

Einleitung

Gemessen an der Zahl der neuen, geänderten und gestrichenen Artikel kann man das am 1. September 2006 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in der Tat als die »größte Verfassungsreform seit Bestehen des Grundgesetzes« (Holtschneider/Schön 2007: 5) beschreiben. Ihr wichtigstes Ergebnis war eine gewisse Verminderung der Zustimmungsrechte des Bundesrates und eine erhebliche Vermehrung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Es widersprach vielen skeptischen Erwartungen und Erfahrungen.

Aus der Sicht funktionalistischer und ökonomischer Theorien des Föderalismus sprachen die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung und Mobilität generell für eine noch weiter zunehmende Zentralisierung staatlicher Kompetenzen. Tatsächlich aber begünstigt die Reform eine stärkere Dezentralisierung. In der bundesdeutschen Geschichte dagegen war es im Verlauf der Jahrzehnte statt zur Zentralisierung zu einer immer stärkeren Entscheidungsverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen gekommen. Da diese Entwicklung den institutionellen Eigeninteressen der Beteiligten entsprach und auch gute sachliche Gründe für sich hatte, konnte man erwarten, dass auch künftige Verfassungsreformen daran nichts würden ändern können (Scharpf 1985). Tatsächlich aber ging es bei der Föderalismusreform 2006 gerade um den Versuch, die Verflechtung zu lockern und größere Handlungsfreiheit für die Politik nicht nur im Bund, sondern auch in den einzelnen Ländern zu gewinnen. Wo es außerhalb von Deutschland aber doch zu einer stärkeren Dezentralisierung der Kompetenzen kam (wie etwa bei der *Devolution* zugunsten von Schottland und Wales in Großbritannien, oder auch in Belgien oder Spanien), da ging es um Konzessionen des Zentralstaates an die Selbstbestimmungswünsche politisch mobilisierter und ethnisch, sprachlich oder kulturell gesonderter Volksgruppen. Tatsächlich aber konnte in Deutschland von einer derartigen Mobilisierung nicht die Rede sein. Die Föderalismusreform schaffte es kaum auf die Kommentarseiten der deutschen Qualitätspresse, und aus der Sicht der Bürger war sie ohnehin ein In-sich-Geschäft der politisch-administrativen Eliten, zu dem sie nicht gefragt würden und das sie vielleicht noch weniger interessierte als die Varianten eines europäischen Verfassungsvertrages.

Aber selbst innerhalb der politischen Klasse scheint der politische Stellenwert der vollzogenen Reform kein besonders hoher zu sein. Jedenfalls bestreiten in den Wochen, in denen dies geschrieben wird, der bayerische Ministerpräsident und der CSU-Vorsitzende, deren gemeinsamer Vorgänger in der Reformkommission leidenschaftlich für die Eigenständigkeit der Landespolitik gekämpft hatte, ihren Landtagswahlkampf mit Forderungen an die Steuerpolitik des Bundes. Offenbar glauben auch sie nicht, dass man mit Programmen, die die neu gewonnenen Kompetenzen der Länder nutzen, Wähler gewinnen könnte. Jedenfalls scheint sich die Eigenständigkeit der Landespolitik auch weiterhin eher durch besonders eigenwillige Beiträge zur Bundespolitik als durch den Willen zur autonomen Gestaltung der eigenen Verhältnisse auszudrücken.

