

Nr. 82
März 2004

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Bundesstaatsreform I

Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik

Gerhard Schick

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorwort

Im Oktober des vergangenen Jahres haben Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ ins Leben gerufen. Auftrag der Kommission ist es, insbesondere:

- die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder,
- die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und
- die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen)

zu überprüfen. Die Erwartungen, die an die Arbeit der Kommission gerichtet werden, sind groß.

Der „Beteiligungsföderalismus“ oder „Kooperative Föderalismus“, der ein Kind der Großen Finanzreform des Jahres 1969 ist, hat nach Meinung vieler Experten ausgedient, weil er zu einer übermäßigen Zentralisierung von Entscheidungen auf der Bundesebene geführt hat. Eine Reform soll deshalb erstens mehr **Bürgernähe** erreichen.

Langwierige oder blockierte Entscheidungen sind kennzeichnend für die föderale Ordnung Deutschlands. Minimalkompromisse statt mutiger Reformen sind das Ergebnis. Das zweite Ziel einer Föderalismus-Reform ist daher mehr **Effizienz** in den Entscheidungsverfahren und dadurch bessere Politikergebnisse.

Außerdem finden viele Entscheidungen nicht mehr in den Parlamenten statt, sondern in Koordinierungstreffen von Fachministern aus Bund und Län-

dern oder im Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat. Diese Gremien tagen meist unter Ausschluß der Öffentlichkeit; Anhörungsverfahren fehlen. Ein drittes Ziel der Bundesstaats-

reform ist daher, Entscheidungen in die Parlamente zurückzuverlagern und für mehr **Transparenz** zu sorgen.

Aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft ist die Erneuerung des Föderalismus die zentrale Reformbaustelle des Jahres 2004. Gelingt sie nicht, werden künftige Reformprojekte dasselbe Schicksal erleiden wie die Agenda 2010: Selbst halbherzige Vorschläge werden noch verwässert und verzögert.

Das Gelingen der Föderalismus-Reform ist jedoch keineswegs sicher. Neben den machtpolitischen Interessen der Landesregierungen steht auch die Finanzsituation mancher Länder einer durchgreifenden Reform entgegen. Um so wichtiger ist es, daß die Bundesstaatsreform von den Bürgern als zentrales Reformprojekt erkannt wird und daß die Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Teil dieser Reform wird. Mit zwei Publikationen zur Modernisierung des Bundesstaats – die vorliegende zu Kompetenzordnung und Entscheidungsverfahren, die zweite zur Finanzverfassung – will die Stiftung Marktwirtschaft den öffentlichen Diskussionsprozeß weiter voranbringen.

Zentralisierung und Verflechtung sind eine wesentliche Ursache der mangelnden Reformfähigkeit in Deutschland. Um die Politikverflechtung aufzulösen und die Politik wieder bürgernah, effizient und transparent zu machen, sind Reformen der bundesstaatlichen Ordnung dringend erforderlich:

Gesetzgebung

- Einführung von Zugriffsrechten für die Länder
- Übertragung von Kompetenzen aus der konkurrierenden Gesetzgebung an die Länder
- Rückübertragung von Gemeinschaftsaufgaben an die Länder

Bundesrat

- Drastische Reduzierung des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze
- Vertretung der Länder durch die Landtage statt durch die Landesregierungen
- Einführung der einfachen Mehrheit



Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik

In der Föderalismus-Kommission werden zahlreiche Vorschläge diskutiert, wie der Bundesstaat wieder bürgernäher, effizienter und transparenter gestaltet werden könnte. Im folgenden wird nach einer kurzen Problemanalyse (1) eine Reihe von möglichen Maßnahmen zur Reform der föderalen Ordnung vorgestellt und bewertet (2). Ein Fazit faßt den Reformbedarf zusammen (3).

1 Mängel der bundesstaatlichen Ordnung

Nach Art. 30 Grundgesetz ist die „Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben [...] Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.“ Dem Bund werden lediglich einzelne eigene Kompetenzbereiche zugesprochen (z.B. Außenpolitik). In anderen Politikfeldern werden ihm Rahmengesetze erlaubt (z.B. Hochschulrahmengesetz). In einem dritten Kompetenzbereich, den das Grundgesetz eigentlich den Ländern zuordnet, wird ihm die Möglichkeit gegeben, bundeseinheitliche Regelungen zu erlassen (sogenannte konkurrierende Gesetzgebung).

Vergleicht man jedoch die Verfassung mit der politischen Wirklichkeit, so werden erhebliche Diskrepanzen deutlich.

Bürgernähe

Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz über die nahezu vollständige Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung Stück für Stück ausgedehnt. Darüber hinaus nimmt er über die Rahmengesetzgebung einen weitgehenden Einfluß auf die Detailregelung von Gesetzen, die eigentlich den Ländern obliegen sollte. Als Ersatz für den Verlust eigenständiger Handlungsmöglichkeiten haben sich die Länder Mitbestimmungsrechte über den Bundesrat gesichert. Im Bundesrat, der als zweite Kammer an der Gesetzgebung auf Bundesebene beteiligt ist, sind aber nicht etwa die

Parlamente der Länder vertreten, sondern die Landesregierungen.

Der Tausch eigener Gestaltungsmöglichkeiten der Länder gegen Mitbestimmungsrechte im Bundesrat fand auch bezüglich derjenigen Gesetzgebungskompetenzen statt, die auf die Europäische Union verlagert wurden. Ursprünglich war die Europapolitik im Rahmen der außenpolitischen Kompetenz ausschließlich Bundesangelegenheit. Inzwischen wirken die Länder als Kompensation für den Verlust eigener Gestaltungsmöglichkeiten über den Bundesrat intensiv an der deutschen Europapolitik mit.

Daneben übernehmen Bund und Länder seit der Verfassungsreform 1969 bei den Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b Grundgesetz) gemeinsam die Verantwortung für Politikbereiche, die ursprünglich in die originäre Zuständigkeit der Länder fielen, z.B.: Agrar- und Wirtschaftsstruktur, Küstenschutz sowie Bildung und Forschung. In Planungsausschüssen erarbeiten die Regierungsvertreter von Bund und Ländern gemeinsame Rahmenpläne, die für den Vollzug auf Länderebene maßgeblich sind.

Darüber hinaus arbeiten die Länder in ihren originären Aufgabenbereichen zusammen. Ein Beispiel dafür ist die Kultusministerkonferenz, in deren Rahmen die Länder bundesweit die Bildungspolitik koordinieren. Auch beim Gesetzesvollzug durch die Verwaltung, der in der Regel den Ländern obliegt, gibt es unter den Ländern einen zunehmenden Gleichklang.

Kurzum: Der deutsche Föderalismus hat sich seit seinem Bestehen in einen verflochtenen „unitarischen Bundesstaat“ verwandelt. Entscheidungen finden kaum mehr dezentral in den Landtagen statt, sondern immer mehr auf Bundesebene, teils in den Bundesorganen, teils in Koordinationsgremien der Länder. Die Konsequenz ist eine Entfernung der Politik von den Bürgern. Mehr **Bürgernähe** lautet daher das erste Ziel der Bundesstaatsreform.

Effizienz

Konsequenz des maroden Zustands des deutschen Bundesstaates ist ein zunehmender Gleichklang der politischen Lösungen für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme. Die Chancen einer föderalen Ordnung, aus unterschiedlichen Problemlösungen in den einzelnen Ländern zu lernen, werden in Deutschland nicht mehr wahrgenommen. Dementsprechend leidet die Innovationsfähigkeit des politischen Systems.

Kommt aber doch einmal Bewegung in den politischen Prozeß, so kann man sich beinahe sicher sein, daß diese spätestens im Bundesrat ihr Ende findet. Eindrucksvolles Beispiel ist die Diskussion um die Zuwanderung, die aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen von Bundestag und Bundesrat im Vermittlungsausschuß behandelt werden muß. Weil sich die Politiker seit 2001 trotz unzähliger Verhandlungsrunden nicht einigen können (vgl. Abbildung 1), wurde das Zuwanderungsrecht immer noch nicht modernisiert – ein Standortnachteil im Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte.

