

Ursula Birsl

Jenseits der Reformdebatte - der deutsche Föderalismus im Umbruch

Working Paper

Vor gut einem Jahr ist die „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, die am 16./17. Oktober 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzt worden war, mit dem Versuch gescheitert, einen einhelligen Vorschlag zur Reform des bundesdeutschen Föderalismus vorzulegen. Streitpunkt war die Kompetenzverteilung zwischen den Bundesländern und dem Bund in der Bildungs- und Hochschulpolitik. Zwar betonten die beiden Kommissionsvorsitzenden Franz Müntefering und Edmund Stoiber, sie wollten im Frühjahr 2005 die Verhandlungen wieder aufnehmen und wurden damit auch von Politikern verschiedener Couleur unterstützt, jedoch waren berechtigte Zweifel anzumelden, ob dies wirklich geschehen und von Erfolg gekrönt sein würde¹. Denn die nächste Bundestagswahl warf schon ihre Schatten voraus, obwohl diese damals noch für September 2006 geplant war. Nach der vorgezogenen Wahl am 18. September könnten die Chancen nun günstiger ausfallen, wieder schneller in die Reformdebatte einzusteigen. Ob damit auch die Chancen für einen Konsens in einer neu zu berufenen Kommission ebenfalls steigen, bleibt allerdings abzuwarten. Die Machtkonstellation zwischen Bundesregierung sowie Bundestag einerseits und Bundesrat andererseits hat sich zwar verändert, aber unter Umständen nicht die Interessenkonstellation. Es wird sich noch zeigen müssen, wie sich unionsgeführte Landesregierungen und ihre Ministerpräsidenten zur neuen Bundesregierung positionieren. Es wird also zu beobachten sein, ob es zu einem Machtpoker kommen wird, der nun nicht mehr zwischen den Parteien sondern innerhalb der CDU/CSU ausgefochten wird.

Zeitlich wird es jedoch zunehmend enger und der Reformbedarf steigt. Denn bislang ist noch keine Antwort auf das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004 gefunden worden, das die politische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit insbesondere des Bundes aushöhlt. Damals verkündete das oberste Gericht „im Namen des Volkes“, dass nicht nur die Regelung zur „Juniorprofessur“ an Hochschulen, sondern das gesamte Fünfte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes von 2002 mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher null und nichtig sei. Schon zu der Zeit schwante es den klagenden unionsgeführten Landesregierungen Thüringen, Bayern und Sachsen, welche Tragweite dieses Urteil für künftige Politikgestaltung haben wird: Es setzt einer jedweden Bundesregierung

¹ Vgl. *Hartmut Kühne*, Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 13-14 v. 29. März 2005, S. 3ff.

und dem Bundestag derart enge Grenzen in der Rahmengesetzgebung, dass diese eigentlich auch abgeschafft werden könnte².

Wenn diese Auslegung der Verfassung weiterhin ohne Alternative Bestand haben sollte, dann verliert der Bund ein zentrales Instrument der politischen Gestaltung, für bundesweite Reformvorhaben. Dann wären vornehmlich die Bundesländer in der Pflicht, in ihrem Geltungsbereich Gesetzesinitiative zu ergreifen. Es wären dann die Ministerkonferenzen, die alleinig garantieren müssten, dass die Rechtsverhältnisse und die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht allzu weit bzw. nicht noch weiter auseinanderklaffen, wie es beispielsweise bereits durch die Kultushoheit der Länder in der Bildungspolitik der Fall ist. Die Disparitäten zwischen den Bundesländern dürften dann weiter zunehmen. Das Urteil zum Hochschulrahmengesetz dürfte damit einschneidendere Folgen für das föderative System und die Bundespolitik haben als vergangene Entscheidungen. Die Tragweite hätte sich in Grenzen gehalten, wenn die Modernisierungskommission nicht gescheitert wäre. Denn diese hatte bereits vor dem Urteil der obersten Verfassungshüter in ihren Beratungen die Rahmengesetzgebung zur Disposition gestellt. Diese sollte - soweit bestand Konsens in der Kommission - in der Tat abgeschafft werden. Im Gegenzug sollte die konkurrierende Gesetzgebung neu gefasst, und die Kompetenzen des Bundes und der Länder sollten klarer voneinander abgegrenzt werden³.

Kommissionen zur Reform des föderativen Systems hat es schon in Vergangenheit gegeben, aber auch diese führten zu keinen nennenswerten Veränderungen. Seit Beginn der neunziger Jahre des abgelaufenen Jahrhunderts hat der Modernisierungsdruck jedoch rapide zugenommen, so dass nunmehr der Handlungsbedarf auch in der medialen Öffentlichkeit seinen Widerhall findet. Hier rückt vor allem die Kritik an einer immer wiederkehrenden Blockadepolitik im Bundesrat aus parteipolitischen Kalkül, am Lobbyismus und Protest von Verbänden und Unternehmen sowie an den Eingriffsmöglichkeiten der Europäischen Kommission in nationalstaatliche Kompetenzen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Es ist eine Kritik, die sich an „zu vielen“ Vetospielern in der Bundespolitik reibt⁴.

Angesichts dessen titelte 2003 etwa die Wochenzeitschrift *Der Spiegel*: „Die enthauptete Republik“ und diagnostizierte: „Mit dem Grundgesetz lässt sich die blockierte Republik nicht mehr regieren. Von der ‚Agenda 2010‘ bis zum Dosenpfand - große und kleine Reformen werden zerrieben zwischen Bundesrat und EU, Lobbys und Konsensrunden. Als besonders

2 Vgl. *BverfG*, 2 BvF 2/02 v. 27.07.2004.

3 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, stenografischer Bericht, 8. Sitzung v. 8. Juli 2004, Berlin, S. 163f.

4 Vgl. hierzu auch *Gerd Andreas Strohmeier*, Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 51 v. 15. Dezember 2003, S. 17ff.

störrische Bremser agieren, wie einst von den Siegermächten gewollt, die Länder“⁵. Das Wochenmagazin attestierte dem Grundgesetz, es sei eine „verstaubte Verfassung“.

Es mag sein, dass das Grundgesetz von 1949 „verstaubt“ anmutet. Dennoch ist die Diagnose einer enthaupteten Republik zu eindimensional gedacht und ungenau. Es sind vielmehr die Verfassungsentwicklung sowie die Verfassungspraxis und damit im Zentrum auch die politischen Akteure in den Ländern und auf Bundesebene, die die Strukturen des föderativen Systems, die vertikale Gewaltenteilung und die demokratische Legitimierung von Politik unterminieren und politische Gestaltungsfähigkeit einschränken. Die Föderalismusforschung setzt deshalb auch andere Akzente als in der Spiegelserie und problematisiert eine Unitarisierung der bundesstaatlichen Ordnung, eine Entwicklung hin zum Exekutivföderalismus und eine Überflechtung von Institutionen und Akteuren in politischen Entscheidungsprozessen auf der vertikalen Achse und den jeweiligen horizontalen Ebenen des föderativen Systems. Weitgehend unumstritten ist zudem, dass der Grad der Politikverflechtung und die Unitarisierung mit den Alliiertenmächten nach dem Zweiten Weltkrieg wenig zu tun haben, sondern vielmehr das Ergebnis der deutschen Verfassungsgeschichte seit Mitte des neunzehnten Jahrhunderts sind.

Im Zentrum der nachfolgenden Ausführungen wird eine Bestandsaufnahme des deutschen Föderalismus und der Reformdebatte vorgenommen, die deutlich machen soll, dass Zweifel an der Reformierbarkeit des entwickelten Systems angebracht sind. Denn mittlerweile hat sich der Problemdruck aufgrund verschiedenster struktureller Wandlungsprozesse etwa in der europäischen Mehrebenenpolitik, in den Regionen oder durch die deutsche Vereinigung derartig dynamisiert, dass eine systemimmanente Reform kaum noch erfolgversprechend ist. Eine Reform etwa in der Bundesgesetzgebung und Kompetenzverteilung auf der vertikalen Achse trifft nicht mehr den Kern der Strukturprobleme und der politischen Praxis. Sie würde den Akteuren bestenfalls etwas Luft verschaffen, aber keine Lösungen hervorbringen. Das bundesdeutsche Regierungssystem befindet sich vielmehr - so die These - in einer Phase des strukturellen Übergangs, wenn nicht gar eines strukturellen Umbruchs. Über die Richtung dieses Übergangs oder Umbruchs kann zum Teil nur spekuliert werden. Dennoch zeichnet sich ab, dass die diskutierten Reformen das föderative System in seiner verfassungsrechtlichen Struktur nicht zu reaktivieren vermögen. Die demokratische Legitimierung von Entscheidungsprozessen droht weiter abgebaut zu werden, was eine weitere Entdemokratisierung des Regierungssystems bedeutete. Und: Die Vorstellung von einem föderativen System, dessen Gliedstaaten die Bundesländer sind, könnte obsolet werden. Denn auf regionaler Ebene

⁵ *Der Spiegel*, Nr. 20/12.05.2003, S. 38.

werden Entwicklungen - Entwicklungen eines „Neoregionalismus“ - offenkundig, die das bundesdeutsche und europäische Mehrebenensystem neu strukturieren.

1. Warum ist der deutsche Föderalismus reformbedürftig? Entwicklungen und Dynamiken

Ein „unitarischer Bundesstaat“ zeichnet sich dadurch aus, dass die politisch Verantwortlichen sich bemühen, „eine möglichst gleichmäßige Problemlösung durch die Vereinheitlichung materieller Regelungen zu erreichen, und läßt sich damit von ‚Zentralisierung‘ absetzen, deren Ergebnis in der Verfügungsmacht der übergeordneten gegenüber der nachgeordneten Ebene zum Ausdruck kommt“⁶. In der Spielart des deutschen Föderalismus ist die Unitarisierung des Staates - so *Gerhard Lehbruch* - das Surrogat für Zentralisierung⁷.

