

Michael Ruck

Das Landesparlament im deutschen und europäischen Mehrebenen-
system - Entwicklung und Perspektiven -

Entgegen einer landläufigen Gewissheit mangelt es dem Politologen-Jargon durchaus nicht an Nähe zum wirklichen Leben. Bisweilen fließen Angehörigen meiner Zunft sehr wohl Begriffsbildungen aus der Feder, deren Bildkraft gelungenen Wortschöpfungen parlamentarischer Debattenredner kaum nachsteht. Ein schönes Beispiel solcher Alltagsmetaphorik in analytischer Absicht ist der modernen Esskultur entlehnt: die „Sandwich-These“.

Dem Rat suchenden Laien offeriert „Wikipedia“ eine ganze Palette möglicher Entschlüsselungen dieses sozialwissenschaftlichen Interpretaments. Ich greife zwei Definitionen heraus:

Variante 1: „in der Technik die Bezeichnung für einen Werkstoffverbund, der i.d.R. aus einer oberen und unteren Decklage sowie einem dazwischen eingebetteten Kernmaterial besteht“.

Variante 2: „eine Konfliktsituation zwischen zwei gegensätzlichen Parteien oder sich widersprechenden Interessen“.

Das eine ist eine Strukturdefinition, das andere eine Prozessdefinition.

Eine strukturelle Analogie zwischen einem Sandwich und dem „europäischen Mehrebenensystem“ springt unmittelbar ins Auge: Auch der „Staatenverbund“ Europäische Union besteht aus drei Lagen.

Unten, auf der subnationalen Ebene, sehen wir regionale Körperschaften ganz unterschiedlicher Verfasstheit. In Deutschland sind dies die 16 Länder sowie die kommunalen Gebietskörperschaften, repräsentiert durch Städtetag, Landkreistag und Gemeindetag. Sie alle entsenden jeweils einen Vertreter in den Europäischen Ausschuss der Regionen.

Oben, auf der supranationalen Ebene, wo auch dieser Beirat angesiedelt ist, gestalten genuin europäische Institutionen wie Europäisches Parlament, Europäische Kommission und Europäi-

scher Gerichtshof unter dem hegemonialen Einfluss der nationalen Interessen im Europäischen Rat und im Europäischen Ministerrat die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. In diesen beiden zentralen Entscheidungsgremien werden die deutschen Positionen und Belange überwiegend von der Bundesregierung, in bestimmten Fällen aber auch von Repräsentanten der Länder zur Geltung gebracht.

In der Mitte, auf der nationalen Ebene agieren die Partner und Konkurrenten des kooperativen Föderalismus - Bundestag und Bundesrat, Bundesregierung und Länderregierungen - in wechselnden Konstellationen. Gelegentlich spielt das Bundesverfassungsgericht dabei eine entscheidende Rolle.

Bereits diese skizzenhaften Beschreibungen lenken den Blick auf die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Akteuren der drei Ebenen und auf deren Funktionen in unterschiedlichen Arenen. So mischen die Länderregierungen über die Gremien der föderalen Selbstkoordination und über den Bundesrat sowohl auf der nationalen als auch auf der supranationalen Ebene politisch mit. Und die Bundesregierung ist nicht nur ein gewichtiger Akteur im politischen Kräftespiel der Europäischen Union, sie nimmt auch - nach wie vor - über mancherlei Gremien und Programme unmittelbaren Einfluss auf die Länderpolitiken. Die Europäische Kommission schließlich produziert zwar unermüdlich Programme und Normen, und der EuGH trägt in ständiger Spruchpraxis seinen Teil zum großen Integrationswerk bei - für deren Implementation bedürfen „Brüssel“ wie „Luxemburg“ jedoch der administrativen Unterstützung der nationalen Exekutiven und - in Deutschland: vor allem - der Landes- und Kommunalverwaltungen.