Diese Blockademöglichkeit hängt damit zusammen, daß der Bundesrat immer dann zustimmen muß, wenn die Länder durch ein Bundesgesetz betroffen sind. Diese Konstellation entsteht durch die erfolgte starke Zentralisierung der Gesetzgebung sehr häufig.

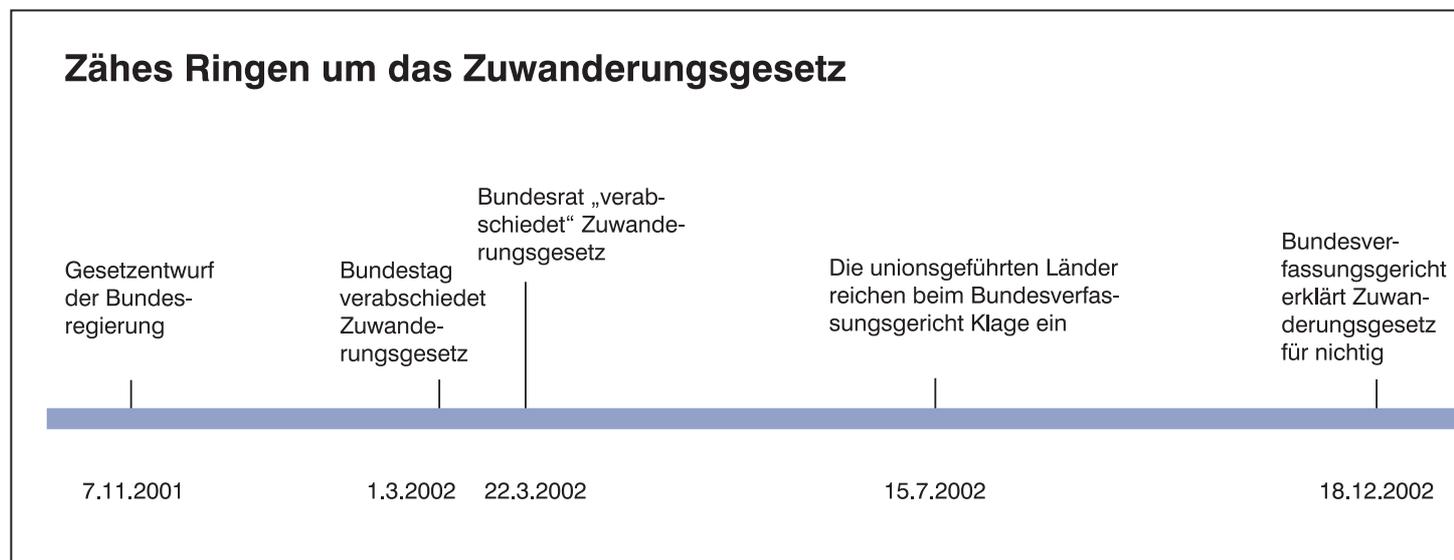
Nun unterstützen die Wähler häufig bei Landtagswahlen die Parteien, die auf Bundesebene in der Opposition sind. Im Bundesrat hatte deshalb 1969 bis 1982, 1990 bis 1998 und seit 1999 die Opposition die Mehrheit, so daß aus der Zustimmungspflicht des Bundesrats eine Mitwirkung der Opposition an fast allen wichtigen Gesetzen entstand.

Nur eine klare Zuordnung von Kompetenzen führt jedoch zu effizienten Entscheidungsverfahren. Ewiges Verhandeln für minimale politische Fortschritte kann sich Deutschland nicht mehr leisten. Auch kann es nicht sinnvoll sein, daß sich Landesregierungen mit allen politischen Fragen beschäftigen müssen, die auf Bundes- oder auf europäischer Ebene diskutiert werden. Denn diese Mehrfachzuständigkeiten blähen die öffentlichen Verwaltungen künstlich auf. Die Vorteile dezentraler Verwaltungsstrukturen können nicht realisiert werden. Das zweite Ziel der Föderalismus-Reform, **Effizienz**, wird nur dann erreicht, wenn in der föderalen Ordnung arbeitsteilig vorgegangen wird, wenn also jede Ebene sich im wesentlichen auf ihre Aufgaben beschränkt.

Transparenz

Die unklare Zuordnung von Kompetenzen hat nicht nur ineffiziente Entscheidungsstrukturen zur Folge, sondern auch einen Mangel an Kontrollmöglichkeiten für die Bürger. Denn die Koordination zwi-

Abbildung 1



schen Regierung und Opposition geschieht entweder im Vermittlungsausschuß oder in Spitzengesprächen der Parteien, jedenfalls aber nicht dort, wo politische Entscheidungen getroffen werden sollten und vom Bürger nachvollzogen werden können: in den Parlamenten. Die Folge ist, daß die Wege der Entscheidungsfindung intransparent sind und die Verantwortung für Entscheidungen unklar. So weiß der Bürger zum Beispiel nicht, wem die Praxisgebühr anzulasten ist: der Union, die sie in die Verhandlungen eingebracht hat, oder der rot-grünen Bundesregierung, die zunächst dagegen war und sie nun schlecht umgesetzt hat? Das dritte Ziel der Föderalismus-Reform ist daher mehr **Transparenz**.

2 Reformvorschläge

2.1 Entflechtung und Dezentralisierung der Gesetzgebung

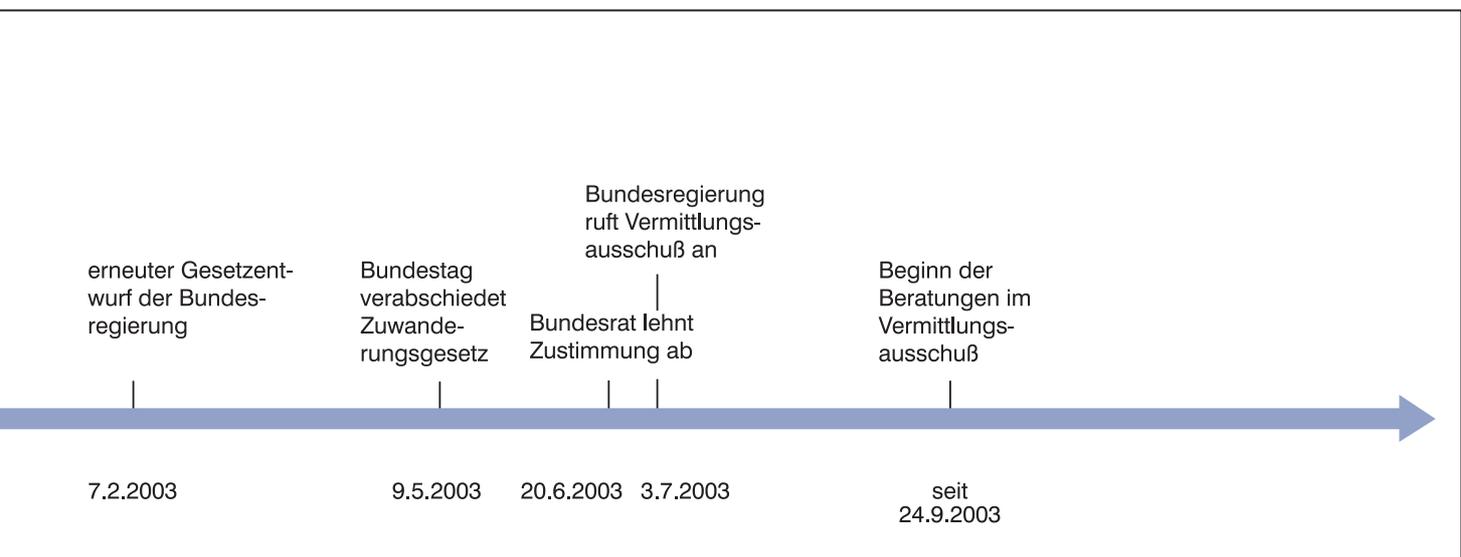
Die Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ist zentrale Voraussetzung für eine verbesserte Transparenz der Entscheidungsverfahren und für einen bürgernahen Staat. Die maximale Entflechtung ist erreicht, wenn jede Gesetzgebungsmaterie entweder ausschließlich dem Bund oder ausschließlich den einzelnen Ländern zugewiesen ist; man spricht von

einem Trennsystem. Dies impliziert die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Gemeinschaftsaufgaben und wirft die Frage auf, welche Kompetenzen dem Bund und welche den Ländern zuzuordnen sind.