Einen solchen unitarischen Bundesstaat wollten die Westalliierten nach dem Zweiten Weltkrieg jedoch nicht. Es war vor allem eine zentralstaatliche Verfügungsmacht über die Finanzverwaltung und Gesetzgebung, die aufgrund der Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Regime vermieden werden sollte.

Entwicklungen nach 1945

Nach den Vorstellungen der Militärgouverneure sollte die Bundesebene mit den Bundesländern so verklammert werden, dass die Ministerialbürokratie der Länder den Bund kontrolliert. Diese Kontrolle vollzieht sich damit auf der vertikalen Achse auf der Seite der Exekutive. Diese Stärkung der Exekutive hat sicherlich einer Entwicklung Vorschub geleistet, die heute mit dem Begriff des „Exekutivföderalismus“ umschrieben wird. Das Wiederaufleben eines unitarischen Bundesstaates Bismarck'scher Prägung ist damit allerdings nicht erklärt. Die Besatzungsmächte wollten trotz der Verklammerung der politischen Ebenen auf Seiten der vollziehenden Gewalt ein Trennsystem zwischen bundesstaatlicher Ebene und den Gliedstaaten installieren. Es sollte klare Trennungen in den Aufgaben und in den Steuereinnahmen zwischen Bund und den Ländern geben⁸.

⁶ *Ursula Münch*, Entwicklung und Perspektiven der deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, B13 v. 26. März 1999, S. 4.

⁷ Vgl. *Gerhard Lehbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998, S. 60.

⁸ Vgl. hierzu ausführlicher *Gerhard Lehbruch*, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: *Arthur Benz/Gerhard Lehbruch* (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, PVS-Sonderheft 32/2001, Wiesbaden 2002, S. 53ff.

Dieses Trennsystem erlebte bereits 8 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts erste Auflösungserscheinungen: 1958 entschied das höchste Gericht bei einer Klage gegen das damals strittige Preisgesetz, dass ein jedes Gesetz im Bundesrat in Gänze zustimmungspflichtig ist, wenn es auch nur eine Teilregelung enthält, die von den Bundesländern umzusetzen ist. Die Wirkung ist allerdings nicht ganz so dramatisch, wie sie oft dargestellt wird: Es sind im Durchschnitt nur rund ein Drittel aller Gesetzesvorlagen des Bundestages, die durch den Bundesrat zustimmungspflichtig sind; ein weiteres Drittel sind nur Einspruchsgesetze⁹. Das Urteil zeitigt bis heute seine gravierenderen Folgen eher im Verhalten der Akteure: Die Bundesministerien versuchen weit im Vorfeld des parlamentarischen Verfahrens, Gesetzesentwürfe mit den Fachressorts oder den Staatskanzleien der Länder in Konsensrunden auszuhandeln, um möglichen Ablehnungen oder Einsprüchen der Länderkammer vorzubeugen.

Grundsätzlich wurde durch das Urteil ein Organ des Bundes gestärkt, das in seiner Konstruktion im internationalen Vergleich einmalig ist. Seine Einmaligkeit lässt sich mit *Roland Sturm* an vier Merkmalen festmachen, die in dieser Kombination in keiner anderen Demokratie vorzufinden sind: (1) Der Bundesrat ist im engeren Sinn keine zweite Kammer des Parlaments, deren Mitglieder üblicherweise indirekt - wie beim Bundesratsprinzip in Österreich, Frankreich oder den Niederlande - bzw. direkt - wie beim Senatsprinzip der Schweiz oder der USA - gewählt werden. Es ist eines der obersten Bundesorgane, dessen Mitglieder von den Landesregierungen benannt werden und die damit demokratisch nur mittelbar legitimiert sind. (2) Die Mitglieder des Bundesrats sind an ein imperatives Mandat, also an die Beschlüsse der Landesregierungen gebunden. (3) Auch der Zwang der einheitlichen Stimmenabgabe für jedes Bundesland ist außergewöhnlich. (4) Die Mehrheitsregel bei Abstimmungen sind unvergleichbar rigide, weil Beschlüsse mit einer absoluten Mehrheit der Stimmen gefasst werden müssen¹⁰. Beim ersten parlamentarischen Durchlauf des Zuwanderungsgesetzes 2002 konnte beobachtet werden, was die einheitliche Stimmenabgabe und die Mehrheitsregel bedeuten: Brandenburg, das damals Zünglein an der Waage war, aber kein einheitliches Meinungsbild innerhalb der Landesregierung gefunden hatte, musste sich dennoch auf ein Votum festlegen, oder es hätte sich enthalten müssen. Eine Enthaltung ist aber immer den ablehnenden Stimmen zuzuordnen.

Den zweiten und letzten entscheidenden Einschnitt widerfuhr dem Trennsystem 1969 durch eine Grundgesetzreform, die die Finanzverfassung veränderte, oder genauer: unitarisier-

⁹ Vgl. hierzu das Schaubild 1 im nächsten Abschnitt.

te. War in einem ersten Schritt bereits vorab die Einkommens- und Körperschaftssteuer zur Gemeinschaftssteuer erhoben, so wurde nun durch die Verfassungsreform die genuine Ländersteuer, die Umsatzsteuer, ebenfalls eine Gemeinschaftssteuer. Damit wurde den Ländern eine wichtige Stellschraube auf der Einnahmenseite ihrer Haushalte genommen – dies allerdings mit ihrem Einverständnis. Neu eingeführt wurden darüber hinaus die sogenannten „Gemeinschaftsaufgaben“, die in Artikel 91a GG geregelt sind. Maßnahmen im Rahmen dieser „GA’s“ werden je zur Hälfte vom Bund und des jeweiligen Landes finanziert und zielen etwa auf infrastrukturelle Förderungen im Bereich der regionalen Wirtschaft, im Hochschulbau, im Agrarsektor und Küstenschutz. Darüber hat der Bund einen direkten Zugriff auf Länderkompetenzen erhalten und die Verflechtung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten erreichte eine neue Stufe. Die Infrastrukturmaßnahmen in den Ländern sind ohne die Gegenfinanzierung des Bundes und nunmehr auch der EU überhaupt nicht mehr zu denken. Nach den Planungen der alten Bundesregierung sollte die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Zuge des Subventionsabbaus Ende 2003 jedoch für die westlichen Bundesländer auslaufen, so dass bis 2006 nur noch Ausfinanzierungen möglich sein sollten. Dieser Subventionsabbau war dazu gedacht, das Vorziehen der zweiten Stufe der Steuerreform von 2005 auf 2004 mitzufinanzieren¹¹. Die GA ist nun nicht gänzlich aufgegeben, aber für die alten Länder dennoch stark eingeschränkt worden.

Ungeachtet dieser Eingriffsmöglichkeiten kann über die konkurrierende Gesetzgebung nach Artikel 72 GG der Bund die legislative Gewalt der Länder fast gänzlich an sich ziehen. Hiernach kann der Bundestag Gesetze in Konkurrenz zu Landesgesetzen verabschieden und diese damit außer Kraft setzen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Art. 72, Abs. 2 GG).

Das Regierungssystem der Bundesrepublik hat sich zu einem System entwickelt, dessen Ebenen also stark miteinander verflochten sind und das zudem „funktionalistisch“ und „output“-orientiert ist. Dieses „Funktionalistische“ funktionierte lange Zeit und wurde kaum kritisch reflektiert. Erst als sich zu Beginn der siebziger Jahre durch die wirtschaftliche Krise und die steigende Arbeitslosigkeit der politische Gestaltungsspielraum der damaligen sozialli-

10 Vgl. *Roland Sturm*, Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleichs der Zweiten Kammer, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B29-30 v. 14. Juli 2003, S. 24, 29.

11 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Neunzehnter Subventionsbericht, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2002-2004, Berlin, Oktober 2003, S. 7.

beralen Regierungskoalition einengte und sich gleichzeitig die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zugunsten der unionsgeführten Bundesländer verschoben, kamen erste Zweifel über die Entwicklung des Föderalismus auf. In den Mittelpunkt der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung rückte schon damals der Parteienwettbewerb über den Bundesrat, die Überflechtung von Institutionen und Akteuren auf seiten der Exekutive sowie die Entmachtung der Länderparlamente. Bereits vor über 30 Jahren begann die Debatte darüber, dass eine ebenenübergreifende Kumpanei der Ressorts eine Koordinierung von Politik erschwert und die Verantwortlichkeiten für politische Entscheidungen nicht mehr klar erkennbar wären. Der Wandel hin zum Exekutivföderalismus wurde als Problem identifiziert¹².

Auch wenn die Reibungsverluste zunahmen, blieben weitergehende Reformen aus und das Regierungssystem „funktionierte“ weiter. Man hatte sich in den Ministerkonferenzen, Konsensrunden, diversen Kommissionen sowie informellen Kontakten und Zirkeln der „Bonner Kuschelrepublik“ bequem eingerichtet. Doch dann kamen fast zeitgleich zwei Ereignisse auf das so entwickelte föderative System der Bundesrepublik zu, die nach unumstrittener Auffassung in der Politikwissenschaft eine neue Dynamik und einen besonderen Reformdruck auslösten: die deutsche Vereinigung 1990 und der Maastrichter Vertrag von 1992/93.