Kurz, die deutsche Verfassungsreform entsprach weder den theoretisch erwarteten noch den anderswo üblichen Mustern. Aber auch wenn die Bürger sich nicht für den Föderalismus interessieren und die Landespolitiker die politische Attraktivität autonomer Gestaltungsmöglichkeiten offenbar skeptisch einschätzen, ging es bei der Reform doch um den Versuch, die besonderen deutschen Ursachen der auch anderswo, aber eben nicht überall, wachsenden Politikverdrossenheit (Pharr/Putnam 2000) wenigstens abzuschwächen. Und zur Verdrossenheit der Bürger gab es in der Tat Anlass. Als die »Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« im Herbst 2003 eingesetzt wurde, galt die Bundesrepublik als der »kranke Mann Europas«. Gewiss waren die Rahmenbedingungen der Politik mit dem Fall des Eisernen Vorhangs, mit der danach eskalierenden Globalisierung der Märkte, mit dem Schock des 11. Septembers, mit stärkerer Zuwanderung und gleichzeitiger Überalterung ihrer Gesellschaften in allen europäischen Sozialstaaten schwieriger geworden. Aber im Vergleich zu den Nachbarländern lagen bei uns die Wachstumsraten, die Geburtenraten und die PISA-Zensuren deutlich unter dem europäischen Durchschnitt, die Arbeitslosigkeit erreichte immer neue Rekorde, und die Staatsverschuldung lag weit über den von der deutschen Regierung durchgesetzten Grenzen des Europäischen Stabilitätspaktes. Und obwohl die rot-grüne Regierung, ehe sie deswegen abgewählt wurde, noch die Hartz-Reformen durchgesetzt hatte, beschrieb die neue Kanzlerin noch im Frühjahr 2006 ihr Land als einen »Sanierungsfall« (*Spiegel* 2006).

Gewiss gab es Sondereinflüsse: Die Kosten der deutschen Vereinigung beschränkten Konsum und Investitionen in Westdeutschland, und die Europäische Währungsunion bestrafte die niedrigen deutschen Inflationsraten mit besonders hohen Realzinsen. Aber dass die deutsche Politik an dieser Malaise zumindest mitschuldig war, lag für die Öffentlichkeit auf der Hand. Schließlich hatten andere Länder im Prinzip gleichartige Herausforderungen besser bewältigt (Scharpf/Schmidt 2000). Vor allem aber hatten die Politiker selbst seit Mitte der Neunzi-

gerjahre immer wieder vor Krisen gewarnt, um damit immer dringendere Reformen anzumahnen, die aber dann entweder im Streit der Parteien stecken blieben oder so kleingearbeitet wurden, dass niemand sie als wirksame Abhilfe loben mochte. Als dann auch noch deutlich wurde, dass auch der dramatische Wechsel von der schwarz-gelben Kohl-Regierung zur rot-grünen Schröder-Regierung an diesem deutschen »Reformstau« nichts ändern konnte, sah man zumindest in den großen Parteien den Bundesrat und die Rolle der Länder in der Bundespolitik als wesentliche Ursache. Eine Reform der bundesstaatlichen Strukturen schien also notwendig, wenn man die Reformfähigkeit der deutschen Politik verbessern wollte. Inzwischen haben zwar die vergangenen drei Jahre gezeigt, dass auch die schließlich ins Werk gesetzte Föderalismusreform – zumindest unter den Bedingungen einer Großen Koalition – keine hinreichende Bedingung für die Auflösung des deutschen Reformstaus setzen konnte. Dies ändert jedoch nichts an der Plausibilität der damaligen Diagnose.

Der Grund liegt in Besonderheiten des »kooperativen Föderalismus« in der Bundesrepublik, die diese von allen anderen Bundesstaaten der westlichen Welt unterscheiden: Zwar gilt nirgendwo mehr das reine »Trennprinzip«, bei dem Bund und Länder ohne wechselseitige Einflussnahme für jeweils bestimmte Politikfelder ihre eigene Gesetzgebung durch eigene Verwaltungsbehörden vollziehen und durch eigene Gerichte anwenden lassen. Aber nirgendwo sonst ist die funktionale Interdependenz und Entscheidungsverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen so stark ausgeprägt und so stark mit dem Parteienwettbewerb gekoppelt wie in der Bundesrepublik Deutschland (Hueglin/Fenna 2006). Fast alle Politikfelder werden durch Bundesgesetze geregelt, aber diese Gesetze sind fast immer von den Ländern mit eigenen Mitteln zu vollziehen. Zugleich sind die Länder für ihre Einnahmen fast durchweg von der Gesetzgebung des Bundes abhängig. Umgekehrt ist der Bund für fast alle wichtigen Gesetze auf die Zustimmung der Landesregierungen – und damit der diese tragenden politischen Parteien – im Bundesrat angewiesen. Überdies werden wichtige Landesaufgaben von Bund und Ländern gemeinsam finanziert. Kurz: Bund und Länder sind funktional voneinander abhängig, und sie können in wichtigen Fragen auch nur im Konsens handeln.

