

## Bund-Länder-Verhältnis

## „Aktuelle Fragen“

Die föderative Struktur der Bundesrepublik gewährleistet eine fruchtbare Konkurrenz vieler wirtschaftlicher, kultureller und politischer Zentren, findet aber ihre Rechtfertigung sicher nicht mehr allein in der Bewahrung landsmannschaftlicher Verschiedenheiten. Der Bundesstaat moderner Prägung rechtfertigt sich rational. Er fördert die politische Integration, schafft der politischen Führung eine breite Basis, begrenzt als Instrument horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung staatliche Macht und ist damit ein ganz wesentlicher Bestandteil unseres freiheitlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsgefüges.

Politischer Wandel und gesellschaftlicher Umbruch, Reform des Hergebrachten und Veränderung staatlicher Strukturen bleiben nicht ohne Einfluß auf das Verhältnis von Bund und Ländern. Seit Erlaß des Grundgesetzes ist die Verfassung 31mal geändert worden, davon allein 29mal im Bereich des Bund-Länder-Verhältnisses. Weil der in der Substanz unantastbare Föderalismus nur als dynamisches Strukturprinzip wirksam bleiben kann, werden weitere Änderungen folgen. Die Gestaltungsformen des Föderalismus müssen dem verfassungspolitischen Wandel anpassungsfähig gehalten werden. Das ist Aufgabe der Verfassungsreform, deren Aufgabenfeld von der territorialen Neugliederung (1) über die verfassungsrechtliche Einordnung der Aufgabenplanung (2) bis hin zur Frage der Gesetzgebungsbefugnisse von Bund und Ländern (3) und der Funktion des Bundesrates (4) reicht.

## 1. Länderneugliederung

Ein funktionsfähiges föderalistisches System erfordert abgewogene Gliedstaaten, die nach Größe, Bevölkerung und Leistungsfähigkeit gleichwertige Lebensbedingungen gewährleisten können. Nur dann läßt sich die Teilung der Staatsgewalt in Bund und Ländern aufrechterhalten.

Die Bundesrepublik hat keine ausgewogene Länderstruktur. Der bisher unerfüllte Auftrag

des Art. 29 GG zur Neugliederung des Bundesgebietes bedeutet daher nicht nur verfassungsrechtliches Gebot, sondern aktuelle verfassungspolitische Pflicht des Bundesgesetzgebers. Dabei stehen Gebietszuschnitt und Existenz eines jeden Bundeslandes zu seiner Disposition, nicht aber der Bestand von Ländern als Gliedstaaten des Bundes überhaupt. Bundeskanzler Brandt und Ministerpräsident Kühn haben die bislang akademische Diskussion in ein konkreteres Stadium zielgerichteter Vorklärung und Vorbereitung geführt, Brandt in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, Kühn mit seinem Vorschlag, fünf Länder – Nördliches Bundesland, Westliches Bundesland, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg – zu bilden. Auf Bundesebene ist eine Sachverständigenkommission mit der Aufgabe einberufen worden, Lösungsvorschläge für die Schaffung von Ländern zu unterbreiten, die nach ihrer räumlichen Abgrenzung, ihrer Bevölkerungszahl und ihrer Wirtschaftskraft ausgewogener sind als die jetzigen Bundesländer. Die Arbeit der Kommission ist praktisch abgeschlossen. Ihr Gutachten wird in Kürze vorliegen. Eine von den Ministerpräsidenten der Länder eingesetzte Arbeitsgruppe unterstützt die Sachverständigenkommission des Bundes bei der Ausarbeitung des Gutachtens aus der Sicht der Länder. Ebenso wie die Kommission des Bundes ist die Mehrheit der Länderarbeitsgruppe zu der Auffassung gelangt, daß die Neugliederung zu 5 oder 6 Ländern führen sollte, die den gestellten Anforderungen entsprechen.

## 2. Aufgabenplanung im Bund-Länder-Verhältnis

Die Gebietsneugliederung verschafft dem kooperativen Föderalismus eine bessere Basis. Sie berührt das verfassungsrechtlich vorhandene und das verfassungspolitisch gehandhabte Netzwerk der Kooperationsmechanismen nicht, gibt insbesondere keine Antwort auf die Einordnung der „Planungsgewalt“.