Dynamiken nach 1990

Bis zur Vereinigung waren es 10 Bundesländer und West-Berlin, die sich mit dem Bund in dieser Bonner Kuschelrepublik mit ihren Spielregeln und Verflechtungen arrangierten, nun stieg die Zahl 1990 auf 16. In den Beitrittsländern wurde ein in sich nicht mehr stimmiges Institutionengefüge des westdeutschen Regierungssystems transformiert, dessen Voraussetzung u.a. ein Parteiensystem war, das in den neuen Ländern noch nicht existierte und sich auch in der Folgezeit nicht nach westlichem Muster entwickelte¹³. Dadurch lag eine tiefgreifende Unwucht in der politischen Handlungsfähigkeit zwischen West und Ost vor, die sich mit den sozialen sowie wirtschaftlichen Disparitäten verbanden. Die Abhängigkeit der neuen Länder in der Finanzverwaltung vom Bund etwa über die GA's und über die Gemeinschaftssteuer bzw. den Finanzausgleich ist enorm. Das hat zwei Konsequenzen: Erstens sind diese Länder in ihrer Mehrheit keine besonders starken Verhandlungspartner gegenüber dem Bund, und zweitens erschwert dies den Schulterschluss der Länder untereinander, wenn es etwa um zu-

12 Vgl. hierzu die zusammenfassende Darstellung bei *Uwe Andersen*, Bundesstaat/Föderalismus, in: *Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.)*, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1992, S. 65ff.

13 Vgl. *Ursula Birsl/Peter Lösche*, Parteien in West- und Ostdeutschland: Der gar nicht so feine Unterschied, in: *Zparl*, 29. Jg. (1998), H. 1, S. 7ff.

stimmungspflichtige Gesetze im Bundesrat geht. Durch finanzielle Anreize können Ost-Länder eher als West-Länder zu einem der Bundesregierung genehmen Abstimmungsverhalten im Bundesrat bewegt werden. Dieses Mittel hatte bereits Helmut Kohl eingesetzt; aber auch Gerhard Schröder war in der Lage, damit umzugehen und hat mit finanziellen Anreizen etwa die Steuerreform von 1999 im Bundesrat zustimmungsfähig gemacht.

Die ebenenübergreifende Machtbalance erschien daraufhin einigen Staatskanzleien der Länder aus dem Gleichgewicht geraten, die eine Asymmetrie zwischen Bund und Ländern zugunsten des Bundes diagnostizierten - ein Phänomen, das in der strukturellen Entwicklung des Föderalismus angelegt ist und bis zur deutschen Vereinigung von den Ländern der damaligen Bundesrepublik nicht als wirklich drängendes Problem gesehen wurde. Erst das starke soziale und wirtschaftliche Gefälle vor allem zwischen Ost- und Westdeutschland hat die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Konsensfindung auf horizontaler Ebene zwischen den Ländern und auf der vertikalen Achse mit dem Bund merklich reduziert. Es ist aber wohl nicht allein die Asymmetrie, die einzelne Staatskanzleien umtreibt, als vielmehr der Eindruck großer westlicher und finanzstarker Bundesländer, beim Finanzausgleich und im Verteilungskampf zwischen den Gliedstaaten übervorteilt zu werden¹⁴.

Das Thema „Machtasymmetrie“ im Verhältnis zum Bund kochte ab 2001/ 2002 jedoch langsam wieder herunter. Der Hintergrund war, dass die Zahl der unionsgeführten Länder zugenommen hatte, so dass diese im Bundesrat über eine komfortable Mehrheit und damit über eine Machtbasis verfügen, die es erlaubt, die Karten in der Bundespolitik gegenüber der damaligen rot-grünen Regierung neu zu mischen. Dabei kam es nicht mehr auf das Abstimmungsverhalten einzelner Länder an. Die Asymmetrie in der Machtbalance hatte sich nunmehr zugunsten des Bundesrates verschoben - auch dies ist ein immer wiederkehrendes Phänomen, das in der strukturellen Entwicklung des Föderalismus angelegt ist. Zusammengekommen schält sich hier ein doppeltes Dilemma in der Praxis des föderativen Systems heraus: zum einen auf der horizontalen Ebene der Länder, deren Verhältnis zueinander seit der Vereinigung durch zunehmende Konkurrenz geprägt ist. Dieses als gestört zu bezeichnende Verhältnis ist auf die sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten und das politische Ungleichgewicht zwischen den Gliedstaaten zurückzuführen. Zum anderen ist hierdurch die Beziehung der Länder zum Bund nur noch schwer auszubalancieren. Es ist vor allem die Rolle und Funktion des Bundes gegenüber und im gestörten Verhältnis der Länder unklar. Diese Rolle und Funktion sind nun durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Rahmengesetzgebung noch unschärfer geworden.

Mit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages durch die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedsländer wurde die Europäische Union als politische Union aus der Taufe gehoben. In diesem neuen „Haus Europa“ galt es nun in den vergangenen über zehn Jahren ein politisches System, oder genauer: ein Regierungssystem aufzubauen. Der europäische Verfassungsvertrag, auf den sich die Staats- und Regierungschefs der heutigen 25 EU-Mitgliedsländer auf ihrem Gipfel im Juni 2004 in Brüssel im Grundsatz geeinigt haben, schickte schon damals sein Wetterleuchten voraus. An dieser Stelle ist nicht entscheidend, dass die Zukunft des Verfassungsvertrags nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlande im Frühjahr 2005 unsicher ist. Denn unabhängig davon, war schon im Vorfeld des Maastrichter Vertrags klar, dass eine neue Stufe im europäischen Integrationsprozess erreicht wurde und die Mehrebenenpolitik um die politische Ebene in Brüssel erweitert wurde. Die Bundesländer hatten sich nun zu positionieren zwischen einer verstärkten Verlagerung von Politikfeldern und Kompetenzen sowie von politischen Entscheidungen auf die europäische Ebene und einer Regionalisierung von politischer Umsetzung unterhalb der nationalstaatlichen Ebene. Sie forderten von daher ein Mitspracherecht bei Entscheidungen auf der EU-Ebene. Erhalten haben sie ein Mitwirkungsrecht über den Bundesrat, das 1992 mit Artikel 23 in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Darüber hinaus haben die Länder am Brüsseler Sitz der Europäischen Kommission Landesvertretungen eröffnet und sich mit Regionen und Kommunen der anderen EU-Mitgliedsstaaten 1994 im „Ausschuss der Regionen“ (AdR) zusammengeschlossen. Der AdR hat lediglich ein Anhörungs- und Beratungsrecht im Europäischen Rat und in der Europäischen Kommission in politischen Bereichen, in denen Entscheidungen der EU Auswirkungen auf die kommunale und regionale Ebene haben. Der Maastrichter Vertrag ermöglichte die Einrichtung des AdR. In diesem Vertrag wurden politische Bereiche festgelegt, zu denen der Ausschuss Stellung nehmen kann; im Amsterdamer Vertrag 1997/99 wurden noch weitere aufgenommen.

Weitergehende Rechte für die Regionen sind nach dem aktuellen Stand im Mehrebenensystem politisch nicht durchsetzbar. So sind sowohl die deutschen Bundesländer gegenüber der alten Bundesregierung als auch die europäischen Gebietskörperschaften im AdR gegenüber den EU-Institutionen - vor allem gegenüber der Europäischen Kommission - bisher mit ihren Forderungen gescheitert, auch Mitbestimmungsrechte zu erhalten. In der Bundesrepublik ist in dieser Sache jedoch das letzte Wort noch nicht gesprochen, denn die Rechte der Länder waren Thema in der gescheiterten Modernisierungskommission - wenn auch ein äußerst strittiges. Es wird in einer neuen Kommission sicherlich erneut auf die Agenda gesetzt.

14 Vgl. hierzu die Präferenzen der „großen Drei“ Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, einen

Allerdings ist davon auszugehen, dass die neue Bundesregierung hier der Position der alten folgen wird. Auf EU-Ebene waren und sind die Karten von vornherein noch eindeutiger gelegt: Hier waren die Kompetenzen und die Stellung des AdR zwar Teil der Verhandlungen zum Europäischen Verfassungsvertrag. Der Ausschuss konnte seinen Status im Brüsseler Institutionengefüge allerdings nicht verbessern. Nach Artikel I-31 des vorliegenden Verfassungsvertrags bleibt er das, was er bisher auch war: nur eines der „beratenden Einrichtungen der Union“¹⁵. Auch wenn der Vertrag noch einmal modifiziert werden sollte oder erst einmal auf Eis gelegt wird, die Stellung des AdR wird sich nicht verbessern. Dies liegt nicht allein an einer strukturell zu begründenden Schwäche des AdR im europäischen Institutionengefüge und im Verhältnis zu den Nationalstaaten, sondern ebenfalls an internen Konflikten zwischen den sozial und wirtschaftlich unterschiedlich starken Regionen in der EU. Diese Konflikte haben insbesondere die deutschen Bundesländer daran zweifeln lassen, ob eine gemeinsame Interessenvertretung künftig überhaupt noch Sinn macht. So suchen u.a. Bayern, Sachsen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen mit Flandern, der Wallonie und Katalonien Formen exklusiver Zusammenarbeit, die sich damit außerhalb der institutionalisierten Einrichtungen der EU befinden¹⁶.

Mit dem Maastrichter Vertrag, den Folgeverträgen und den Verhandlungen sowie Vorbereitungen zum Europäischen Verfassungsvertrag hat sich in der Praxis ein europäisches politisches System etabliert, das zumindest Konturen eines Regierungssystems¹⁷ aufweist. Der Maastrichter Vertrag kennzeichnete bereits ein fortgeschrittenes Stadium im Europäisierungsprozess. Den konkreten Anstoß für eine Überprüfung des deutschen Föderalismus hat jedoch die Debatte um einen Europäischen Verfassungsvertrag gegeben. Nun ging es also neben den systeminternen Problemen auch um die „Europatauglichkeit“ von Grundgesetz und entwickeltem Föderalismus¹⁸. Ob nun ein Verfassungsvertrag in der vorliegenden oder einer modifi-

Wettbewerbsförderalismus zu installieren, im nachfolgenden Abschnitt.

