–377.

25 LT Nds, Drs. 14/3730, S. 16.

26 LT SH, Drs. 15/1211.

27 LT Nds., Drs. 14/3730, S. 16.

Von typisch exekutivischem Autismus zeugte eine Reaktion des Bundesratspräsidenten auf den Mitwirkungsanspruch der Landesparlamente auch auf der Bundesebene: In einem Schreiben des Vorsitzenden der in der Länderkammer versammelten Regierungen wurde die Initiative der Volksvertreter nicht etwa begrüßt oder gar unterstützt. Vielmehr wurde der (designierte) Vorsitzende der Landtagspräsidentinnen- und Landtagspräsidentenkonferenz an eben jene Bund-Länder-Kommission „Modernisierung der staatlichen Ordnung“ verwiesen, gegen welche die Landesparlamente wegen ihrer Ausschließung doch gerade protestiert hatten.²⁸

Im Sommer 2002 begannen die Landesparlamente, ihre Mitwirkung auf Bundesebene strategisch zu verbessern. Der für den 3./4. Juni 2002 geplanten nächsten Konferenz der Landtagspräsidentinnen und -präsidenten unterbreitete der solchermaßen beschiedene Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Heinz-Werner Arens, folgende Empfehlung; diese war an die Vorsitzende der Konferenz, die Präsidentin des Thüringer Landtages Christine Lieberknecht, gerichtet: „Es ist ohnehin vorgesehen, dass die Präsidentenkonferenz am 3./4. Juni 2002 in Eisenach (Wartburg) unter Ihrem Vorsitz eine weitere Entschließung zur Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus berät. . . . Es ist zu erwarten, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente eine konsensfähige Grundposition finden werden, die den Regierungen in Bund und Ländern übermittelt wird. Die nochmalige Forderung nach Beteiligung an den Bund-Länder-Beratungen auf Regierungsebene ist diesmal – richtigerweise – nicht vorgesehen: Es macht wenig Sinn und stärkt nicht das Ansehen unserer Konferenz, bei den Regierungen zu antichambrieren und keinen Zutritt zu erhalten. Damit die Haltung der Präsidentenkonferenz in der für die Landesparlamente lebens- und auf lange Sicht vielleicht überlebenswichtigen Frage nach der Zukunft der föderalen Ordnung in Deutschland und Europa nachdrücklicher dargestellt und vernehmbar wird, möchte ich einen Vorschlag machen, mit dem parlamentarischer Neuland betreten würde: Ich rege eine gemeinsame Sitzung der Präsidentenkonferenz mit den Fraktionsvorsitzenden aller deutschen Landesparlamente mit dem Ziel an, eine gemeinsame Position des deutschen Landesparlamentarismus zu artikulieren. Die Durchsetzungskraft dieser Versammlung wäre beachtlich – insbesondere wenn eine möglichst vollzählige Beteiligung erreicht werden würde.“ Damit waren

28 Vgl. zu diesem Vorgang genauer Jürgen Schöning, Der Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente, in: ZG, 18 (2003) 2 (i. E.).

Idee und Gestalt eines Konventes zur Föderalismusreform von Schleswig-Holstein aus konkret auf den Weg gebracht.

2. Die Konventsmethode der Landesparlamente

Im Zuge ihrer Bestandsaufnahme zur Föderalismusreform stießen die Verfechter der Konvents-idee auf die „Tholeyer-Erklärung“ der CDU-Fraktion im Saarländischen Landtag vom 19. Februar 2002. Auch darin wurde bereits für die Einsetzung eines länderübergreifenden „Konventes“ geworben.

Die dann am 4. Juni 2002 in Eisenach beschlossene Zusammensetzung des Konventes sollte gleichermaßen den Rang des Anliegens – repräsentiert durch die Präsidentinnen und Präsidenten der Parlamente – und den festen Willen der Landesparlamente zur Realisierung einer Föderalismusreform – repräsentiert durch die Fraktionsvorsitzenden – signalisieren. Sie garantierte zugleich die weitgehende Außerkraftsetzung der „Funktionslogik“ des hierzulande 17fach – mit guten Gründen und insgesamt guten Ergebnissen – praktizierten parlamentarischen Regierungssystems. Im politischen System der Bundesrepublik ist die Position des Parlamentes auf eigenwillige Weise exekutivisch ausgeprägt: Die Kerntruppe der Parlamentsmehrheit ist die Exekutive. So gesehen wäre „parlamentarischer“ Föderalismus sogar mit „exekutivischem“ Föderalismus zu übersetzen. In einem Konvent in der oben dargestellten Zusammensetzung sind die Mitglieder auch der jeweiligen Regierungsmehrheit jedoch freier als unter den üblichen Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems, sich auch gegen die Interessen „ihrer“ Landesregierung für die Rechte der Parlamente als Institution einzusetzen und damit einer exekutivischen Akzentuierung des Föderalismus entgegenzuwirken. Von der „konsensualen Verabschiedung . . . einer solchen (betont parlamentarischen!, U.T.) Manifestation“ durch den empfohlenen Konvent erhofften sich dessen Urheber von Anfang an „eine bisher nicht dagewesene Legitimation“ zugunsten ernsthafter Föderalismusreformen: „Ihr Gewicht wäre voraussichtlich so groß“, heißt es im erwähnten Schreiben des schleswig-holsteinischen Parlamentspräsidenten weiter, „dass weder die deutschen Ministerpräsidenten und der Bundeskanzler, weder die Föderalismuskommission auf Bundesebene noch der Europäische Verfassungskonvent sie unbeachtet lassen könnten.“ Werden sich Heinz-Werner Arens und seine Mitstreiter am Ende getäuscht haben?

Am 4. Juni 2002 beschlossen die Landtagspräsidentinnen und -präsidenten auf ihrer Eisenacher Konferenz auf der Wartburg, den Schleswig-Holsteinischen Landtag (bei dessen Präsident zu die-

ser Zeit turnusgemäß der Vorsitz der Konferenz lag) mit der Ausrichtung des ersten Föderalismuskonventes der deutschen Landesparlamente zu betrauen. Den Fraktionen an der Kieler Förde war damit die Funktion zugefallen, in den Landesparlamenten schnell Zustimmung für die Konvents-idee zu erreichen.²⁹

Unter Anknüpfung an die Heringsdorfer Erklärung enthielt die Wartburg-Resolution bereits einige inhaltliche Vorgaben für den einzuberufenen Konvent.³⁰ Diese mussten von den Direktoren der Landtage mit allen ansonsten zur Föderalismusreform vorliegenden Empfehlungen zu einem „Quellenpapier“ für den Konvent aufgearbeitet werden. Es bedurfte mehrerer „Lesungen“, bis sich die Präsidentenkonferenz im Dezember 2002 auf den Ablauf und einen Textentwurf zur Konstituierung des Lübecker Konventes verständigte. Das Konsensprinzip sollte dadurch gewährleistet werden, dass sich in der geplanten Lübecker Erklärung nichts wiederfinden sollte, dem auch nur eine einzige Fraktion widersprechen würde. Es war aber klar, dass neben dem von den Landesparlamenten nun in Gang gesetzten konsensualen Konventsprozess jener exekutivische Entscheidungsprozess der Bundesregierung sowie der Bund-Länder-Kommission weiterlaufen würde, in dem notfalls auch im Dissens zu entscheiden sei. Wohl aber ging die Erwartung des Lübecker Konventes dahin, dass auch hier, also auch auf der Bundesebene, der Konvent eingeschaltet werde, ja eingeschaltet werden müsse.

III. Die Lübecker Erklärung des Föderalismuskonventes 2003

Auf den Tag genau 70 Jahre nach dem Gesetz zur Gleichschaltung der Länder durch die Nationalsozialisten am 31. März 1933 verabschiedete der Konvent eine Erklärung, in welcher die Landesparlamente öffentlich machten, dass sie die Föderalismusreform nicht mehr allein der Exekutive – dem Kanzler und den Ministerpräsidenten – überlassen wollten. Darin fordern sie alte Kompetenzen zurück, neue Zuständigkeiten hinzu sowie

²⁹ Vgl. ebd. Jürgen Schöning hat in seinem Beitrag beschrieben, wie dies erreicht wurde. Vgl. dort auch weitere Einzelheiten zur nachfolgend referierten Organisation des Reformprozesses.

³⁰ Vgl. dazu Uwe Thaysen, Es ist Zeit für einen Konvent der deutschen Parlamentarier, in: Das Parlament vom 14. 6. 2002; zur weiteren Initiierung sowie zur Konstituierung des Föderalismuskonventes ders., Präsidentinnen und Präsidenten wehren sich gegen weiteren Substanzverlust, in: Das Parlament vom 8./15. 7. 2002, und ders., Landesparlamente reklamieren Repräsentation und Subsidiarität, in: Das Parlament vom 14./22. 4. 2003.

eigene Verfügung über (mehr) Geld.³¹ Ihre Forderungen sind nicht so neu wie die Methode: die offensive und nun auf denkbar höchster Ebene organisierte Reklamation von Essentials des bundesdeutschen Gemeinwesens. Tatsächlich waren in Lübeck alle Volksvertretungen und die Fraktionen des deutschen Landesparlamentarismus durch ihre Vorsitzenden vertreten. In seiner Grundsatzrede zum gegenwärtigen Zustand des deutschen Föderalismus kam auch der Bundespräsident zu dem Schluss, dass „unsere Demokratie ins Mark“ getroffen sei durch den Prozess der „fortwährenden Stärkung des Exekutivföderalismus“, der auf eine permanente „Entparlamentarisierung“ der Politik hinauslaufe. Rau zufolge hat „Parlamentsfreundlichkeit“ ein „Leitgedanke der nun ins Auge gefassten Föderalismusreform“ zu sein. Es komme „entscheidend darauf an, den Föderalismus und das repräsentative Mandat zu stärken“.³²

Wohl noch nie konnte sich ein Gremium zur Reform der seit 1949 herausgebildeten spezifisch deutschen Bundesstaatspraxis auf eine so breite und zugleich prominente Zustimmung berufen wie jetzt der Föderalismuskonvent: Die Präsidenten der einschlägigen Verfassungsorgane haben zu gemeinsamen Anstrengungen zur Revitalisierung des Föderalismus aufgerufen.³³ In diesem Sinne hatte auch der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Heinz-Werner Arens, in seiner Eingangsrede hervorgehoben, dass der jetzige Konventsprozess der Landesparlamente nicht gegen entsprechende Unternehmungen der Landesregierungen gerichtet sei, wohl aber darauf, von der Bund-Länder-Kommission überhaupt und schon jetzt einbezogen zu werden. Deshalb war es auch nur konsequent, den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz, Hamburgs Ersten Bürgermeister Ole von Beust, in Lübeck als Gastredner einzuladen. Die Ministerpräsidenten hatten wenige Tage zuvor ebenfalls Beschlüsse zur Neuregelung u. a. der konkurrierenden Gesetzgebung, zur Abschaffung der Rahmengesetzgebung sowie zur Neugestaltung der Mischfinanzierung vorgelegt.³⁴

In seiner Lübecker Rede unterstrich von Beust zwar nachdrücklich die sachlichen Zielsetzungen des Konventes. Dem aufmerksamen Zuhörer

konnte aber schon an dieser Stelle eine Distanzierung der MPK – für welche von Beust ja sprach – vom Konvent nicht entgehen. Hatte der Vertreter der Grünen im Baden-Württembergischen Landtag während der Lübecker Beratungen noch einmal klargestellt, dass es dem Konvent auf eine Dynamik ankomme, mit welcher dieser „wirklich am Tisch und nicht am Katzentisch zu sitzen“ komme,³⁵ so deutete die Rede des MPK-Vorsitzenden an, dass aus seiner Sicht (und jener der MPK?) alles beim Alten bleiben könne, ja bleiben möge. Jedenfalls waren von Beusts Ausführungen zum weiteren Vorgehen schon am 31. März nicht deckungsgleich mit der Absichtserklärung des Konventes.³⁶

Den in der Hansestadt versammelten beinahe 200 Vertretern der Landesparlamente lag nämlich auch ein Beschluss zur „Fortführung des Konventsprozesses“ vor. Darin weist der Konvent sich selbst die Aufgabe zu, „konkrete und für die Gesetzgebung geeignete Vorschläge für eine Reform des bundesstaatlichen Systems im Sinne einer Stärkung der Landesparlamente vorzulegen“.³⁷ Die Ergebnisse dieser Konventsarbeit sollten noch in der laufenden 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages eingebracht werden können. Diese Vorlage wurde am 31. März 2003 von den Konventsvertretern einhellig verabschiedet. Zu ihrer Realisierung wurde eine elfköpfige „Verhandlungskommission“ eingesetzt, bestehend aus vier Vertreterinnen oder Vertretern der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten sowie sieben Vertretern der deutschen Landesparlamente. Diese Kommission soll unter anderem „den Dialog mit der Bund-Länder-Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und mit dem Europäischen Konvent aufnehmen“.³⁸

Ein Treffen dieser Kommission mit den Vertretern des Europäischen Zukunftskonvents war mühelos zu vereinbaren. Die Konferenz fand am 15. Mai 2003 in Brüssel statt. Auf eine positive Antwort der MPK wartet der Konvent indes bislang vergeb-

31 Vgl. die Forderungen im Einzelnen in der Lübecker Erklärung, in: Föderalismuskonvent (Anm. 6), S. 127 ff.

32 Rede des Bundespräsidenten, in: ebd., S. 29.

33 Vgl. den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes, Hans-Jürgen Papier, in: FAZ vom 31. 1. 2003; den Appell des Bundesratspräsidenten Wolfgang Böhmer, BR 782. Sitzung, am 8. 11. 2002 sowie die Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder, ebd., S. 489.