Ein vollständiges Trennsystem entspricht jedoch nicht der historisch gewachsenen Struktur des deutschen Bundesstaats, in dem es immer zumindest insoweit eine Überschneidung der Zuständigkeiten gab, als die Länder Bundesgesetze in eigener Angelegenheit ausführten. Außerdem weist ein vollständiges Trennsystem ebenso wie das heutige Verflechtungssystem allen Ländern die gleichen Aufgaben zu. Dies wird der Unterschiedlichkeit der Länder in Fläche, Einwohnerzahl und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht gerecht. Entweder werden die Dezentralisierungsmöglichkeiten in den „starken“ Ländern zu wenig genutzt oder die „schwächeren“ Länder werden überfordert. Eine Neuordnung der Kompetenzen muß diesen Charakteristika des deutschen Föderalismus Rechnung tragen.

Rahmengesetzgebung

In manchen Politikbereichen kann zwar der Hauptteil der Gesetzgebung dezentral erfolgen. Einzelne zentralstaatliche Normen sind jedoch erforderlich, damit die Landesgesetze kompatibel sind und die Mobilität von Bürgern und Unterneh-



men nicht beschränkt wird. Die Rahmengesetzgebung ermöglicht es dem Bundesgesetzgeber, solche zentralstaatliche Normen zu erlassen. Sie entspricht damit theoretisch der ordnungspolitischen Idealvorstellung, wonach der Zentralstaat eine Regelerordnung für das Handeln der Gliedstaaten erläßt.

Tatsächlich ist die Rahmengesetzgebung jedoch zum Einfallstor für zusätzliche Bundeskompetenzen geworden, weil der Bund – häufig mit Zustimmung der Länder – im Widerspruch zur ursprünglichen Idee immer mehr Details bundesweit vorschreibt und den Ländern kaum Gestaltungsspielräume für eigene gesetzgeberische Tätigkeit läßt.

Alternativ wird nun eine sogenannte Grundsatzgesetzgebung vorgeschlagen, bei der der Bund nur allgemeine, leitende Rechtssätze aufstellen darf. Inwieweit ihr allerdings das Schicksal der Rahmengesetzgebung erspart bleiben kann, ist fraglich. Denn wenn verbindliche Grundsätze und Ziele vom Bund vorgegeben werden können, besteht die Gefahr des zu weitgehenden Eingriffs in die Länderkompetenzen fort. Wenn die Grundsatzgesetzgebung des Bundes jedoch keine rechtlich bindende Wirkung hat, verkommt sie zur Deklaration von politischen Wünschen.

Anstatt die Rahmengesetzgebung in eine Grundsatzgesetzgebung umzuwandeln, sollten vor diesem Hintergrund Kompetenzen aus der Rahmengesetzgebung an die Länder übertragen werden. Beispielsweise sollten die Länder Politikbereiche, bei denen es stark auf die Berücksichtigung landesspezifischer Sachverhalte ankommt (z.B. das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege oder die Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst des Landes und seiner Gemeinden) selbst regeln.

Konkurrierende Gesetzgebung

Die Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung sind de facto zu weiteren ausschließlichen Bundeskompetenzen degeneriert, weil der Bund – meist mit Billigung der Länder – von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Verschiedene Lösungsmöglichkeiten werden für diesen Bereich diskutiert.

(1) Pauschale Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Länder

Eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die untere Ebene ist grundsätzlich erwägenswert. Jedoch darf diese nicht pauschal erfolgen. So ist es durchaus sinnvoll, die öffentliche Fürsorge auf Bundesebene zu regeln, da andernfalls mit Wanderungsbewegungen von Sozialhilfeempfängern von sparsameren zu großzügigeren Gebietskörperschaften zu rechnen ist. Auch können Belange der globalen Klimapolitik auf Länderebene nicht sinnvoll geregelt werden.

(2) Engere Voraussetzungen für Regelung durch den Bund

Eine weitere Möglichkeit, den Bundeseinfluß in den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung zu begrenzen, besteht theoretisch darin, die Voraussetzungen für eine Regelung durch den Bundesgesetzgeber zu verschärfen. Allerdings fehlt es, unabhängig davon, welche Formulierung gewählt wird, immer an einer eindeutigen justitiablen Abgrenzung, wann eine solche Voraussetzung vorliegt. Die derzeitige Einschränkung, wonach der Bund nur zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz) gesetzgeberisch tätig werden darf, hat sich jedenfalls aufgrund der weiten juristischen Interpretation dieses Begriffs als ungeeignet erwiesen. Die Zentralisierung der Gesetzgebung konnte sie nicht verhindern.

(3) Übertragung einzelner Materien der konkurrierenden Gesetzgebung auf eine Grundsatzgesetzgebung

Einzelne Politikfelder der konkurrierenden Gesetzgebung könnten der Rahmengesetzgebung oder ihrer erneuerten Form, der Grundsatzgesetzgebung, zugeführt werden. So könnte den Ländern zumindest eine partielle Regelungsbefugnis eröffnet werden. Denn bei der Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebung muß der Bund den Ländern zumindest Einzelbereiche zur Regelung überlassen, während er bei der konkurrierenden Gesetzgebung die gesamte Materie abschließend regeln kann. Wie die bisherige Erfahrung mit der Rahmengesetzgebung zeigt, ist jedoch nicht mit weitgehenden Gestaltungsmöglichkeiten für die Landesgesetzgebung zu rechnen. Diese Gefahr besteht, wie bereits erwähnt, auch bei einer Umwandlung der Rahmen- in eine Grundsatzgesetzgebung.

(4) Öffnungsklauseln für die Länder

Mit der Verfassungsreform 1994 wurde in Art. 72 Abs. 3 Grundgesetz dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, durch Öffnungsklauseln in einzelnen Bundesgesetzen den Ländern die Gelegenheit zu eigenständigen Lösungsansätzen zu gewähren. Diese Regelung wurde allerdings vom Bund bisher nie genutzt, obwohl sie geeignet wäre, in einzelnen Fällen die Zustimmungspflicht des Bundesrats zu umgehen. Unverständlich ist angesichts dieser Erfahrung, wenn noch heute mit Öffnungsklauseln Hoffnungen für eine wirksame Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen verbunden werden.

(5) Zugriffsrechte der Länder

Eine zentrale Überlegung in der Föderalismus-Kommission besteht darin, den Ländern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Zugriffsrechte zu gewähren. Das bedeutet, daß die „Konkurrenz“ nicht mehr nur in eine, sondern in beide Richtungen erfolgen kann. Bisher ist den Ländern, wenn der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Regelungen erlassen hat, eine eigene Gesetzgebung verwehrt. So kann der Bund die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder begrenzen. Die Länder können ihrerseits jedoch nicht Bundesregelungen ersetzen.

Das soll mit den sogenannten Zugriffsrechten geändert werden: Danach sollen Länder, wenn der Bund eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebung geregelt hat, eigene Gesetze erlassen können, die die bundesgesetzliche Regelung verdrängen. Um problematische Entwicklungen korrigieren zu können, in denen die Regelung eines Landes allen anderen Ländern oder dem Bund schadet, wird ein Vetorecht des Bundes, entweder des Bundestags oder des Bundesrats, in Erwägung gezogen.

Zugriffsrechte haben drei zentrale Vorteile:

- Erstens ist die Einführung von Zugriffsrechten ein Schritt zu mehr Bürgernähe, der der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Verwaltungen großer und kleiner Bundesländer besser gerecht wird und den unterschiedlichen regionalen Anforderungen stärker Rechnung trägt als die heutige Kompetenzverteilung. Kleine Bundesländer können die Bundesregelung be-

lassen. Große oder in besonderer Weise betroffene Länder können abweichende Regelungen einführen. Innovative Vorschläge auf Landesebene können selbständig umgesetzt werden. Entscheidender Vorteil gegenüber den Öffnungsklauseln nach Art. 72 Abs. 3 Grundgesetz ist dabei, daß die Dezentralisierungswirkung bei Zugriffsrechten nicht davon abhängig ist, daß der Bund den Ländern Gestaltungsrechte einräumt. Denn das Zugriffsrecht würde – im Gegensatz zu den Öffnungsklauseln – nicht im jeweiligen Bundesgesetz, sondern in der Verfassung verankert.

