

HEINZ-WERNER ARENS

Parlamentarismus und Föderalismus

„Das Thema ist zu wichtig, um es den Regierungen allein zu überlassen“, so urteilte der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog vor zwei Jahren über den Fortgang der Arbeiten zur Erstellung einer gemeinsamen europäischen Verfassung. Gleiches gilt mit Fug und Recht für die Bemühungen zur Reform des deutschen Föderalismus. Der Föderalismus war und ist in seiner Anlage im Grundgesetz immer geprägt gewesen durch starke und einflussreiche Parlamente – sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Die Entwicklung des Parlamentarismus in unserem Föderalismus wird diesem verfassungsmäßig gewollten Anspruch dagegen nicht mehr gerecht.

Als sich die Diskussion um die Reform des Föderalismus in den letzten Jahren wieder zu beleben begann, war in diesem Zusammenhang vom Parlamentarismus – zumindest was die Rolle der Landesparlamente angeht – nur wenig zu hören. Vielmehr gründete sich die Notwendigkeit einer Reform mehr auf die exekutive Einsicht des Erfordernisses der Entflechtung von Zuständigkeiten und der Verklarung von politischer Verantwortung. Angesichts der tatsächlichen Rolle insbesondere der Landesparlamente im politischen Entscheidungsraum verwundert dies nicht angesichts der Tatsache, dass die Bundesrepublik seit ihrer Gründung eine eindeutige Entwicklung zur Zentralisierung und zum Exekutivföderalismus durchgemacht hat. In den vergangenen Änderungen des Grundgesetzes sind nach und nach Kompetenzen von den Ländern zum Bund abgewandert. Der Bund wiederum hat von seinen Kompetenzen praktisch erschöpfenden Gebrauch gemacht. Dieses führte zu einer zunehmenden Schwächung der Landesparlamente. Die Abwanderung von Gesetzgebungskompetenzen wurde dabei durch Zustimmungsrechte der Landesregierungen im Bundesrat erkaufte. Man könnte also sagen, dass in dem Maße, in dem im „kooperativen Föderalismus“ der Einfluss des Bundesrates auf die Bundespolitik gestiegen ist, die Landesparlamente an Gesetzgebungskompetenzen verloren haben. Die Landesparlamente sind an dieser Entwicklung nicht unbeteiligt, erfolgten doch die Verfassungsänderungen in der Regel durchaus mit ihrer Zustimmung. Festzustellen ist ein Funktionswandel der Landesparlamente. Ihre Funktion als Gesetzgebungsorgane hat abgenommen. Ihre Bedeutung für die Kontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit in den Ländern und im Bund sowie für die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern hat dagegen zugenommen. Soweit ein kurzer Abriss der föderalen Entwicklungen aus landesparlamentarischer Sicht.

Soweit sich neben dieser Entwicklung dennoch die Notwendigkeit einer Reform des Föderalismus ergeben hat, erfolgte dies nicht aus Einsicht eines Gebots der Stär-

kung der Länderparlamente, sondern aus bereits genannten Gründen: Die Entwicklung selbst hin zu Zentralismus und Exekutivlastigkeit stellte oder besser stellt die Regierungen vor Probleme. Wenn die Landesparlamente bereits seit Jahren eine Reform mit eigenen Gründen angemahnt haben, so haben sich wiederum weitere eigene Gründe der Exekutive dazugesellt. Und sicher ist, dass nur eine durch die Regierungen getragene Initiative zur Reform des Föderalismus Erfolg versprechend sein kann. Das folgt bereits aus der Position der Regierungen im Grundgesetz. Die Landesparlamente konnten sich aber nicht länger damit zufrieden geben, in der Diskussion um die Reform des Föderalismus an den Rand gedrängt zu werden. Ich habe in der Vergangenheit das Bild gebraucht, dass die Landesparlamente das Spiel nicht länger von den Zuschauerbänken aus verfolgen dürften. Es galt die Parole: Wer, wenn nicht wir, sollte den Parlamentarismus im Zusammenhang mit der Diskussion des Föderalismus wieder ins Bewusstsein rücken. Und wann, wenn nicht jetzt, sollte dieses angesichts der geführten Reformdebatten geschehen. Diese Überlegungen haben mich zur Einberufung des Föderalismuskonvents der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003 nach Lübeck veranlasst.