In Abwandlung eines bekannten Tucholsky-Zitates lässt sich mithin sagen: „Was das europäische Mehrebenensystem angeht, so ist es verflochten“ - und zwar kreuz und quer.

Das ist - und damit komme ich auf die erwähnte Prozessdefinition des „Sandwich“ zurück - eine konfliktrträgliche Konstellation. Denn der Lokalisierung politischer Entscheidungskompe-

tenzen und Verantwortlichkeiten ist die zunehmende institutionelle und prozedurale Vernetzung innerhalb des europäischen Staatenverbundes nicht eben zuträglich. Gefördert durch die geringe Transparenz dieses überkomplexen Systems grassiert allenthalben das Gefühl, zu den Verlierern eines unaufhaltsamen Prozesses zu gehören, welcher die politischen Akteure in der jeweiligen nationalen und/oder regionalen Arena ihrer autonomen Handlungschancen zusehends beraubt.

Im Mittelpunkt solcher Verlustdiskurse standen und stehen die Landesparlamente. Nach dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 und erst recht im Gefolge des Maastricht-Vertrages von 1992 wurden in der Bundesrepublik Deutschland die Folgen einer "doppelte(n) Kompetenzverschiebung" (Kay Hailbronner, 1990) in Richtung Brüssel und zugunsten der Regierungen kritisiert: Die - seit den 1970er Jahren beklagte - Tendenz zum "Exekutivföderalismus" leiste durch den Ausbau der "doppelten Politikverflechtung" (Rudolf Hrbek, 1986) zwischen Brüssel, Bonn/Berlin und den Landesregierungen einer weiteren Gouvernentalisierung und Entparlamentarisierung der deutschen wie der europäischen Politik Vorschub. Rituelle Beschwörungen des Subsidiaritätsprinzips vermöchten daran substantiell nichts zu ändern.

Solchen Verlustgeschichten sind ganz unterschiedliche Wirklichkeitskonstruktionen unterlegt. Die politikwissenschaftliche „Sandwich-These“ postuliert auf längere Sicht einen weitgehenden Bedeutungsverlust der „mittleren“ Ebene - in Deutschland also: der Bundesinstitutionen. Diese Niedergangsvision vor Augen, erteilte etwa die Bundestagsabgeordnete Renate Hellwig (CDU) den Reföderalisierungsansprüchen der Länder Anfang 1994 eine kategorische Absage: "Der Bund möchte nicht zum abgenagten Knochen werden."

Derlei Befürchtungen wurde die „Double-Pressure-These“ entgegen gehalten. Danach werden die Institutionen der Europäischen Union und die nationalen Gesetzgebungs- und Regierungsinstitutionen gemeinsam die politischen Institutionen der subnationalen Ebene - also: der Länder und Kommunen - in die Rolle bloß

ausführender Organe herabdrücken. Als Leidtragende dieses Mediatisierungsprozesses wurden und werden an erster Stelle die gesetzgebenden Körperschaften der Länder identifiziert. Bereits Mitte der 1970er Jahre bescheinigte Helmut Lenz (1977) den Länderparlamenten, nur mehr die Funktion "staatsnotarielle(r) Ratifikationsämter" wahrzunehmen.

Ausgerechnet im Allerheiligsten des deutschen Exekutiv- und Beteiligungs föderalismus hat Richard Schröder (SPD) diese Entwicklung kurz vor der Jahrtausendwende ausdrücklich gutgeheißen: „Europa muss als ein Europa der Nationen, nicht der Regionen weiter zusammenwachsen, auch wenn diese Einsicht manchen deutschen Landesfürsten kränkt, der gern persönlich in Brüssel mit am Tisch säße.“