34 Diese gehen durchaus stärker ins Detail als die Lübecker Erklärung. Vgl. die synoptische Gegenüberstellung der Reformempfehlungen der Lübecker Erklärung und der MPK vom 27. 3. 2003, in: J. Schöning (Anm. 28).

35 Vgl. Föderalismuskonvent (Anm. 6), S. 78.

36 Vgl. die Rede Ole von Beusts, in: ebd., S. 45: „Wichtig in den jeweiligen Ländern wird sein festzustellen, wie die Beteiligung der Landesparlamente an diesem Vorhaben (der Föderalismusreform, U.T.) der Länder vor sich gehen kann, die dann natürlich in die Verhandlungen mit dem Bund eintreten. Ich bin überzeugt, dass dies nicht bundeseinheitlich geregelt werden kann, sondern dass jedes Land für sich selbst sehen muss, wie eine Beteiligung der Landesparlamente bei diesem Vorhaben geschehen kann und wie die Landesparlamente Einfluss auf diese Vorstellungen der Landesregierungen nehmen können und zwar sowohl untereinander wie auch in den Verhandlungen mit dem Bund. Was die Landesregierungen garantieren sollen und müssen, ist eine umfassende Information der Landesparlamente.“

37 Föderalismuskonvent (Anm. 6), S. 133.

38 Ebd. S. 134.

lich.³⁹ Dabei war der Appell von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Bundesrat am 8. November 2002, eine umfassende „Verantwortungspartnerschaft“ auch in Sachen Föderalismusreform einzugehen, geradewegs an die Regierungschefs der Bundesländer gerichtet.⁴⁰ Diese vor

allen anderen Akteuren werden am Ende – sollte es dazu kommen – als Verhinderer der allseits angemahnten notwendigen Reform auszumachen sein. Denn sie könnten das entsprechende Reformgeschehen auf Bundesebene bestimmen, wenn sie wollten.

39 So die Auskunft aus dem Büro des Vorsitzenden der Verhandlungskommission vom selben Tage.

40 Gerhard Schröder beklagte vor dem Bundesrat, dass sich „an den Grundstrukturen der politischen Verflechtung von Bundesrat und Bundestag, von Bundes- und Landeskompentenz“ seit 1969 nur „wenig geändert“ habe und „dass das, was geändert worden ist, nicht genug ist“. Stenografischer Bericht des Bundesrates, 782. Sitzung, S. 489.

Und wenn es denn so sein sollte, wie Ole von Beust in Lübeck betonte, dass es nämlich auf die Stärkung auch der Landesparlamente ankomme, stellt sich die Frage, warum die Ministerpräsidentenkonferenz offensichtlich auf Distanz zum Konvent geht.

Zur Reform des Bundesrates

Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern

I. Der Bundesrat – unvergleichlich, aber nicht unvergleichbar

Im internationalen Vergleich ist die Konstruktion des Deutschen Bundesrates der abweichende Fall. Der Bundesrat ist nach der Verfassung keine echte Zweite Kammer, sondern eines der fünf obersten Bundesorgane. Gleichwohl ist er in einer Weise in die Gesetzgebung eingebunden, die an Gewicht die Einflussmöglichkeiten vieler Zweiter Kammern übertrifft. Immerhin hat er heute in ca. 60 Prozent der Fälle ein absolutes Vetorecht bei Gesetzesvorhaben des Bundes. Es gibt für den Bundesrat – im Unterschied zu der Bestellung der meisten Zweiten Kammern anderer Demokratien – auch keinen Wahltermin für die Rekrutierung seiner Mitglieder. Der Bundesrat ist ein „ewiges Organ“, das sich mit jeder Landtagswahl und der darauf folgenden Regierungsneubildung teilerneuert. Der Rhythmus dieser Teilerneuerung ist in keiner Weise zwischen den Ländern oder mit den Bundestagswahlen koordiniert, wie dies bei Wahlen zur Ersten und zur Zweiten Kammer ansonsten regelmäßig der Fall ist.

Für eine Zweite Kammer völlig ungewöhnlich ist das imperative Mandat, das für die Mitglieder des Bundesrates gilt. Sie sind an die Beschlüsse der Landesregierungen gebunden. Die Regel für Parlamente in repräsentativen Demokratien ist dagegen nicht das imperative, sondern das freie Mandat. Der gewählte Volksvertreter oder die Abgeordnete einer Region, eines Standes, einer Kommune soll bei seinen bzw. ihren Entscheidungen in der Zweiten Kammer letztendlich nur seinem/ihrer Gewissen verpflichtet sein, auch wenn dies Fraktionsdisziplin in der einen oder anderen Form nicht ausschließt. Noch ungewöhnlicher ist aus vergleichender Perspektive der Zwang zur einheitlichen Stimmabgabe nach Artikel 51 (3) Grundgesetz, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18. Dezember 2002 bestätigt hat. Dieser Zwang wäre ohne imperatives Mandat nicht durchzuhalten, dehnt dieses aber gleichzeitig auf die Repräsentation eines Landes insgesamt aus.

Unvergleichlich rigide ist auch die Mehrheitsregel im Bundesrat, nach der gemäß Art. 52 (3) Grundgesetz der Bundesrat seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen fasst, also mit absoluter Mehrheit. Enthaltungen wirken so automatisch wie Nein-Stimmen, denn sie tragen nicht zum Erreichen der absoluten Mehrheit bei. Die hohe Hürde des Abweichens von dem Erfordernis der relativen Mehrheit bei Entscheidungen in der Zweiten Kammer errichten politische Systeme in anderen Demokratien, wenn überhaupt, nur im Falle von Verfassungsänderungen oder wenn es um die institutionelle Identität der Zweiten Kammer, also quasi um ihr „institutionelles Selbstbestimmungsrecht“, geht.

Trotz und zum Teil auch wegen einiger dieser zahlreichen Besonderheiten des Bundesrates hat dieser bei Debatten über die Reform Zweiter Kammern in einer Reihe von Demokratien durchaus Beachtung gefunden. In Kanada und in Spanien, in Großbritannien, in Österreich und in der Europäischen Union im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung des Ausschusses der Regionen¹ wurde die institutionelle Ausgestaltung des Bundesrates mit Interesse betrachtet, wenn auch schließlich als nationales Reformmodell bisher noch jedesmal wieder verworfen. Vor allem die Aufwertung regionaler Regierungen, die mit der Bundesratskonstruktion verbunden ist, dämpft den Reformeifer nationaler Regierungen in anderen Demokratien, auch wenn sie die geordneten Kooperationsbeziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten, die der Bundesrat zu bieten scheint, schätzen und in ihm einen plausiblen Weg sehen, der Verschärfung des Parteienwettbewerbs in der Ersten Kammer durch die Einrichtung einer ebenfalls im parteipolitischen Wettbewerb gewählten Zweiten Kammer zu entgehen.

¹ Vgl. Renaud Dehousse/Thomas Christiansen (Hrsg.), *What Model for the Committee of the Regions?*, San Domenico 1995 (= EUI Working Paper No. 95/2); Ramon Punset, *El senado y las comunidades autonomias*, Madrid 1987, S. 221 ff.; Peter Bußjäger, *Österreich: Verhandlungsföderalismus im Banne von Budgetsanierung und Verwaltungsreform*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Baden-Baden 2002, S. 335.

In Deutschland erwähnt die öffentliche Debatte inzwischen häufig mit fahrlässiger Leichtigkeit den Bundesrat in einem Atemzug mit Politikblockaden im Föderalismus. Was aus der Perspektive des Auslands, aber auch in der deutschen Tradition der vertikalen Gewaltenteilung als Vorteil gilt, dass nämlich die Vertreter der Gliedstaaten an der Bundesgesetzgebung und -verwaltung sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken (Art. 50 Grundgesetz), erscheint so als Konstruktionsfehler der deutschen Nachkriegsdemokratie. Das Thema „Politikblockade“ durch den Bundesrat hat in den siebziger Jahren erstmals eine Rolle gespielt und ist seit den neunziger Jahren wieder ein politisches Thema geworden. Die Effizienz der Bundesregierung wird heute mit den Partizipationsrechten der Länderregierungen in Konflikt gesehen, nicht zuletzt, weil seit den siebziger Jahren beobachtet werden kann, dass das Abstimmungsverhalten im Bundesrat Teil der Oppositionsstrategie geworden ist.² Aus all dem ergibt sich der Wunsch, nach Wegen zur Reform des Bundesrates zu suchen.

II. Reform des Bundesrates – welches Vorbild?

Eine Reform des Bundesrates kann grundsätzlich drei Wege einschlagen: Sie kann innerhalb der heutigen Konstruktion des Bundesrates nach Optionen für Reformen suchen und dafür beispielsweise einzelne Elemente hinsichtlich Zweiter Kammern in anderen Demokratien in die Funktionsbestimmung oder die Arbeitsweise des Bundesrates übernehmen. Radikaler ist der Weg der Systemverschiebung, d. h. der Entschluss, den Bundesrat zu einer vollgültigen Zweiten Kammer fortzuentwickeln (Parlamentarisierung), deren Entscheidungskontext dann ausschließlich der Parteienwettbewerb ist, oder drittens, alternativ ihn zu einer parteipolitisch neutralen Interessenvertretung der Länder zu machen (Kantonalisierung).

1. Kantonalisierung

Auch in Zukunft werden die Regierungen der deutschen Länder aus dem Parteienwettbewerb hervorgehen, sodass es müßig scheint, von ihnen im Bundesrat parteipolitische Enthaltbarkeit zu fordern. Wo sollte auch realistischerweise die Grenzlinie zwischen Landesinteresse und parteipolitischem Interesse gezogen werden? Die Entpolitisierung der Auseinandersetzungen im Bundes-

rat könnte nur erreicht werden, würde man einem Vorschlag von Wilhelm Hennis folgen, den dieser anlässlich der bevorstehenden deutschen Einheit und der damit verbundenen Veränderungen im Bundesrat machte. Hennis schrieb: „Es liegt . . . nahe, die ständigen Schwankungen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat durch eine Art Kantonalisierung der Verfassungspraxis der Bundesländer zu beseitigen. Koalitionen nach Bonner Muster oder Bonner Anti-Muster in den Ländern sind eine Absurdität . . . Wenn die Länder Länderinteressen und nicht Parteiinteressen im Bundesrat vertreten wollen, so müssen alle wesentlichen politischen Kräfte der Länder in ihren Regierungen vertreten sein – so wie es in den Schweizer Kantonen der Fall ist.“³

Das Rezept lautet also, Neutralisierung des Parteienwettbewerbs im Bundesrat durch erzwungene Allparteienkoalitionen in den Ländern. Hierfür gibt es auch außerhalb der Schweiz Vorbilder. In den österreichischen Bundesländern waren Allparteienkoalitionen lange Zeit die Regel. Außer in Wien und Vorarlberg gab es entsprechende Festlegungen in den Landesverfassungen. 1998 reformierten Salzburg und Tirol ihre Verfassung und nahmen so von dieser Verpflichtung abstand. Der politische Trend in Österreich weist eindeutig in Richtung einer parteipolitischen Öffnung der Landesregierungen. Die Kritik an dem Fehlen einer parlamentarischen Opposition in den Landesparlamenten wächst. Heute sind „Proporzregierungen“ noch in fünf der neun Länder vorzufinden.

Sowohl in der Schweiz als auch in Österreich hat die Stilllegung des Parteienwettbewerbs auf der kantonalen bzw. der Bundesländer-Ebene keinen Effekt auf die Zweite Kammer. Dies liegt im Bestellungsmodus der Zweiten Kammern begründet. In Österreich wählen die nationalen Parlamente, in der Schweiz das Volk in den Kantonen seine Repräsentanten. Entscheidend für das Gesicht der Zweiten Kammer ist jeweils die parteipolitische Selektion ihrer Mitglieder, in der Schweiz deshalb, weil die Parteien bei der Volkswahl ihre Kandidaten zur Wahl stellen, und in Österreich deshalb, weil die Vertreter im österreichischen Bundesrat von den Länderparlamenten nach dem Stärkeverhältnis der dortigen Parteien bestimmt werden.

