

Die Entmachtung der Landesparlamente und die Existenzfrage

Schleichende Auszehrung selbst bei den zentralen Kompetenzen / Es gibt fast 1000 Koordinierungsgremien – mit lähmenden Folgen

Von Hans Herbert von Arnim

Die Landesparlamente leiden an schleichender Auszehrung. Das betrifft vor allem die Gesetzgebung. Neu geschaffene Kompetenzen – zum Beispiel in Bezug auf Luftverkehr und Kernenergie – wurden dem Bund gegeben und viele alte, die bisher die Länder hatten, ebenfalls auf ihn übertragen. Seit auch die Grunderwerbsteuer vom Bund geregelt wird, sind die Länder selbst in der Steuergesetzgebung,

Er wettet schon gerne und mit deutlichen Worten gegen Korruption, Ignoranz und Unfähigkeit in der Politik: Der Speyerer Verwaltungsrechtler Hans Herbert von Arnim hat sich als „Parteienkritiker“ einen Namen gemacht. Für die *Frankfurter Rundschau* beschreibt von Arnim in einem Gastbeitrag die Entmachtung der Landesparlamente. Dabei tragen nach seiner Ansicht die Abgeordneten selbst einen Teil der Schuld, weil sie sich nicht genug gegen den Verlust von Kompetenzen wehren.

■ GASTBEITRAG

also dem klassischen Parlamentsbereich, praktisch ohne eigene Kompetenz. Bei Übertragungen auf den Bund kommt es immer wieder zu Verhandlungen zu Lasten der Landesparlamente nach folgendem Muster: Die Ministerpräsidenten stimmen der erforderlichen Grundgesetzänderung im Bundesrat zu, aber nur unter der Bedingung, dass der Bundesrat ein Vetorecht bei der neuen Bundesgesetzgebung erhält. So erweitern die Ministerpräsidenten zwar die Plattform für ihre eigene Profilierung auf Bundesebene, der Einfluss der Landesparlamente (und der

diese wählenden Bürger) bleibt aber erst recht auf der Strecke.

Auch die Europäische Union spielt zunehmend in Länderangelegenheiten wie zum Beispiel Bildung, Wissenschaft, Kultur und Polizei hinein, so etwa bei der gegenseitigen Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, beim Satellitenfernsehen und „Europol“.

Darüber hinaus haben die Länder in den ihnen verbliebenen Bereichen meist übereinstimmende Regelungen getroffen. Ihre Verwaltungsverfahrensgesetze, ihre Landeshaushaltsordnungen und ihre Polizeigesetze gleichen sich fast wie ein Ei dem anderen. Roman Herzog stellt deshalb die (rhetorische) Frage, „warum dann so heftig um Gesetzgebungszuständigkeit gestritten – oder besser über ihren Verlust gejamert“ – werde.

Auch sonst wird überall „koordiniert“, zwischen den Ländern und häufig auch mit dem Bund. In der Schul- und Hochschulpolitik haben die Länder ihre Rechte zum guten Teil an die Kultusministerkonferenz abgetreten. Deren Beschlüsse sind rechtlich zwar nicht bindend, haben faktisch aber präjudizierende Wirkung. Da die Kultusministerkonferenz nur einstimmig entscheidet, kann das kleinste der 16 Bundesländer alles blockieren. Das langsamste Schiff bestimmt die Geschwindigkeit der ganzen Flotte. Verkrustung und Innovationsmangel sind die Folgen. Welche Konsequenzen dies für die Schulpolitik zeitigt, zeigen internationale Vergleichsuntersuchungen wie TIMSS und Pisa. Überhaupt schießen die Koordinierungsgremien der Länder (teilweise auch unter Beteiligung des Bundes) ins Kraut. Es gibt davon fast tausend – mit ähnlich lähmenden Folgen. Der verschleierte Zentralismus lässt die Landesparlamente häufig zu bloßen Vollstreckern der Entschei-

dungen irgendwelcher Minister- und Beamtenzirkel degenerieren.

Auch um die zweite Parlamentsaufgabe, die Kontrolle der Exekutive, steht es schlecht. Bei einer besonders wichtigen politischen Befugnis der Länder, ihrer Mitwirkung an Entscheidungen im Bundesrat, läuft sie weitgehend leer. Denn die Landesregierungen fungieren hier als Mitglieder eines Bundesorgans und sind dabei an Instruktionen ihrer Parlamente nicht gebunden. Ähnlich ist es mit einer anderen zentralen Aufgabe der Länder, der Ausführung von Gesetzen, besonders der vielen Bundesgesetze. Da hier die eigentliche politische Gestaltung ohnehin beim Bund liegt, besteht in den Landesparlamenten von vornherein kein großes Kontrollinteresse. Wenn die beiden Herzstücke der Regierungsarbeit aber praktisch der Parlamentskontrolle entzogen bleiben, wird die Ernsthaftigkeit des Kontrollgedankens überhaupt in Frage gestellt.