- Zweitens reduziert die Einführung von Zugriffsrechten die Mitwirkung des Bundesrats an Bundesgesetzen. Wenn den Ländern die Möglichkeit eingeräumt wird, auf ihrem Territorium abweichende Regelungen zu beschließen, ist eine Zustimmung des Bundesrats zum Schutz von Länderinteressen nicht mehr notwendig. Experten schätzen, daß auf diese Weise der Anteil der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze halbiert werden kann. Das erhöht die Effizienz der Gesetzgebung.
- Drittens hat die Einführung von Zugriffsrechten im Vergleich zur vollständigen Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder den Vorteil, daß sich die Landesregierungen nicht so leicht auf eine gemeinsame Wahrnehmung ihrer Kompetenzen im Rahmen von Fachministerkonferenzen zurückziehen können. Für eine Abweichung vom Bundesrecht ist jeweils ein Landesgesetz erforderlich. Die Mitwirkung der Landesparlamente und damit eine höhere Transparenz der Entscheidungsfindung sind gesichert.

Beispielsweise bietet sich ein Zugriffsrecht der Länder bei der Eigenheimzulage an. Dadurch wäre es den ostdeutschen Ländern möglich, das Problem des Wohnungsleerstands besser in den Griff zu bekommen, anstatt – wie durch die gegenwärtigen Bestimmungen – das Problem noch zu verschärfen. Ähnliches gilt für die Besoldung im öffentlichen Dienst. Die finanzielle Lage des Landes Berlin beweist dies eindrucksvoll. Durch die bundeseinheitliche Regelung der Besoldung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst wird dem Land Berlin jegliche Möglichkeit auf Einsparungen

in diesem Bereich genommen. Der einzige Ausweg sind Stellenstreichungen. Ein Zugriffsrecht würde dem Land Berlin mehr Gestaltungsspielräume eröffnen.

2.2 Reform des Bundesrats

Die Mitwirkung des Bundesrats bei einem großen Teil der Gesetzgebung auf Bundesebene hat sich als eines der zentralen Hindernisse für eine sachgerechte Reformpolitik in Deutschland erwiesen. Deshalb stellt sich die Frage, wie die Zusammensetzung des Bundesrats und die Abstimmungsverfahren geändert werden müssen, um eine effiziente und transparente Entscheidungsfindung sicherzustellen.

Landesparlamentarier in den Bundesrat

Derzeit setzt sich der Bundesrat aus Vertretern der Landesregierungen zusammen, unter denen dem Ministerpräsidenten eine exponierte Stellung zukommt. Denn er ist es, der letztlich das Votum des Landes bei der Abstimmung festlegt. Die Mitwirkung der Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung widerspricht nicht nur dem Prinzip der Gewaltenteilung. Sie ist auch eine wesentliche Ursache für die Verflechtung im deutschen Föderalismus:

- Sie führt erstens zur hohen bundespolitischen Bedeutung von Landtagswahlen und damit zum unerwünschten Dauerwahlkampf, weil sich durch Landtagswahlen die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat entscheidend verändern können. Bundes- und Landespolitik werden dabei von den Bürgern nicht ausreichend getrennt bewertet, so daß weder auf Landes- noch auf Bundesebene eine wirksame Kontrolle der Politik durch die Bürger gelingen kann.
- Zweitens bildete sie in der Vergangenheit die Grundlage für Grundgesetzänderungen zugunsten der Bundesebene, bei denen eigenständige Regelungskompetenzen der Länder gegen die Mitwirkung des Bundesrats an der Bundesgesetzgebung eingetauscht wurden. Landesparlamentarier hätten im Bundesrat diese Verfassungsänderungen zu Lasten der Landesparlamente aller Voraussicht nach nicht mitgetragen.

- Drittens erleichtert sie problematische politische Tauschgeschäfte zwischen der Bundesregierung und den für die Mehrheitsbeschaffung wichtigen Landesregierungen, da für die Mehrheitsbeschaffung jeweils nur der Ministerpräsident des Landes umgestimmt werden muß.
- Viertens können Interessengruppen leichter ordnungspolitische Reformen verhindern, da sie nur eine Person je Bundesland für ihre Anliegen gewinnen müssen, um Bundesgesetze zu blockieren.
- Fünftens wirkt die starke Stellung der Ministerpräsidenten im Bundesrat auf die Machtverteilung in den Ländern zurück. Die von den Bürgern direkt gewählten Abgeordneten verlieren an Bedeutung und können ihre Kontrollfunktion gegenüber der Landesregierung kaum wirksam wahrnehmen.

Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung auf Bundesebene, die Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz vorschreibt, sollte daher anders als bisher erfolgen (vgl. Abbildung 2). Statt von den Ministerpräsidenten sollten die Länder auf Bundesebene durch Abgeordnete ihrer Landtage oder durch von den Bürgern für diese Aufgabe direkt gewählte Abgeordnete (Senatoren) vertreten werden.

Das Senatsmodell hat den Vorteil einer klaren Trennung zwischen Bundes- und Landespolitik. Allerdings dürften die Senatoren tendenziell an einer Ausweitung der Bundeskompetenzen, also an einer Zentralisierung, interessiert sein, da dies ihren Einflußbereich ausweiten würde.

Bei einer Vertretung der Länder im Bundesrat durch Abgeordnete der Landesparlamente würden deren Eigeninteressen einen Gegenpol zur weitergehenden Zentralisierung bilden. Bei der Entsendung von Landesparlamentariern in den Bundesrat wird zwar die Verbindung zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik nicht vollständig durchbrochen. Allerdings ändern sich, wenn die im Landtag vertretenen Parteien im Verhältnis ihrer Sitze Bundesratsdelegierte entsenden, die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nur bei starken Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse in den Landtagen. Regierungswechsel in den Ländern könnten sogar ohne Einfluß auf die Bundes-

ratszusammensetzung bleiben. Dadurch sinkt die bundespolitische Bedeutung von Landtagswahlen erheblich. Die Qualität der Landespolitik kann so wieder in den Mittelpunkt der politischen Diskussion auf Landesebene rücken. Gleichzeitig wird die Bundespolitik weniger durch landespolitische Erwägungen der Parteien beeinflusst.

Kein Klassenwahlrecht zugunsten der kleinen Bundesländer

Bei der Gesetzgebung auf Bundesebene sollten alle Bundesbürger das gleiche Stimmengewicht haben. Davon sollte nur dann abgewichen werden, wenn es um die Vertretung der Bundesländer als solcher geht, beispielsweise um den Schutz ihrer Eigenständigkeit. Dann kommt jedem Bundesland die gleiche Bedeutung zu, unabhängig von seiner Fläche oder Einwohnerzahl.