Heute wird im Bund und auf Länderebene für einzelne Aufgabenbereiche isoliert und in getrennten Räumen geplant. Häufig sind diese Planungen nicht genügend aufeinander abgestimmt. Institutionell verankerte Bund-Länder-Planungen gibt es in 13 einzelnen Sachgebieten, unter ihnen fachlich übergreifende Aufgabengebiete wie die Raumordnung und die Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgaben, und Fachplanungen nach dem Gemeindefinanzgesetz, dem Städtebauförderungsgesetz, dem Wohnungsbauförderungsgesetz, dem Krankenhausförderungsgesetz.

Eine ganze Reihe mehr oder weniger wirksamer Abstimmungsmechanismen ist für diese Planungen in horizontaler und vertikaler Sicht vorhanden, doch fehlt es an den für Planungen im Bund, in allen Bundesländern und im Bund/Länderbereich notwendigen Vorgaben, die die Einheitlichkeit der Grundstruktur in der Bundesrepublik in dem erforderlichen und gewünschten Maße fördern. Auch ist die Frage noch offen, ob und wie dem verständlichen Wunsche der Parlamente nach Teilhabe an der Regierungsplanung Rechnung getragen werden kann.

Es ist das Verdienst der Enquete-Kommission, mit ihren Überlegungen zur Bund-Länder-Planung und mit ihrem vorläufigen Konzept für eine „gemeinsame Rahmenplanung“ die hier angesprochenen Probleme in ihren Zusammenhängen im politischen Raum verdeutlicht zu haben. Das vorläufige Konzept der Enquete-Kommission ist – vereinfacht dargestellt – folgendes:

In der ersten Phase erarbeiten Bund und Länder gemeinsam Grunddaten zum Beispiel für Bevölkerungsprognosen oder für Zuwachsraten des Brutto-Sozial-Produktes und des Steueraufkommens. In der zweiten Phase stellen Bund und Länder sodann im Zusammenwirken von Legislative und Exekutive einen umfassenden – „integrierten“ – Aufgabenplan getrennt für ihre Aufgabenbereiche auf. In der dritten Phase soll anschließend wiederum im Zusammenwirken von Legislative und Exekutive „in den Sachbereichen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik von Bedeutung sind“, die „integrierte“ Aufgabenplanung von Bund und Ländern zu einer „gemeinsamen Rahmenplanung“ zusammengeführt werden.

Die Enquete-Kommission hat noch nicht zu der Frage Stellung genommen, ob diese „gemeinsame Rahmenplanung“ die Gemeinschaftsauf-

gaben nach Art. 91 a GG (Hochschulbau, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) und Art. 91 b GG (Förderung der Forschung und Bildungsplanung) sowie die Finanzierungskompetenz des Bundes nach Artikel 104 GG (Finanzhilfe des Bundes an die Länder für Investitionen von Bund und Ländern) ersetzen oder ob sie neben diese Rechtsinstitute treten soll. Die „begleitende“ Länderkommission für Verfassungsreform hat sich dagegen für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben und der erwähnten Finanzkompetenz des Bundes ausgesprochen. Sie sieht – wie ich meine, mit Recht – die Mängel dieser Rechtsinstitute in einer unrationellen Mischverwaltung mit aufgeblähtem Verwaltungsapparat, in der faktischen Präjudizierung der Parlamente durch Verwaltungsentscheidungen, in isolierten, nicht auf andere Sachbereiche abgestimmten Fachplanungen.

Die Gemeinschaftsaufgaben könnten aber jedenfalls nicht ersatzlos wegfallen. Ohne ein Zusammenwirken von Bund und Ländern ist die notwendige Harmonisierung ihrer Planungen nicht zu erreichen und das umfangreiche Investitionsvolumen nicht zu finanzieren.

Wer die fachlichen und politischen Probleme bei den etablierten gemeinsamen Bund-Länder-Planungen kennt, wird allerdings zweifeln, ob die Planungskonzeption der Enquete-Kommission „machbar“ ist. Ihre Regelungen sind zu starr. Erfahrungen in ihrem Vollzug fehlen. Und eine zu stringente, noch nicht durch die Praxis bestätigte Planungsmethodik ist für den Erfolg der Planungsbemühungen ebenso hinderlich wie eine zu starre Festlegung der Politikinhalte und Politikmethode durch die Planung für eine funktionsfähige und erfolgreiche Staatsführung.