Kurz zur Entwicklung:

Bereits Ende 2001 hatte der Schleswig-Holsteinische Landtag einen Beschluss zur „Stärkung des Föderalismus und des Regionalprinzips in Deutschland und Europa“ gefasst. Angesichts der Tatsache, dass in der damaligen Bund-Länder-Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung nach einem in einer Besprechung mit dem Bundeskanzler gefassten Beschluss der Ministerpräsidenten die Parlamente von Bund und Ländern nur – in Führungszeichen – in eigener Verantwortung in den Willensbildungsprozess einbezogen werden sollten, lag es auf der Hand, dass Alleingänge einzelner Parlamente den gewünschten Erfolg nicht würden herbeiführen können. Für mich stand zudem fest, dass es den Regierungen nicht in eigener Verantwortung überlassen werden durfte – und daher auch das Zitat des Bundespräsidenten am Anfang meiner Ausführungen –, ob und in welcher Weise sie die Parlamente in die Verfassungsdebatte einbeziehen. Darum habe ich einen Vorschlag gemacht, mit dem parlamentarisches Neuland betreten wurde: Eine Sitzung aller Landtagspräsidenten mit den Fraktionsvorsitzenden aller deutschen Landesparlamente mit dem Ziel, eine gemeinsame Position des deutschen Landesparlamentarismus zu artikulieren. Damit sollte keine Gegenposition gegenüber der Bund-Länder-Kommission oder gegenüber dem hier zu vernachlässigenden Europäischen Konvent bezogen werden, sondern es ging darum, die Positionen und Forderungen der Landesparlamente diesen Gremien überhaupt zu Gehör zu bringen. Eine im Konsens verabschiedete Manifestation des Landesparlamentarismus, die durch die Einbindung der Fraktionsvorsitzenden auch die Legitimation hatte, für alle Fraktionen zu sprechen, würde nicht ignoriert werden können. So der tragende Gedanke hinter dem Vorhaben. Bemerkenswert ist, welche schnelle Akzeptanz die Konventidee nicht nur bei den Präsidentinnen und Präsidenten, sondern auch bei den Fraktionen der Landesparlamente fand. Da wir aber mit unserer Initiative Neuland betreten und sehr unterschiedliche Ausgangspositionen zu einem konsensfähigen Ganzen zusammengeführt werden mussten, hatten wir einige

Schwierigkeiten zu überwinden: Es ging darum, in einem parlamentarisch orientierten, transparenten und flexiblen Verfahren unter Einbindung möglichst vieler Akteure das größtmögliche Maß an Gemeinsamkeit zu finden. Mit der Lübecker Erklärung vom 1. März 2003 gelang dieser Kraftakt.

Ich will kurz die Positionen des Lübecker Föderalismuskonvents der Landesparlamente zur Föderalismusreform skizzieren, denn diese haben gerade nach der Entwicklung des vergangenen Monats aus meiner Sicht nicht an Aktualität verloren:

