

## Konvent

29

Mauriac „nur zum Ausdruck brachte, was die Mehrheit der Franzosen dachte“.<sup>1</sup>

### Unabweisbarer Reformdruck ...

Mindestens die westlichen Alliierten hatten ein föderatives Nachkriegsdeutschland verlangt. Als Garant für deutschen Föderalismus galt ihnen Helmut Kohl nach 1989 zugleich als Statthalter deutscher Harmlosigkeit: Hätte sich Deutschland nicht schon zuvor verlässlich föderativ erwiesen, und hätte es sich mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 nicht glaubwürdig und unumkehrbar zu seiner integrierten europäischen Einbindung bekennt, so hätte es nach dem Willen der einstigen Siegermächte für Deutschland keine Wiedervereinigung gegeben.

Deutschland scheint sich selbst und den anderen Nationen nur federal vorstellbar. Als Föderation ist es entstanden. Föderativ ist Deutschland eine Nation geworden; föderativ war die Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik seit 1949; auch die Wiedervereinigung konnte 1990 nur nach föderativem Muster gelingen – so sperrig bekanntlich noch immer zusammenwächst, was zwischen Oder und Rhein zusammen gehört. Das Prinzip des Föderalismus hat sich als außerordentlich segensreich sowohl für Deutschland als auch für seine Nachbarn erwiesen – ein vielfach gepriesenes Erfolgsmodell.

Seit der Jahrtausendwende aber macht sich in Deutschland zunehmende Unzufriedenheit über diesen Föderalismus breit. Der Verdross hat bis dahin unvorstellbare Dimensionen im Lande selbst erreicht. Zusätzlich sehen sich die Deutschen neuerdings wieder, wenn gleich ganz anders als früher, von außen zu funktionierendem Föderalismus – bitte schön – ermahnt: Die Europäische Union (EU) erwartet im bevölkerungsstärksten ihrer Mitgliedsstaaten handlungsfähige Bundesländer. So unterschieden die EU auch hinsichtlich ihrer eigenen föderativen Zukunft ist, verlangt sie dennoch in Europa Regionen, die jedenfalls kompetent genug sein mögen, vor Ort EU-Standortpolitik durchzusetzen. Seit Maastricht 1993 hat die EU ihre Regionen, in Deutschland

1 Mitterand, Über Deutschland, aus dem Französischen von Bernd Schwibs (1996), 17.

Uwe Thaysen

Föderalismusreform in  
Deutschland: auch aus der  
Sicht der Nachbarn zum  
Erfolg verpflichtet

Deskriptoren: Bundesstaatskommission; Deutschland; Föderalismuskonvent der Landesparlamente; Föderalismusreform; Föderation; Grundgesetz; Kompetenzverteilung; Statut der Subsidiarität; Subsidiaritätsprinzip.

Föderalismus ist nicht nur ein Verfassungsauftrag des Grundgesetzes (GG) an die Deutschen. Funktionierender Föderalismus ist auch eine Erwartung seiner Nachbarn an Deutschland.

Aus der Sicht ausländischer Diplomatie gilt seit Talleyrand, dass Deutschland – wenn

also die Bundesländer, als Akteure deutlicher im Visier ihrer Wirtschaftspolitik. Die EU, zumal die des Konvententwurfes einer EU-Verfassung 2003, ist nicht länger „jänderblind“. Einst galt die Sorge seiner europäischen Nachbarn dem deutschen Hegemon, heute gilt sie der Handlungsfähigkeit des einseitigen Hegemons.