Selbst die dritte klassische Parlamentsaufgabe, die Gestaltung des Staatsbudgets, ist vielfach fremdbestimmt. Die vom Bund mitfinanzierten und mitgeplanten „Gemeinschaftsaufgaben“ und weitere Hilfen verführen die Länder häufig zu Ausgaben, die sie sonst nicht oder nicht in diesem Umfang oder zu dieser Zeit getätigt hätten.

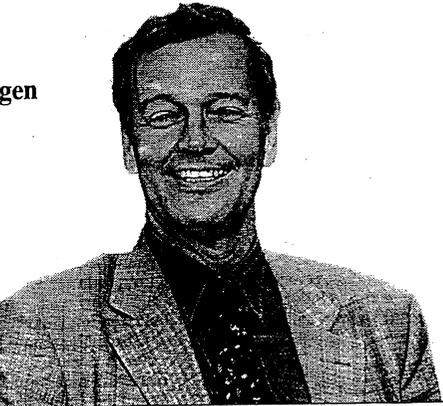
Die Entmachtung der Landesparlamente wurzelt teilweise in ihrem eigenen Versagen. Die Befugnis, die Besoldung von Landesbeamten zu regeln, musste ihnen entzogen werden, nachdem sie sich bis dahin einen nicht mehr zu bezahlenden Besoldungswettlauf geliefert hatten. Die Grunderwerbsteuer war eine Art „Schweizer Käse“ geworden und erfasste nur noch 20 Prozent der Grunderwerbsfälle, dies aber mit überhöhten Sätzen. Erst nach Übergang der Kompetenz auf den Bund konnten die Steuervergünstigungen zu-

rückgestutzt und der Steuersatz gesenkt werden. Auch die vielleicht bedeutendste organisatorische Neuerung des letzten Jahrzehnts, die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten (die allerdings strukturwidrig der Magistratsverfassung aufgepfropft wurde), wurde nicht etwa vom Hessischen Landtag initiiert, sondern vom damaligen Ministerpräsidenten Walter Wallmann, der dabei auch Widerstände in der eigenen Fraktion überwinden musste.

Während die Mitglieder des Hessischen Landtags früher nur einen Bruchteil der Bezüge von Bundestagsabgeordneten bekamen, haben sie trotz der abnehmenden Aufgaben ihren finanziellen Status inzwischen dem ihrer Bundestagskollegen fast angeglichen. Das lässt sich – neben einem missverständlichen Urteil des Bundesverfassungsgerichts – nur dadurch erklären, dass die Parlamentarier selbst über ihre Finanzen entscheiden.

Die Schere von sinkenden Aufgaben und steigender Bezahlung verführt die Landesparlamente dazu, sich Ersatzbetätigungen zu suchen und beispielsweise Themen der Bundes- und der Europapolitik aufzugreifen, obwohl sie dafür gar nicht zuständig sind. Gleichzeitig laufen sie Gefahr, sich in Nebensächlichkeiten zu verlieren. Ein Beispiel ist das überhand nehmende Anfragenwesen: Parlamentarier überschütten die Landesministerien mit Fragen, die oft gar nicht zur Zuständigkeit des Landtags gehören, nur um vielleicht eine Schlagzeile in der heimischen Zeitung zu erreichen.

Warum haben die Landesparlamente sich gegen die allmähliche Austrocknung ihrer Kompetenzen nicht vehement zur Wehr gesetzt? Einmal haben sie sich durch Aufblähung ihrer Bezahlung und Versorgung ohnehin schadlos gehalten. Zum Zweiten kommt die Entwicklung, so



fatal sie auch sein mag, den Eigeninteressen der politischen Klasse durchaus entgegen. Denn die föderalistischen Fehlentwicklungen verwischen die Verantwortlichkeit. Wo alle Verantwortung tragen, trägt sie letztlich niemand. Erfolge kann sich dann jeder an den Hut stecken, für Misserfolge sind dagegen immer die anderen verantwortlich.

Die extreme Verdünnung von drei zentralen Kompetenzen der Landesparlamente: der Gesetzgebung, der Exekutivkontrolle und des Budgetrechts, hat Beobachter veranlasst, von einer „Marginalisierung“ (so der frühere Bundesjustizminister Edzard Schmidt-Jortzig) der Landesparlamente zu sprechen. Sie seien kaum noch mehr als „vergrößerte kommunale Vertretungsorgane“ (so der Direktor des Niedersächsischen Landtags, Albert Janssen). Damit stellt sich aber „die ernsthafte Frage nach der Existenzberechtigung der Landesparlamente und damit auch der Eigenstaatlichkeit der Länder überhaupt“ (so der Präsident des sächsischen Landtags, Erich Ilgen). Die ihrer Kompetenzen weitgehend entkleideten Landesparlamente stehen da wie der Kaiser in Andersens Märchen – ohne Kleider.

Der Verfasser lehrt Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Die Themen Föderalismus und Landesparlamente behandelt er in seinem Buch „Vom schönen Schein der Demokratie“ (Knaur Taschenbuch 2002, ISBN 3-426-77538-7).

(Bild: Teutopress)