Damit erteilte Schröder in seiner Bonner Rede zum 50jährigen Bestehen des Deutschen Bundesrates allen bedenklichen Hinweisen auf die Renaissance intergouvernementaler Handlungsmuster innerhalb des europäischen Staatenverbundes ebenso eine Absage, wie den vielstimmigen Klagen über „bundesstaatliche Erosionen im Prozess der europäischen Integration“ (Meinhard Schröder, 1986). Zum einen verwies der Festredner 1999 klarsichtig auf das Souveränitätsverlangen der ostmitteleuropäischen Neumitglieder in der Europäischen Union. Zum anderen erinnerte er an die Weichenstellung des Parlamentarischen Rates in Richtung jenes „unitarischen Bundesstaates“, den Konrad Hesse bereits 1963 als Zustand beschreiben konnte – mit ausdrücklich positiven Konnotationen, wohl gemerkt.

In der Tat war die Bundesrepublik Deutschland zwar von den Ländern gegründet worden und Jahrzehnte später portraitierte Winfried Steffani (1983) die „Republik der Landesfürsten“. Tatsächlich wurde die Verfassungswirklichkeit in der westdeutschen „Kanzlerdemokratie“ jedoch von Beginn an durch die Option des Grundgesetzes für „Exekutiv föderalismus und parlamentarische Parteiregierung“ (Gerhard Lehbruch, 1979) geprägt. Seit den frühen 1950er Jahren engten vor allem die extensive Inanspruchnahme konkurrierender Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes und dessen finanzielles Dotationssystem die teilautono-

men Gestaltungsspielräume der Länder zusehends ein. Im Zeichen des umfassenden „Wiederaufbaukonsenses“ erhob sich dagegen kaum Widerspruch. Seit den späten 1960er Jahren beschleunigte sich dieser Unitarisierungsprozess vor dem Hintergrund einer grassierenden „Planungseuphorie“, unter dem normativen Diktat einer sozialstaatlich begründeten "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" und im Zeichen der praktischen "Politikverflechtung". Das Bundesverfassungsgericht förderte diesen Trend mit seiner Spruchpraxis zur "Bedürfnisklausel" des Grundgesetzes (Art. 72 Abs. II GG).

Seit Mitte der 1980er Jahre wurden zunehmend die stetigen Kompetenzabflüsse nach Brüssel als die eigentliche "offene Flanke" der Länderstaatlichkeit wahrgenommen. Unter Verweis auf das Integrationsleitbild des Grundgesetzes und das dynamische Integrationsprogramm der Gemeinschaftsverträge unterstützten die deutschen Verfassungshüter auch diesen Prozess. Angesichts dessen verstärkten die westdeutschen Länder ihr Verlangen nach einer angemessenen Beteiligung an den europapolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Anfang der 1990er Jahre gelang es den Landesregierungen, die äußeren und inneren Umstände der deutschen Wiedervereinigung dafür zu nutzen, gemeinsam machtpolitisches Terrain gegenüber dem Bund gutzumachen.

Der Ausgang des föderalen Konflikts um die Ratifikation des Maastricht-Vertrages und des "Europa-Artikels" 23 n.F. des Grundgesetzes in den Jahren 1992/93 war "ein unbestreitbar großer politischer Erfolg der Länder" (Rupert Scholz, 1994). Anschließend scheidet jedoch 1993/94 die föderale Neuordnung der Gesetzgebungsbefugnisse.

Überdies erwies sich das in Maastricht kodifizierte Subsidiaritätsprinzip für Föderalisten von Beginn an als Schimäre. Denn die Regelungskompetenzen der Europäischen Union sind final definiert. Und die Zielvorgabe ist politisch extensiv auslegbar: Abbau aller Hindernisse für einen uneingeschränkten Binnenmarkt. Das oft wiederholte Verlangen nach mehr vertikaler Gewaltenteilung innerhalb des europäischen Mehrebenen-

Systems durch verstärkte Teilhabe der Länder und Regionen am integrationspolitischen Willensbildungsprozess wird dieser Situation nicht gerecht. Nur wenn es gelingen würde, im weiteren Verlauf der europäischen Verfassungsgebung eine enumerative, sanktionenbewehrte und damit besser justiziable Kompetenzflechtung durchzusetzen, könnte das dreistufige europäische "Mehrebenen-System" von einer virtuellen zu einer realen Institution werden.