Für den Deutschen Bundesrat ist die von Hennis geforderte Kantonalisierung der Länderregierungen keine realistische Alternative. Sie ist international eher ein „Auslaufmodell“, weil der Parteienwettbewerb sich überall auch wohlgemeinter

2 Zu den Daten im Einzelnen: Roland Sturm, Föderalismus in Deutschland, Opladen 2001, S. 62 ff.

3 Wilhelm Hennis, Auf dem Weg in den Parteienstaat, Stuttgart 1998, S. 105.

anderer Interessenvermittlungsmodelle bemächtigt. Selbst in der Schweiz wären Politikblockaden aus parteipolitischen Gründen denkbar, blieben sie nicht in dem ganz anders ausgestalteten Regierungssystem des Landes für den Parteienwettbewerb funktionslos.⁴ Ist deshalb sozusagen die „Flucht nach vorne“ die vielversprechendere Reformalternative für den Deutschen Bundesrat, also die vollständige Ausbildung des Parteienwettbewerbs?

2. Parlamentarisierung

Diese Überlegung hätte die logische Konsequenz, den Bundesrat an die Verfassungspraxis anderer Zweiter Kammern anzunähern. Es zeigt sich nämlich, dass heute – gleich welche Begründung einmal für die Einrichtung einer Zweiten Kammer galt – diese überall den Imperativen des Parteienwettbewerbs gehorchen.

Die klassische Begründung für Zweite Kammern ist das „sanior pars“- Argument, also der Gedanke, dass diese eine Art „Chambre de réflexion“ sein sollten, in der „sine ira et studio“ aufgrund von Gemeinwohlüberlegungen Korrekturen an den aus der Hitze des politischen Wettbewerbs entstandenen Entscheidungen der Ersten Kammer vorgenommen werden können.⁵ In vordemokratischen Zeiten wurde die Fähigkeit der Gemeinwohlsicherung sozial hervorgehobenen Persönlichkeiten zugeschrieben. Mit dem britischen Oberhaus hat sich bis heute eine solchermaßen geprägte Institution erhalten. Die Form der Bestellung, die sich mit der Idee der Gemeinwohlkorrektur von Parlamentsentscheidungen verbindet, ist diejenige der vererbten Mitgliedschaft in der Zweiten Kammer oder moderner: der Ernennung. Wenige ernannte bzw. Ex-officio-Mitglieder gibt es beispielsweise auch im belgischen, im irischen oder im italienischen Senat. In Großbritannien⁶ ist das Ernennungsprinzip inzwischen äußerst umstritten. Im Februar 2003 scheiterten

4 „In der Schweiz profitiert von einer Blockadehaltung im Grunde genommen niemand. Eine Blockierung bringt also keinen politischen Vorteil. Das führt dazu, dass in beiden Kammern durchaus die Bereitschaft zum Konsens gegeben ist.“ Thomas Fleiner, Entflechtung in Zweiten Kammern am Beispiel der Schweiz, in: Bertelsmann Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ (Hrsg.), Institutionelle Entflechtung in Zweiten Kammern, Gütersloh 2002, S. 53.

5 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm, Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 23 (1992), S. 519 f.

6 Dies gilt auch für Kanada, wie die lang anhaltende Debatte um die Reform des kanadischen Senats immer wieder gezeigt hat. Vgl. Roland Sturm, Der kanadische Senat und die Lehren aus den Bemühungen um seine Reform, in: Zeitschrift für Kanada-Studien, 18 (1998), S. 53–65.

mehrere Anläufe, die Ernennung oder Teilernennung des Oberhauses gesetzlich festzuschreiben. Die Befürworter einer Bestellung des Oberhauses im parteipolitischen Wettbewerb durch allgemeine Wahlen verhinderten dies.

Selbst in denjenigen europäischen Ländern, in denen der Parteienwettbewerb formal nur eine Nebenrolle für die Bestellung der Zweiten Kammer spielt, weil ständestaatliche (Irland) oder territoriale Repräsentationswünsche (Spanien, Frankreich) im Vordergrund stehen, dominiert er heute einfach deshalb, weil die Parteien die Kandidatenaufstellung für die Mitglieder der Zweiten Kammern kontrollieren und den Wahlkörper durchdringen. Aus dieser Perspektive ist die viel beklagte Parteipolitisierung des Bundesrates ein bemerkenswerter Ausnahmefall, denn es ist unbestritten, dass das Selektionskriterium Mitgliedschaft in einer Landesregierung für die Mitglieder des Bundesrates einen Hebel bietet für manchmal deutlich von der Parteilinie abweichende politische Positionierungen.

Die Möglichkeiten für Blockadepolitik im parteipolitischen Wettbewerb hängen von der Stärke der Zweiten Kammer und von ihrer parteipolitischen Zusammensetzung ab. Ein absolutes Veto gepaart mit unterschiedlichen Mehrheiten in beiden Kammern macht Politikblockaden wahrscheinlich.⁷ Einen Automatismus, insbesondere wenn dem Verfassungskonventionen wie in den Niederlanden⁸ entgegenstehen, gibt es aber nicht. Dass Politikblockaden auftreten könnten, war beispielsweise eine Sorge in Italien nach dem Zusammenbruch der traditionellen Koalitionspolitik der Ersten Republik 1993 und dem Ende der Vorherrschaft der Vierer- bzw. Fünferkoalitionen, die beide Kammern dominierten. Am wenigsten wirkt sich die parteipolitische Orientierung der Zweiten Kammer auf die Entscheidungsfindung aus, wenn die Erste Kammer diese überstimmen kann (wie in Spanien, Österreich, Frankreich oder Großbritannien).

Für eine Reform des Bundesrates, die diesen mehr zu einer Zweiten Kammer traditionellen Typs machen würde, bestünde das Dilemma, entweder das heutige Gewicht des Bundesrates zu erhalten und damit die parteipolitische Blockade sozusagen mit zusätzlicher Legitimation zu versehen, oder diesen dem Bundestag nachzuordnen, was in der Praxis den Verzicht auf den Zustimmungsvorbehalt (Artikel 77 Grundgesetz) bedeutete.

7 Außereuropäische Beispiele sind Australien oder die USA.

8 In den Niederlanden hat die Funktion der Zweiten Kammer die dort so genannte „Erste Kammer“ inne.

Neben dem Öffnen des Bundesrates für den parteipolitischen Wettbewerb wäre, nimmt man die Konstruktion Zweiter Kammern in Europa als Vorbild, im Zuge seiner Parlamentarisierung auch die Einführung des freien Mandats und der „relativen Mehrheit“ als Entscheidungsregel die logische Konsequenz. Eine Ausnahme bildet der belgische Senat. Hier ist das Erfordernis der absoluten Mehrheit aber Ausdruck des traditionellen „perfekten“ Bikameralismus und nicht einer eigenständigen Regel für die Zweite Kammer. Auch in der Ersten Kammer gilt das Erfordernis der absoluten Mehrheit. Die entsprechende Regelung für die Zweite Kammer ergibt sich quasi „automatisch“ aus der Logik ihrer völligen Gleichstellung mit der Ersten.

Keine Konvergenz weisen europäische Zweite Kammern hinsichtlich des Repräsentationsprinzips, des Wahlmodus oder der Konfliktschlichtungsmechanismen auf. Modellhafte Voraussetzungen für die Parlamentarisierung des Bundesrates lassen sich aus der hier vorhandenen Vielfalt von Verfahrensweisen nicht ableiten.

In Irland und Großbritannien finden sich noch unterschiedliche Formen der Ständevertretung. In Großbritannien bildeten diese die Erbpeers. Sie stellten traditionell die übergroße Mehrheit in der Zweiten Kammer. Seit der Reform des Jahres 2000 ist ihre Zahl auf 92 (von 695) begrenzt. Die neue Mehrheit wird nun getragen von – nach einem Vorschlag einer regierungsunabhängigen Appointments Commission ernannten – verdienten Persönlichkeiten. In der Diskussion ist in Großbritannien, das ständestaatliche Repräsentationsprinzip, also die Vertretung des Erbadels, völlig abzuschaffen und zumindest teilweise territoriale und gesellschaftliche (Religionen, Ethnien, Geschlechter) Repräsentation einzuführen. In der Republik Irland soll der Senat seit der Verfassungsreform von 1937 gesellschaftlich relevanten Gruppen (Akademiker, Kultur und Erziehungswesen, Landwirtschaft, Arbeit, Industrie und Handel, Verwaltung) eine Mitwirkungsmöglichkeit an der nationalen Politik geben. Da dies sich aber schon bei der ersten Senatswahl 1938 als nicht erreichbares Ziel herausstellte, weil die parteipolitische die gesellschaftliche Repräsentation überlagerte,⁹ wird die Arbeit der Zweiten Kammer seit den Anfängen von einer Diskussion über ihre Abschaffung begleitet. „Gerettet“ hat sie bisher ihre Einflusslosigkeit und ihre Funktion als erste Stufe der Karriereleiter vieler irischer Politiker.

Vorherrschend ist in Europa inzwischen die territoriale Vertretung als Wesensgrund Zweiter Kam-

⁹ Vgl. John Coakley, *The Seanad Elections*, in: Michael Gallagher/Michael Laver (Hrsg.), *How Ireland Voted 1992*, Dublin-Limerick 1993, S. 144.

mern, wobei nur in der Schweiz das Senatsprinzip, also die gleichgewichtige Vertretung von unterschiedlich bevölkerungsreichen Territorien in der Zweiten Kammer, gilt. Die territoriale Repräsentation der Gliedstaaten ist in föderalen Staaten wie Österreich oder der Schweiz, unmittelbar plausibel, aber sie ist als Repräsentationsregel für föderale Staaten nicht zwingend, wie die Beispiele Belgiens oder des quasiföderalen Spaniens zeigen. Die Zweiten Kammern in diesen beiden Ländern berücksichtigen zwar teilweise die regionale Gliederung des Landes, aber nicht mehrheitlich. Damit ist die Richtung der dortigen Reformdiskussion vorgegeben. Gefordert wird eine Stärkung der regionalen Vertretung.

Bleibt diese aus und das regionale Selbstbewusstsein wächst, entwickelt sich eine neue informelle Ebene in politischen Systemen. Dies konnte zunächst in Kanada¹⁰ beobachtet werden, wo der ernannte Senat die Funktion der föderalen Interessenrepräsentation nicht erfüllen kann. Die Koordination der Provinzen, auch mit dem Bund, geschieht deshalb ad hoc auf Konferenzen der Regierungschefs. Ähnliche informelle Absprachen sind teilweise in Belgien und verstärkt in Österreich zu beobachten. Während in Belgien der Senat einen komplizierteren Kompromiss zwischen den Interessen der Regionen und Gemeinschaften des Landes verkörpert¹¹ und deshalb de facto weitgehend handlungsunfähig ist, stellt der österreichische Bundesrat nur eine Fußnote der nationalen Parteipolitik dar. Es ist bezeichnend, dass die Mitglieder des Bundesrates über ihre Parteizugehörigkeit in den Fraktionen des Nationalrats sitzen. In Österreich haben sich wegen der mangelhaften Vertretung von Länderinteressen in der Zweiten Kammer in den letzten Jahren verstärkt die Landeshauptleute zusammengefunden, um Reformen des österreichischen Föderalismus voranzutreiben. In Deutschland entspricht dieser Art der informellen Länderkooperation die Dritte Ebene, also die Zusammenarbeit von Länder-

¹⁰ Im Grunde gilt dies auch für die USA, wo die Gouverneure der Staaten als Lobbygruppe an den US-Kongress herantreten, weil der Senat sich völlig in den nationalen politischen Wettbewerb eingliedert.

¹¹ Artikel 67 der belgischen Verfassung bestimmt u. a., dass – neben den Kindern des Königs oder in deren Ermangelung den belgischen Nachkommen des zur Herrschaft berufenen Zweiges der königlichen Familie (Art. 72) – der Senat sich aus 71 Senatoren zusammensetzt: (1) 15 werden vom niederländischen Wahlkollegium gewählt, (2) 15 vom französischen, (3) 10 vom Rat der Flämischen Gemeinschaft aus seiner Mitte bestimmt, (4) 10 vom Rat der Französischen Gemeinschaft aus seiner Mitte bestimmt, (5) einer wird vom Rat der deutschsprachigen Gemeinschaft aus seiner Mitte bestimmt, (6) 6 Senatoren werden von den unter den Nummern (1) und (3) erwähnten Senatoren bestimmt, (7) 4 Senatoren werden von den unter den Nummern (2) und (4) erwähnten Senatoren bestimmt.

ministern und Ministerpräsidenten der Länder. Anders als bei informellen Kooperationsbemühungen in Belgien und Österreich geht es hier aber in erster Linie um die Selbstkoordination der Länder und nicht um Bundesangelegenheiten.