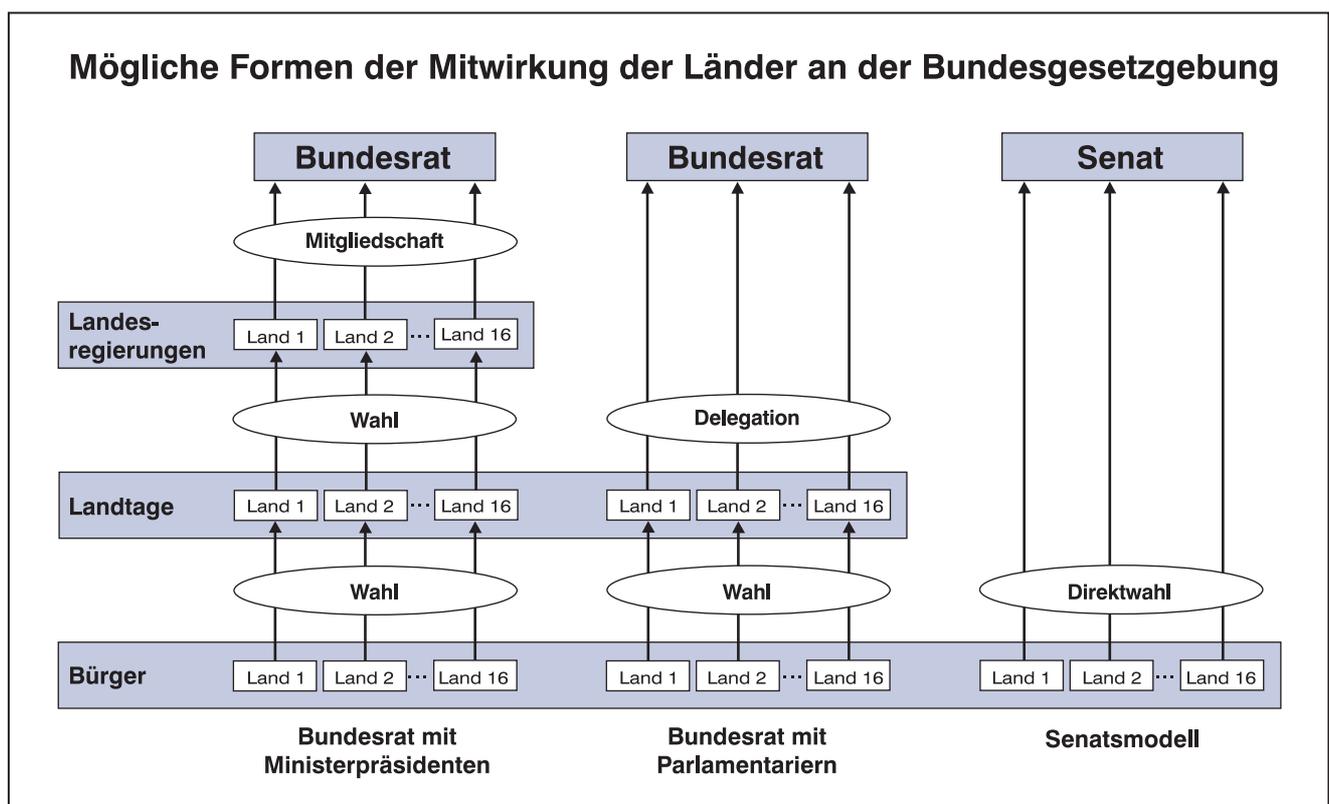
Die momentane Regelung wird weder dem einen noch dem anderen Fall gerecht. Angesichts der heutigen Rolle des Bundesrats als zweiter Kammer, die an über 60 % der Bundesgesetzgebung

gleichberechtigt mitwirkt, wäre nur ein gleiches Gewicht der Stimmen jedes Bürgers vertretbar. Tatsächlich erhalten aber die Stimmen der Bürger kleiner Bundesländer überproportional großes Gewicht (vgl. Abbildung 3). Hessen hat mehr als achtmal so viele Bürger wie Bremen, jedoch nicht einmal doppelt so viele Stimmen. Die Bürger werden, nach der Größe ihres Bundeslands, in Klassen unterschiedlichen Stimmengewichts eingeteilt.

Dieses Problem kann zum einen dadurch korrigiert werden, daß die Mitwirkung des Bundesrats an der Bundesgesetzgebung auf den Schutz der Eigenständigkeit der Länder reduziert wird, also auf Grundgesetzänderungen und wenige für die Länder wesentliche Gesetze. Dann wäre sogar eine gleiche Stimmenzahl für jedes Land gerechtfertigt.

Zum anderen könnte die Stimmengewichtung im Bundesrat verändert werden, um Größenunterschieden der Länder besser Rechnung zu tragen. Dazu müßten die größeren Länder eine deutlich höhere Stimmenzahl erhalten als bisher.

Abbildung 2



Beim Senatsmodell entstünden so zwei Kammern, die aufgrund der Direktwahl und dem gleichen Stimmengewicht der Bürger auch über die gleiche Legitimation verfügten, – eine problematische Konstellation, die eine Abschaffung der zweiten Kammer nahelegen würde. Würden die Länder hingegen durch Parlamentarier vertreten, wäre die gleiche Stimmengewichtung nach der Einwohnerzahl unproblematisch. Das ist, falls nicht parallel die Kompetenzen der zweiten Kammer drastisch eingeschränkt werden, ein weiteres Argument dafür, der Vertretung der Länder durch Landesparlamentarier den Vorzug vor dem Senatsmodell zu geben.

Einfache Mehrheit

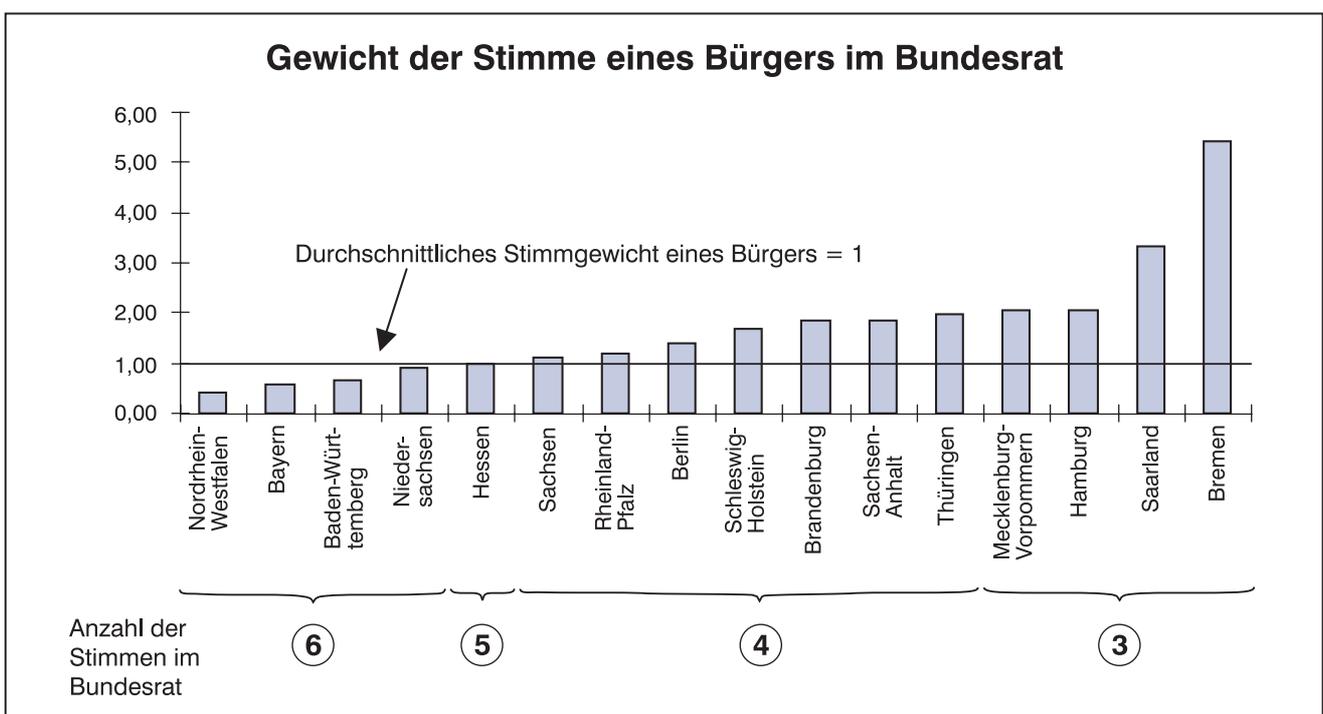
Art. 52 Abs. 3 Grundgesetz legt fest, daß der Bundesrat grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Stimmen entscheidet. Enthaltungen werden also bei zustimmungspflichtigen Bundesgesetzen wie Neinstimmen gewertet. Dies führt bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Bundesrats dazu, daß Gesetze des Bundestages um so leichter scheitern, je mehr Landesregierungen sich nicht zu einer eindeutigen Entscheidung durchringen können. Dieser Fall tritt heute durch den Wandel vom

Drei- zum Fünf-Parteien-System (zu CDU/CSU, SPD und FDP kamen in den 80er Jahren die Grünen, in den 90er Jahren die PDS) häufiger ein als früher, weil sich die Zahl der Landesregierungen erhöht hat, die nicht eindeutig der Regierungs- oder der Oppositionsseite zuzurechnen sind.

