

Parlamentarier in den Bundesrat?

Keine Patentlösung für die Zukunft der Länderparlamente

Die Länderparlamente werden gegenwärtig mit der Aufgabe konfrontiert, ihren politischen Einfluß angesichts der zunehmenden Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund und der Verlagerung politischer Entscheidungen auf außerparlamentarische Planungs- und Koordinierungsgremien abzusichern. Daß es hierfür keine Patentlösung gibt, zeigte eine Forumdiskussion der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e. V. in Bonn.

Wenn über den drohenden Substanzverlust der Länderparlamente gesprochen wird, muß man sich zunächst über die Gründe klar werden, die dazu geführt haben: Außer der Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung sowie seiner zunehmenden Ermächtigungen bei der Rahmengesetzgebung, werden wichtige Entscheidungen in Planungs- und Koordinierungsgremien getroffen — so z. B. auf dem Gebiet der langfristigen Finanzplanung für die Gemeinschaftsaufgaben —, die sich aus Vertretern der Bundes- und Landesexekutiven zusammensetzen. Jedoch sind daran weder die Bundes- noch die Landesparlamente beteiligt.

Doch selbst auf den verbleibenden Zuständigkeitsbereichen ist zu beobachten, daß im Rahmen des sogenannten kooperativen Föderalismus die Ministerpräsidenten, Kultusminister, Innenminister usw. in erheblichem Umfang Mustergesetzentwürfe anstreben, wodurch zwangsläufig eine weitere eigenständige Meinungs- und Willensbildung innerhalb der Länderparlamente beschränkt wird.

Aber nicht nur der Bundesgesetzgeber zieht heute immer stärker Aufgaben an sich (wie in der Forumdiskussion betont wurde), sondern aus dem Bereich der Landesgesetzgebung werden auch Fragen ausgeklammert, weil sie durch Europarecht geregelt sind. Beispielsweise ist es gegenwärtig einem Land nicht möglich, durch Gesetz Beihilfe-Bestimmungen für die Wirtschaft im Rahmen der Regionalförderung zu erlassen. Das würde einen Verstoß gegen Artikel 92 des EWG-Vertrages bedeuten.

Selbst die Ausübung des Budgetrechts wird heute sehr stark von Bundesentscheidungen mitbestimmt. Selbstverständlich ist, so wurde bei der Forumdiskussion herausgestellt, daß die Bundesorgane über die Steuergesetzgebung weitgehend Einfluß auf Höhe und Struktur der Einnahmen der Länderhaushalte haben. Nicht mehr ganz so selbstverständlich sei, daß aus konjunkturpolitischen Überlegungen auch auf den Zeitpunkt und die Höhe der Verschuldung der Länder Einfluß genommen wird. Die Problematik der sogenannten antizyklischen Finanzpolitik für das Budgetrecht der Länderparlamente werde vollends sichtbar, wenn man sich bewußt sei, daß hierdurch auch die Ausgabenpolitik der Länder den Erfordernissen der bundespolitisch ausgerichteten Konjunkturpolitik mehr oder weniger angepaßt werden soll.

Da die Länderparlamente die Höhe und Struktur ihrer Einnahmen nur mittelbar beeinflussen können, sind sie also nicht mehr uneingeschränkt für ihre Ausgabenpolitik zuständig. Ohne Rücksicht auf landespolitische Notwendigkeiten muß z. B. ein Teil der Ländereinnahmen in die Konjunkturausgleichsrücklage genommen werden. Bei der Bildung dieser Rücklage wird der landespolitische Aktionsspielraum des Parlaments **eingeeengt**, bei Auflösung hingegen **ausgeweitet**. Auch an der Entscheidung, wann die Ausgleichsrücklagen aufgestockt bzw. aufgelöst werden, sind die Länderparlamente nicht beteiligt.

Hier ist u. a. auch der Einfluß außerparlamentarischer Planungsgremien auf dem politischen Aktionsspielraum der Länderparlamente zu erkennen.

Während die Funktion der Parlamente der Länder bis heute auf den Bereich der Länder beschränkt ist, haben dagegen die Regierungen der Länder all die Funktionen, die über den Bereich des einzelnen Landes hinauswirken. Die föderalistische Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes (Artikel 50 GG) werde, das war die übereinstimmende Meinung aller Diskussionsteilnehmer, von den Landesregierungen ausgeübt, auch in allen Planungsstäben und sonstigen Gremien, deren Einfluß über das Land hinausreiche. Andererseits bestand die Auffassung, daß man die Landesparlamente sehr wohl beteiligen könnte, indem man das Bundesratsprinzip abschafft und dem Landtag das Recht gibt, gewählte Senatoren in den Bundesrat zu entsenden. Allerdings hätte das zur Folge, daß es dann auch im Bundesrat Fraktionen gäbe. Eine andere Möglichkeit sei, wie in den Vereinigten Staaten die „Senatoren“ unmittelbar vom Volk wählen zu lassen.

Für das Bundesratsprinzip und gegen das Senatsprinzip wurden jedoch zwei Gründe ins Feld geführt. 1. Der Bundesrat hat seine Hauptrechte nicht dort, wo normalerweise legislative Funktionen wahrgenommen werden, sondern dort, wo Verwaltung wahrgenommen wird. Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Beteiligung des Bundesrates ist es, die Erfahrungen der Landesverwaltungen in die Erstellung von Bundesgesetzen einzubringen. Diese Erfahrungen kann ein Senat nicht haben. 2. Es muß sich noch herausstellen, ob man tatsächlich mehr Gewicht für die Länder gewinnt, wenn man die Senatoren durch die Parlamente bestimmen läßt. Dadurch wären die Landesparlamente eigentlich nicht mehr als ein Wahlmännergremium für einen Bundesrat. Daraus ergäbe sich die Frage, welche eigene Bedeutung diese zweite Kammer gegenüber dem Bundestag noch hätte.

In der Diskussion wurde weiter die Frage aufgeworfen, ob eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten des Bundes an die Länder — parallel mit der Neugliederung des Bundesgebietes — möglich sei, nämlich dann, wenn die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung nicht oder nicht mehr besteht. Zumindest könne eine Rückübertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten vor allem bei den Sachbereichen in Betracht kommen, die nur bestimmte Länder wegen ihrer besonderen Struktur betreffen. „Wenn wir es ernst mit der föderativen Struktur unseres Staates meinen, dann müssen wir auch in den Bereichen von regionalpolitischer Bedeutung eine unterschiedliche Rechtsordnung akzeptieren, mag sie uns willkommen sein oder nicht“, erklärte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesinnenminister, Wolfram Dorn, „ohne der Arbeit der Enquete-Kommission vorgreifen zu wollen, die sich speziell mit dem Bund-Länder-Verhältnis in Fragen der Gesetzgebung befassen wird.“

Zusammenfassend wurde festgestellt: Die Länderparlamente werden eine Zukunft haben, wenn es ihnen gelingt, der sicherlich nicht unbegründeten und zufälligen Stärkung der Rechte der Regierungen bzw. der Bundesorgane durch sinn- und wirkungsvolle Kooperationsformen entgegenzuwirken. Das setzt die Geltendmachung des parlamentarischen Anspruchs voraus. Es erfordert aber auch die Bereitschaft der Landesregierungen, zum Teil auch der Bundesorgane, diese berechtigten Ansprüche der Landesparlamente realisieren zu helfen. W. E.