Die Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente vom 31. März 2003 hat die Landesparlamente konkret betreffenden Problemkreise der Föderalismusreform in den Fokus genommen. Wir haben unsere Stimme erhoben für Subsidiarität und Bürgernähe, für eine klare Kompetenzverteilung und für eine herausragende Rolle der Parlamente in einem demokratischen Verbund. Zur Stärkung der Länder und ihrer Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland haben wir daher insbesondere eine Überprüfung der Gesetzgebungskompetenzen gefordert. Neben der vermehrten Nutzung von Öffnungs- und Experimentierklauseln zu Gunsten der Länder in der Bundesgesetzgebung wurde auch die Überführung geeigneter Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung in die Länderkompetenz angemahnt. Daneben spielte die ausreichende Finanzausstattung der Länder eine wesentliche Rolle. Denn Gesetzgebungskompetenzen können nur wahrgenommen werden, wenn die Landesparlamente auch einen finanziellen Handlungsrahmen haben. Daher war es auch möglich, bei einem solch schwierigen Thema wie den Finanzen zu einer gemeinsamen Position zu gelangen: Beispielsweise sei insbesondere für die Gemeinschaftsaufgaben zu prüfen, ob die Bereiche, die Bund und Länder gemeinsam verwalten und finanzieren, nicht verringert, zumindest aber dereguliert werden sollten. Zugegebenermaßen ist der gemeinsame Nenner hier kleiner. Soweit ein kurzer Überblick über die inhaltlichen Positionen der Landesparlamente in Lübeck. Hervorheben möchte ich an dieser Stelle, dass die Lübecker Erklärung in ihren Inhalten zum überwiegenden Teil gemeinsame Reformwünsche von Landesregierungen und Landesparlamenten trägt. Lübeck formuliert daher auch einen Schulterschluss zwischen Landesregierungen und Landesparlamenten für eine Reform des Föderalismus aus Länder-sicht. Mit dem Lübecker Föderalismuskonvent hatten sich die Landesparlamente – um im bereits gebrauchten Bild zu bleiben – also als Mannschaft formiert. Nun ging es darum, das Spielfeld zu betreten. Schon auf dem Lübecker Konvent wurde daher eine Verhandlungskommission der Landesparlamente eingesetzt, deren Aufgabe es war, die in der Lübecker Erklärung enthaltenen Forderungen der Landesparlamente nach außen zu vertreten und unter anderem auch den Dialog mit der damaligen Bund-Länder-Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung aufzunehmen. Als es am 16./17. Oktober 2003 zur Einsetzung der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – kurz: Föderalismuskommission – kam, war es daher für die Landesparlamente bereits ein Zwischenerfolg, an den Verhandlungen beteiligt zu werden. Sechs Abgeordnete aus den Landtagen sowie ihre Stellvertreter nahmen an den Sitzungen der Kommission mit Rede- und Antragsrecht, wenn auch ohne Stimmrecht teil. Wer nun einwenden

will, es könne nicht als Erfolg bezeichnet werden, dass den Landesparlamenten kein Stimmrecht zugekommen sei, den möchte ich neben den Verfahrensvorschriften zur Änderung des Grundgesetzes auch darauf verweisen, dass die Landesparlamente noch 1992/1993 in der damaligen Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat lediglich im Rahmen einer Anhörung Stellung nehmen konnten. Diese missliche und aus meiner Sicht untragbare Situation ist in der Föderalismuskommission überwunden worden.

Die Vertreter der Landesparlamente in der Föderalismuskommission – aus dem Schleswig-Holsteinischen Landtag neben mir selbst als Präsident auch der Fraktionsvorsitzende Martin Kayenburg für die Landtagsfraktionen von CDU/CSU – haben ihre Stellung als beratende Mitglieder denn auch genutzt: Hervorheben möchte ich an dieser Stelle nur ein Papier zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern vom April 2004, in dem gefordert wurde, alle in den Artikeln 73, 74, 74 a und 75 GG aufgeführten Materien daraufhin zu überprüfen, ob und in welchem Umfang die Gesetzgebungskompetenzen der Länder gestärkt werden können. Diese Forderung wurde im Detail mit konkreten Vorschlägen zur Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen unterfüttert, welche später auch in den Beratungen der Projektgruppen der Föderalismuskommission aufgegriffen wurden. Im Oktober 2004, sozusagen auf der Zielgeraden der Föderalismuskommission, haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente und die Vertreter der Fraktionen schließlich in einer Münchener Erklärung folgende Punkte von essentieller Bedeutung für die Landesparlamente formuliert:

- Die Bildungs- und Kulturhoheit der Länder ist aus Sicht der Landesparlamente unverzichtbar. Wenn auch die Herstellung vergleichbarer Regelungen von Hochschulzugängen und -abschlüssen bundeseinheitlich erfolgen sollte, so muss die Qualitätssicherung doch Sache der Länder sein.
- Im Bereich des Beamtenrechts müssen die Länder die Personalhoheit wiedererlangen.
- Herausgehoben wurde ferner die Organisationshoheit der Länder. Die bereits von der Föderalismuskommission anvisierte Änderung des Artikels 84 GG hätte in diesem Zusammenhang auch eine Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze bedeutet.
- Schließlich wurde noch einmal bekräftigt, dass die Länder Sachverhalte mit regionalem Bezug selbstständig gestalten können müssen.