Darauf könnte reagiert werden, indem jedes Land zur Stimmabgabe verpflichtet würde. Damit würden jedoch Konflikte lediglich von der Bundes- auf die Länderebene verlagert, da nun im einzelnen Land eine eindeutige Position formuliert werden müßte. Insofern könnten Koalitionsbildungen auf Landesebene erschwert werden.

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, Bundesratsentscheidungen schon mit der einfachen Mehrheit der Stimmen zu ermöglichen. Dadurch würde jedoch nicht nur die Ablehnung eines zustimmungspflichtigen Gesetzes erschwert, sondern auch der Einspruch zu einem nicht-zustimmungspflichtigen Gesetz erleichtert. Dies ist jedoch insofern weniger problematisch, als die Bundestagsmehrheit den Einspruch des Bundesrats überstimmen kann, die Bundesratsentscheidung also in diesem Fall nur aufschiebenden

Abbildung 3



Charakter hat. Daher sollte, um die Handlungsfähigkeit des Bundesrates zu erhöhen, ein Übergang zur einfachen Mehrheit erfolgen.

Vertreten künftig Landesparlamentarier ihre Länder im Bundesrat, erhält das derzeitige Abstimmungsquorum eine andere Bedeutung: Es zwingt die Abgeordneten zur Anwesenheit bei den Beratungen, weil Abwesende wie Neinstimmen gewertet werden. Auch in diesem Fall gilt, daß Entscheidungen leichter gefällt werden können, wenn die einfache Mehrheit genügt.

Zustimmungspflicht begrenzen

Die derzeitigen Regelungen zur Zustimmungspflicht durch den Bundesrat sind ein wesentlicher Faktor für den Reformstau in Deutschland. Gemäß der Einheitstheorie des Bundesverfassungsgerichts tritt die Zustimmungspflicht schon dann ein, wenn nur einzelne Teile eines Gesetzes Länderangelegenheiten berühren. Dafür, daß ein Gesetz zustimmungspflichtig ist, reicht beispielsweise schon aus, daß die Zuständigkeit einer bestimmten Landesbehörde festgelegt wird. Auch sämtlichen inhaltlichen Regelungen, die die Länder überhaupt nicht betreffen, muß dann der Bundesrat zustimmen. Das führt zu einer unnötigen Ausweitung der Bundesratsbefugnisse.

Sinnvoll wäre es deshalb, die Zustimmungspflicht auf die Teile eines Gesetzes zu beschränken, die die Länderkompetenzen betreffen. Daß eine entsprechende Aufteilung der Normen möglich ist, zeigen diejenigen Fälle, bei denen die Bundesregierung eine Materie in ein zustimmungsfreies und ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz aufgeteilt hat. Dieselben Fällen weisen jedoch auch darauf hin, daß diese Aufteilung häufig keinesfalls ideal ist. Als Königsweg der Entflechtung dürfte sich die Begrenzung der Zustimmungspflicht daher nicht erweisen.

2.3 Politikkoordination zwischen den Regierungen

Koordination zwischen Bund und Ländern

Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b Grundgesetz dienen der gemeinsamen Wahrnehmung von Landesaufgaben durch den Bund

und alle Länder. Der Bund übernimmt mindestens die Hälfte der Finanzierung und hat ein großes Gewicht bei den Entscheidungen über die Verwendung der Gelder.

Weil im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben de facto die Trennung der Haushaltsführung von Bund und Ländern aufgehoben ist, werden die Gemeinschaftsaufgaben häufig ausschließlich als Problem der Finanzverfassung diskutiert. Neben der finanziellen Verflechtung sind die Gemeinschaftsaufgaben aber auch ein Paradebeispiel für die Verflechtung zwischen den Regierungen von Bund und Ländern. Nicht mehr das einzelne Land regelt die Aufgaben, die in seinen originären Zuständigkeitsbereich fallen, sondern Gremien, in denen die Bundesregierung und alle sechzehn Landesregierungen vertreten sind. Die Verantwortung für konkrete politische Entscheidungen ist dadurch weder für die Bürger noch für die Parlamentarier, die zur Kontrolle der jeweiligen Regierungen verpflichtet sind, nachzuvollziehen. Erforderlich ist eine Rückübertragung dieser Aufgaben auf die Länder, um die Transparenz des politischen Prozesses zu erhöhen. Sie ist die Voraussetzung dafür, daß die Gelder effizient eingesetzt werden.

Ohne weiteres sinnvoll ist die Rückübertragung auf die Länder in den Bereichen „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Denn mit dem Länderfinanzausgleich gibt es bereits ein Instrument für Transferzahlungen an „schwächere“ Bundesländer. Eine Rückverlagerung würde die Transparenz erhöhen, da Zahlungen dann nur noch aus einem Topf fließen würden.

Zur Rechtfertigung der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ wird argumentiert, daß auch Studenten aus anderen Bundesländern der Zugang zu den Hochschulen eines Landes offenstehe. Dies ist zwar richtig. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß zum einen bereits heute Länder, die viele auswärtige Studenten aufnehmen, durch den Länderfinanzausgleich für zusätzliche Kosten der Hochschulen kompensiert werden, wenn die Studenten am Studienort gemeldet sind und somit die Einwohnerzahl steigt. Zum anderen könnten – einem Ver-

fahren in der Schweiz entsprechend – die Bundesländer, die Studenten aus anderen Regionen aufnehmen, von den Heimatländern Transferzahlungen erhalten. Eine Gemeinschaftsaufgabe wäre also nur dann berechtigt, wenn selbst durch solche Maßnahmen die Anreize für Investitionen in Hochschulen und Hochschulkliniken zu gering blieben.

Neben den Gemeinschaftsaufgaben koordinieren sich Bund und Länder in Hunderten von Arbeitsgruppen. Die prominenteste institutionalisierte Form ist die Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten. Ähnliche Koordinationsverfahren gibt es jedoch auch auf Verwaltungsebene in fast allen Politikbereichen. Diese Koordination ist zum einen sehr personalaufwendig. Zum anderen sind auch hier die Parlamente ausgeschlossen und können das Handeln der Regierungen nicht wirksam kontrollieren.

Koordination zwischen allen Bundesländern

Viele Kompetenzen, die den Ländern zustehen, werden von diesen nicht selbständig ausgefüllt. Vielmehr koordinieren sich die Länder in Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen oder schließen Staatsverträge, die wieder zu bundeseinheitlichen Lösungen führen. Bekanntestes Beispiel ist die Kultusministerkonferenz, die zu einer weitgehenden Vereinheitlichung der Bildungspolitik aller Länder geführt hat und innovative Lösungen einzelner Bundesländer erschwert, wenn nicht unmöglich macht.

Für die Landesparlamente hat dies zur Folge, daß ihnen lediglich Paketlösungen zur Abstimmung vorgelegt werden, die, will man die Verhandlungen nicht noch einmal von vorne beginnen, nur noch abgesehnet werden können. Aus Sicht der Bürger leidet bei dieser Vorgehensweise die Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses.

Solange Landeskompetenzen von den Landesregierungen aufeinander abgestimmt werden, ist die Bürgernähe bei Gesetzgebungskompetenzen der Länder nicht größer als bei Gesetzgebungskompetenzen des Bundes. Ein zentraler Vorteil der Dezentralisierung geht also verloren. Hinzu kommt ein gravierender Nachteil: Die Entscheidungsver-

fahren auf Länderebene sind noch ineffizienter. Denn bei koordinierter Wahrnehmung von Länderkompetenzen besteht die Notwendigkeit, zu einstimmigen Entscheidungen zu kommen, während in Bundestag und Bundesrat zumindest mehrheitlich abgestimmt wird.

Zentrale Voraussetzung für bessere politische Entscheidungen ist deshalb, daß eine Dezentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen vor allem den einzelnen Landesparlamenten neue Handlungsmöglichkeiten einräumt. Die Koordinierung zwischen den Bundesländern sollte auf ein Minimum reduziert werden. Dies leistet die Einführung von Zugriffsrechten eher als die allgemeine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder.