15 Der AdR fordert u. a., dass er den Status eines Gemeinschaftsorgans und Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhält, dass er stärker am Entscheidungsprozess der Europäischen Gemeinschaft beteiligt und ihm ein Vetorecht mit aufschiebender Wirkung zuerkannt wird. Vgl. *Ausschuss der Regionen*, Die politischen Prioritäten des Ausschusses der Regionen für den Zeitraum 2002-2006, *Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft*, Luxemburg 2002, S. 12f.

16 Vgl. *Undine Ruge*, Die Erfindung des „Europa der Regionen“. Kritische Ideengeschichte eines konservativen Konzeptes, Frankfurt a.M., 2003, S. 306f.

17 Hier wird vorsichtig nur von Konturen eines Regierungssystems gesprochen, weil auch nach einer Ratifizierung des Verfassungsvertrags unklar bliebe, wer die Regierungsfunktion inne hat. Die Strukturen dieses Systems und die Art der Gewaltenteilung und -verschränkung sind zudem mit keinem Regierungssystem demokratischer und westlicher Provenienz vergleichbar.

18 Vgl. *Thomas Fischer*, Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 29-30 v. 14. Juli 2003, S. 3ff.; *Arthur Benz*, Der deutsche Föderalismus, in: *Thomas Ellwein/Everhard Holtmann* (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, PVS-Sonderheft 32/1999, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 135ff. *Arthur Benz* war einer der 16 Sachverständigen in der Modernisierungskommission.

zierten Fassung in Kraft treten wird oder nicht, institutionelle Veränderungen werden mit großer Wahrscheinlichkeit weiter voranschreiten und sich am Ausgehandelten orientieren. Diese Veränderungen werden einer exekutivföderalen Entwicklung weiter Vorschub leisten. Denn es gebe nach dem bisherigen Stand der Verhandlungen keine Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative. Das Europäische Parlament hätte ausschließlich Gesetzgebungskompetenz aber kein Gesetzesinitiativrecht. Dieses läge ausschließlich bei Exekutivorganen, und zwar bei der Europäischen Kommission und beim Ministerrat. Der Ministerrat hätte darüber hinaus noch das legislative Recht der Gesetzgebung. Diese Konzeption „toppt“ damit den bundesdeutschen Exekutivföderalismus und mit Blick auf den Ministerrat das bundesdeutsche Bundesratsmodell. In der Konsequenz kann dies bedeuten, dass die Akteure der bundesstaatlichen Ebene bzw. der Ebene der Nationalstaaten im Verhältnis zueinander und zur europäischen Ebene in eine vergleichbare Situation geraten, wie zur Zeit die Akteure der Bundesländer im Verhältnis untereinander und zur Bundesebene. Die Position der Bundesländer dürfte selbst auf der Seite der relativ einflussreichen Landesregierungen und Ministerialbürokratie und trotz der gegenwärtigen Stellung des Bundesrates schwächer werden, wenn dieses europäische „Regierungssystem“ sich endgültig zu etablieren beginnt. Die Schwäche des AdR und die Konflikte der europäischen Regionen und Gebietskörperschaften werden ihr übriges dazu beitragen.

Offen ist, ob den Bundestag dann das gleiche Schicksal ereilt, wie es die Länderparlamente durch die Verfassungsänderung von 1969 getroffen hat. Noch ist das Bundesparlament ein starkes Legislativorgan¹⁹ und hat noch keine zu den Landtagen vergleichbare Entmachtung erfahren. Dies könnte sich durch die europäische Verfassungspraxis jedoch ändern. Dann bestünde für das föderative Regierungssystem der Bundesrepublik die Gefahr einer umfassenden faktischen Entparlamentarisierung und damit einer weiteren Unterminierung demokratischer Legitimierung von Politik.

2. Paradoxien: Die Bundesländer zwischen Politikverflechtung, Kompetenzverlust, Machtzuwachs sowie Druck von unten

Die Bundesländer sind durchaus (noch) machtvoll, können sich aber nicht einfach über den Bundesrat zu einer Art „Gegenregierung“ zur Bundesregierung aufschwingen und deren Politik gänzlich blockieren. Sie befinden sich vielmehr in einer Position, die sich zwischen Kom-

petenzverlust und Machtzuwachs in einem Dschungel aus Politikverflechtung bewegt. Diese Position ist eine, die von Paradoxien und unklaren Verhältnissen gekennzeichnet ist. Diese Paradoxien und unklaren Verhältnisse sollen im Nachfolgenden noch einmal kurz beleuchtet werden und dann zur Stellung der Länderparlamente und zu neueren Entwicklungen auf lokaler Ebene hinführen. Letzteres zeigt in Zusammenhang mit dem Europäisierungsprozess die Zangenbewegung, in der sich die Länder befinden.

Paradoxien in den Länderkompetenzen

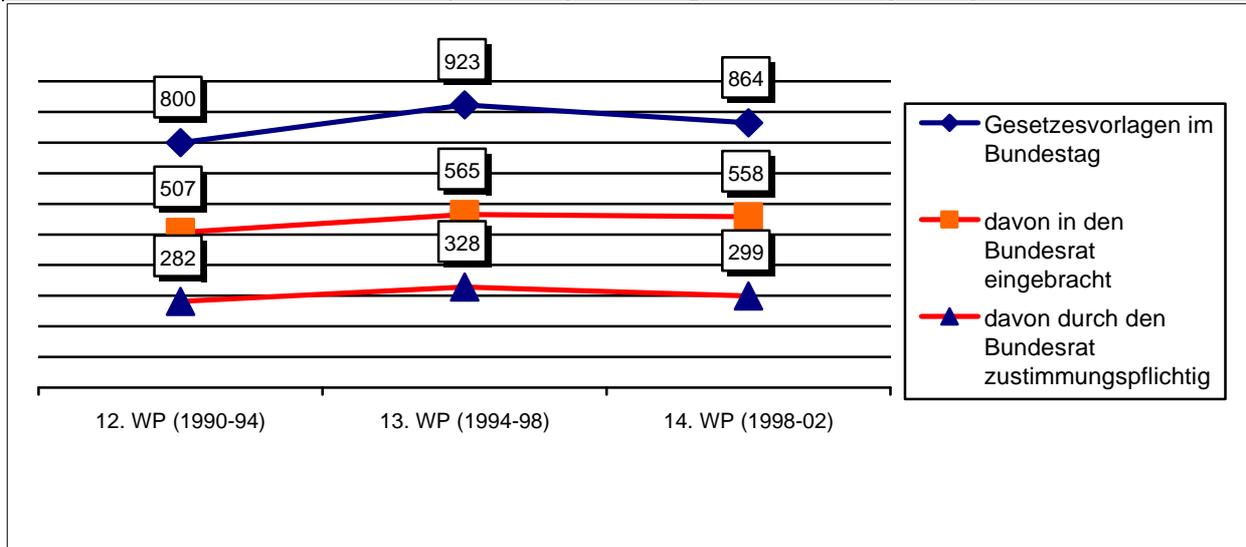
Der Kompetenzverlust der Bundesländer manifestiert sich rechtlich und faktisch zusammenfassend also darin, dass die Länder (1) kaum noch Verfügungsgewalt über Steuern und damit über die Einnahmeseite ihrer Haushalte haben, (2) der Bund über die GA's und (3) über die konkurrierende Gesetzgebung Zugriff auf Länderkompetenzen hat. Last, but not least macht sich (4) ein weiterer Kompetenzverlust an der fortschreitenden Europäisierung von politischem System und Politikfeldern fest.

Dieser Kompetenzverlust ist durch eine Vertiefung der Politikverflechtung und eine Stärkung des Bundesrates versucht worden zu kompensieren. Diese Kompensationen stellen sich in der verfassungsrechtlichen Praxis sowohl als Machtzuwachs als auch als Hemmnis dar.

Formal ist der Bundesrat ein Organ des Bundes, aber gleichzeitig ein Gremium der Länder. Er ist in seiner Konstruktion - wie bereits erläutert - einmalig. Der Bundesrat, hat das Recht, selbst Gesetzesinitiative für die Bundesebene zu ergreifen sowie Gesetzesentwürfe abzuschmettern, in denen Regelungen enthalten sind, die von den Ländern umgesetzt werden müssen. Hinzu kommt, dass alles, was die Gemeinschaftssteuern und den Länderfinanzausgleich betrifft, den Bundesrat passieren muss. Das ist Macht - legislative Macht.

Mehr als Zweidrittel aller Gesetzesvorlagen, die im Bundestag verabschiedet werden, werden zur weiteren Behandlung an den Bundesrat überwiesen. Wie eingangs bereits erwähnt, ist der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze jedoch überschaubar.

¹⁹ Vgl. *Peter Lösche*, Der Bundestag: kein „trauriges“, kein „ohnmächtiges“ Parlament, in: *Zparl*, 31. Jg. (2000), H. 4, S. 926ff.

Schaubild 1: Vertikale Politikverflechtung am Beispiel der Gesetzgebung

Quelle: Bundesrat, 2003: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, <http://www.bundesrat.de> v. 24. November.

Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze ist auch durch die politischen Akteure beeinflussbar. Denn in der Praxis kann eine Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren mit der Kompetenz des Bundesrates jonglieren: Will eine Bundesregierung ein Gesetz ausschließlich mit ihrer Handschrift versehen, dann werden - wenn möglich - Regelungen, die die Länder betreffen aus einem Regelwerk herausgenommen und in ein gesondertes Gesetz aufgenommen, so dass es in seinem Kernbestand nicht mehr durch den Bundesrat zustimmungspflichtig ist. Diese Strategie stand beispielsweise zur Debatte, als ein Kompromiss der damals amtierenden rot-grünen Regierung zum Zuwanderungsgesetz mit der CDU/CSU-Opposition im Bundestag und mit unionsgeführten Landesregierungen im Vermittlungsausschuss im Frühjahr 2004 unerreichbar erschien: Der Teil des Gesetzentwurfes zur Integration von Eingewanderten, durch den das gesamte Gesetzeswerk durch die Länderkammer zustimmungspflichtig wurde, sollte abgespalten werden. Der Bundestag hätte dann mit der Kanzlermehrheit die Regelungen für die Zuwanderung beschließen können²⁰.

