

# CHRISTOF GRAMM

## Grußwort

Lieber Herr Theisen,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesministerin der Justiz hat gerne die Schirmherrschaft für die 36. Bitburger Gespräche übernommen. Frau Däubler-Gmelin bedauert es, daß sie heute nicht selbst hier in Bischofsgrün anwesend sein kann, zumal die Bitburger Gespräche eine stabile und einflußreiche Institution des rechtspolitischen Gesprächs in unserem Land darstellen.

Aufgabe einer jeden Schirmherrschaft ist es, das Thema der Veranstaltung zu würdigen, dabei Fragen aufzuwerfen und mögliche Gesprächshorizonte abzustecken, ohne andererseits Diskussionsbeiträge und Antworten vorweg zu nehmen. Außerdem muß jede Schirmherrin und muß jeder Schirmherr der beschirmten Veranstaltung natürlich auch einen guten Verlauf und viel Erfolg wünschen. Ich will dies, auch im Namen von Frau Däubler-Gmelin, gerne tun, allerdings nicht *ohne* zuvor wenigstens ein paar Überlegungen zum Thema „50 Jahre Föderalismus – Stand und Entwicklung“ beizusteuern.

Mit dieser Themenwahl packen die 36. Bitburger Gespräche ein heißes Eisen an. Auch wenn das Verfassungsstrukturprinzip Bundesstaat – in charakteristischem Unterschied zum Demokratieprinzip oder zum Rechtsstaatsprinzip – nie völlig unumstritten war, häufen sich gerade in letzter Zeit die kritischen Stimmen. Vor dem Regierungswechsel in Bonn im vergangenen Herbst haben viele die Ursachen für eine mangelnde politische Gestaltungsfähigkeit und für Reformstau jedenfalls *auch* in bundesstaatlichen Strukturen gesucht. Nach dem Regierungswechsel sind die kritischen Äußerungen zu Bundesstaat und Bundesrat allerdings etwas ruhiger geworden.

Diese Betrachtungsweise kann auf eine lange Tradition zurückblicken. Ich greife hier nur schlagwortartig einige Aspekte heraus:

Unbestritten hat die Entwicklung des Bundesstaats seit seinem Bestehen in der Bundesrepublik vor allem im Bereich der Gesetzgebung und damit bei den primären politischen Gestaltungsmöglichkeiten zu einer starken *Unitarisierung* geführt. Diese Entwicklung läßt sich nicht nur faktisch, sondern auch verfassungsrechtlich in der 50-jährigen Geschichte des Grundgesetzes nachweisen.

Der Machtkonzentration im Bereich der Gesetzgebung beim Bund steht die weitgehende Machtentleerung und damit der politische Bedeutungsverlust auf Seiten der Landesparlamente gegenüber. Im Gegenzug dazu haben die Landesregierungen durch die Ausweitung der Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Bundesrates im Grundgesetz entscheidend an Einfluß auf die Bundesgesetzgebung hinzugewonnen. Diese Gewalten-

verschiebung und die verfassungsrechtlich ohnehin starke Stellung der Landesverwaltungen sind es, die mit dem Stichwort des *Exekutivföderalismus* bezeichnet werden.

Wenn die Mehrheitsverhältnisse im Bund einerseits und in den Ländern andererseits auseinanderfallen, ist *effektive* Politikgestaltung im Bund *gegen* die in den Ländern und damit im Bundesrat mehrheitlich vertretene Opposition nur noch mit Einschränkung möglich. Das Stichwort vom *Allparteienföderalismus* skizziert den Tatbestand einer faktischen großen Koalition. Politikgestaltung findet darin nur noch auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner statt – oder gar nicht.

Wir müssen zur Kenntnis nehmen, daß es immer wieder zu einem *Auseinanderfallen* der Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern kommen kann – mit der Folge einer gewissen Lähmung der jeweils amtierenden Bundesregierung.

Ganz ähnlich liegt der kritische Akzent bei dem verbreiteten Schlagwort von der *Politikverflechtung*. Damit wird der Tatbestand einer immer stärkeren Verkoppelung von Bundes- und Länderebene gekennzeichnet. Deutlich machen läßt sich dies beispielsweise im Bereich der Gesetzgebung des Bundes an der Ausweitung der Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Bundesrates: Seit Bestehen des Grundgesetzes haben sich die ursprünglich weniger als 30 Zustimmungsvorbehalte des Grundgesetzes mehr als verdoppelt.

Die Konsequenzen dieser Verflechtung, die sich auch sonst in einer komplexen Arbeitsteilung bei der Erledigung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Ländern ausmachen läßt, sind keineswegs nur erfreulich. So bedeutet Politikverflechtung immer auch die *Verwischung* von klaren Zuständigkeiten und von eindeutigen politischen *Verantwortlichkeiten*. Der Vorwurf der Verantwortungsverwischung gehört deswegen zum Standardrepertoire bundesstaatlicher Kritik.

Auf der regelmäßigen wiederkehrenden Negativliste der Strukturschwächen im Bundesstaat stehen schließlich die bekannten Vorwürfe mangelnder Effektivität und Effizienz sowie von überhöhten Kosten.