Kooperation zwischen einzelnen Bundesländern

Im Unterschied zu der bundesweiten Koordination der Landesregierungen sind regionale Kooperationen einzelner Bundesländer geeignet, die Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung zu steigern. Beispielsweise können zentrale Einrichtungen wie Rechnungshöfe, Statistikämter oder ähnliches von benachbarten Bundesländern gemeinsam geführt werden, um Kosten zu sparen. Auch können gemeinsame Infrastrukturprojekte benachbarter Bundesländer für eine bessere Regionalentwicklung sorgen.

Jedoch muß sichergestellt sein, daß den Parlamenten nicht nur die von den Landesregierungen ausgehandelten Kooperationsvereinbarungen vorgelegt werden. Vielmehr ist es notwendig, sie in den Entscheidungsprozeß zu integrieren. Nur so ist sichergestellt, daß bürgernahe Entscheidungen getroffen werden und die Parlamente der ihnen von den Bürgern übertragenen Verantwortung gerecht werden können.

2.4 Neugliederung der Bundesländer?

Ähnlich große Bundesländer zu bilden, sollte nicht das Ziel einer Föderalismus-Reform sein. Denn die Chance einer föderalen Ordnung ist ja gerade, daß bürgernah, also vor Ort entschieden wird. Eine Zusammenfassung mehrerer Bundesländer würde die Politik weiter vom Bürger entfernen.

Die Tatsache, daß in der Europäischen Union gerade kleine Länder wie Irland und Luxemburg besonders gut dastehen, zeigt, daß für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung nicht die Größe des Landes, sondern vielmehr die institutionellen Rahmenbedingungen der föderalen Ordnung von entscheidender Bedeutung sind. Zwar würden bei Bundesländern gleicher Größe die Defizite des deutschen Föderalismus nicht ganz so deutlich hervortreten. Doch die Ursachen für die Probleme, die Deutschland heute mit dem Föderalismus hat, liegen nicht in der Größe der Bundesländer, sondern in der Verflechtung der Politik von Bund, Ländern und Europäischer Union. Wenn von der saarländischen Landesregierung, wie heute der Fall, fast die gesamte Bundespolitik und große Teile der Europapolitik mitgestaltet werden sollen, dann ist diese Bundesland zu klein. Wenn sich das Saarland hingegen auf die landespolitischen Aufgaben konzentrieren kann, spricht nichts gegen seine geringe Größe. Es ist daher richtig, daß die Föderalismus-Kommission die Neugliederung der Bundesländer von der Tagesordnung genommen hat und die Entflechtung des Bundesstaates in den Vordergrund stellt.

Eine andere Frage ist allerdings, ob in allen Fällen die Landesgrenzen unter ökonomischen Gesichtspunkten richtig gezogen sind. Diesbezüglich wäre eine rationale Diskussion in und zwischen den Bundesländern sinnvoll. Denn Grenzveränderungen oder Zusammenschlüsse können dann im Interesse der jeweiligen Bundesländer liegen, wenn die regionale Entwicklung durch die Unterteilung wirtschaftlich zusammenhängender Regionen in unterschiedliche Gebietskörperschaften gehemmt wird.

2.5 Der deutsche Föderalismus und Europa

Die Europäische Union hat eine immer größere Bedeutung für Deutschland. Deswegen ist es wichtig, daß deutsche Anliegen in Brüssel Gehör finden und daß die Umsetzung europäischen Rechts in Deutschland auf transparente und effiziente Weise erfolgt. Beides ist derzeit nicht der Fall.

Vertretung deutscher Interessen in der EU

Die Gesetzgebungsverfahren und die institutionelle Ordnung der Europäischen Union entspre-

chen nicht den Anforderungen an eine sachgerechte staatliche Ordnung (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 75). Der Ministerrat ist immer noch das zentrale Gesetzgebungsorgan der Union, nicht das von den Bürgern direkt gewählte Parlament. Er tagt je nach Themenbereich in unterschiedlichen Zusammensetzungen und setzt sich aus je einem Vertreter jedes Mitgliedsstaats im Ministerrang zusammen. So tagen zum Beispiel die Außenminister in der Zusammensetzung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, um Fragen der Außenbeziehungen oder allgemeine politische Fragen zu behandeln, während die für Wirtschafts- und Finanzfragen zuständigen Minister als Rat „Wirtschaft und Finanzen“ zusammentreten.

Aufgrund der zentralen Bedeutung dieser Gremien kann die Vertretung deutscher Interessen auf europäischer Ebene nicht allein durch die deutschen Abgeordneten im Europa-Parlament geleistet werden, sondern ist auch eine Aufgabe der deutschen Vertreter im Ministerrat. Damit stellt sich die Frage, wer für Deutschland im Ministerrat die Verhandlungen führen soll. Dies kann grundsätzlich durch Politiker der Bundesebene, aber auch der Landesebene geschehen.

Bislang übernimmt fast immer der Bund die Vertretung Deutschlands im Ministerrat. Dies hat zwar den Vorteil, daß die Kompetenz eindeutig zugeordnet ist. Aufwendige Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern sind überflüssig, die Kontinuität in der Vertretung Deutschlands nach außen wird durch den Bund garantiert. Gerade auf internationaler Ebene ist diese Kontinuität wichtig, da Erfahrung, Vertrautheit mit der Materie und den Entscheidungsprozessen bei den Verhandlungspartnern Vertrauen erzeugt und die Effizienz der Verhandlungsführung erhöht. Diesem Vorteil steht jedoch die Gefahr gegenüber, daß die europäische Ebene zu einem Bedeutungsverlust der Länder und damit zu einer Zentralisierung in Deutschland führt, wenn auch bei Politikbereichen, die innerhalb Deutschlands von den Ländern geregelt werden, der Bund die deutsche Position auf europäischer Ebene vertritt. Die Möglichkeit, daß Länderminister bei Länderkompetenzen als nicht-stimmberechtigter Teil der Delegation auftreten, löst diese Problematik nicht überzeugend.

Eine Vertretung Deutschlands durch einen Länderrépräsentanten, zum Beispiel den Bundesratspräsidenten, würde hingegen zu einer Diskontinuität in der Außenvertretung führen, da etwa der Bundesratsvorsitz jährlich wechselt. Dies ließe sich dadurch umgehen, daß sich die Länder langfristig auf einen gemeinsamen Vertreter verständigen. Beispielsweise könnte der von allen Ländern gemeinsam entsandte Länderbeobachter in Brüssel solche Vertretungsaufgaben übernehmen. Fraglich ist jedoch, ob für die einzelnen Bundesländer viel gewonnen ist, wenn statt eines Bundesministers ein von allen Ländern gemeinsam ernannter, mit der Realität in den einzelnen Ländern ebenso wenig vertrauter Vertreter im Ministerrat sitzt. Eine größere Bürgernähe oder Transparenz erhalten Entscheidungen auf europäischer Ebene dadurch nicht. Außerdem müßte jedes Bundesland sich laufend über alle Themen auf europäischer Ebene kundig machen und dazu eine ineffizient große Verwaltung vorhalten.

Schließlich müßte die Vertretung in den jeweiligen Zusammensetzungen des Ministerrats auf Bund und Länder aufgeteilt werden, da die künftige EU-Verfassung (Art. 22 Abs. 2 Konventsentwurf) vorsieht, daß für jeden Mitgliedstaat in jeder Zusammensetzung des Ministerrats nur ein einziger Vertreter zugelassen wird. Somit wird es beispielsweise nicht möglich sein, daß die Bundesrepublik im Bereich Umwelt abhängig von der Zuständigkeit einmal durch den Bundesminister und ein anderes Mal durch einen Landesvertreter repräsentiert wird.

Die Aufgabenzuschnitte der verschiedenen Zusammensetzungen des Ministerrats entsprechen jedoch nicht der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern, die das Grundgesetz vorsieht. Im Gegenteil sind gemischte Zuständigkeiten durchaus als Regelfall anzusehen. Dies wirft die Frage auf, anhand welcher Kriterien eine Alleinvertretung von Bund oder Ländern festgemacht werden soll. Belgien verteilt das Recht der Vertretung im Ministerrat je nach Zuständigkeit und bildet dazu vier Kompetenzgruppen:

- Bei Themen, für die in der bundesstaatlichen Ordnung Belgiens ausschließlich die föderale Ebene zuständig ist, liegt die Verhandlungsführung bei einem zuständigen Minister der Zentralregierung.