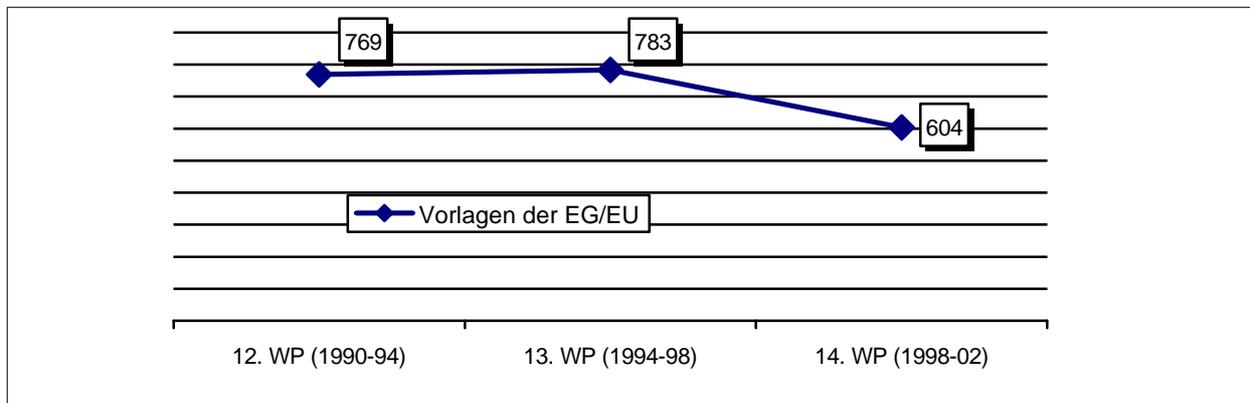
Oder man macht genau das Gegenteil, was sich besonders gut an der Gesundheitsreform 2003 zeigt: Hier stellte sich die Frage, warum eigentlich die Länder darüber zu entscheiden haben, wie der Zahnersatz zu finanzieren sei, oder was die Länder mit der Praxisgebühr zutun

²⁰ Es gibt noch eine dritte Spielart im Verhältnis zwischen Bundesregierung/Bundestag und Bundesrat: Das gezielte Scheiternlassen eines Gesetzentwurfes. So kann die Gesetzesinitiative der CDU/CSU-FDP Koalition zur „großen Steuerreform“ 1996/97 dieser Spielart zugeordnet werden. Denn auch hier hätten durch Abspaltung einzelner Teile zumindest Bereiche des Reformvorhabens von der Zustimmungspflicht des Bundesrates entbunden sein können. Jedoch herrschte innerhalb der Regierungskoalition und -fraktionen kein Konsens über die Steuerreform. Man ließ das Gesetz im Bundesrat durch die SPD-geführten Länder scheitern.

haben. Und in der Tat: Das Gesetzespaket zur Gesundheitsreform tangiert Länderinteressen nur in einem Punkt: in der Krankenhausfinanzierung. Es war also ein rein politisches Kalkül von der rot-grünen Regierung, die Unionsparteien mit in das Boot dieser sensiblen und ungeliebten Reform zu holen und damit einen breiten politischen Konsens herzustellen. Die CDU/CSU ließ sich bewusst auf dieses nicht ganz unübliche Spiel ein.

Durch die Verfassungsänderung von 1992 haben die Bundesländer über den Bundesrat ein Mitwirkungsrecht bei EU-Angelegenheiten erhalten. Dies bedeutet etwa, dass der Länderkammer Abkommen, Entschließungen und Berichte aus dem Europäischen Rat, dem Ministerrat oder der Europäischen Kommission zur Beratung vorgelegt werden.

Schaubild 2: Mitwirkung des Bundesrates bei Europangelegenheiten in der Europäischen Union (Beratung über Abkommen, Entschließungen, Berichte, Unterrichtungen etc.)



Quelle: Bundesrat, 2003: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, <http://www.bundesrat.de> v. 24. November.

All dies ist Machtzuwachs, jedoch einer mit bitterem Beigeschmack: Die Aufgabenfülle für die Länderministerien und Staatskanzleien ist fast unüberschaubar angestiegen. Und: Es ist eine Konkurrenz zwischen den Ländern in Gang gekommen, die an Schärfe zunimmt: *Thomas Fischer*, Projektmanager im Themenfeld internationaler Verständigung der Bertelsmann Stiftung²¹, beschreibt dies folgendermaßen:

„Besonders in verteilungs- und ordnungspolitischen Grundfragen haben die Interessendivergenzen deutlich zugenommen (...).[Es] stehen sich immer öfter das Lager der ‚großen Drei‘ – Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen – und die ostdeutschen Länder gegenüber. Während nun die Letztgenannten aufgrund ihrer geringeren Leistungsfähigkeit damit überfordert wären, vor allem kostenintensive EU-Aufgaben selbst zu übernehmen (...), liegt den großen und wohlhabenden Ländern daran, ihre Konkurrenzfähigkeit im internationalen Standortwettbewerb durch die Rückgewinnung eigener legislativer Gestaltungsspielräume zu verbessern“²².

²¹ Eine Kommission in der Bertelsmann-Stiftung hat eine umfangreiche Expertise zur Föderalismusdebatte vorgelegt. *Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“*, Entflechtung 2005, Gütersloh 2000.

²² *Thomas Fischer*, a.a.O., S. 5.

Diese „großen Drei“ sehen durch die Europäisierung den deutschen „Beteiligungsföderalismus“ wegen der mühsamen Verfahrenswege und Abstimmungserfordernisse zwischen den Bundesländern mittlerweile als Sackgasse. Ihre Strategie sei – so *Thomas Fischer* – nunmehr eine des „leave me alone“. Dies bedeutete, dass nicht nur auf der vertikalen Achse des föderativen Systems die Verklammerungen aufzubrechen wären, sondern auch auf der horizontalen Achse zwischen den Bundesländern, was dann auch das entwickelte Prozedere im Bundesrat und die Praxis der Politikkoordinierung zur Disposition stellt²³. Der Gedanke, der hier dahinter steht, lautet: Statt Beteiligungsföderalismus soll auf Wettbewerb zwischen den Ländern gesetzt werden²⁴.

Mit den Verklammerungen ist das Thema der Politikverflechtung angesprochen. Den Begriff der Politikverflechtung haben *Fritz W. Scharpf*, *Bernd Reissert* und *Fritz Schnabel* 1976 in die Föderalismusforschung eingeführt²⁵. Mit Politikverflechtung ist gemeint, dass alle wesentlichen politischen Entscheidungen nur im Verbund der verschiedenen Systemebenen durch Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren fallen. Dazu gehört, dass die meisten öffentlichen Aufgaben nicht autonom und getrennt nach Zentral- und Gliedstaaten ausgeführt werden, sondern nur in Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften²⁶. Horizontal geschieht dies wiederum durch die Koordination zwischen den Bundesländern. Formal existieren dafür die Konferenz der Ministerpräsidenten und die Konferenzen der Fachminister, von denen die Kultusministerkonferenz (KMK) wohl die bekannteste ist. Die Konferenzen stimmen ihr Vorgehen in zentralen Fragen der Länderpolitik ab, und zwar nach dem Konsensprinzip. Zur Vorbereitung der Konferenzen werden Arbeitskreise oder Arbeitsgruppen eingesetzt. Hinzu kommen – und dies macht alles nun gänzlich unübersichtlich – noch diverse Arbeitsgruppen, in denen fachressortübergreifend Ministerialbeamte Strategien und Entscheidungsvorlagen ausarbeiten. In diese Gruppen werden dann noch Lobbyverbände oder Unternehmensvertreter einbezogen. Entsprechende Arbeitsgruppen arbeiten auch auf der vertikalen Achse, wo Landesministerien mit Bundesministerien verbunden sind. Das zentrale Gremium ist hier eigentlich die Bund-Länder-Kommission. Wir haben es mit einem hochkomplexen System aus Gremien, Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen zutun, die neben oder im Zusammenhang mit

23 Vgl. ebenda.

24 Vgl. die ausführliche und kritische Bewertung eines Wettbewerbsföderalismus von *Uwe Jun*, Reformoptionen der politischen Akteure im deutschen Föderalismus: Mehr Länderautonomie und mehr Wettbewerb als Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, in: *Zparl*, 35. Jg. (2004), H. 3, S. 559ff.

25 Vgl. *Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel*, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus, 2 Bde, Kronberg/Ts. 1976. *Fritz Scharpf* war einer der 16 Sachverständigen in der Modernisierungskommission.

26 Vgl. *Rainer-Olaf Schultze*, Politikverflechtung, in: *Dieter Nohlen* (Hrsg.), *Kleine Lexikon der Politik*, München 2001, S. 383.

den Konferenzen und der Kommission existieren. Erkenntnisse über die Zahl solcher Kommunikations- und Aushandlungsgruppen existieren nicht; es dürften jedoch mehrere Hundert sein²⁷.

Diese Verflechtungen haben auf der vertikalen Achse bewirkt, dass kaum ein zustimmungspflichtiges Gesetz vom Bundesrat abgelehnt wird, weil bereits im Vorfeld alle Kanten und Ecken, an denen sich Länder oder Parteien wund reiben könnten, abgeschliffen sind. In diesem informellen Verfahren spielen die Bundesländer ihre eigentliche Macht aus, aber auch der Bund ist hier nicht hilflos. In den Arbeitsgruppen und Konsensrunden wird das eigentliche Machtpoker gespielt. Kommt eine Gesetzesvorlage in den Bundesrat, dann ist eigentlich schon alles entschieden. Darauf lässt sich auch zurückführen, dass der Bundesrat zwischen 1949 und 1998 nur bei 131 von insgesamt mehr als 8.380 Gesetzesvorlagen die Zustimmung verweigert hat. Für nicht einmal 60 Gesetze bedeutete dies das endgültige aus²⁸.