Der Wahlmodus für Zweite Kammern ist insbesondere zum Zeitpunkt der Einführung der Direktwahl für Zweite Kammern Diskussionsgegenstand. Heute gibt es diese Debatte deshalb vor allem in Großbritannien. Aber auch bei Reformen nationaler Wahlsysteme steht der Wahlmodus der Zweiten Kammer in parlamentarischen Regierungssystemen zur Diskussion. Hauptsächlich gilt es, mit Hilfe der Unterschiede in den Wahlsystemen der Ersten und der Zweiten Kammer zu vermeiden, dass die beiden Kammern in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung identisch sind. Eine solche Verdoppelung von Repräsentation wird noch wahrscheinlicher, wenn – wie dies in der Regel der Fall ist – Erste und Zweite Kammer zeitnah gewählt werden. Italien beispielsweise hat bei seiner Wahlsystemreform von 1993 den Grundsatz der Varianz der Wahlsysteme der Ersten und Zweiten Kammer befolgt.¹²

Unterschiedliche Wahlsysteme können allerdings auch unterschiedliche Mehrheiten in beiden Kammern eines Parlamentes bewirken, weshalb in der Regel Mechanismen der Konfliktschlichtung zwischen beiden Kammern vorgesehen sind. Notwendig sind diese vor allem, wenn die Zweite Kammer über ein absolutes Veto verfügt. Offene Problemfälle, weil es an ausgefeilter Schlichtungstechnik mangelt, sind in Europa die Niederlande und Italien und mit Einschränkungen die Schweiz. In den Niederlanden und der Schweiz haben bisher parlamentarische und politisch-kulturelle Konventionen und in Italien die gleichgerichteten parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern eine Verfassungskrise vermieden. Dass diese als Konsequenz von aus unterschiedlichen Wahlsystemen hervorgegangenen unterschiedlichen Mehrheiten in den beiden Kammern eines Parlaments nicht ausgeschlossen werden kann, zeigt die australische Verfassungskrise von 1975.¹³

Ohne weiteres wäre im Kontext des Deutschen Bundesrates aus der Vielzahl europäischer und außereuropäischer Erfahrungen mit Zweiten Kammern unmittelbar (sofern die Hürde einer

Grundgesetzänderung genommen werden kann) nur eine Änderungen der Mehrheitsregel und die Einführung des freien Mandats nach internationalem Vorbild umsetzbar.

Die Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ forderte im Jahre 2000 für Abstimmungen im Bundesrat die relative Mehrheit, um die Handlungsfähigkeit des Bundesrates zu verbessern. Als weiteren Grund nannte sie „die parteipolitischen Zwänge. Zwar wird im Bundesrat nicht nur nach parteipolitischen Erwägungen abgestimmt. Droht abweichendes Stimmverhalten eines Landes der Partei jedoch zu schaden, ist für eine Nein-Stimme bei Zustimmungsgesetzen bisher ein gewichtiger landespolitischer Grund nötig. Würden Stimmenthaltungen als echte Enthaltungen und nicht faktisch als Nein-Stimmen gewertet, könnten die Entscheidungsebenen deutlicher getrennt werden. Damit könnte ein Ministerpräsident im Bundesrat durch Enthaltung seine Distanz ausdrücken, damit aber in einer knappen Entscheidungssituation das Gesetz doch passieren lassen. Dies entspricht dem Ziel, eine klarere Zuordnung von Verantwortung zu erreichen. Auch die Forderung nach echten Enthaltungen bedeutet jedoch die Einführung einer relativen Mehrheit“¹⁴.

Dies greift die Orientierung von Bundesratsreformen am Vorbild Zweiter Kammern anderer Länder auf. Allerdings lässt sich empirisch¹⁵ der Optimismus, dass die Einführung der relativen Mehrheit die Blockademöglichkeiten im Bundesrat abbauen und die Handlungsfähigkeit von Regierungen stärken würde, nicht untermauern. Von 1949 bis 1999 gab es in der deutschen bzw. westdeutschen Politik 34 Jahre, in denen die Regierungskoalition im Bund keine absolute Mehrheit im Bundesrat hatte. Bei einer angenommenen, politisch vor allem in den Anfangsjahren der Bundesrepublik nicht immer wahrscheinlichen Enthaltung derjenigen Länderkoalitionsregierungen, bei denen mindestens ein Partner im Bund in der Opposition bzw. an der Regierung war (Kategorie: Andere), wären durch Abstimmungen mit relativer Mehrheit nur in zehn der 33 Jahre (sieben davon zwischen 1949 und 1956!) für die Regierung zusätzlich Mehrheiten im Bundesrat möglich geworden.

Die Einführung des freien Mandats wäre sicherlich die logische Konsequenz einer Parlamentarisierung des Bundesrates – auch wenn damit nicht

12 Ein älteres Beispiel ist das australische Parlament. Das House of Representatives wird durch ein Mehrheitswahlssystem (Alternative Vote) gewählt, der Senat durch ein Verhältniswahlssystem (Single Transferable Vote).

13 Vgl. auch Helen Nelson, Verfassungsanomalien in föderalen Mehrheitsdemokratien: Der australische Fall, in: André Kaiser (Hrsg.), Regieren in Westminster-Demokratien, Baden-Baden 2000, S. 121–142.

14 Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“, Entflechtung 2005, Gütersloh 2000, S. 31. (Kommissionsmitglieder waren Hans-Wolfgang Arndt, Ernst Benda, Klaus von Dohnanyi, Hans-Peter Schneider, Rita Stüssmuth und Werner Weidenfeld.)

15 Vgl. Roland Sturm, Vorbilder für eine Bundesratsreform? Lehren aus der Verfassungspraxis Zweiter Kammern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 33 (2002), S. 176.

Tabelle: Merkmale ausgewählter Zweiter Kammern in Europa

LAND	Repräsentationsprinzip	Wahlmodus	Konfliktschlichtung	Stimmabgabe	Mehrheitsregel
Irland	Ständevertretung	indirekt	Erste Kammer überstimmt Zweite	freies Mandat	relative Mehrheit
Schweiz	Senatsprinzip	direkt	Navetteverfahren ¹ und Ad-hoc-Vermittlungsausschuss	freies Mandat	relative Mehrheit
Vereinigtes Königreich	meritokratisch und Reste der Ständevertretung	Ernennung	Erste Kammer überstimmt Zweite	freies Mandat	relative Mehrheit
Österreich	Bundesratsprinzip	indirekt	Erste Kammer überstimmt Zweite	freies Mandat	relative Mehrheit, aber Anwesenheit eines Drittels der Mitglieder der Zweiten Kammer erforderlich
Niederlande	Bundesratsprinzip	indirekt	nur informell durch politische Konventionen	freies Mandat	relative Mehrheit
Frankreich	Bundesratsprinzip	indirekt	Navetteverfahren und von Regierung eingesetzter Vermittlungsausschuss. Erste Kammer überstimmt Zweite	freies Mandat	relative Mehrheit
Spanien	Bundesratsprinzip	Mischsystem	Erste Kammer überstimmt Zweite wird 3/5-Mehrheit nicht erreicht: Vermittlungsausschuss. Für Annahme des Vermittlungsergebnisses genügt 2/3-Mehrheit in Erster und absolute Mehrheit in Zweiter Kammer	freies Mandat	relative Mehrheit
Belgien	Bundesratsprinzip	Mischsystem	Erste Kammer überstimmt Zweite kein Vermittlungsausschuss, aber paritätisch aus beiden Kammern besetzter Ausschuss, der über Konflikte der Zuordnung von Politikfeldern entscheidet. Bei Nichteinigung der beiden Hälften des Ausschusses Entscheidung im Ausschuss mit 2/3-Mehrheit	freies Mandat	absolute Mehrheit
Italien	Bundesratsprinzip	direkt und Ernennung	Navetteverfahren, aber kein Konfliktschlichtungsverfahren	freies Mandat	relative Mehrheit

1 Wie ein Weberschiffchen auf dem Webstuhl hin- und hergleitet wird, schiebt man im Navetteverfahren ein Gesetz zwischen Erster und Zweiter Kammer so lange hin und her, bis die beiden Kammern zu einem einvernehmlichen Ergebnis gekommen sind. Das Navetteverfahren sollte allerdings entweder mit einer Zeitbegrenzung versehen werden oder es müsste ergänzt werden um weitere Verfahren, die bei erfolglosen Navettebemühungen greifen. Ansonsten wäre die Gefahr einer Politikblockade gegeben.

unbedingt verbunden sein muss, dass sich die Angehörigen der gleichen Partei zu Fraktionen wie im Bundestag zusammenfinden. Ganz so absurd, wie er auf den ersten Blick im deutschen Kontext erscheinen mag, ist dieser Gedanke übrigens nicht. Könnte man nicht die getrennten Koordinierungstreffen der A- und der B-Länder vor Bundesratssitzungen im internationalen Vergleich als funktionale Äquivalente von Fraktions-sitzungen betrachten?

Die Einführung des freien Mandats könnte ebenso wie der Vorschlag, zur relativen Mehrheit bei Bundesratsentscheidungen überzugehen, den unbefriedigenden Zustand überwinden helfen, dass Länderstimmen wegen Koalitionsvereinbarungen bei uneinheitlichen Positionen in den Länderregierungen automatisch zu Nein-Stimmen werden. Wenn die Analyse der wichtigen Streitfälle im Bundesrat ergibt, dass Parteipolitik den Entscheidungsprozess im Bundesrat dominiert, ist nicht einzusehen, warum Parteipolitik durch das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe – das ja nicht parteipolitisch gerechtfertigt ist, sondern sich aus dem Gedanken des einheitlichen Landesinteresses speist – durch Regelsetzung künstlich beiseite geschoben werden muss. Die Berücksichtigung der Koalitionsstimmen in den Ländern würde Regierungsmehrheiten erleichtern, vor allem aber die vorhandene parteipolitische Gewichtsverteilung realistischer widergeben. In der Schweiz wurde die aus deutscher Sicht „umgekehrte“ Reform im Zuge der Vorbereitung der neuen Schweizer Verfassung von 1999 diskutiert, nämlich die Bindung der Ständeräte an die Instruktionen ihrer Kantone. Dieser Vorschlag wurde aber zugunsten der Beibehaltung des freien Mandats rasch fallen gelassen.¹⁶

3. Vorschläge zur Binnenreform

Neben eine grundsätzliche Neukontextualisierung von Zweiten Kammern, also ihre radikale Umformung zur Regionalvertretung ohne Parteienkonkurrenz, oder das Anerkennen einer zweiten von der Parteienkonkurrenz geprägten politischen Arena tritt als dritte Option die Reform der Binnenstruktur von Zweiten Kammern. Letztere geschah und geschieht wie auch die Kantonalisierung oder die Parlamentarisierung Zweiter Kammern grundsätzlich nicht aus dem Gedanken heraus, die Arbeit Zweiter Kammern an sich zu optimieren. Hintergrund jeglicher Reformvorstellungen sind die aktuell mehrheitsfähigen Leitbilder von Demokratie und Staatsorganisation.

16 Vgl. Gisela Riescher, Der Schweizer Ständerat, in: Dies./Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hrsg.), *Zweite Kammern*, München – Wien 2000, S. 57.

Im internationalen Vergleich betreffen die Vorschläge zur Binnenreform vor allem nichtgewählte Kammern, wie das britische Oberhaus oder den kanadischen Senat. Sie werden als Relikt vordeмократischer Zeiten kritisiert und als parteipolitisches Machtinstrument der Regierung, durch das diese direkt oder indirekt das Ernennungsrecht kontrolliere. Die ständestaatliche Repräsentation des irischen Senats, die in der Zwischenkriegszeit als von der katholischen Soziallehre angeregter dritter Weg zwischen faschistischer Gleichschaltung und Konkurrenzdemokratie Plausibilität hatte, wurde schon wegen des statischen Gesellschaftsbildes kritisiert. Der große Reformentwurf blieb, wohl auch mangels der Alternative territorialer Repräsentation, aus. Die Abschaffung des gesellschaftliche Gruppen repräsentierenden bayerischen Senats als Folge eines Volksentscheids im Jahre 1998, obwohl der Landtag eine Senatsreform angeboten hatte und diese bei dem Volksentscheid auch zur Wahl stand, zeigt die Gefahr verspäteter Reformen von Zweiten Kammern. Diese Gefahr besteht spätestens dann, wenn deren Repräsentationsleistung nicht mehr unmittelbar einsichtig und den Bürgern präsent ist.

Wo Zweite Kammern durch das Modell der Repräsentation von Territorien legitimiert werden, hat durchweg der parteipolitische Wettbewerb die politische Willensbildung überformt. Dies wird in einigen Demokratien durchaus als Problem gesehen, wie beispielsweise in Österreich, Spanien oder der Schweiz, aber auch in den USA, und es werden Wege gesucht, den jeweiligen Länderregierungen in der Bundespolitik Gehör zu verschaffen. So ausgeprägt wie in Deutschland ist allerdings die Kritik an der Parteipolitik in der Zweiten Kammer nirgends. Theodor Eschenburg bemerkte beispielsweise: „Das Schwierige ist, dass das Parteienprinzip das Länderprinzip zwar nicht vernichtet, aber das Übergewicht gewonnen hat.“ Er fuhr jedoch dann mit Bezug auf die parteipolitischen Absprachen etwas ratlos fort: „Ich weiß aber nicht, wie man dieser Gefahr begegnen kann.“¹⁷

Die Strukturbruchthese Gerhard Lehmbrechts,¹⁸ die auf der angenommenen Inkompatibilität von Parteienwettbewerb und Wahrung von Länderinteressen beruht, hat deshalb immer wieder zu Überlegungen

17 Theodor Eschenburg, *Letzten Endes meine ich doch. Erinnerungen 1933–1999*, Berlin 2000, S. 254.

18 Vgl. Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Opladen – Wiesbaden 1998², S. 82; vgl. auch Roland Sturm, *Party Competition and the Federal System: The Lehbruch Hypothesis Revisited*, in: Charlie Jeffery (Hrsg.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, London 1999, S. 197–216; Ursula Münch, *Der Bundesrat im Kontext neuer Regierungsprogramme*, in: Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswieck (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*, Opladen 2001, S. 133–166.

geführt, die Logik des Parteienwettbewerbs durch eine Reform der Zweiten Kammer quasi zu überlisten. Die erste Schwierigkeit für Binnenreformen des Bundesrates besteht darin, dass die Parteipolitik über das Ende der Parteipolitik in der Kammer entscheiden soll. „Die Nutznießer des Systems“, so Dieter Grimm, „müssten also der Beschneidung ihres eigenen Einflusses zustimmen.“¹⁹ Woraus sich die zweite Schwierigkeit ergibt, dass Reformen substantiell und nicht symbolisch sein müssen.