Die beachtliche Explikation des Subsidiaritätsprinzips, kurz: der Vorrang der jeweils handlungsfähigen unteren Ebene, im Verfassungsentwurf des Konvents ist das Ergebnis einer paradoxen Entwicklung – wie so vieles in Europa: Es waren die deutschen Bundesländer, die massiv und schließlich mit Erfolg auf die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in Europa gedrungen haben; sie reklamierten zunehmend eigenständige Kraft, in Europa mitreden und ihre häusliche Zukunft selbst entscheiden zu wollen. Nun sehen sich die deutschen Gliedstaaten umgekehrt von der EU-Kommission mit Anforderungen konfrontiert, die über ihre tatsächliche Gestaltungskraft offenbar hinausgehen. Auf beiden Seiten – sowohl in den deutschen Ländern als auch in der EU – mussten die teils verblüfften Beobachter wahrnehmen, dass in Hannover, München, Stuttgart oder Wiesbaden zwar der Mund gespitzt wird, dass die politischen Protagonisten der deutschen Landeshauptstädte aber zunehmend kleinlaut werden, wenn sie die ihnen zur Eigenständigkeit faktisch verbliebene Gestaltungsmacht benennen müssen. Ungenügen und Unzufriedenheit mithin in Brüssel wie in den Hauptstädten der deutschen Länder.

Hohe Zeit also – auch von außen gesehen – für einen Verfassungskonvent nicht nur für die europäische Ebene, sondern auch für Deutschland selbst! In dem Maße, wie diese Einsicht hierzulande aufdringlich wurde, meldeten sich die Repräsentanten der Bundes- und Landesorgane zu Wort. Vom Bundespräsidenten, dem Präsidenten des Bundesrates selbstverständlich, dem Bundeskanzler, den Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente sowie den Vorsitzenden der Fraktionen in Bund und Ländern wird heute eine Reform des deutschen Föderalismus gefordert.<sup>2</sup> Die Forderung

2 Siehe dazu die Beiträge des Autors, auf welche sich dieser Beitrag wesentlich bezieht. Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen. Zur

Heilichung allzu vieler Gesetzesmaterien. Sie führte auch in die Sackgasse eines viel geschoitenen „Exekutivföderalismus“; denn es sind die im Bundesrat versammelten Landesregierungen, die heute nicht zehn, sondern etwa 60 Prozent aller Bundesgesetze, darunter 90 Prozent aller „wichtigen“ Materien des Gesamtstaates, mit der Regierung des Bundes aushandeln und letztendlich auch faktisch entscheiden. Immer neue Wellen der Kritik brandeten gegen diese spezifischen Fehlentwicklungen deutscher Bundesstaatlichkeit. Wie gezeigt: bisher vergeblich. Abhilfe wird aber mit jedem Jahr dringender. Für die Landesparlamente ist sie zu einer Existenzfrage geworden.

#### Doch ein Statut der Subsidiarität?

Dazu muss jetzt Einzelmaterie für Einzelmaterie geprüft werden, was davon wohl auf die Landesebene zurück verlagert werden kann. Das ist schwierig genug. Optimisten hoffen darauf, dass die Menge zustimmungsbedürftiger Materien auf etwa 30 Prozent der Gesetzgebung des Bundes herunterschränkt werden könnte.

Dazu gehören Reformvorschläge im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gem Art 74 des Grundgesetzes, dort etwa das Notaratswesen (in Nr. 1), das Versammlungsrecht (in Nr. 3), die Kinder- und Jugendhilfe sowie das Heimrecht (in Nr. 7), die außerschulische Bildung (in Nr. 11), die Forschungsförderung (in Nr. 13), der Küstenschutz (in Nr. 17) oder das Bodennutzrecht (in Nr. 18) usw. bis zum lokalen Freizeitarbeit (in Nr. 24) sowie der Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Länder, Gemeinden und deren juristische Personen (in Art 74a GG). Auf all diesen Gebieten könnten die Länder nach Vorstellung einiger Reformen und auf der Grundlage von Vorschlägen aus den Enquete-Kommissionen das Recht zur vorrangigen Gesetzgebung gegenüber dem Bund (zurück) erhalten. Dagegen werden allerdings sogleich nicht minder ernst zu nehmende Warnungen vor unerwünschter Rechtszersplitterung ins Feld geführt.