Das Problem ist, dass die Verfahrenswege und Abstimmungsprozeduren in der Tat zäh sind, lange Zeit beanspruchen, Ressourcen binden und durch das Konsensprinzip markante politische Entscheidungen verhindern. Es ist ein jedes Mal für die Akteure eine Frage der Abwägung von Folgen für spätere Gesetzesinitiativen, ob die Regeln des Verhandeln und Pokerns in einem konkreten Fall gebrochen werden sollen.

Das gleiche Problem stellt sich auch auf der horizontalen Ebene der Bundesländer. Zu erinnern ist hier an die zähen Debatten als Reaktion auf die PISA-Studie der OECD von 2001. Bislang konnte man sich lediglich auf kleine, bundesweit greifende Veränderungen im allgemeinen Schulsystem - wie Bildungsstandards in Unterrichtsfächern - einigen.

Es sind aber nicht allein politische Entscheidungen, die hierdurch erschwert oder verlangsamt werden. Es ist auch deren demokratische, sprich: parlamentarische Legitimation auf der Länderebene, die außen vor bleibt. Es sind die Länderparlamente, die die eigentlichen Verlierer in der Entwicklung des Föderalismus seit der Verfassungsänderung von 1969 sind. Nicht umsonst wird in der Föderalismusforschung von einer „Entparlamentarisierung“ des bundesdeutschen Regierungssystems gesprochen. Diese Entparlamentarisierung ist vor allem ein Phänomen der Länderebene und wird auch auf dieser noch weiter verschärft.

Denn auf dieser Politikebene sind die Staatskanzleien die fast ausschließlichen und kaum angreifbaren Machtzentren. Das bekommen die Fachministerien ebenso zu spüren wie die Parlamente. Die Landtage haben schon aus verfassungsrechtlichen Gründen kaum noch eine

²⁷ *Der Spiegel* schätzt die Zahl der Gremien auf etwa 300, vgl. *Der Spiegel*, Nr. 31/28.07.03, S. 35. Im übrigen gilt mittlerweile der ICE nach Berlin als einer der größten und „effektivsten“ Umschlagplätze für den Austausch von Informationen und erste Strategieabsprachen zwischen den Beamten der Ministerialbürokratie.

²⁸ Vgl. *Thomas König*, Regieren im deutschen Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 13 v. 26. März 1999, S. 25.

wichtige legislative Funktion. Allein die äußerst begrenzten Möglichkeiten auf die Länderhaushalte einzuwirken, zeigt das Dilemma: Nach der Reform der Finanzverfassung von 1969 beziehen sich die Einflussmöglichkeiten fast ausschließlich auf die Ausgabenseite, die Einnahmenseite wird durch die Verbundsteuern sowie durch Bundestag und Bundesrat und damit durch die Landesregierungen gestaltet. Die Zentralisierungsdynamik und die Stärkung der Exekutive im Europäisierungsprozess schwächt sie noch weiter. Zwar verfügen alle Länderparlamente über Ausschüsse, die sich mit europapolitischen Angelegenheiten befassen, jedoch können diese gegenüber den Landesregierungen lediglich eine beratende Funktion übernehmen²⁹.

Besonders prägnant und schon fast symbolisch wurde diese schwache Position der Länderparlamente in der Debatte zur Föderalismusreform offenkundig. Der Politikwissenschaftler *Uwe Thaysen* regte die Länderparlamente dazu an, einen eigenen Föderalismuskonvent einzuberufen, um spezifische Belange der Landtage zu formulieren und sich in der Reformdebatte zu positionieren. Ein solcher konstituierte sich dann auch im März 2003 in Lübeck. In der sogenannten „Lübecker Erklärung“ wird an zentraler Stelle gefordert, dass eine Föderalismusreform nicht allein auf der Seite der Exekutive angegangen werden darf. Die Länderparlamente verlangten deshalb, in der Reformdebatte am Verhandlungstisch und nicht am Katzentisch zu sitzen³⁰. Aber genau diesen Platz hatten sie in der Modernisierungskommission zugewiesen bekommen: Die 16 Landtage verfügten über nur 6 Vertreter in der Kommission. Und: diese Vertreter hatten ausschließlich ein Antrags- und Rederecht.

Druck von unten, oder: Konturen eines Neoregionalismus

In den vergangenen rund zwei Dekaden ist unterhalb der Länderebene eine Entwicklung in Gang gekommen, die das strukturelle Gefüge des föderativen Systems direkt zu tangieren beginnt. Es sind unterschiedliche strukturelle Prozesse, die noch kein einheitliches Bild von einer neuen Politikebene zwischen Kommunen und Länderebene zeichnen. In Anbetracht der bislang geschilderten Entwicklung im bundesdeutschen Regierungssystem können diese Prozesse die Länderebene von unten aushöhlen. Davon wären nicht nur die Länderparlamente

29 Vgl. *Aloys Lenz/Roland Johne*, Die Landtage vor der Herausforderung Europa. Anpassung der parlamentarischen Infrastruktur als Grundlage institutioneller Europafähigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 6 v. 4. Februar 2000, S. 22f.

30 Vgl. *Uwe Thaysen*, Die Konventsbewegung zur Föderalismusreform in Deutschland: ein letztes Hurra der Landesparlamente zu Beginn des 21. Jahrhunderts?, in: *Zparl*, 35. Jg. (2004), H. 3, S. 513ff. *Lübecker Erklärung der deutschen Länderparlamente*, Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität - Länderparlamente stärken!, angenommen auf dem Föderalismuskonvent der deutschen Länderparlamente am 31. März 2003 in der Hansestadt Lübeck.

sondern auch die Landesregierungen betroffen. Zudem können die Prozesse zu einer Verflüssigung der Grenzen zwischen den Bundesländern führen. Diese Prozesse haben in den achtziger Jahren des abgelaufenen Jahrhunderts begonnen, als lokale Akteure der interkommunalen Konkurrenz bei der Ansiedlung von Unternehmen und der Bestandspflege in der Wirtschaftsstruktur eine Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften entgegengesetzten. Der Anlass war, dass der interkommunale Konkurrenzkampf zu materiellen Anreizsystemen in der Wirtschaftsförderung führte, die die ohnehin klammen Finanzhaushalte der Gemeinden zunehmend überlastete. Hieraus entstanden etwa Zweckverbände von mehreren Gemeinden, in denen Aufgaben in Bereichen der Abfallwirtschaft sowie Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung übernommen wurden. Solche Zweckverbände existieren noch heute, jedoch ist die Entwicklung mittlerweile über diese Form der Zusammenarbeit und Auslagerung öffentlicher Aufgaben aus den kommunalen Verwaltungen hinausgegangen. Hierzu drei Beispiele unterschiedlicher Ausprägung:

1. „Region als öffentlich-rechtliche Körperschaft“: 2001 waren die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, dass sich die niedersächsische Landeshauptstadt Hannover mit 20 Gemeinden zu einer *Region Hannover* zusammenschloss. Im September des gleichen Jahres wurde das Regionalparlament - die Regionalversammlung - gewählt, das 15% der Gesamtbevölkerung von Niedersachsen repräsentiert. An der Spitze steht ein direkt gewählter Regionspräsident. Auf die Region sind Kompetenzen des ehemaligen Landkreises Hannover, des ehemaligen Zweckverbandes bzw. Kommunalverbandes Großraum Hannover sowie Aufgaben der damaligen Bezirksregierung Hannover³¹ und von Landesämtern übertragen worden. Es ist eine Konstruktion, die in einem Flächenland wie Niedersachsen eine neue Politikebene größeren Ausmaßes konstituiert. Im Unterschied zu Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien oder öffentlichen Ämtern zwischen Landes- und Kommunalebene mit spezifischen Aufgaben etwa im Bereich von Arbeitsschutz und Umwelt, wie sie in Nordrhein-Westfalen neu entstanden sind, ist diese Konstruktion keine rein exekutive Veranstaltung. Mit der Regionalversammlung verfügt dieser Zusammenschluss über ein demokratisches Repräsentativsystem. Diese neue öffentlich-rechtliche Körperschaft hat nunmehr im Verhältnis zu anderen Gebietskörperschaften und gegenüber dem Land eine größere Machtstellung. Von der Regionsbildung schien dann zunächst eine Sogwirkung auszugehen: In Südniedersachsen und Nordhessen begann eine politische Debatte darüber, ob es auch hier zu ähnlichen regionalen Konstruktionen kommen sollte. Diese Debatte hat bisher keine konkreten Früchte getragen. Eine Fortsetzung ist jedoch

nicht auszuschließen, weil in beiden Gebieten erst einmal über intensivere Zusammenarbeit etwa im Rahmen von Kommunalverbänden im Bereich der Abfallwirtschaft sowie Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung diskutiert wird. Damit wird eine organisatorische Struktur geschaffen, die auch der Bildung der *Region Hannover* vorausging. Im Rhein-Main-Gebiet ist eine solche Struktur Ländergrenzen überschreitend im Aufbau.