Welche sachlichen und institutionellen Schwierigkeiten bereits im Vorfeld gemeinsamer Rahmenplanung zu überwinden sind, hat der Versuch einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Analyse längerfristiger Aufgaben für die Jahre 1976 bis 1985 durch den Arbeitskreis des Bundeskanzleramtes und der Senats- und Staatskanzleien der Länder in seiner 6-monatigen Erprobungsphase gezeigt. Der daraufhin von Baden-Württemberg für die Weiterführung unterbreitete Vorschlag einer kombinierten Aufgaben- und Finanzplanung verläßt meines Erachtens zu sehr die in unseren föderalen Staatsaufbau gesetzten Grenzen der Rah-

menplanung und bringt die Gefahr mit sich, daß — statt gemeinsame Grunddaten und Vorgaben für die Fachplanung in Bund und Ländern zu geben — parallel zu diesen Fachplanungen gearbeitet wird.

Notwendig erscheint es mir darum, zunächst zu ermitteln, über welche Grundannahmen für die Planungen in der Bundesrepublik Einvernehmen erzielt werden kann, in welchen Bereichen Vorgaben für den Bund aus der Arbeit der Länder für seine bundesweiten Planungen notwendig sind und welche Rahmendaten den Ländern aus dem Zuständigkeitsbereich des Bundes für ihre Tätigkeit gegeben werden sollten, um das schon erwähnte Maß an Einheitlichkeit der Grundstruktur der Bundesrepublik in den Bereichen zu erreichen, in denen Planungen im Bund und allen Bundesländern notwendig sind.

Damit parallel gehen sollte eine analysierende Bestandsaufnahme der vorhandenen und insbesondere institutionalisierten Planungen, um sich ein Bild zu machen, in welchem Maße die Berücksichtigung der Interdependenzen zu anderen Planungsebenen und -bereichen tatsächlich gelingt. Auf diesem Wege könnte man sich pragmatisch denjenigen Planungsmethoden nähern, die dann wert sind, institutionellen Rang für die gemeinsame Rahmenplanung zuerkennen zu erhalten.

Welches Verfahren auch letztlich für die Planung im Bund-Länder-Bereich gefunden wird, freimachen sollte man sich von der Vorstellung, daß so etwas — um ein Wort aus der Einführung von Helmut Schmidt zum Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973 bis 1985 aufzugreifen — „billig“ zu machen ist. Neben dem Apparat, der den Zugang zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen besitzt und zum anderen fähig ist, die politischen Zusammenhänge aufzunehmen und zu verarbeiten, bedarf es der personellen und materiellen Voraussetzungen für die konzeptionelle Leistung. Sie kann nicht nebenbei erbracht werden, sondern hat ihren Preis.

### 3. Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern in der Verfassungsreform

Von den 31 Änderungen der Verfassung betrafen 14 die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern; alle 14 gingen „zu Lasten“ der Länder. Bei dieser Entwicklung zum unitarischen Bundesstaat ist es verständlich, daß sich gerade auch die Enquete-Kommission des

Bundestages und die „begleitende“ Länderkommission mit der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern befaßt haben. Die Enquete-Kommission geht davon aus, daß eine Tendenz zur Verlagerung weiterer Zuständigkeiten auf den Bund besteht, der nicht durch unrealistische Rückübertragung von Kompetenzen entgegenwirkt werden kann. Gleichwohl besteht Einigkeit darüber, daß eine weitere politische Ausweitung der Länderparlamente verhindert werden muß.