Die Güterabwägung dürfte Einzelfall für Einzelfall nicht einfach werden. Erfolgverspre-

chender mit Blick auf die gewünschte Zuverlässigkeit in Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und Verantwortung (accountability) erscheint es, die viel zu viel gewordenen Materien der Art 74 und 74a auseinander zu dividieren nach solchen, für welche der Bund und solchen, für welche die Länder (wieder) ganz zuständig werden sollten, also doch ein „Statut der Subsidiarität“ zu erstellen. Mit dieser Zielvorgabe wäre dann umgekehrt der Katalog der „ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes“ gem Art 73 GG sogar zu ergänzen, etwa im Bereich des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts für Ausländer/innen. Auf dem Lübecker Konvent benannte der Bundespräsident die Notwendigkeit, auch die „Rahmengesetzgebung“ nach Art 75 GG in diesem Sinne zu bereinigen, was aber sicherzustellen, dass diese in der Praxis frei bleibt von kleinteiligen Einzelregelungen, bis man vor lauter Rahmen darin kein Bild mehr hat.

Am liebsten würden die Länder die „Gemeinschaftsaufgaben“ in Art 91a und 91b abschaffen, wonach der Bund auf Grund von Gesetzen mitwirkt beim Ausbau und Neubau von Hochschulen und Hochschulkliniken, bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie bei der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Dies allerdings nur bei entsprechender finanzieller Kompensierung! Man sieht: die Sache wird um so komplizierter, je konkreter es wird und je näher es an den nervus rerum, das Geld (zum Beispiel an die Reform der Mischfinanzierungen nach Art 104a Abs 4 GG) herantreibt. Tatsächlich Reform leichter zugänglich erscheint zwar die Aufhebung der Zustimmungskompetenz des Bundesrates für Bundesgesetze ohne „wesentliche“, insb finanzielle Eingriffe in die Organisationshoheit der Länder gem Art 84 und 85 GG. In der Praxis dürfte es aber auch hier schwer fallen, zwischen „wesentlichen“ und „unwesentlichen“ Eingriffen zu unterscheiden.

Die Bundesstaatskommission hat Körnerarbeit, hoffentlich kein Sisyphusschicksal vor sich. Nichts Spektakuläres im Einzelfalle steht zu erwarten. Auf ein in der Summe die Handlungsfähigkeit sowohl des Bundes als auch und von der Länder verbesserndes Ergebnis muss jedoch gehofft werden.

ist so populär, dass sich verschiedene Bürgerinitiativen – auch sie sich in den bis zum Ende 2003 verheißungsvollen „Konvents“ begriff kleidend – zivilgesellschaftlich dazu gesellen und nun ihrerseits den Druck auf die offiziellen Protagonisten der Reform erhöhen.

**... und dennoch ungewisse Richtung der Reform**

Worum es bei dieser Reform gehen soll, ist indessen nicht einmal dem Grundsatz nach gewiss:

Erwin Teufel, der baden-württembergische Ministerpräsident (CDU), wird nicht müde zu betonen, dass es sich eigentlich um eine „Zentralismusreform“ handle. Die meisten Befürworter der Reform schließen sich im Grundsatz seiner Überzeugung an, derzufolge die Bundesebene zu mächtig geworden ist und die deutschen Länder sich zurückholen müssen, was ihnen seit 1949 zumeist verloren gegangen ist. Auch Brigitte Zypries, die Bundesjustizministerin (SPD), will zurück zur alten Ordnung. Für Zypries bedeutet dies aber das Gegenteil: Sie will eine Wiederherstellung, faktisch eine deutliche Aufbesserung der zentralstaatlichen, nicht der gliedstaatlichen Macht. Das ist ihr Job, so sehr es der von Teufel ist, das Hausgut der Länder nach Möglichkeit zu mehren.