Hinzu kommt gerade in jüngerer Zeit die *Überlagerung* des föderalistischen Regierungssystems durch die *europäische Rechtsordnung*. Das europäische Recht nimmt auf den deutschen Bundesstaat bekanntlich keine Rücksicht. Vor allem dann, wenn eine bestimmte Politikmaterie verwaltungstechnisch oder gesetzgebungstechnisch *gleichzeitig* in den Zuständigkeitsbereich von Bund *und* Ländern fallen, entstehen schwierige Umsetzungsprobleme. Als Beispiel verweise ich nur auf den Bereich des Umweltrechts, in dem *weder* Bund *noch* Länder über eine gesetzgeberische Vollkompetenz verfügen.

Zusätzlich verstärkt wird die Verflechtung von Bund und Ländern schließlich durch eine ganze Reihe von teils verfassungsrechtlich geregelten, teils nicht ausdrücklich geregelten Tatbeständen der *Mischfinanzierung* im Bundesstaat. Angesichts dieser Befunde sehen manche den Bundesstaat deswegen bereits in der „Verflechtungsfalle“.

Auf der anderen Seite werden uns in letzter Zeit eine Reihe von Zauberwörtern zur *Lösung* der aufgestauten Probleme angeboten. An der Spitze steht die Forderung nach einer stärkeren *Entflechtung* des Bundesstaates. Bund und Länder sollen wieder unabhängiger in ihrer jeweiligen Politikgestaltung voneinander werden und Politik auf eigene Kosten machen.

Hinter diesem Ruf nach der Reföderalisierung stehen nicht zuletzt Erfahrung und Einsicht, daß auch die *Gestaltungsreserven der Politik ein knappes Gut* darstellen, das nicht unbeschränkt zur Verfügung steht.

Andere gehen dabei noch einen Schritt weiter und erheben die Forderung nach einem stärker konkurrenzorientierten Föderalismusverständnis. Das Stichwort vom *Wettbewerbsföderalismus* bildet strukturell den Gegenbegriff zu der Formel vom kooperativen Föderalismus.

Wieder andere hingegen fürchten, daß der Wettbewerb auch zu mehr *Konflikt* und äußerstenfalls zur *Entsolidarisierung* der Länder untereinander führen könnte. Auch Konzepte eines schlankeren Staates, der Ruf nach mehr Effektivität bei der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat und nach Entzerrung der politischen Verantwortlichkeiten fügen sich in diesen Rahmen ein.

So oder so ist es gut, daß die Fragen nach der *Zukunftsfähigkeit* und damit auch nach der *Europafähigkeit* unseres Bundesstaates *nach* dem Regierungswechsel in Bonn nicht von der Tagesordnung verschwunden sind.

Die Diskussion um die *richtige* bundesstaatliche Verfassung unseres Gemeinwesens bleibt schon deshalb wichtig, weil diese Debatte im Zuge der sogenannten Verfassungsreform von 1994 in Wahrheit nicht geführt wurde. Die Änderungen des Grundgesetzes in diesem Bereich sind denn auch – sieht man einmal von Artikel 23 Grundgesetz ab – eher marginal geblieben. Sie stehen jedenfalls in keinem rechten Verhältnis zu dem ursprünglich so lautstark propagierten Ziel, daß man die Länder stärken wolle.

Ich meine, daß die Strukturprobleme im Bundesstaat heute unübersehbar geworden sind. Ursache dafür sind nicht nur faktische, sondern auch *verfassungsrechtliche Fehlentwicklungen*. Gerade im 50. Jahr des Bestehens des Grundgesetzes kann es nicht angehen, sich mit dem wohlfeilen Satz zu begnügen, daß das Grundgesetz sich uneingeschränkt bewährt hat. Mit unkritischem Jubel wäre niemandem gedient.

Auch bundesstaatliche Defizite müssen beim Namen genannt und in konstruktive Lösungsansätze überführt werden. Gerade im Zeichen einer zunehmenden Europäisierung und der sogenannten Globalisierung, die in Wahrheit viele Facetten hat, gehört die Frage nach der zukunftsfähigen Gestalt des Bundesstaates auf die verfassungspolitische Tagesordnung. Selbstverständlich gehört dazu auch die wichtige Frage nach der richtigen Finanzverfassung.

Ob nun die *Reföderalisierung* das Gebot der Stunde ist oder mehr Wettbewerb, oder aber vielleicht ein ganz anderer Weg, dies herauszufinden sind Sie hier zusammengekommen.

Dabei sind wir uns darüber im klaren, daß dieses rechtspolitische Gespräch eine *Denkwerkstatt* darstellt, in der Fehlentwicklungen und Lösungskonzepte sehr viel offener angesprochen werden können, als dies im politischen Tagesgeschäft der Fall ist.

In diesem Sinne wünsche ich den 36. Bitburger Gesprächen und Ihnen allen die notwendige Aufgeschlossenheit in der Sache und ein gutes Diskussionsklima.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.