Die Substanz solcher Reformen kann nur im Gesamtzusammenhang einer Föderalismusreform gesichert werden, welche die Entscheidungen des Bundesrates weitgehend aus der parteipolitischen Auseinandersetzung auf Bundesebene heraushebt. Der Weg dahin ist die Entflechtung der Aufgaben des Bundes und der Länder. Eine klare Aufgabentrennung würde den Bundesrat entlasten, insbesondere wenn der materielle Teil der Gesetze von den die Verwaltung betreffenden Vorschriften immer getrennt bliebe. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze und damit die Möglichkeit der parteipolitischen Blockade der Bundesgesetzgebung im Bundesrat würde sich drastisch verringern. Die Bundesregierung könnte effizienter und schneller handeln. Für den Wähler wären die politischen Verantwortlichkeiten klarer erkennbar, da nun der Zwang zur informellen großen Koalition entfiel, den eine Oppositionsmehrheit dort in vielen entscheidenden Fragen notwendig macht.²⁰

Dass solche Entflechtungsmodelle möglich sind und zunehmende Aufgabenverflechtung keine alternativlose Entwicklung moderner Föderalisten ist, falls die dominierende politische Kräftekonstellation dies wünscht, zeigen vor allem die Entwicklung des kanadischen Föderalismus²¹ und in Europa beispielsweise die belgischen oder spanischen Aufgabenreformen. Will man den großen verfassungspolitischen Bruch vermeiden, bietet sich als Entflechtungsstrategie auch ein schrittweises Vorgehen an. Margaret Thatcher hat 1982 beispielsweise mit einem System der „rolling devolution“ versucht, im Konsens Rechte von der britischen Zentralregierung auf eine parlamentarische Versammlung in Nordirland zu übertragen.²²

19 Dieter Grimm, Blockade kann nötig sein, in: Die Zeit vom 10. 10. 1997.

20 Vgl. Roland Sturm, Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 95 f.

21 Vgl. zur Entwicklung in Nordamerika: Rainer-Olaf Schultze/Roland Sturm (Hrsg.), The Politics of Constitutional Reform in North America. Coping with New Challenges, Opladen 2000.

22 Vgl. Cornelius OLeary/Sydney Elliott/R. A. Wilford, The Northern Ireland Assembly, 1982–1986. A Constitutional Experiment, London–New York 1988.

Eine Variante dieser prozeduralen Entflechtung wurde jüngst von dem Frankfurter Juristen Joachim Wieland auch als Reformweg für den Bundesrat vorgeschlagen.²³ Nach diesem Vorschlag würde es bei einer Zustimmungsverweigerung der Länder im Bundesrat möglich werden, dass diese im Bezug auf die betreffende Entscheidung eigene Wege gehen, sofern sie als Gegenleistung in diesem Falle auf ihr Zustimmungsrecht verzichten. Die Bundesgesetzgebung käme zustande, und jedes Land könnte für sich entscheiden, ob es Alternativen bevorzugt oder der bundesgesetzlichen Regelung folgen möchte.

Das fallweise *Opting out* der Länder führt über die Zeit zu einem Entflechtungszustand, der die Qualität des deutschen Föderalismus verändert. Eine andere *Opting out*-Alternative wäre die eigenständige Landesgesetzgebung in Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung und eventuell auch der Rahmengesetzgebung, solange der Bund nicht widerspricht,²⁴ eine weitere Möglichkeit wäre die „Vorranggesetzgebung“, die es den Ländern ermöglicht, bundespolitische Regelungen durch Landesrecht zu ersetzen oder zu ergänzen.²⁵ Die Ergebnisse solcher Föderalismusreformen wären die Voraussetzung für eine neue Rolle des Bundesrates. Die Institution würde verändert, nicht weil sie sich selbst reformiert, sondern weil ihre Handlungsparameter durch eine neue staatsrechtliche Umwelt geprägt werden.

Der internationale Vergleich Zweiter Kammern kann nur begrenzt Hinweise für eine Reform des Bundesrates liefern. Reformen unterhalb der Schwelle der Grundgesetzänderung legt keines der Beispiele nahe. Damit ist das Problem zu lösen, dass diejenigen, die Reformen anstoßen sollen, wahrscheinlich die gleichen sein werden, die in ihrer großen Mehrheit von diesen Veränderungen betroffen sind. Eine Entscheidung in eigener Sache ohne die Garantie eines zumindest teilweisen Zugewinns fällt schwer. Die Argumentation der deutschen Reformer quasi gegen den Strom der allfälligen Realität von Parteiendemokratien erfordert Grundsatzentscheidungen für das eine oder andere Föderalismusmodell. Fraglich ist, ob ein weiteres Nachgeben auf dem Weg zur Parlamentarisierung des Bundesrates, welche die internationale Erfahrung mit Zweiten Kammern als „Modelltrend“ nahe legt, vermieden werden kann.

23 Vgl. Joachim Wieland, Prozedurale Entflechtung im Bundesratsverfahren, 2003, unveröffentlichtes Gutachten.

24 Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für Föderalismusreform?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31 (2000), S. 696 f.

25 Vgl. Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken!, Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente vom 31. März 2003, Lübeck.

Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat

Der Föderalismus gilt in Deutschland allgemein als Reformbremse. Das hohe Maß an Politikverflechtung und die dadurch verursachten Verhandlungszwänge zwischen Bund und Ländern erzeugen nach allgemeiner Auffassung eine Politik, die Institutionen, Programme und Leistungen bestenfalls schrittweise verändert. Dafür, dass diese verflochtenen Strukturen des Bundesstaats nicht „entflochten“ werden, werden unter anderem die Parteien verantwortlich gemacht. Einerseits wird argumentiert, den Partieliten sei am Bestand des kooperativen Föderalismus und seiner institutionalisierten Politikverflechtung gelegen, weil sie sich so der Verantwortung gegenüber der Wählerschaft entziehen und nach der Art eines Kartells ihre Macht gegenüber gesellschaftlichen Interessengruppen und Bürgerinnen und Bürgern erhalten oder vergrößern könnten.¹ Andererseits wird behauptet, die Konfrontation zwischen konkurrierenden Parteien fördere angesichts der Einigungszwänge im Bundesstaat „die Wahl suboptimaler Konfrontationsstrategien, mit denen sich insbesondere Strukturreformen mit hohem Konsensbedarf nicht durchsetzen lassen“².

Diese Argumente sind auf den ersten Blick einleuchtend. Richtig ist, dass die Parteien bzw. die Strukturen des Parteiensystems sowohl für die Funktionsweise als auch für die Reformfähigkeit des Bundesstaats entscheidend sind.³ Eine genauere Analyse der politischen Realität in der Bundesrepublik zeigt aber, dass die Bedeutung und die faktische Wirkung der Parteipolitik und des Parteiensystems im Föderalismus nicht so eindeutig sind, wie es in der genannten These unterstellt wird. Das Bild einer verselbständigten politischen Klasse bzw. der Kartellierung von Parteien bedarf gerade für den Bundesstaat der Korrektur, vor allem angesichts des Wandels, den die Parteien im Laufe der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik Deutschland durchgemacht haben und dem

sie weiterhin unterliegen. Dieser Wandel hat auch eine kritische Auseinandersetzung mit der These vom Parteienwettbewerb ausgelöst, ohne dass dabei allerdings Hoffnungen auf eine Bundesstaatsreform geweckt werden konnten.⁴

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Behauptung, Parteien würden Veränderungen des Bundesstaats blockieren, in der Regel auf der Vorstellung beruht, der kooperative Bundesstaat müsste in das Gegenmodell eines dezentralisierten, entflochtenen Wettbewerbsföderalismus transformiert werden.⁵ Ich will dieses Modell an dieser Stelle nicht eingehend kritisieren, allerdings darauf hinweisen, dass Reformbedarf niemals objektiv existiert und sich die Ziele der Reformpolitik aus dem demokratischen Prozess ergeben müssen. Unbestreitbar besteht Bedarf für Reformen, wenn das demokratische System nicht mehr funktioniert, d. h., wenn Entscheidungsprozesse zunehmend blockiert werden. Die Richtung von Reformen muss aber dann gleichwohl in pluralistischen Prozessen der Meinungsbildung und im Wettbewerb zwischen den im Parlament vertretenen Parteien entwickelt werden. Besonders problematisch ist demnach ein Zustand, in dem Reformforderungen artikuliert, Reformen aber nicht umgesetzt werden.

Um die Frage zu beantworten, ob Parteien Föderalismusreformen blockieren oder nicht, will ich zunächst die durchaus ambivalenten Funktionen der Parteien für die Funktionsweise des kooperativen Bundesstaats erläutern. Hiervon ausgehend

1 Vgl. Hans-Herbert von Arnim, *Vom schönen Schein der Demokratie*, München 2000, S. 145–149.

2 Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Wiesbaden 2000³, S. 178.

3 Vgl. Edgar Grande, *Parteiensystem und Föderalismus*, in: Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Föderalismus (PVS-Sonderheft 32)*, Wiesbaden 2002, S. 179–212; G. Lehbruch, ebd.; William Riker, *Federalism. Origins, Operation, Significance*, Boston–Toronto 1964.

4 Vgl. Wolfgang Renzsch, *Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland*, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Wiesbaden 2000, S. 53–78; Roland Sturm, *Party Competition and the Federal System: The Lehbruch Hypothesis Revisited*, in: Charlie Jeffery (Hrsg.), *Recasting German Federalism*, London–New York 1999, S. 197–216.

5 Vgl. Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), *Wider die Erstarrung in unserem Staat. Für eine Erneuerung des Föderalismus*, Königswinter 1998; Otto Graf Lambsdorff, *Plädoyer für einen echten Föderalismus*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 1.9.1997, S. 10; Adrian Ottnad/Edith Linnartz, *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurt/M.–New York 1997. Zusammenfassend: Heribert Schatz/Robert Chr. van Ooyen/Sascha Werthes, *Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs*, Baden-Baden 2000.

werde ich dann die Regionalisierung im Parteiensystem und deren Konsequenzen für die Politik im Bundesstaat darstellen. Dabei will ich zeigen, dass in der Bundesrepublik gegenwärtig in der Tat der problematische Fall eines hohen Reformbedarfs bei geringer Reformfähigkeit vorliegt. Deswegen verspricht nur eine „situationsangemessene“ Reformpolitik Aussicht auf Erfolg, welche die aktuellen Veränderungen im Parteiensystem durch differenzierte Dezentralisierung nutzt und einen fairen Politikwettbewerb der Länder unterstützt. Ein Systemwandel in Richtung eines entflochtenen Bundesstaats und eines reinen Wettbewerbsföderalismus ist dagegen zum Scheitern verurteilt.

I. Funktionen der Parteien im kooperativen Bundesstaat

Parteien stellen intermediäre Organisationen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Institutionen der repräsentativen Demokratie dar. Sie artikulieren Probleme, die von staatlichen Institutionen bearbeitet werden sollen, und beeinflussen damit entscheidend die Agenda der Politik, sie bieten der Wählerschaft Personen und Programme zur Auswahl, sie stellen über das Handeln von Parlamenten und Regierungen Öffentlichkeit her und sie kontrollieren die von ihnen rekrutierten Volksvertreter. Die ersten drei Funktionen erfüllen sie in der Konkurrenz mit anderen Parteien, während die Kontrollfunktion innerhalb der Partei ausgeübt wird.

Im kooperativen Bundesstaat sind diese Funktionen der Parteien innerhalb der parlamentarischen Systeme des Bundes und der Länder relevant.⁶ Darüber hinaus beeinflussen die Parteien die Beziehungen zwischen Bund und Ländern, und zwar sowohl durch ihre internen Strukturen und Prozesse als auch durch die Verhältnisse zwischen den Parteien. Im Hinblick auf die Effektivität und demokratische Legitimation erweisen sich ihre Leistungen dabei als ambivalent.