Werden der Bund einerseits und die Länder andererseits das Nullsummenspiel, den Machtkampf und Machtgewinn also zulasten des jeweils anderen, vermeiden können? Werden sie Lösungen zu präsentieren in der Lage sein, von denen beide Seiten zu profitieren hoffen? Antworten fallen schwer, weil beide Seiten – die eine vornehmlich im Bundestag, die andere im Bundesrat – über erhebliche Vetopotenzen verfügen.

Nie zuvor jedoch waren die Reformwartungen höher gespannt. Der in Deutschland massiv wie kaum bisher empfundene „Reformstau“ zielt immer deutlicher auf die „Föderalismusreform“. Diese wird zunehmend als Mutter

Reform des Bundesstaates um die Jahrtausendwende, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29-30/2003, 14ff; Erfolgsaussichten der Föderalismuskommission: *Auftrag oder Abgesang für die Reformpläne*, Das Parlament Nr. 53 v. 29.12.03.

aller Reformen erkannt, als Reform zur Herstellung der Reformfähigkeit überhaupt. Erst wenn diese Reform gelingen sein wird, so die Annahme, wird es auch mit der Arbeitsmarkt-, der Gesundheits-, der Renten- und der Steuerreform usw vorangehen (können).

**Aufrüstungen im Reformprozess**

Hoffnungen speisen sich nicht zuletzt aus der Erkenntnis, dass die Befürworter der Reform sich endlich auch zur Organisation ihres Anliegen gefunden haben. Der bisher einzig halbwegs erfolgreiche institutionelle Vorlauf endete in der Finanzverfassungsreform des Jahres 1969. Er startete unter ähnlichen – für Reformen scheinbar optimalen – Bedingungen wie heute: bei alienthalben leeren Kassen nämlich und mit einer Großen Koalition (wie wir sie faktisch zur Zeit in Berlin auch antreffen). Dass die Finanzlage heute noch weitaus dramatischer empfunden wird als in den vergangenen drei Jahrzehnten stimmt wenigstens insoweit optimistisch für die gegenwärtigen Reformbemühungen. Weniger zukunftsroh macht dagegen der Rückblick auf die Bilanz der Verfassungsreform aus Anlass der deutschen Wiedervereinigung. Für viele verschärfte die „Gemeinsame Verfassungskommission aus Bundesrat und Bundestag“ 1992/93 eine große Chance der Föderalismusreform.

In den 1990er Jahren waren es va die Landtage über verschiedene Enquete-Kommissionen (in Schleswig-Holstein 1989, Hessen 1997-2002, Bayern 2002, und Niedersachsen 2003) sowie die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten, die das Thema Föderalismusreform immer wieder in das öffentliche Bewusstsein hoben. Die Berichte der Enquete-Kommissionen mündeten zunehmend in die resignierte Feststellung eines gesetzgeberischen Substanzverlusts des jeweiligen Landesparlaments, welcher aus diesem jeweils allein heraus nicht zu beheben sein würde. In der Enquete-Kommission des Niedersächsischen Landtages wurde diese Einsicht im Mai 2002 deutlicher als je zuvor formuliert und eine vollkommen neue institutionelle Konstruktions des Reformprozesses empfohlen – nämlich die Einberufung eines länderübergreifenden „Föderalismuskonvents der Lan-

desparlamente“ zur Vorlage eine „Statuts der Subsidiarität“.<sup>3</sup>

Bis dahin hatte sich vorrangig die Bundesregierung im Verein mit den Ministerpräsidenten der Länder um eine „Modernisierung“ der deutschen Bundesstaatlichkeit bemüht. Nun aber nahmen die Landesparlamente, federführend das Haus an der Kieler Förde,<sup>4</sup> das Heft in die Hand: Auf den Tag genau 70 Jahre nach dem Gesetz zur Gleichschaltung der Länder durch die Nationalsozialisten am 31. März 1933 konstituierte sich in der Hansestadt Lübeck der „Föderalismuskonvent der Landesparlamente“, bestehend aus den Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente (als Garanten des Themenranges) sowie den Vorsitzenden sämtlicher deutscher Landesparlamente (als Garanten des überparteilichen Implementationsanspruchs der erhofften Reformvorschlüge). Ihre „Lübecker Erklärung“ machte deutlich, dass sich die Landesparlamentarier keineswegs prinzipiell gegen den Bund in Stellung bringen wollten. Die Hansestadt symbolisierte Gleiches nach Brüssel, in Richtung der EU. Die Lübecker Erklärung fordert ehemalige Zuständigkeiten der Länder zurück, sogar neue hinzu. Das alles kann natürlich nicht ohne Neuordnung der Finanzen vorstatten gehen.