2. „Metropolregionen“: Mit einer „Metropolregion“ ist keine öffentlich-rechtliche Körperschaft gemeint wie bei der Konstruktion der *Region Hannover*; es ist vielmehr ein diffuser Begriff für Zusammenschlüsse zwischen Kommunen vor allem auf der Arbeitsebene der Verwaltungen, die zu interkommunalen Gremien führen. Eine Metropolregion kann aber auch von Ländern in Gebieten initiiert werden, die sich in mehrere Bundesländer erstrecken. Auf Anregung der Ministerkonferenz für Raumordnung hat der Bund solche Zusammenschlüsse Mitte der neunziger Jahre finanziell gefördert. Ein besonders großer und institutionell ausdifferenzierter Zusammenschluss ist die *Metropolregion Hamburg*. Sie hat sich seit Ende der achtziger Jahre nach und nach zu einer Kooperation zwischen den Bundesländern Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen entwickelt, deren heutige geographische Ausmaße durch eine sogenannte „trilaterale Kabinettsitzung“ 1996 festgelegt wurden³². Grundlage der Arbeit in der Metropolregion, in der rund 4 Mio. Menschen leben, sind Regionale Entwicklungskonzepte (REK), die sich zunächst insbesondere auf Themen der Raumordnung, des Verkehrs sowie der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik konzentrierten. Diese Metropolregion ist organisatorisch stark durchstrukturiert. Die Organisationsstruktur umfasst Gremien, die trilateral oder bilateral zusammengesetzt sind. Insgesamt verfügt die Metropolregion über die politische Ebene aus trilateralen Kabinetts- und Kabinettsausschusssitzungen sowie über eine „programmatische“, „strategische“ und „operative“ Ebene, die von administrativen Gremien dominiert sind. Die Länderparlamente sind auf der programmatischen Ebene in der „Regionalkonferenz“ einbezogen, zu der auch Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaftskammern, Gewerkschaften und anderer Verbände, der beteiligten Kommunen und Hamburger Bezirke sowie Staatssekretäre aus den drei Bundesländern gehören. In diese Organisationsstruktur sind darüber hinaus themen- oder projektbezogene Arbeitsgruppen integriert³³. Mit dieser Konstruktion ist eine politisch-administrative Region und Einheit geschaffen worden, die flächenmäßig ein Gebiet in der Größenordnung von Rheinland-Pfalz umfasst und Ländergrenzen über-

31 In Niedersachsen sind zum Jahreswechsel 2004/2005 die Bezirksregierungen aufgelöst und deren Aufgaben auf Ministerien, Kommunen, Landesämter und auch auf die Landwirtschaftskammer aufgeteilt worden.

32 Das Gründungsdatum ist nicht genau zu bestimmen. Ein Leitbild und Orientierungsrahmen für die Metropolregion ist zwischen den drei beteiligten Bundesländern 1994 abgestimmt worden.

33 Vgl. <http://www.metropolregion.hamburg.de>.

schreitet. Mit dem aktuell noch geltenden REK 2000 wird eine Vertiefung der Integration in der Metropolregion angestrebt, und es werden die Politikfelder erweitert, die nunmehr Gegenstand der Kooperation sind³⁴. Diese *Metropolregion Hamburg* wirkt wie ein gigantisches, vor allem administratives Gebilde, oder zugespitzt auf das Thema dieses Beitrags: wie ein verflochtenes, out-put-orientiertes Exekutiv-Gebilde, das nicht nur eine Fläche sondern auch eine Bevölkerungszahl wie Rheinland-Pfalz umspannt, aber dennoch demokratisch nicht oder nur sehr eingeschränkt kontrolliert und kontrollierbar ist. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ist nur bedingt öffentlich. Welche Auswirkungen all dies wiederum auf Entscheidungen der Länder hat, lässt sich nicht bewerten, weil auch dies nicht wirklich öffentlich verhandelt und kommuniziert wird.

3. „Transnationale Zusammenschlüsse“: Diese werden im Kontext der regionalen Förderpolitik der EU initiiert. Hierzu gehören die laufenden Förderprogramme *Interreg III.A-C*, durch die Netzwerkstrukturen zum Informations- und Erfahrungsaustausch, räumliche Zusammenarbeit und eben auch Zusammenschlüsse in und von Regionen gefördert werden, die nationalstaatliche Grenzen überschreiten. In Deutschland laufen insgesamt 25 Programme in Grenzgebieten, wovon in vier Gebieten räumliche Zusammenschlüsse durch transnationale Programme von der EU bezuschusst werden³⁵. Diese Programme umfassen in der Bundesrepublik durchaus nicht immer ganze Bundesländer als Teilregion von durch diese Programme - vor allem durch die transnationalen Programme - neu entstehenden europäischen Regionen, sondern nur Teilgebiete, die sich wiederum in mehrere Bundesländer erstrecken können. Ob aus den europäischen Regionen neue politische Einheiten etwa in Gestalt von „Gliedstaaten“ in der EU entstehen, ist aktuell nicht zu klären und aufgrund der zum Teil großen räumlichen und transnationalen Ausdehnung einiger Programme auch nicht unbedingt in jedem Fall zu erwarten. Jedoch werden das nationalstaatliche Territorialprinzip, die Abgrenzungen sowie die exekutiven und legislativen Zuständigkeiten im europäischen Mehrebenensystem unscharf. Unscharf können dann auch die Abgrenzungen und Zuständigkeiten innerhalb des föderativen Systems der Bundesrepublik werden.

34 Dazu gehören die Bereiche berufliche Bildung und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung sowie Arbeitsmarktpolitik; vgl. REK 2000 über ebenda. Zu den Maßnahmen einer Vertiefung der Integration kann auch das Projekt „Aufbau einer gemeinsamen E-Government-Infrastruktur“ im Zuge einer Verwaltungsmodernisierung und einer Vereinheitlichung von Verwaltungsabläufen über kommunale und Ländergrenzen hinweg gezählt werden.

35 Die transnationalen Programme gehen am weitesten in dem Ziel der räumlichen, grenzüberschreitenden Integration. Teilregionen in der Bundesrepublik sind hier eingebunden in Programme für den *Ostseeraum* (Dänemark, Deutschland, Schweden, Finnland), den *Nordseeraum* (U.K., Belgien, Niederlande, Deutschland, Dänemark, Schweden), den *Alpenraum* (Frankreich, Deutschland, Italien, Österreich) und für *Nordwesteuropa* (U.K.,

Diese regionalen Strukturveränderungen, die hier als Neoregionalismus bezeichnet werden, haben bislang keinen Niederschlag in der Diskussion um die Föderalismusreform gefunden.

3. Konturen in der politischen Reformdebatte

Auch wenn die Modernisierungskommission gescheitert ist, lässt sich an einigen Diskussionsergebnissen ablesen, welche Konturen einer Föderalismusreform sich in der politischen Debatte abzeichnen. Die Ergebnisse weichen zum Teil erheblich von den Empfehlungen der beratenden Sachverständigen ab, die allerdings auch recht gegensätzliche Positionen in die Kommission eingebracht haben³⁶. Als Diskussionsergebnis kann auch das gewertet werden, was nicht vertieft oder behandelt wurde. Zu den zentralen Ergebnissen zählen folgende vier Punkte, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie nicht noch einmal grundsätzlich in Frage gestellt werden:

1. Ein Trennföderalismus, in dem eine klare Abgrenzung von Aufgaben und Steuereinnahmen zwischen den Politikebenen vorherrscht, wird es nach dem Stand der politischen Debatte nicht geben. Damit bliebe ein Verbundföderalismus im Kern aufrechterhalten. Modifikationen gebe es dennoch: Die Länder könnten Gesetze verabschieden, die Bundesgesetze ergänzen oder ihnen sogar entgegenstehen. Der Bund könnte aber im letzten Fall einschreiten. Die Rahmengesetzgebung würde dann der Vergangenheit angehören. Bei der Finanzverfassung deutet sich an, dass zumindest die Kfz-Steuer genuine Ländersteuer wird und im Gegenzug die Versicherungssteuer allein dem Bund zur Verfügung steht³⁷. Ansonsten dürfte man an der umfangreichen Gemeinschaftssteuer festhalten, womit der Länderfinanzausgleich im Grundsatz ebenfalls nicht angetastet wird. Weitere Vorschläge im finanziellen Bereich zielen auf Mischfinanzierungen wie die GA's, die entweder zurückgefahren oder flexibler gehandhabt werden könnten. In der Grundstruktur herrscht hier allem Anschein nach politischer Konsens. Der Teufel steckt bekanntermaßen im Detail und dies zeigte sich dann auch in der Modernisierungskommission, denn an der Konkretisierung in Politikfeldern scheiterte sie dann: Die alte Bundesregierung wollte vor al-

Irland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland). Vgl. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24204.htm> v. 29.08.2005.

³⁶ Vgl. hierzu *Sekretariat der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, Synopse der Position der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Themen Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern, in: *Zparl*, 35. Jg. (2004), H. 3, S. 387ff.; *Sekretariat der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, Synopse der Position der Sachverständigen in der Bundesstaatskommission zu den Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, in: *Zparl*, 35. Jg. (2004), H. 3, S. 398ff.

³⁷ Vgl. *Frankfurter Rundschau*, Länder erstreiten mehr Zuständigkeiten, Nr. 230 v. 02.10.2004, S. 5.

lem in den Bereichen Hochschule, Forschung und Bildung ihren Fuß weiter in die Tür der Länderkompetenzen bekommen, während die Länder genau in diesen Politikfeldern den Bund weitgehend oder vollständig ausschließen wollten. Ob sich die Interessen nach der Neuwahl vom 18. September trotz eines neuen Farbenspiels zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesländer verändern, muss sich erst noch erweisen.