Zum einen tragen sie dazu bei, dass das Handeln der von den Landesregierungen delegierten Mitglieder des Bundesrats sowie der in bundesstaatlichen Verhandlungssystemen agierenden Regierungsvertreter als demokratisch legitimiert gelten kann. Zwar sind diese Akteure nicht an Weisungen ihres Parlaments und schon gar nicht ihrer Partei gebunden, sie sind aber nach den Regeln des par-

lamentarischen Systems gegenüber der Volksvertretung verantwortlich. Nun kann man von den Mehrheitsfraktionen keine öffentliche Kritik an ihrer Regierung erwarten, zumal ihre eigene Macht vom Erhalt der Regierung abhängt. Innerhalb des Landesparlaments ist es die Opposition, welche Verantwortlichkeit einfordert, allerdings ohne die Macht, ihre Kritik durch Sanktionsdrohungen zu untermauern. Die effektive demokratische Kontrolle von Akteuren in föderativen Verhandlungssystemen findet daher informell statt, und für sie sorgen nicht zuletzt die Parteien.⁷ Innerhalb der Regierungsparteien ist offene Kritik von Regierungsmitgliedern zwar nicht die Regel, aber wahrscheinlicher als innerhalb des Parlaments. Hier geht es nicht um die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner oder den Bestand der Regierung, sondern um die Kontrolle der eigenen Vertreter. Und obgleich Parteitage-delegierte am Erhalt der Regierungsmacht interessiert sind, können sie sich durch Kritik an Regierungsmitgliedern innerhalb der Parteien profilieren. Dieser innerparteiliche Mechanismus sorgt dafür, dass sich die Landesregierungen weder in ihrer Politik insgesamt noch in ihrem Verhalten im Bundesrat von dem Willen ihrer durch die Partei repräsentierten Wählerschaft zu weit entfernen. Darüber hinaus bewirkt die Zugehörigkeit der Bundesratsmitglieder zu einer Partei, dass ihr Abstimmungsverhalten für die Wähler transparent wird, denn die entsprechenden Mehrheitsverhältnisse und Abstimmungsergebnisse nach Parteigruppen werden zumindest bei wichtigen Entscheidungen bekannt.

Zum zweiten bieten Parteien eine Arena, in der Konflikte zwischen Bund und Ländern im Vorfeld der offiziellen Verfahren ausgetragen werden können. Diese Leistung erfüllen sie, da in der Bundesrepublik ein für einen Bundesstaat eigentümliches, die Ebenen übergreifendes Parteiensystem existiert. In Deutschland wurde bei der Ausformung des Parteiensystems zur Zeit der Industrialisierung der Klassenkonflikt durch Konfessionskonflikte und ungelöste territoriale Konflikte überlagert.⁸ Mit der Konsolidierung der Demokratie gelang es den Parteien, diese Konfliktdimensionen innerhalb ihrer Organisation zu verarbeiten. Abgesehen von der bayerischen CSU wurden dabei Regionalparteien bedeutungslos, weil die „Volksparteien“ sich an die föderativen Strukturen des Staates anpassten. Die

7 Vgl. Richard Stöss, *Parteienstaat oder Parteiendemokratie*, in: Oskar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/ Richard Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn 2001², S. 33.

8 Vgl. Stein Rokkan, *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, hrsg. von Peter Flora/Stein Kuhnle/Derek Unwin, Oxford 1999, S. 323–324.

Parteien unterscheiden sich nach ihrer Stellung in gesellschaftlichen Konflikten bzw. nach ihrer Bindung an spezifische sozialstrukturelle Milieus, nicht aber (wie etwa die Parteien in der Schweiz) nach Regionen oder Ebenen des Staates. Sie bildeten territorial integrierte Organisationen, die zwar intern entsprechend dem Staatsaufbau untergliedert sind, aber für die Bundes- und Landesebene eine einheitliche Programmatik vertreten. Parteikarrieren überschreiten nicht selten die Ebenen des Bundesstaats,⁹ was die föderative Integration der Parteien verstärkt hat. Wenn nun Konflikte zwischen Bund und Ländern auftreten, so treffen die relevanten Akteure innerhalb ihrer Partei aufeinander und können hier Konfliktlösungen vorab klären. Die gemeinsamen ideologischen Orientierungen und das Interesse an der Geschlossenheit der Partei erleichtern dabei eine Einigung.¹⁰

Diese positiven Funktionen der Parteien für die Legitimation des Bundesrats und für die Effektivität der Gesetzgebung und der Bund-Länder-Kooperation haben allerdings auch negative Folgen, die aus der Konkurrenz zwischen Parteien resultieren. Während Abgeordnete von Parlamenten in Bezug auf Bund-Länder-Verhandlungen die spezifischen Belange ihrer Gebietskörperschaft im Auge haben müssten, vertreten sie als Parteimitglieder primär Interessen und Ideologien ihrer Partei, und dies in Konkurrenz mit anderen Parteien. Auch in den parteiinternen Verhandlungen über Bund-Länder-Konflikte dominiert letztlich das Ziel, eine Lösung zu finden, die auf der „Parteilinie“ liegt. Dementsprechend werden Bundesratsmitglieder und Repräsentanten des Bundes veranlasst, sich an Parteiinteressen zu orientieren. Das führt dazu, dass diese sich gegenüber den Vertretern anderer Parteien kompetitiv verhalten, d. h. versuchen, ihre eigene Position von der Politik anderer Parteien abzugrenzen. Denn nur durch diese Unterscheidung können Parteien hoffen, Wähler für ihre Politik zu mobilisieren. Wenn nun in Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse herrschen, bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen also die großen Parteien sich einigen müssen, um ein Gesetz zu verabschieden, so stören diese kompetitiven Orientierungen die Verhandlungen und erschweren die Kompromissfindung.¹¹ Dadurch entsteht die viel diskutierte Gefahr von Gesetzgebungsblokkaden, die meistens nur durch eine Einigung auf dem – im Vergleich zu

Blockaden kaum weniger problematischen – „kleinsten gemeinsamen Nenner“ und durch Rückgriff auf nicht öffentliche Verhandlungen in informellen Gremien oder im Vermittlungsausschuss vermieden werden können. Die Kontrolle und Konfliktregelung, welche die Parteien leisten, werden damit konterkariert durch die Intransparenz der Verhandlungsverfahren.

Die Überformung des Föderalismus durch eine kompetitive Parteipolitik verhinderte in der Vergangenheit auch eine autonome Landespolitik und den Politikwettbewerb zwischen den Ländern, der grundsätzlich in wichtigen Politikfeldern möglich ist. Ansätze dieses Wettbewerbs zeigen sich etwa in den Bereichen der Verwaltungspolitik, der Regionalpolitik und der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Institutionell möglich, aber nicht hinreichend praktiziert wird er in den Bereichen der Schul- und Hochschulpolitik, der inneren Sicherheit, der raumbezogenen Umweltpolitik, der Verkehrspolitik und der Energiepolitik. Die zuerst genannten Politikfelder werden in der Öffentlichkeit wenig beachtet und spielen daher für Auseinandersetzungen zwischen Parteien keine besondere Rolle. Blockiert ist der Länderwettbewerb in der zweiten Gruppe von Aufgabenfeldern, die durch starke Konfrontationen zwischen Parteiideologien geprägt sind. Hier wird auf Landesebene der Parteienwettbewerb mit Bezug auf bundeseinheitliche Programme ausgetragen, statt dass die Länder untereinander um eigenständige Lösungen konkurrieren.

Im Hinblick auf die Reformpolitik im Bundesstaat ergeben sich aus diesen Funktionen der Parteien folgende Konsequenzen: Die Parteien haben sich in Deutschland an die Strukturen des unitarischen Föderalismus angepasst. Grundlegende Verfassungsänderungen, die zu einer Neuverteilung der Macht zwischen Bund und Ländern führen, sind daher nicht ihr vorrangiges Ziel, weil mit ihnen kaum Wählerstimmen mobilisiert, dagegen die internen Konfliktregelungsverfahren überlastet werden können. Und wenn Reformen des Föderalismus auf der Tagesordnung stehen, so werden Bund-Länder-Konflikte parteipolitisch überformt. Damit werden zwar Koalitionen zwischen Akteuren des Bundes und der Länder möglich, dies allerdings nur, wenn Reformziele in inkrementelle Veränderungen überführt werden. Die Geschichte der Verfassungsreformen bietet zahlreiche Beispiele dafür, wie in den bundesstaatlichen Entscheidungsprozessen ambitionierte Reformen in bescheidenen Veränderungen endeten.¹²

9 Vgl. Klaus Stolz, *Moving up, moving down: Political careers across territorial levels*, in: *European Journal of Political Research*, 42 (2003), S. 223–248.

10 Vgl. Gerhard Lehbruch, *Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany*, in: *Publius. The Journal of Federalism*, 19 (Winter 1989), S. 221–235; W. Rensch (Anm. 4).

11 Vgl. G. Lehbruch (Anm. 2).

12 Vgl. Arthur Benz, *Verfassungspolitik im kooperativen Bundesstaat*, in: Karl-Heinz Bentele/Bernd Reissert/Roland Schettkat (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*, Frankfurt/M. – New York 1995, S. 147–164.

Aber die Ursachen dafür liegen nicht in dem Machtstreben einer politischen Klasse, das durch die Gewaltenteilung und durch innerparteiliche Kontrollen begrenzt wird. Verantwortlich sind vielmehr die Mechanismen, die dafür sorgen, dass trotz einer engen institutionellen Kopplung von parlamentarischem Parteienwettbewerb und Bund-Länder-Verhandlungen der kooperative Bundesstaat pragmatisch funktioniert.¹³ Würde man die Rolle der Parteien schwächen, so leistete man einer weiteren Verselbständigung der Exekutive Vorschub, die Kritiker des kooperativen Bundesstaats ohnehin beklagen. Insofern scheint es konsequent zu sein, Demokratie durch Entflechtung verbessern zu wollen. Aber gerade diese Politik erweist sich in den Strukturen des deutschen Bundesstaats als schwer durchsetzbar, eine Tatsache, die Fritz W. Scharpf trefflich mit dem Begriff der „Politikverflechtungsfalle“ beschrieb.¹⁴

II. Wandel im Parteiensystem

Bevor man angesichts dieser Analyse die Hoffnungen auf Reformen des Bundesstaats aufgibt, sollte man untersuchen, welchen Veränderungen das Zusammenspiel zwischen Parteiendemokratie und Föderalismus unterliegt. Seit der deutschen Einheit wurden zwar alle günstigen Gelegenheiten für Reformen vergeben, aber es gibt Anzeichen für eine Veränderung des Parteiensystems und damit der politischen Strukturen im Bundesstaat. Wir beobachten eine Regionalisierung der Politik, die eine Aufwertung der Landesebene herbeigeführt hat.

Angesichts der Beständigkeit der politischen Institutionen schlägt sich die Regionalisierung zunächst im Parteiensystem nieder, das auf verändertes Wahlverhalten und neue Konfliktstrukturen reagiert. Folgende Aspekte der Entwicklung sind dabei bemerkenswert:

- Zum einen stellen wir eine Regionalisierung innerhalb der Parteien fest, weil die Vertreter der Landesebene gegenüber den Bundespolitikern zunehmend divergierende Interessen artikulieren.¹⁵ Ursächlich dafür sind die wirtschaft-

lichen und sozialen Unterschiede zwischen den Ländern, die in vielen Politikbereichen Verteilungsfragen in den Vordergrund treten lassen. Parteiinterne Konflikte zwischen Bundes- und Landesorganisationen waren in den beiden großen Parteien schon in den achtziger Jahren auszumachen, in der föderativ geprägten CDU zunächst stärker als in der SPD, in der dann in der Oppositionszeit die Landesebene an Gewicht gewann. Die gesunkenen Zahlen von Ebenen überschreitenden Parteikarrieren sind ein weiteres Indiz für die Eigenständigkeit der Landesebene.¹⁶ Parteien werden daher als „lose gekoppelte Anarchie“ beschrieben.¹⁷ Die deutsche Einheit hat diese Prozesse nachhaltig verstärkt.

- Zum zweiten weichen die Parteiensysteme in den Ländern von der etablierten Konstellation im Bund inzwischen deutlich ab.¹⁸ In Ostdeutschland stabilisierte sich die PDS neben der SPD und der CDU, während es die Bündnisgrünen und die Liberalen hier schwer haben, Landtagssitze zu erlangen oder gar an der Regierung beteiligt zu werden. In den westdeutschen Ländern konkurrieren die Grünen mit der FDP um die Rolle der dritten Partei, und in einzelnen Ländern konnten sich auch Protestparteien durchsetzen, die PDS aber nicht.
- Drittens wirkt sich auf der Ebene der Länder die Fluktuation der Wählerschaft stärker aus als im Bund mit der Folge, dass die Zahl verschiedener Regierungskoalitionen ebenso zunimmt wie die Wahrscheinlichkeit von Regierungswechseln. Damit hängt zusammen, dass die Zahl der nicht eindeutig dem Regierungs- oder dem Oppositionslager zurechenbaren Regierungskoalitionen in den Ländern im Vergleich zu den achtziger Jahren zugenommen hat.¹⁹
- Schließlich verstärkt sich die Auflösung des vertikal integrierten Parteiensystems durch die

16 Vgl. K. Stolz (Anm. 9), S. 244.

17 Vgl. Peter Lösche/Franz Walter, Die SPD. Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei, Darmstadt 1992; Elmar Wieselndahl, Parteien in Perspektive: theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien, Opladen 1998, S. 242–249.