Im Spätsommer 2003 muss die Botschaft bei der politischen Führung des Bundestages angekommen sein. Die Vorsitzenden der beiden großen Fraktionen, Angela Merkel und Franz Müntefering, beschlossen nach weiterer Verständigung auch mit den Vorsitzenden der anderen Bundestagsfraktionen mittels entsprechender Beschlüsse von Bundesrat und Bundestag am 16./17. Oktober die Einsetzung einer gemeinsamen „Kommission von Bundesrat und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (später „Bundesstaatskommission“ genannt). Die Kommission konstituierte sich am 7. November 2003. Die Bundespolitiker (an-Verknüpfung damit die zentrale Bedeutung einer Föderalismusreform für die bundesdeutsche Politik überhaupt.

Die Kommission besteht aus den 16 Ministerpräsidenten der Gliedstaaten und ebenso vielen Abgeordneten des Deutschen Bundestages; acht der SPD, sechs der CDU/CSU-Fraktion und je einem Vertreter von FDP und Bündnis 90/Die Grünen. Die in einem „Beirat“ mitwirkenden sechs Repräsentanten der Landtage haben genau wie die vier Delegierten der Bundesregierung und die drei Sprecher kommunaler Spitzenverbände nur beratenden Status: Informations-, Initiativ- und Rederecht zwar, aber kein Stimmrecht. Letzteres vermochten die Landtage nicht einzuklagen, obwohl sie doch darauf hinweisen konnten, dass schließlich sie die Erfinder und Garanten des Konventsprozesses zur Stärkung der Länder und ihrer Parlamente sind – aus welchem endgültig die Bundesstaatskommission hervorgegangen ist. Mit der jetzigen Organisation des Reformprozesses haben die Landtage für sich immerhin mehr erreichen können als sie noch ein Jahr zuvor, am Beginn ihrer Überlegungen für einen „Föderalismuskonvent der Landesparlamente“; auch nur zu denken wagen. In situational gesehen ist das Glas für sie nach offizieller Bekundung „halb voll, nicht halb leer“.

**Worum geht es inhaltlich?**

Föderalismus war schon vor 55 Jahren umstrittener als jeder andere Komplex der Verfassung für das (westliche) Nachkriegsdeutschland. Die Wirklichkeit im Gehäuse dieser Struktur hatte sich bereits bis Mitte der 1970er Jahre grundlegend verändert. Waren die Eltern des Grundgesetzes noch davon ausgegangen, dass lediglich etwa zehn Prozent aller Bundesgesetze einmal im Bundesrat zustimmungsbedürftig sein würden, so kam es alsbald zu einem massiven Anstieg zustimmungspflichtiger Materien. Denn es ging den deutschen Ländern in der Vergangenheit primär darum, ihre Probleme auf die Bundesebene hinaufzuheben. Solange sie im Bundesrat, ihrer Repräsentanz im Gesamtstaat, an der Lösung der Schwierigkeiten beteiligt sein durften, haben sie dem Bund willig immer neue Zuständigkeiten übertragen. Diese Selbstentäußerung bewirkte Deutschlands „Untarisierung“, jene zwangsbündelnde und länderübergreifende Überverein-

3 Nds EK, 14. WP Dts, 14/000 Sept. 2002, S. 16.  
4 Vgl. Schöningh, Der Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2003 (18/2) 166ff.