Soweit es dabei um die Regelung der funktionsbezogenen Interdependenzen zwischen Gesetzgebung und Vollzug und zwischen Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern geht, war auch die institutionelle Entscheidungsverflechtung im Grundgesetz von Anfang an vorgesehen und verfassungspolitisch gewollt. Aber selbstverständlich stützen die Regierungen auf beiden Ebenen sich auf politische Parteien und sie verdanken ihr Mandat deren Erfolg im Wettbewerb um die Zustimmung der Wähler für je eigene Situationsdeutungen und Ziele, die sie im Falle der Regierungsbeteiligung auch durchzusetzen versuchen.

In der Praxis spielt zwar der Parteienwettbewerb bei vielen Fragen, über die Bund und Länder sich einigen müssen, kaum eine Rolle. Aber bei politisch kontroversen Fragen, die auch das Interesse der Öffentlichkeit finden, gewinnen die jeweiligen parteipolitischen Orientierungen der Regierungen bei den Bund-Länder-Verhandlungen und bei den Abstimmungen im Bundesrat an Bedeutung – und damit das Verhältnis der Parteien zueinander.

In der Schweiz beispielsweise ist der Konsens zwischen Bund und Kantonen so wichtig wie bei uns. Aber in der schweizerischen »Konsensdemokratie« wurde – jedenfalls bis vor Kurzem – der Parteienwettbewerb durch eine lange Tradition der Allparteien-Koalitionen mit gesicherten Anteilen der Parteien bei der Ressortverteilung im Bund gemildert. In Deutschland dagegen dominierte bisher auf Bundesebene die Konfrontation zwischen einer Regierungskoalition mit knapper Mehrheit im Bundestag und einer starken Opposition. Wie in dem (am britischen Vorbild orientierten) Modell der »Konkurrenzdemokratie« kämpfen deshalb bei der Bundestagswahl zwei vergleichsweise geschlossene politische Lager um Sieg oder Niederlage gegeneinander – und weil die Landesregierungen den Bundesrat bilden, prägt der bundespolitische Konflikt auch die sechzehn Landtagswahlen.

Diese im internationalen Vergleich einmalige Kombination von Konsensföderalismus und Konkurrenzdemokratie beschränkt die Handlungsfähigkeit der deutschen Politik nur wenig, solange die parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat übereinstimmen. Wenn aber der Regierungskoalition eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenübersteht, dann wird die ohnehin schwierige Suche nach dem Bund-Länder-Konsens zusätzlich durch die parteipolitische Konfrontation erschwert. Das Ergebnis sind manchmal völlige Blockaden der Regierungspolitik, zumeist aber Geheimverhandlungen im Vermittlungsausschuss und oft verkorkste Kompromisse, für die keine Seite die politische Verantwortung übernehmen will. So war es in den Siebzigerjahren, als die sozialliberale Bundesregierung auf die unionsgeführten Länder angewiesen war. Ebenso erging es dann Helmut Kohl in den Neunzigerjahren, und nach dem Regierungswechsel 1998 dauerte es auch nur ein halbes Jahr, bis die rot-grüne Koalition ihre absolute Mehrheit im Bundesrat wieder verloren hatte.

Dass die jeweilige Bundesregierung die »parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates« immer als missbräuchlich anprangerte, gehörte ebenso zu den Ritualen der deutschen Politik wie der empörte Widerspruch der Opposition gegen jede Kritik an den legitimen Mitspracherechten der Länder. Aber je mehr sich die Konfrontation zuspitzte und je schärfer man den »deutschen Reformstau« kritisierte, desto wahrscheinlicher erschien es nachdenklichen Oppositionspolitikern, dass auch die nächste Regierung, wenn sie ebenfalls den Wählern unpopuläre Maßnahmen zumuten wollte oder musste, eine Landtagswahl

nach der anderen verlieren würde. Zum ersten Mal waren deshalb im Sommer 2003, als die Opposition sich nach den Umfragen und ihren Erfolgen bei den Landtagswahlen schon als Sieger der nächsten Bundestagswahl sah, während die Regierungsparteien die Hoffnung noch nicht aufgegeben hatten, die Bundespolitiker beider Lager grundsätzlich bereit, in einer gemeinsamen Initiative die Vetopositionen des Bundesrates einzuschränken.