18 Vgl. Oskar Niedermayer, Nach der Vereinigung: Der Trend zum fluiden Parteiensystem, in: ders./O. W. Gabriel/R. Stöss (Anm. 7), S. 107–127; David Patton, The Rise of Germany's Party of Democratic Socialism: Regionalised Pluralism in the Federal Republic?, in: West European Politics, 23 (2000), S. 144–160.

19 Vgl. Thomas Bräuninger/Thomas König, The checks and balances of party federalism: German federal government in a divided legislature, in: European Journal of Political Research, 36 (1999), S. 218 f.

13 Vgl. G. Lehmbruch (Anm. 2).

14 Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985), S. 323–356.

15 Vgl. dazu Dieter Oberndörfer/Karl Schmidt (Hrsg.), Parteien und regionale politische Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991; Herbert Schneider, Parteien in der Landespolitik, in: O. W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss (Anm. 7), S. 385–405.

Regionalisierung von politischen Konfliktlinien, die mit der Globalisierung von Wirtschaft und dem erforderlichen Umbau des Sozialstaats zusammenhängen. Während sich die großen Parteien über die Reform der Wirtschafts- und Sozialpolitik weitgehend einig sind, brechen Konflikte zwischen Bund und Ländern auf, weil die Folgen dieser Reform regional variieren.²⁰ Die Tatsache, dass diese Konflikte im Bundesstaat teilweise in Parteikonflikte transformiert werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die eigentlichen Auseinandersetzungen wegen der regionalen Differenzierung von Problemlagen sowie wegen des Wettbewerbs der Regionen um wirtschaftliches Entwicklungspotential zunehmend zwischen Bund und Ländern geführt werden.

Angesichts dieser Veränderungen wird die integrative Funktion der Parteien, ihre Fähigkeit, Konflikte zwischen Bund und Ländern und zwischen Ländern zu reduzieren, beeinträchtigt. Wenn gleichzeitig die Interessendivergenzen zwischen Bund und Ländern sowie die Zahl unterschiedlich zusammengesetzter Landesregierungen zunehmen, werden Verhandlungslösungen über Gesetzesvorschläge des Bundestags und das Erreichen einer Bundesratsmehrheit für zustimmungspflichtige Gesetze schwieriger.²¹ Versuche der Bundesregierung, in bilateralen Verhandlungen mit Landesregierungen und durch Tauschgeschäfte Mehrheiten für ihre Politik zu erreichen, stoßen an Grenzen der nach wie vor virulenten Parteienkonkurrenz und der Fähigkeit des Bundes, Zustimmung von Ländern mit Gegenleistungen zu „erkauft“. Es ist daher zu vermuten, dass die Gefahr von Politikblockaden im deutschen Bundesstaat größer geworden ist. Dementsprechend wächst die Bedeutung von informellen Verhandlungen zwischen Vertretern der Exekutive, die für die kontrollierenden Landesparlamente, die Parteien und die Wählerschaft nicht transparent sind. Diese Effektivitäts- und Demokratiedefizite sprechen für einen höheren Reformbedarf im Bundesstaat.

Der Druck auf die Politik, den Bundesstaat zu reformieren, hat auch zugenommen, weil er in den

20 Vgl. Manfred G. Schmidt, Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/2000, Bremen 2000.

21 Wenn die Zahl der „neutralen“ Landesregierungen zunimmt, werden sich in Entscheidungen, die zwischen dem Regierungs- und Oppositionslager umstritten sind, einerseits immer mehr Länder der Stimme enthalten und damit faktisch ihre Zustimmung zu einem Gesetzesentwurf verweigern. Andererseits bedeutet dies, dass Einspruchsgesetze leichter zustande kommen, weil in diesem Fall Stimmenthaltung faktisch als Zustimmung (Einspruch wird nicht erhoben) zählt. Föderalismusreformen erfordern allerdings zustimmungspflichtige Gesetze und meistens Verfassungsänderungen.

Parteien wie in parteiübergreifenden Veranstaltungen der Länder inzwischen deutlicher artikuliert wird. Die Regionalisierungstendenzen innerhalb der Parteien stärkten die Position der Ländervertreter, die für mehr Dezentralisierung im Bundesstaat eintreten. Unter den Parteien war es nicht zufällig die bayerische CSU, die sich zum Vorreiter der jüngsten Föderalismusdiskussion aufschwang.²² Vorschläge einer Stärkung der Länder werden aber auch in anderen Parteien vorgebracht, wobei die Begründungen variieren – von einer klaren Präferenz für den ökonomischen Standortwettbewerb in der FDP bis zu sozialpolitischen Subsidiaritätsideen bei der CDU, der SPD und den Grünen. Darüber hinaus scheint der Konvent der Landesparlamente, der im April dieses Jahres zum ersten Mal zusammenkam, eine Plattform für die Reformdebatte im Bundesstaat zu werden.²³ Über die Richtung der Reform herrscht dabei weitgehend Einigkeit, weil Konzepte der Entflechtung, Dezentralisierung und des Wettbewerbsföderalismus mit dem neuen Paradigma der Modernisierung des Staats einhergehen, die auf mehr Selbstverantwortung von Einzelnen wie Gemeinschaften und auf mehr Konkurrenz zielen. Sie finden in der öffentlichen Diskussion zur Zeit besonders leicht Aufmerksamkeit, da sie den Notwendigkeiten eines Umbaus des Sozialstaates zu entsprechen scheinen.

Die Tatsache, dass Bund-Länder-Konflikte dominant werden und die Konfliktentlastung durch Parteien schwächer wird, spricht allerdings nicht für eine höhere Reformfähigkeit des deutschen Bundesstaats. Das gilt jedenfalls für Reformen, die auf Entflechtung, Dezentralisierung und Wettbewerb gerichtet sind. Hinter abstrakten Bekenntnissen zu „mehr Föderalismus“ verbergen sich erhebliche Interessendivergenzen zwischen Bund und Ländern, wenn es um die Neuverteilung von Kompetenzen und Finanzen geht. Auch die Interessen der Länder sind im Hinblick auf eine Dezentralisierung und einen Wettbewerbsföderalismus nicht einheitlich, vielmehr fordern primär die wirtschaftlich starken Länder mehr Autonomie und Wettbewerb. Die wirtschaftlich schwachen Länder bevorzugen dagegen nach wie vor die Unterstützung durch den Bund in den Strukturen des kooperati-

22 Vgl. Daniel F. Ziblatt, Recasting German Federalism? The Politics of Fiscal Decentralization in Post-Unification Germany, in: Politische Vierteljahresschrift, 43 (2002), S. 634–636.

23 In der am 31. April 2003 beschlossenen „Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente“ werden die Fortsetzung des Konvents sowie die Vorlage von konkreten Reformvorschlägen innerhalb der 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags angekündigt. *Anmerkung der Redaktion*: Siehe dazu den Beitrag von Uwe Thaysen in dieser Beilage.

ven Bundesstaats, weshalb sie wahrscheinlich gegen konkrete Dezentralisierungs- und Entflechtungsmaßnahmen ihre Vetomacht einsetzen.

Die Regionalisierungstendenzen im Parteiensystem scheinen somit in die paradoxe Situation zu führen, dass Reformen nunmehr dringlicher werden, sie aber noch schwerer realisierbar sind als zu Zeiten, da Parteien noch stärker vertikal integriert waren. Man könnte daraus den Schluss ziehen, dass wenn schon nicht die Parteien als solche, dann jedenfalls die veränderten Strukturen des Parteiensystems zum Hindernis der Föderalismusreform geworden sind. Diese Diagnose würde jedoch die eigentlichen Ursachen, nämlich die ökonomischen Disparitäten im Bundesstaat des vereinigten Deutschlands, verdecken. Nicht durchsetzbar sind nur solche Reformen, die dieser Tatsache nicht Rechnung tragen, einem unfairen Wettbewerb zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Ländern um wirtschaftliche Potentiale Vorschub leisten und das sozialstaatliche Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Relikt eines überkommenen Wohlfahrtsstaats aufgeben wollen. Sie sind schwer zu verwirklichen, weil sie die Länder politisch spalten und damit auch die Desintegration des Parteiensystems verschärfen.

III. Folgerungen für Reformpolitik

Die Regionalisierungstendenzen im Parteiensystem und in den politischen Konfliktstrukturen erhöhen den Bedarf für eine Reform des Bundesstaats. Erfolg verspricht aber nur eine Politik, welche die Chancen nutzt, die in der Auflösung parteipolitischer Konfrontationen liegen, und welche auf die unterschiedlichen Situationen der einzelnen Länder Rücksicht nimmt. Mehr denn je muss auch vermieden werden, Dezentralisierungspolitik als Nullsummenspiel zwischen Bund und Ländern zu betreiben. Da sich der deutsche Bundesstaat seit der Wiedervereinigung in Richtung auf einen asymmetrischen Föderalismus²⁴ bewegt hat, bedarf es einer differenzierten Dezentralisierungspolitik. Regionalisierungsprozesse sind zu nutzen und zu unterstützen, ohne die wirtschaftlich schwachen Länder zu überfordern und die regionalen

24 Vgl. Arthur Benz, *From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years*, in: *Publius. The Journal of Federalism*, 29 (Fall 1999), S. 55–78; Rainer-Olaf Schultze, *Wieviel Asymmetrie verträgt der Föderalismus?*, in: Dirk Berg-Schlosser u. a. (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Spiegelungen: Ideendiskurs – Institutionelle Fragen – Politische Kultur und Sprache*, Opladen 1998, S. 199–216.

Ungleichgewichte zu verstärken. Wettbewerb zwischen den Ländern sollte gefördert werden, und zwar mehr der Politikwettbewerb um die Qualität der Aufgabenerfüllung, der auf Zustimmung in der Demokratie zielt, als der auf wirtschaftliche Ressourcen bezogene Standort- oder Steuerwettbewerb. Föderativer Wettbewerb muss jedenfalls unter fairen Bedingungen stattfinden („sozialer Wettbewerbsföderalismus“²⁵). Die folgenden Hinweise sollen illustrieren, welche Elemente in einer der gegebenen Situation angepassten Reform des Bundesstaats kurzfristig realisierbar sind. Ich erhebe damit selbstverständlich nicht den Anspruch, ein neues oder komplettes Reformkonzept vorzustellen.²⁶

– Da eine Einigung über signifikante Rückverlagerungen von Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder heute weniger denn je realistisch ist, sollte die Dezentralisierungspolitik bei einer Differenzierung der Gesetzgebungsaufgaben ansetzen. Dabei sollte unterschieden werden zwischen einer Grundsatzgesetzgebung (oder Richtliniengesetzgebung) des Bundes und einer Detailgesetzgebung der Länder.²⁷ Eine solche Arbeitsteilung zwischen den Ebenen ist in der Rahmenkompetenz nach Art. 75 GG bereits angelegt, die aber keine klare Begrenzung der Rahmenregelungen definiert und es dem Bundesgesetzgeber überlässt, die Regelungsspielräume der Landesparlamente zu bestimmen. Im Unterschied hierzu wäre eine Grundsatzgesetzgebung von vornherein auf die Festlegung von Zielen und Mindeststandards beschränkt. Den Ländern bliebe überlassen, wie sie die Grundsätze ausfüllen, und sie können Standards auch überschreiten und darüber in einen Politikwettbewerb treten. Die Rahmenkompetenz sollte daher in eine Kompetenz für die Grundsatzgesetzgebung umgewandelt werden und die unter

25 Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“, *Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus*, Gütersloh 2000, S. 18; Oswald Metzger, zit. in: Hans-Günter Henneke, *Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – wann, wenn nicht jetzt?*, in: *Der Landkreis*, (2000) 2–3, S. 176.

26 Zu den vorliegenden Vorschlägen vgl. Thomas Fischer/Martin Grosse Hüttmann, *Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus – Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit*, in: *Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001*, S. 128–142; H.-G. Henneke, ebd.; Ursula Münch/Tanja Zinterer, *Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985–2000*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 31 (2000), S. 657–680; Rainer-Olaf Schultze, *Föderalismusreform in Deutschland: Widersprüche, Ansätze, Hoffnungen*, in: *Zeitschrift für Politik*, 46 (1999), S. 173–194.

27 Vgl. Bertelsmann-Kommission (Anm. 25), S. 22.

sie fallenden Materien zu Lasten des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung erweitert werden.