Im Übrigen haben die Landesregierungen seit der deutschen Wiedervereinigung alle Forderungen nach einer parlamentarischen Rückbindung ihrer Europapolitik konsequent abgewehrt. Mit dem Bundesrat stärkten sie stattdessen ihre eigene Stellung. Im Zuge dessen hat sich der gouvernementale Mediatisierungsdruck auf Regionen und Kommunen deutlich verstärkt.

Vom Europäischen Parlament wäre eine wirksame Schützenhilfe gegen die notorische Exekutivlastigkeit der Europäischen Union und gegen die schleichende Entparlamentarisierung in Deutschland nur dann zu erwarten, wenn in einer künftigen europäischen Verfassungsordnung hinreichende Konkretisierungen und institutionelle Garantien des Mehrebenen-Systems verankert würden.

Danach sieht es im Moment nicht aus. Die „Sandwich-These“ kann deshalb einstweilen im Thesaurus wohlfeiler Einstiegs-Zitate für wissenschaftliche Festvorträge verbleiben. Praktisch-politisch müssen sich die subnationalen Gesetzgebungs- und Regierungsinstitutionen in Deutschland auf absehbare Zeit in einer „double pressure“-Konstellation behaupten.

Wenn diese Einschätzung auch nur tendenziell zutrifft, werden insbesondere die nord- und ostdeutschen Landesregierungen wohl ergebnisorientierter als bisher darüber nachdenken müssen, ob nicht die Bildung größerer territorialer Einheiten (auch) ein zwingendes Gebot ihrer Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit auf nationaler wie supranationaler Ebene ist.

Das Dilemma der Landesparlamente freilich würde durch eine Ländergebietsreform grundsätzlich nicht aufgelöst. Womöglich

ginge die Stärkung des exekutiven Beteiligungsföderalismus sogar - einmal mehr - zu ihren Lasten. Doch diese Befürchtung entspringt einem parlamentarischen Leitbild, das - in den Wendungen meiner Profession - im Grunde gar nicht „systemadäquat“ ist. So hat Winfried Steffani in dem - immer noch lesenswerten - Band zum 40jährigen Jubiläum dieses Hauses (1987) ihre Vorgängerinnen und Vorgänger nachdrücklich davor gewarnt, „parlamentarische Parlamente - wie z.B. den Landtag in Kiel - an der Elle des Modells ‚Legislative‘ messen zu wollen und deren Stellung, Arbeitsweise sowie politische Rolle damit gründlich misszuverstehen“.

Im parlamentarischen System mit seiner teilweisen Gewaltenverschränkung ist die jeweilige Regierung nichts anderes als der Exekutivausschuss der aktuellen Parlamentsmehrheit. Deren Hauptaufgabe besteht darin, „ihre“ Regierung zu wählen und zu unterstützen. Dazu gehört es auch, die eigenen Vertreter in der Exekutive im Sinne eines „Frühwarnsystems“ mit ständiger Rückbindung in der „Fläche“ - territorial wie gesellschaftlich verstanden - über „Bedarfe“ und „Stimmungen“ der Bürger zu informieren und sie - vorzugsweise intern - auf manifeste Defizite und mögliche Fehlentwicklungen der Regierungstätigkeit hinzuweisen. Eigene Initiativen auf dem Feld der Gesetzgebung und die (parlaments)öffentliche Kontrolle der Regierungstätigkeit, wie sie etwa der Kongress im gewaltenteiligen System der USA ausübt, kommen hierzulande vor allem der jeweiligen Parlamentsopposition zu. Und deren eigentliche Arbeitsperspektive ist nicht etwa die operative Politikgestaltung während der laufenden Legislaturperiode, sondern die Werbung für den politischen Machtwechsel im Gefolge der nächsten Parlamentswahlen.