Diese prinzipielle Übereinstimmung zwischen den Parteispitzen war jedoch nur die notwendige Voraussetzung jeder Reform, aber sie reichte selbstverständlich nicht aus, um auch die Zweidrittelmehrheit im Bundesrat zu sichern. Zwar waren die Ministerpräsidenten prominente Akteure in ihrer jeweiligen Bundespartei. Aber in erster Linie hatten sie die Interessen ihres Landes zu vertreten. Wenn also die Rechte des Bundesrates eingeschränkt werden sollten, dann mussten die Länder einen Ausgleich erhalten. Wegen der seit den Neunzigerjahren virulenten Interessenkonflikte zwischen den Ländern war dies jedoch keine einfache Sache. Die wirtschaftsstarke Länder hatten erfolglos gegen die nach der Vereinigung eskalierenden Belastungen im Finanzausgleich geklagt, von dem nicht nur die ostdeutschen, sondern auch die wirtschaftsschwachen oder sehr kleinen westdeutschen Länder abhängig waren. Nachdem sie im Verteilungsstreit unterlegen waren, ging es ihnen nun darum, in der Gesetzgebung und in der Finanzwirtschaft autonome Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen zu gewinnen. Die kleinen und schwachen Länder sahen jedoch auch darin eher Risiken als Chancen und bestanden deshalb, bevor sie sich überhaupt auf Beratungen über eine Reform einließen, auf verbindlichen Zusagen: Nicht verhandelt werden durfte über eine Neugliederung des Bundesgebietes, über Änderungen am Finanzausgleich und über eigene Steuerkompetenzen der Länder.

Mit dieser Beschränkung konnten dann Bundestag und Bundesrat am 16./17. Oktober 2003 eine gemeinsame »Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« einsetzen und ihr das Ziel vorgeben, »die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern [und] die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen«. Die in den öffentlichen Beratungen der Kommission und nach der Sommerpause im engsten Kreis hinter geschlossenen Türen erarbeiteten Ergebnisse wurden zwar in der Schlussitzung am 17. Dezember 2004 von den Ländern nicht akzeptiert. Aber nach weiteren Konzessionen des Bundes in den Verhandlungen zur Bildung der Großen Koalition konnte der umfangreiche Katalog von Verfassungsänderungen im Sommer 2006 beschlossen werden und am 1. September 2006 in Kraft treten.

An dem Reformprozess war ich als Sachverständiger in der Kommission und später auch abschnittsweise in der Anhörung des Rechtsausschusses beteiligt. Auf der Grundlage meiner seit den Siebzigerjahren laufenden Arbeiten zur

»Politikverflechtung« hatte ich auch einigermaßen gefestigte Vorstellungen zur Notwendigkeit und den Möglichkeiten und Grenzen einer wirksamen Föderalismusreform. An diesen gemessen blieb die tatsächlich beschlossene Reform hinter dem Nötigen und nach meiner Meinung auch Möglichen zurück. Das vorliegende Buch soll dies begründen. Da ich aber anders als die meisten meiner Fachkollegen die Chance hatte, meine Argumente auch in der Kommission vorzubringen, mag man deren Überzeugungskraft von vornherein bezweifeln. Freilich entsprachen die Diskussionen in der Kommission auch kaum dem Habermas'schen Ideal eines »herrschaftsfreien Diskurses«. Stimmberechtigt waren die Ministerpräsidenten und Abgeordneten, die schließlich auch über etwaige Verfassungsänderungen zu entscheiden hatten. Unter dem Zeitdruck der Beratungen fanden deshalb politikwissenschaftliche Argumente umso weniger Gehör, je weiter sie sich vom Status quo und den vorab definierten Positionen der letztlich Entscheidungsbefugten entfernten. Das konnte nicht überraschen. Es hat immerhin ein Vierteljahrhundert gedauert, ehe unsere Analyse der Strukturprobleme des deutschen Föderalismus (Lehmbruch 1976; Scharpf et al. 1976) auch die Situationsdeutungen der Politik bestimmte und ihren Reflex in ernsthaften Reformversuchen fand. Aber wenn nun die Kritik an der »Politikverflechtung« weithin geteilt wurde, so war doch die korrespondierende Einsicht, dass deren Korrektur nicht einfach durch »Entflechtung«, sondern nur durch flexiblere Verflechtungsformen erreicht werden könnte, nicht ebenso übernommen worden. Der vorliegende Text ist Ausdruck der Hoffnung, dass eine vollständigeren Entwicklung der Argumente die öffentliche Überzeugung von der Möglichkeit wirksamerer Reformen fördern und die Frist bis zum nächsten Versuch verkürzen könnte.