- Eine weitere, im kanadischen Bundesstaat praktizierte Möglichkeit einer differenzierten Dezentralisierung und Entflechtung²⁸ besteht in der Zulassung von „opting out“.²⁹ Bei Gesetzen, die den Ländern Aufgabenlasten übertragen, könnte diese Option auch im deutschen Bundesstaat sinnvoll sein, um einzelnen Ländern in wirtschaftlichen Notlagen Handlungsspielräume zu verschaffen. Um einen Wettbewerb um Leistungskürzungen zu vermeiden, müsste die „opting out“-Lösung allerdings an die Zustimmung des Bundesrats gebunden werden, dürfte nur einzelnen Ländern zeitlich befristet und nur unter der Bedingung zugestanden werden, dass sie sich um eigene Lösungen bemühen.
- Als Variante dieses Dezentralisierungsmodus könnte im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, eigene Gesetze zu erlassen, die als experimentelle Politik an die Stelle geltender Bundesgesetze treten und über deren Übernahme in Bundesgesetze (oder Auslaufen) nach einer begrenzten Zeit zu entscheiden wäre.³⁰ Einzelne Länder könnten sich auf diese Weise mit innovativen Lösungen profilieren. Auch dadurch würde der Politikwettbewerb um „best practices“ zwischen den Ländern verstärkt werden.
- Ein fairer Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften setzt in einem sozialen Bundesstaat gleiche Ausgangsbedingungen der konkurrierenden Einheiten voraus. Deswegen kann Dezentralisierung und Entflechtung den Finanzausgleich zwischen den Ländern nicht ersetzen, sondern macht ihn geradezu notwendig. Allerdings sollte er vereinfacht und transparenter werden, indem klar zwischen dem Einnahmenausgleich und einem Lastenausgleich unterschieden wird. Ersterer bringt die

Länder sozusagen auf die gleiche Startlinie, Letzterer fördert diejenigen, die durch besondere Belastungen benachteiligt sind. Einnahmenausgleich zwischen Ländern und Lastenausgleich, für den der Bund verantwortlich sein müsste, sollten getrennt werden.

- Da eine Neugliederung des Bundesgebiets schwerlich zu realisieren ist, die Koordinationsprobleme zwischen Ländern und Kapazitätsdefizite kleiner Länder aber eine Dezentralisierung im Bereich der Leistungsaufgaben begrenzen, sollte die regionale Kooperation zwischen Ländern gefördert werden. Dies kann einerseits im Rahmen des Lastenausgleichs geschehen, wenn dieser, nach dem Vorbild des in der Schweiz diskutierten Modells eines neuen Finanzausgleichs,³¹ Anreize für die Länderzusammenarbeit enthält. Zudem sollten durch ein Grundsatzgesetz des Bundes Regeln über die Finanzlastenverteilung bei Gemeinschaftseinrichtungen der Länder festgelegt werden, um eine Blockierung von Kooperation durch Verteilungskonflikte zu verhindern. Beispiele für entsprechende Regeln lassen sich ebenfalls in der Schweiz finden. Durch horizontale Kooperation benachbarter Länder würde vermieden, dass die externen Effekte der kleinsten und die Leistungsfähigkeit der schwächsten Länder über den Grad an möglicher Dezentralisierung entscheiden.

Diese Elemente einer Föderalismusreform erfordern keinen umfassenden Umbau der Verfassungsordnung, sondern zielen auf Schritte, die in der gegenwärtigen politischen Situation realisierbar sind. Damit soll weiter gehenden Reformprojekten keine Absage erteilt werden. Allerdings müssen diese im Rahmen einer längerfristig angelegten Reformpolitik angestrebt werden, und im Prozess ihrer Verwirklichung bedarf es wesentlich mehr Phantasie hinsichtlich institutionenpolitischer Möglichkeiten, als in der vergangenen Föderalismusdiskussion zum Vorschein kam. Beides, sowohl die schrittweise Umsetzung weiterreichender Reformprojekte als auch Reformphantasie, wird gefördert, wenn die Institutionenpolitik im Bundesstaat als Daueraufgabe betrieben³² und durch eine unabhängige Sachverständigenkommission für Föderalismusfragen unterstützt wird.

28 Vgl. Martin Painter, *Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis*, in: *Canadian Journal of Political Science*, 24 (1991), S. 269–288.

29 R.-O. Schultze (Anm. 24).

30 Vgl. in Anlehnung eines in der Enquete-Kommission für Verfassungsreform der siebziger Jahre erörterten Vorschlags: Fritz W. Scharpf, *Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern?*, in: Karl Morath (Hrsg.), *Reform des Föderalismus*, Bad Homburg 1999, S. 23–36; Rainer-Olaf Schultze, *Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für die Föderalismusreform*, in: *ZParl*, 31 (2000), S. 681–698; Bertelsmann-Stiftung (Anm. 25), S. 26.

31 Vgl. René L. Frey, *Der Neue Schweizer Finanzausgleich: Ausgestaltung und Vorteile*, in: Uwe Wagschal/Hans Rentsch, *Der Preis des Föderalismus*, Zürich 2002, S. 209–234.

32 Vgl. Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, *Die Modernisierung der Staatsorganisation*, Baden-Baden 1990, S. 244.

Thomas Fischer

M. A., geb. 1964; Projektmanager im Themenfeld Internationale Verständigung der Bertelsmann Stiftung.

Anschrift: Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh.

E-Mail: thomas.fischer@bertelsmann.de

Veröffentlichungen u. a.: Eine subsidiaritätskonforme Kompetenzordnung für Europa, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden 2002; Föderalismus als Gestaltungsprinzip für Europa, in: Udo Margedant (Hrsg.), Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II, Sankt Augustin 2003.

Udo Margedant

Dr. phil., geb. 1942; Konrad-Adenauer-Stiftung, Hauptabteilung Politik und Beratung, Projekt Föderalismusreform; apl. Prof. an der Bergischen Universität Wuppertal, Fach Geschichte.

Anschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin.

E-Mail: udo.margedant@kas.de

Veröffentlichungen u. a.: Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier, Nr. 37, Sankt Augustin 2001; (Hrsg.) Föderalismus in Europa I. Zukunftsforum Politik, Nr. 50, Sankt Augustin 2002; (Hrsg.) Föderalismus II. Zukunftsforum Politik, Nr. 51, St. Augustin 2002.

Uwe Thaysen

Dr. phil., geb. 1940; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Lüneburg; Mitglied der Enquete-Kommissionen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen zur Verfassungs- und Parlamentsreform.

Anschrift: Universität Lüneburg, Fachbereich Politikwissenschaft, 21332 Lüneburg

Veröffentlichungen u. a.: U. S. Congress/German Bundestag, Oxford u. a. 1990; The Bundesrat, The Länder and the German Federalism, Washington 1993; (Hrsg.) Der Zentrale Runde Tisch der DDR. Wortprotokoll und Dokumente, Berlin 2000; zahlreiche Beiträge zum Föderalismus in Fachzeitschriften und Sammelwerken.

Roland Sturm

Dr. phil. habil., geb. 1953; 1991–1996 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen; seit 1996 o. Professor für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg.

Anschrift: Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstr. 4, 91054 Erlangen.

E-Mail: rdsturm@phil.uni-erlangen.de

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Sabine Kropp und Suzanne S. Schüttemeyer) Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen 2002; (Hrsg. zus. mit Rainer-Olaf Schultze und Dagmar Eberle) Conservative Parties and Right-Wing Politics in North America. Reaping the Benefits of an Ideological Victory?, Opladen 2003.

Arthur Benz

Dr. sc. pol., geb. 1954; Professor für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen.

Anschrift: FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Universitätsstr. 41, 58084 Hagen.

E-Mail: arthur.benz@fernuni-hagen.de

Veröffentlichungen u. a.: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden 1994; (zus. mit Dietrich Fürst, Heiderose Kilper und Dieter Rehfeld) Regionalisierung. Theorie, Praxis und Perspektiven, Opladen 1999; Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München–Wien 2001; (zus. mit Gerhard Lehmsbruch) Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (PVS-Sonderheft 32), Wiesbaden 2002.

Nächste Ausgabe

Jochen Thies

Die neue Unsicherheit nach dem Irak-Krieg

Joachim Krause

Multilaterale Ordnung oder Hegemonie?

Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung

Jochen Hippler

Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik

Gert Krell

Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht

Zur Weltordnungspolitik der USA und den transatlantischen Beziehungen

Matthias Dembinski/Wolfgang Wagner

Europäische Kollateralschäden

Zur Zukunft der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Irak-Krieg

Thomas Fischer *Essay*

Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/2003, S. 3–5

■ Die fortschreitende Europäisierung des deutschen Föderalismus schlägt sich derzeit in zwei parallelen Reformprozessen nieder. Dabei handelt es sich zum einen um den europäischen Verfassungsgebungsprozess im EU-Konvent, zum anderen um die laufenden Bund-Länder-Verhandlungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Unter anderem soll dort geprüft werden, ob das Grundgesetz und unser beteiligungsföderales System „europatauglich“ sind. Die wirtschaftliche Integrationsdynamik einerseits und die neuen Ansätze für eine subsidiaritätsorientierte Kompetenzabgrenzung und -ausübung in der künftigen EU-Verfassung andererseits tragen allerdings dazu bei, dass dies eher nicht der Fall ist und Reformen in Richtung von mehr Wettbewerbsföderalismus erforderlich sind.

Udo Margedant

Die Föderalismusdiskussion in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/2003, S. 6–13

■ In Politik, Wissenschaft und Wirtschaft wird in den letzten Jahren eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland intensiv diskutiert. Auf dem Prüfstand – auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration – stehen das Zusammenspiel und die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen insbesondere unter den Aspekten der Politikentflechtung, der Stärkung der autonomen Gestaltungsmacht der Länder und der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Es stellt sich die Frage, ob der deutsche Föderalismus in seiner gegenwärtigen Form den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist. Die gegenwärtige Reformdiskussion orientiert sich an der ökonomischen Theorie und tritt für den Wettbewerbsföderalismus ein, der gegebenenfalls auch auf Kosten der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für mehr Effizienz sorgen soll. Dabei sollen Dezentralisierung und Entflechtung von Ausgleichsmaßnahmen begleitet werden, die der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der Länder Rechnung tragen.

Uwe Thaysen

Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen

Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/2003, S. 14–23

■ Nach mehr als 50-jähriger Ausprägung des deutschen Föderalismus verdichten sich seit 1999 die Aktivitäten zu dessen Reform. Die Bundesregierung und die Ministerpräsidentenkonferenz arbeiten daran, weil die Handlungsfähigkeit des deutschen Bundesstaates mit Blick auf die Entwürfe des europäischen „Zukunftskonventes“ neu organisiert werden müssen. Die Landesparlamente sind von den exekutiven Beratungen bislang ausgeschlossen, obwohl doch gerade sie zahlreiche Reformempfehlungen ausgearbeitet

haben. Sie bekunden, dass Fragen ihrer Existenz(berechtigung) auf dem Spiel stehen und fordern, in die Beratungen der Regierungen einbezogen zu werden. Sie wissen, dass sie notwendige Reformen nicht einzeln durchsetzen können. Deshalb haben sie sich zu einem „Föderalismuskonvent“ zusammengeschlossen. Ein ungewöhnlicher Schritt und eine einmalige Institution der deutschen Parlaments- und Föderalismusgeschichte.

Roland Sturm

Zur Reform des Bundesrates

Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/2003, S. 24–31

■ Der Bundesrat ist im internationalen Vergleich eine institutionelle Besonderheit. Die Erfahrung von Zweiten Kammern in Demokratien legt drei Möglichkeiten zur Reform des Bundesrates nahe. Erstens seine Kantonalisierung, also die Stilllegung des Parteienwettbewerbs durch Allparteienkoalitionen in den Landesregierungen. Es ist jedoch zu beobachten, dass sich überall der gegenläufige Trend der Verstärkung des Parteienwettbewerbs durchsetzt. Dem würde eine „Flucht nach vorne“ des Bundesrates, also seine Parlamentarisierung, entsprechen. Unterhalb der Schwelle der Umwandlung des Bundesrates in eine Zweite Kammer, wie sie aus anderen Regierungssystemen bekannt ist, wären allerdings schon die für Zweite Kammern typische Entscheidungsregel der relativen Mehrheit und das freie Mandat erste mögliche Reformschritte. Eine Reform ohne die Systemverschiebung in Richtung Kantonalisierung oder Parlamentarisierung hat einen Umbau der Staatsorganisation und des deutschen Föderalismusmodells durch eine Form der Aufgabenteilung zur Voraussetzung.

Arthur Benz

Reformpromotoren oder Reformblockierer?

Die Rolle der Parteien im Bundesstaat

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/2003, S. 32–38

■ Der kooperative Bundesstaat wird maßgeblich geprägt durch die Parteien. Die Ebenen übergreifenden, aber föderativ organisierten Parteien erleichtern die Bewältigung von Bund-Länder-Konflikten und tragen zur Kontrolle bundesstaatlicher Verhandlungssysteme bei. Der Wettbewerb zwischen Parteien fördert aber Konfrontationen zwischen Bundes- und Landesregierungen, die unterschiedlichen parteipolitischen Lagern angehören. Dies hat in der Vergangenheit Föderalismusreformen verhindert, allerdings hat gleichzeitig die integrierende und legitimierende Funktion der Parteien den Reformbedarf reduziert. Inzwischen unterliegt das Parteiensystem Regionalisierungstendenzen, welche die Intensität des Parteienwettbewerbs, aber auch die Integrationsleistung der Parteien schwächen. Angesichts zunehmender Verteilungskonflikte im Bundesstaat nimmt dadurch die Gefahr von Politikblockaden zu, die auch Reformen in Richtung auf Entflechtung und Wettbewerbsföderalismus verhindern. Erforderlich ist deshalb eine Strategie der differenzierten Dezentralisierung mit dem Ziel eines fairen Wettbewerbsföderalismus. ■