Der politikwissenschaftlich vorgebildete Vollblutparlamentarier Jochen Steffen (SPD) hat sich - ebenfalls in dem erwähnten Jubiläumsband - in der Rückschau auf zwei Jahrzehnte als Abgeordneter (1958-1977) und zeitweiliger Oppositionsführer (1966-1973) klar zu diesem Parlamentsverständnis bekannt:

„Ich hatte keine übertriebenen Vorstellungen vom Parlamentarismus. Ich habe auch nie an die Schulbuchsprüche geglaubt o-

der etwa daran, dass in Debatten im Parlament noch Änderungen in der Grundhaltung oder in bestimmten Meinungen zu erreichen seien. Ich habe wahrscheinlich zu früh die ‚klassischen Engländer‘ über Parlamentarismus (gelesen). Verärgert oder ‚geschafft‘ waren allerdings immer vorbildlich tätige Fleißarbeiter in den Fraktionen, die sich [...] viel Mühe gegeben hatten, andere Vorstellungen, als die Regierungen sie hatte, zu entwickeln. Sie waren dann echt deprimiert.“

Ein zeithistorischer Rückblick auf die Arbeit des schleswig-holsteinischen Landtages würde zeigen, dass dieses Parlament seine zentrale Funktion – die Bildung einer handlungsfähigen Regierung – durchweg erfolgreich wahrgenommen hat. Unter den restriktiven Bedingungen der Zusammenbruchsgesellschaft und der Wiederaufbauzeit in den 1940er/50er Jahren, bei der Gestaltung des Strukturwandels in den Jahren relativer Prosperität wie auch bei der Bewältigung von Rezessionen und Strukturkrisen seit dem Ende des Nachkriegsbooms 1974 war und ist das kleine Land Schleswig-Holstein, dessen Lebensfähigkeit zu Beginn durchaus bezweifelt wurde, in besonders starkem Maße auf die Hilfe anderer Länder, der Bundesregierung und der europäischen Institutionen angewiesen. In diesem engen Handlungsrahmen reichte die gouvernementale Orientierung während der ersten beiden Jahrzehnte oftmals weit über die Regierungsfraktionen hinaus. Erst vor dem Hintergrund jener grundlegenden Wandlungen der politischen Kultur, die sich im Gefolge des Wertewandels nach dem Ende der Nachkriegszeit ausgangs der 1960er Jahre entfalteteten, hat sich das parlamentarische Geschäft auch hierzulande „normalisiert“.

Jenseits aller Aufgeregtheiten der Tagespolitik kann der Politikwissenschaftler die Konfrontation von Regierungsfraktionen und Opposition wie auch die bisherigen Regierungswechsel als Belege dafür notieren, dass hier an der Förde ein „parlamentarisches Parlament“ fortlaufend das tut, was in seinem konstitutionellen „Lastenheft“ aufgeschrieben ist. Freilich gilt auch hier der „sozialistische Komparativ“: Wir alle können immer „noch besser“ werden!

Und so möchte ich Ihnen, meine sehr verehrten Volksvertreterinnen und Volksvertreter, an diesem Jubiläumstag zurufen: Lassen Sie sich weder von pseudohistorischen Verlustmythen noch von sozialwissenschaftlichen Artefakten anfechten – nehmen Sie stattdessen mit Elan jene beiden Schlüsselaufgaben wahr, die Ihnen in unserem parlamentarischen Regierungssystem zukommen:

Bilden, stützen und fordern sie eine handlungsstarke Regierung, die im deutschen und im europäischen Mehrebenensystem das Beste für Schleswig-Holstein und für den Norden herausholen kann! Und: Geben sie den Anliegen der Menschen in unserem Land zwischen den Wahlterminen eine vernehmliche Stimme – hinter verschlossenen Türen, vor allem aber auch auf der Bühne dieses schönen Plenarsaals!