- Bei Themen, die überwiegend Kompetenzen der föderalen Ebene betreffen, wird der zentralstaatliche Minister von einem Vertreter der Regionen ohne Stimmrecht begleitet.
- Bei Themenfeldern, die überwiegend regionale Kompetenzen betreffen, liegt die Verhandlungsführung bei einem Regionalvertreter, der von einem Vertreter des Zentralstaats begleitet wird.
- Nur bei Themenfeldern, die ausschließlich regionale Kompetenz betreffen, liegt die Vertretung allein bei Regionalvertretern. Diese wechseln überdies halbjährlich untereinander.

Insgesamt führt die genannte Verfahrensweise in Belgien zu aufwendigen Abstimmungsprozessen zwischen Regionen und Zentralstaat und schwächt die belgische Position im Ministerrat. Diese Probleme würden in Deutschland aufgrund der größeren Zahl an dezentralen Gebietskörperschaften noch stärker auftreten.

Weder die Alleinvertretung durch den Bund noch die verschiedenen Formen der Beteiligung der Länder sind also optimale Lösungen für die Vertretung Deutschlands im Ministerrat. Das Dilemma zeigt, daß die Rolle des Ministerrats als Gesetzgebungsorgan der Europäischen Union nicht nur für die Effizienz und Legitimation der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene sehr problematisch ist, sondern auch in den Mitgliedstaaten unerwünschte Konsequenzen hervorruft.

Der einzig zielführende Weg ist daher,

- erstens die Bedeutung des Ministerrats in der Europäischen Union zugunsten des Europäischen Parlaments ebenso drastisch zu reduzieren wie die Bedeutung des Bundesrats für die Gesetzgebung innerhalb Deutschlands und
- zweitens die Vertretung der europäischen Mitgliedstaaten in einer zweiten Kammer, so sie als notwendig empfunden wird, Parlamentariern statt Vertretern der Regierungen zu übertragen. Die Parlamentarier könnten je zur Hälfte von Bundes- und Landesebene nominiert werden.

Die Reformnotwendigkeiten auf europäischer Ebene entsprechen damit genau denen in Deutschland. Würden sie umgesetzt, ergäbe sich ein transparenteres und effizienteres Mehrebenensystem.

Umsetzung europäischen Rechts

Richtlinien der Europäischen Union werden in den Mitgliedstaaten erst nach der Umsetzung in nationales Recht wirksam. Dies wirft in Föderalstaaten wie Deutschland Probleme auf. Denn häufig enthält eine europäische Richtlinie Teile, die nach der Kompetenzverteilung im deutschen Föderalismus nicht allein vom Bundestag, sondern von den Ländern, vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats oder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben von beiden Ebenen gemeinsam zu regeln ist. Gegenüber der Europäischen Union ist jedoch stets allein der Bund für die Umsetzung europäischen Rechts verantwortlich. Eine Anklage wegen verzögerter Umsetzung von EU-Recht vor dem Europäischen Gerichtshof trifft daher den Bund auch dann, wenn er das EU-Recht nach deutschem Recht gar nicht allein umsetzen kann. Die Gesetzgebung der europäischen Ebene macht auf diese Weise die ungeeignete Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und die problematische Stellung des Bundesrats deutlich.

Die Lösung für diese Problematik muß in zwei Richtungen gehen:

Zum einen müssen die Kompetenzen innerhalb Deutschlands so weit wie möglich einer einzigen Ebene zugeordnet werden; die Zustimmungserfordernis des Bundesrats ist auf ein Minimum zu reduzieren.

Zum anderen ist eine eindeutige Regelung erforderlich, nach der der Bund im Binnenverhältnis die Länder für eventuelle Strafzahlungen an die Europäische Union zur Verantwortung ziehen kann.

Eine besondere Problematik existiert in diesem Zusammenhang beim europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Defizitgrenzen für den Gesamtstaat festlegt, für die auf europäischer Ebene jedoch allein der Bund verantwortlich ge-

macht wird. Zwar haben sich Bund und Länder im sogenannten nationalen Stabilitätspakt auf bestimmte Regeln verständigt, um sicherzustellen, daß Deutschland den europäischen Pakt einhalten kann. Eine eindeutige Zuweisung von Defizitgrößen auf die einzelnen Bundesländer ist jedoch ebensowenig erfolgt wie eine Regelung zur Aufteilung eventueller Strafzahlungen auf Bund und Länder. Auch diese beiden Aufgaben stehen in der Föderalismus-Kommission zur Lösung an.

3 Fazit

Für die Zukunft Deutschlands ist es von großer Bedeutung, daß Reformen leichter durchgesetzt werden können. Richtungsentscheidungen müssen per Mehrheitsentscheid auch ohne Mitwirkung der Opposition gefällt werden können. Mit anderen Worten: Der „Tanker Deutschland“ braucht, um im Ozean des internationalen Wettbewerbs nicht unterzugehen, klare Zuständigkeiten auf der Kommandobrücke. Nur wenn sich die Anpassungen an sich ändernde Rahmenbedingungen mit der nötigen Schnelligkeit und Konsequenz vollziehen lassen, kann Deutschland Vorteile aus Globalisierung und europäischer Integration realisieren.

Derzeit brauchen rund 60 % der Gesetze die Zustimmung des Bundesrats und damit bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen auch die Zustimmung der von der Opposition geführten Landesregierungen. Das kostet Zeit, führt zu Verwässerungen der Reformen und zu ungeeigneten Kompromissen. Das Hickhack um die Agenda 2010 im Vermittlungsausschuß Ende 2003 hat dies einmal mehr deutlich gemacht.

Um den Gesetzgebungsprozeß effizienter zu gestalten, sind Veränderungen bei Zusammensetzung und Rolle des Bundesrates dringend nötig. In Zukunft sollte sich der Bundesrat aus Parlamentariern der Landesebene zusammensetzen. Mit der Einführung der einfachen Mehrheit bei Abstimmungen im Bundesrat sollte die Zustimmung von Bundesgesetzen erleichtert werden.

Die einzelnen Bundesländer können mit ihren geringen Kompetenzen und aufgrund der intensi-

ven Koordination zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern kaum innovative Politik betreiben. Sie fallen mangels Gestaltungsspielraum als Reformmotor aus. Durch eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder könnte zum einen die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze reduziert werden, und zum anderen wären die Länder in der Lage, mit eigenständigen Regelungen ihren länderspezifischen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Zugriffsrechte der Länder bei Bundesgesetzen würden Raum für eine innovative Politik schaffen, ohne die einzelnen Länder zu überfordern. Auch entfällt dann die Zustimmungspflicht für eine Vielzahl von Gesetzen. Eine ineffiziente Koordination auf Länderebene ist bei Zugriffsrechten weniger wahrscheinlich.

Der institutionelle Aufbau der EU, insbesondere die starke Rolle des Ministerrats, wirkt sich pro-

blematisch auf die innerdeutsche Kompetenzverteilung aus. Der Ministerrat sollte daher Kompetenzen an das Europäische Parlament abgeben; statt aus Regierungsvertretern sollte er sich aus Parlamentsvertretern zusammensetzen. Die gemeinsame Wahrnehmung deutscher Interessen durch Bund und Länder wäre dann kein Problem.

Keine der angesprochenen Veränderungen wird allein die nötige Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung erreichen. Erst in der Kombination der verschiedenen hier vorgeschlagenen Reformelemente – der Neuverteilung der Kompetenzen, einer neuen Rolle und Zusammensetzung des Bundesrats, einer Stärkung der Parlamente auf Landes-, auf Bundes- und auf europäischer Ebene sowie einem Bedeutungsverlust der Koordination zwischen Bund und Ländern – kann die bundesstaatliche Ordnung für Deutschland vom Standortnachteil, der sie heute ist, wieder zum Standortvorteil werden.