2. Da ein Trennföderalismus nicht angestrebt wird, wird in der Folge ein Wettbewerbsföderalismus ein unvollendeter Traum der „großen Drei“ aus dem Süden und Westen der Republik bleiben. Sollten die angesprochenen Modifikationen im Verbundföderalismus Wirklichkeit werden, dann werden sie jedoch zu mehr Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten führen.
3. Bislang war nicht zu vernehmen, dass der Bundesrat einer grundlegenden Reform unterworfen wird. Keiner der an der Modernisierungskommission als stimmberechtigtes Mitglied beteiligt war, hatte Interesse daran bekundet, den Bundesrat zu parlamentarisieren, in dem er beispielsweise in einen Senat umgewandelt wird. Es ist kaum anzunehmen, dass dieses Thema in einer neuen Kommission angegangen werden wird. Vorschläge dieser Art wie auch die zur Binnenreform, die auf die Mehrheitsregel u.ä. zielen, kommen in aller Regel von außen und richten sich gegen den Parteienwettbewerb. *Roland Sturm* meint hierzu: „Die Schwierigkeit für Binnenreformen des Bundesrates besteht darin, dass die Parteipolitik über das Ende der Parteipolitik in der Kammer entscheiden soll“³⁸. Und: Die Ministerpräsidenten würden sich als stimmberechtigte Mitglieder der Kommission mit einem Votum für eine Parlamentarisierung des Bundesrats auf der Bundesebene und im Verhältnis zu den Länderparlamenten teilweise selbst entmachten müssen. Sie haben kein gesteigertes Interesse daran, die vertikale Politikverflechtung wesentlich zu lockern, die eine Senatskonstruktion mit sich brächte. Die durch das Verfassungsgericht entwickelte Bundesratskonstruktion ist schließlich der strukturelle Garant für ihre Machtposition.
4. Weiterhin werden der Zuschnitt und die Zahl der Bundesländer nicht zur Disposition stehen. Zwar ist dies seit über dreißig Jahren immer wieder Thema - auch in der jüngeren Vergangenheit - jedoch wird es eine Zusammenlegung von Gliedstaaten in absehbarer Zeit nicht geben.

³⁸ *Roland Sturm*, a.a.O., S. 31.

4. Fazit

Die Ausgangsfrage war, ob eine systemimmanente Reform des deutschen Föderalismus überhaupt noch erfolgversprechend sein kann. Die Zweifel speisen sich aus den Dynamiken, die mit Beginn der neunziger Jahre durch die deutsche Vereinigung und den sich beschleunigenden europäischen und regionalen Integrationsprozess in Gang gekommen sind und auf ein föderatives System einwirken, das darauf nicht ausgerichtet ist. Die Bundesrepublik hatte sich in den Jahrzehnten zuvor bereits zu einem unitarischen Bundesstaat mit einem weit verzahnten Exekutivföderalismus entwickelt. Diese Entwicklung ging mit einem Kompetenzverlust der Länder einher, der mit einer Vertiefung der Politikverflechtung sowohl auf der horizontalen Politikebene zwischen den Ländern als auch auf der vertikalen Achse im Verhältnis zum Bund teilweise kompensiert und in einen Machtzuwachs umgemünzt werden konnte. Dies hat jedoch zu einer durch Paradoxien gekennzeichneten Position der Länder im Regierungssystem geführt, in dem vor allem das Verhältnis zur bundesstaatlichen Ebene unscharf ist.

Die Länder und der Bund hatten sich in der Vergangenheit in diesem System recht gemütlich eingerichtet. Es basierte trotz des Parteienwettbewerbs im Bundesrat auf einem breiten politischen Grundkonsens zwischen den Bundesländern, die bis 1990 - im Vergleich zur heutigen Situation - ungefähr gleiche Partner waren. Erst die deutsche Vereinigung und die neuen Anforderungen im Europäisierungsprozess haben diesen Konsens aufbrechen lassen. Und: Der so entwickelte Föderalismus hat die Verfahrens- und Abstimmungswege zäh werden lassen, er bindet aufgrund der neuen Anforderung immer mehr Ressourcen und Zeit. Das Ergebnis ist, dass das System äußerst schwerfällig geworden ist; Politik richtet sich mehr auf die Verfahrenswege als auf politische Entscheidungen zur Lösung von Problemen; die demokratische, parlamentarische Legitimation von Politik vor allem auf der Länderebene ist dabei weitgehend auf der Strecke geblieben. So scheinen im Übergewicht der Exekutiveorgane - zuge-spitzt formuliert - gar Relikte preußischer Obrigkeitsstaatlichkeit durch, deren Paradigma die bürokratisch-rationale und effiziente Verwaltung der (Untertanen-)Gesellschaft war³⁹. Es sind im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik zwar nur Relikte, jedoch sind der Effizienzgedanke und die Output-Orientierung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess im Verhältnis zur demokratischen Legitimierung von Politik weit überbetont und finden in der Entscheidungsstruktur ihren Niederschlag. All dies führt in der geschichtlichen Zuspitzung zu einer Überdehnung des föderativen Systems mit strukturellen Defiziten.

Die Dynamiken in der Entwicklung des föderativen Systems in den letzten eineinhalb Dekaden haben diese Überdehnung und die strukturellen Defizite überdeutlich hervortreten lassen und drohen nunmehr, auch die Bundesebene, oder genauer: den Bundestag als demokratisch legitimes und noch machtvolleres Organ in einen stärkeren Sog hineinzuziehen. Während letzteres ein Risiko ist, das durch den Verlauf des europäischen Integrationsprozesses entstehen kann, sind Fragen der Machtbalance und Machtasymmetrien auf vertikaler Achse zwischen Bund und Gliedstaaten sowie auf horizontaler Ebene zwischen den Bundesländern sowie das Ungleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative immanente Probleme des deutschen Föderalismus⁴⁰.

Die Länderebene kommt zusätzlich von unten, also von regionaler Ebene unter Druck und damit auch das föderative System in seiner Ordnungsstruktur. Gemeint sind regionale Einheiten, die sich zwischen lokaler und Länderebene bzw. zum Teil sogar quer zu den Grenzen von Bundesländern und Nationalstaaten beginnen zu konstituieren. Im Vorangegangenen waren die *Region Hannover*, die *Metropolregion Hamburg* sowie die *transnationalen europäischen Regionen* als Beispiele herangezogen worden, die für unterschiedliche Entwicklungstrends eines Neoregionalismus stehen. Vorangetrieben wird diese Entwicklung durch lokale Akteure, die sich im Verhältnis zueinander, gegenüber der Länderebene und der europäischen Politik ebene neu aufstellen wollen. Sie finden Unterstützung in der Förderpolitik der Bundesregierung und der EU. Mit Ausnahme der *Region Hannover* handelt sich bei diesen regionalen Wandlungsprozessen um exekutive Veranstaltungen, in denen Öffentlichkeit und demokratische Kontrolle nur eine geringe Rolle spielen. Damit erhält das Regierungssystem der Bundesrepublik neue strukturelle Facetten, deren Konturen zwar noch unscharf und in Bewegung sind. Der deutsche Föderalismus befindet sich aber in seiner Ordnungslogik im Umbruch, dessen mögliche Tragweite entweder unterschätzt oder schlicht und ergreifend auch übersehen wird. Zumindest sind diese Entwicklungen kein Gegenstand dominierender Problemdiagnosen und der Reformdebatte.

In der politischen Reformdebatte ist hingegen auffällig, dass ihr Leitbilder eines föderativen Systems unterlegt sind, die nicht genauer definiert sind und sich eher indirekt aus der Kritik ableiten lassen. Es ist eine Kritik, die hauptsächlich an der Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung nach Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 ansetzt und selten die Ordnungsvor-

39 Vgl. zum preußischen Obrigkeitsstaat *Jürgen Hartmann*, Politisches Handeln und gesellschaftliche Struktur. Grundzüge deutscher Gesellschaftsgeschichte, Münster 1996, S. 132.

40 *Gerhard Lehmann* spricht gar von Pfadabhängigkeit in der Entwicklung des föderativen Systems. Vgl. *ders.*, 2002, a.a.O. Hierzu kritisch: *Frank Decker*, Konturen des „neuen“ Föderalismus aus Expertensicht: Eine Zwischenbilanz der Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: *Zparl*, 35. Jg., H. 3, S. 540ff.

stellungen dieser ersten Grundgesetzfassung selbst mit einbezieht. Bezogen auf die Leitbilder entsteht so der Eindruck, dass diese durch die vom Parlamentarischen Rat 1948/49 definierten und verfassungsrechtlich fixierten Strukturvorstellungen einer administrativen und parlamentarischen Ordnung beeinflusst sind. Diese Strukturvorstellungen sind also augenscheinlich und unausgesprochen Maßstab und deren Revitalisierung das Ziel angedachter Reformen. Die Konturen einer Föderalismusreform, wie sie sich aus der Diskussion der gescheiterten Modernisierungskommission herausgeschält haben und die voraussichtlich Ausgangspunkt einer neuen Kommission sein werden, lassen keine große Reform im Sinne eines Modellwechsels erwarten. Auch werden die stimmberechtigten Mitglieder einer künftigen Kommission kaum Reformen anregen, die sich gegen ihre Amts- und Mandatsinteressen richten. Dies betrifft insbesondere eine Reform des Bundesrats. Dennoch stehen die Zeichen darauf, dass die Verklammerungen zwischen den Ländern und mit dem Bund etwas gelockert werden. Die Länder erhielten dann wieder mehr legislative Kompetenz. Dieser legislative Kompetenzzuwachs würde dann in der Folgewirkung die Länderparlamente leicht aufwerten, aber gleichzeitig den Wettbewerb zwischen ungleich ausgestatteten Gliedstaaten verstärken.

In Anbetracht der Disparitäten zwischen den Bundesländern sowie der Zangenbewegung, in der sich die Gliedstaaten und die Bundesebene durch den europäischen und regionalen Integrationsprozess befinden, müsste kritisch danach gefragt werden, ob ein unitarischer Bundesstaat wirklich das Problem oder unter Umständen die Lösung ist. Voraussetzung wäre, dass über eine neue bundesstaatliche Ordnung nachgedacht werden müsste, die allein schon unter Partizipationsgesichtspunkten einen staatlichen Zentralismus und eine Vertiefung der exekutiven Gewalt ausschließt.