Die Enquete-Kommission hat 3 Modellgruppen entwickelt: Die Modellgruppe A ist gekennzeichnet durch „horizontale“ Ausweitung des Gesetzgebungsbereichs des Bundes im Wege einer begrenzten Generalklausel, durch „vertikale“ Beschränkung der Bundesgesetzgebung auf Leit- und Richtlinien und durch Aufzählung ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Modellgruppe B will die subsidiäre Allzuständigkeit der Länder und das Enumerationsprinzip für die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes beibehalten, jedoch die Rahmengesetzgebung des Bundes in eine Grundsatzgesetzgebung umwandeln und den Bund ermächtigen, im Einvernehmen mit den Ländern Einzelregelungen im Bereich der Grundsatzgesetzgebung zu schaffen. Die Modellgruppe C ist ebenfalls für grundsätzliche Beibehaltung der jetzigen Regelung. Doch soll der Bund seine Gesetzgebungskompetenz vereinfacht ausweiten können, der Bundesrat dafür eine Erweiterung seines Zustimmungsrechts bei der Gesetzgebung des Bundes erhalten.

Alle Modelle verändern die Struktur unseres Bundesstaates. Für jedes Modell lassen sich Vor- und Nachteile anführen, bei deren Wertung die Grundeinstellung zum bundesstaatlichen Prinzip eine entscheidende Rolle spielt. In der zu erwartenden politischen Diskussion wird sicherlich auch die Frage zu beachten sein, ob die bisherigen Kompetenzverlagerungen nicht bereits zu einer gewissen „Befriedigung“ geführt haben, so daß weitere Beschränkungen der Länderzuständigkeiten von der Sache her nicht mehr erforderlich sind.

### 4. Die Funktion des Bundesrates

Dem eingetretenen Substanzverlust der Länder steht zwar eine quantitative Machterweiterung des Bundesrates gegenüber, da mit den Bundeskompetenzen die Zahl seiner Mitwirkungsbefugnisse wächst. Doch bedeutet das keinen

Ausgleich für die insoweit verlorene Selbständigkeit der Länder, sondern vergrößert nur den Anreiz, der politischen Parteienkonstellation des Bundestages eine politische Gruppierung der Länder entgegenzusetzen. Dem Reiz nachzugeben, ist nicht illegitim. Das Bundesstaatsprinzip steht im Spannungsverhältnis zu dem Parteienstaatsprinzip.

Mit der Entwicklung des Parteienstaates hat der klassische Dualismus von Regierung und Parlament durch eine Gegenüberstellung von Regierung und den sie tragenden Parteien einerseits und Opposition andererseits an machtbegrenzender Gewalt verloren. Das Schwergewicht parlamentarischer Kontrolle liegt bei der Opposition, die in der Institution des Bundesrates eine Chance sieht, ihre Kontrollmechanismen zu komplettieren. Darin gründen die parteipolitischen Strategien, die Bundestags-, Landtags- und sogar Kommunalwahlen zunehmend gesamtstaatlich zu orientieren und ihre Taktiken entsprechend einzurichten. Das kann aber nicht bedeuten, daß der Bundesrat Obstruktionsinstrument um der parteipolitischen Opposition willen sein darf, weil das den föderativen Wesensgehalt der Institution „Bundesrat“ unzulässig eingrenzen würde: Die Funktionsfähigkeit des Bundesrates setzt eine Unterordnung parteiegoistischer Interessen unter die gesamtstaatlichen Bedürfnisse voraus. Der Bundesrat ist weder ein Interesseninstrument der Parteien noch eine bloße Länderlobby, ist weder Regierungshelfer noch Oppositionskomplize.

## Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung

Hans-Josef Steinberg  
Sozialismus und deutsche  
Sozialdemokratie

Zur Ideologie der Partei vor dem  
1. Weltkrieg

3. verbesserte Auflage  
176 Seiten, Snolin-Broschur, 19,80 DM  
ISBN 3-87831-050-1

„Neue politische Literatur“ über die  
1. Auflage:

„... Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Faktoren maßgeblich zur Ausbildung einer Parteideologie beigetragen haben, deren fatalistischer Kern nur notdürftig durch einen formalen Radikalismus verdeckt wurde. Ihre Untersuchung wird ergänzt durch die Darstellung der als Reaktion gegen diesen ‚formalen Radikalismus‘ auftretenden Strömungen und Kräfte innerhalb der Sozialdemokratie, die der Verfasser — zu Recht differenzierender als die meisten Autoren — als ‚Revisionismus‘, ‚Reformismus‘ und ‚Praktizismus‘ bezeichnet...“

Verlag  
Neue Gesellschaft  
GmbH