Wenn ich gerade von der Zielgeraden der Föderalismuskommission gesprochen habe, so müssen wir nunmehr natürlich mit Ernüchterung feststellen, dass das Überlaufen der Ziellinie verweigert wurde. Während bei dem soeben letztgenannten Punkt der Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen mit regionalem Bezug an die Länder ein Konsens möglich war, so scheiterte die Reform doch vorerst an dem erstgenannten Punkt, nämlich an der Frage der Zuständigkeit im Bildungsbereich. Ich will an dieser Stelle gar nicht analysieren, warum es zu diesem – in Anführungszeichen – vorläufigen Scheitern der Föderalismusreform kommen musste. Dieses ist andernorts und mit unterschiedlichen Schuldzuweisungen bereits zur Genüge erfolgt. Eines ist aber klar

und da schließe ich mich allen Kommentaren an: Das Scheitern der Föderalismuskommission darf nicht das Ende der Reformdebatte bedeuten. Selbst wenn es zu einer Einigung in der Föderalismuskommission gekommen wäre, wäre damit erst ein Teil der Wegstrecke zurückgelegt gewesen. Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland ist eine Daueraufgabe. Sie muss nun auf anderem Wege weiterverfolgt werden. Dabei möchte ich nicht verhehlen, dass das Scheitern der Föderalismuskommission aus Sicht der Landesparlamente natürlich insofern besonders bitter ist, als es nunmehr auch in den Gesetzgebungsbereichen, deren Übertragung an die Länder konsensfähig gewesen wäre, zu keiner Stärkung der Landesparlamente gekommen ist. Bemerkenswert erscheint mir in diesem Zusammenhang, dass von Seiten der Landesregierungen als Begründung des Scheiterns der Verhandlungen zum Teil darauf hingewiesen wurde, man habe gegenüber den Landesparlamenten eine Übertragung von Kompetenzen im Bildungsbereich an den Bund nicht vertreten können. In der gegebenen Situation wird es für die Landesparlamente nunmehr darauf ankommen, am Ball zu bleiben und das mit dem Lübecker Föderaliskonvent betretene Spielfeld nicht wieder zu verlassen. Ich bin mir sicher, dass die nunmehr etablierten Strukturen zwischen den Landesparlamenten, nicht nur auf präsidentialer, sondern auch auf Fraktionsebene auch in Zukunft dazu genutzt werden, der Stimme des Parlamentarismus in der Reform des Föderalismus notwendiges Gehör zu verschaffen.

Wenn ich betont habe, dass die Reform unserer bundesstaatlichen Ordnung eine Daueraufgabe darstellt, so wird dabei eines zu bedenken sein. Ohne die Landesparlamente wären die Länder nichts anderes als bloße Verwaltungseinheiten. Das föderalistische System der Bundesrepublik wäre daher ohne starke und selbstbewusste Landesparlamente nicht funktionsfähig, ja gar nicht denkbar. Die allseits geforderte Entflechtung politischer Entscheidungen zur Auflösung von Reformblockaden kann nur eines bedeuten: Der Bundestag und die Landesparlamente sind zu stärken, wenn die Bedeutung von Bundesrat und Vermittlungsausschuss reduziert werden sollen. Aus Sicht der Landesparlamente muss eine gute Reform des Föderalismus daher zwingend mit einer Stärkung des Parlamentarismus einhergehen. Und es besteht aller Anlass – jenseits aller Diskussionen um die Neugliederung der Länder – am Föderalismus festzuhalten. Denn der Föderalismus hat sich als politisches Modell bewährt. Zu Recht betont die Lübecker Erklärung der Landesparlamente die zusätzliche Möglichkeit demokratischer Teilhabe in Wahlen und Abstimmungen und die Förderung von regionaler Identität und Bürgernähe. Es muss aus meiner Sicht aber darum gehen, den Föderalismus weniger exekutiv und mehr parlamentarisch zu prägen. Denn die Organe, in denen sich das Prinzip der Volkssouveränität in der Organisation der repräsentativen Demokratie verwirklicht, sind die Volksvertretungen, sind die Parlamente.

Die Landesparlamente werden ihren Teil dazu beitragen, eine Reform des Föderalismus in diesem Sinne und zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger voranzutreiben.