Das Buch beginnt mit einem Rückblick auf die historischen Bedingungen, unter deren Einfluss die Grundstruktur eines »unitarischen Bundesstaates« schon im Grundgesetz von 1949 angelegt war und danach zum »kooperativen Föderalismus« ausgebaut wurde. Anders als in der neueren Diskussion oft unterstellt, ist die heutige Politikverflechtung keine Perversion, sondern die Entfaltung einer von Anfang an im Grundgesetz angelegten institutionellen Logik. Wenn deren Wirkungen sich inzwischen als schädlich erwiesen haben, so lassen sie sich doch nur durch Reformen korrigieren, die die weiterhin wirksamen Bedingungen ihrer Entstehung respektieren. Diesen schädlichen Wirkungen gilt das zweite Kapitel. Im Prinzip diskutierte man sowohl die mangelnde Effizienz des kooperativen Föderalismus als auch die Tendenz zu Reformblockaden auf Bundesebene seit den Siebzigerjahren, während die mangelnden Handlungsspielräume der Länder erst in den Neunzigerjahren zum Thema wurden. Unter wachsendem Problemdruck in Bund und Ländern – und in einer Situation, in der die Schädlichkeit parteipolitischer Reformblockaden deshalb an Bedeutung

gewann – kam es schließlich zu dem Versuch einer von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Deren Verlauf und ihr insgesamt enttäuschendes Ergebnis wird im dritten Kapitel beschrieben und erklärt.

Abschließend versuche ich dann zu zeigen, dass wesentlich weiter gehende Reformen möglich wären. Sie setzen jedoch voraus, dass die im deutschen Föderalismus angelegte strukturelle und funktionale Interdependenz zwischen Bund und Ländern grundsätzlich akzeptiert wird. Statt des aussichtslosen Versuchs, die Politikverflechtung durch eine strikte Entflechtung zu überwinden, geht es um die Institutionalisierung flexiblerer Koordinationsverfahren, die die Autonomie der Politik auf beiden staatlichen Ebenen steigern und doch deren Gemeinverträglichkeit sichern können. Ich versuche überdies zu zeigen, dass der Konsens über darauf gerichtete Vorschläge, würden sie als Paket behandelt, auch nicht an den institutionellen Eigeninteressen des Bundes und der Länder scheitern müsste.

Auch mit den vorgeschlagenen Reformen könnte die Bundesrepublik freilich nicht die flexible Handlungsfähigkeit der Politik im britischen Westminster-Modell erreichen – aber deren Fähigkeit eines nur von der Rücksicht auf das antizipierte Votum der Wähler gehemmten »Durchregierens« konnte und kann auch nicht das Ziel einer deutschen Verfassungsreform sein. Und selbstverständlich müsste die deutsche Politik ihren eigenen Weg auch weiterhin unter den zunehmend engeren Beschränkungen des supranationalen Europarechts suchen (Scharpf 1999). Aber gerade wegen der Strukturähnlichkeiten zwischen den deutschen und den europäischen Institutionen (Scharpf 1985) könnten Lösungen, die hierzulande mehr Autonomie im Verhältnis zwischen Bund und Ländern ermöglichen, aber zugleich die Gemeinverträglichkeit autonomer Politik sichern, auch für die europäische Verfassungsdiskussion nützliche Anregungen liefern.