



Mit dieser Reform ist kein Staat zu machen

FRITZ W. SCHARPF

Die Bundespolitiker waren sich einig: Nur mit einer Föderalismusreform könnten der Bundestag und auch die Länderparlamente handlungsfähig bleiben. Ihr Ziel war klar: Weniger Bundesgesetze sollten im Bundesrat zustimmungspflichtig sein. Doch am Ende der ersten Stufe der Reform müssen möglicherweise mehr Gesetze die Länderkammer passieren als vor der Reform. Auch die zweite Stufe, in der die Finanzen von Bund und Ländern neu geordnet werden sollen, wird die gewünschte Entflechtung nicht bringen – davon ist Fritz W. Scharpf, emeritierter Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, überzeugt. Er analysiert hier die systematischen und handwerklichen Fehler, die bereits die Ziele der ersten Stufe konterkarierten.

Die Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung, in der alle Ministerpräsidenten und eine gleiche Anzahl hochrangiger Vertreter der Bundestagsfraktionen Sitz und Stimme hatten, tagte von Oktober 2003 bis Dezember 2004 – zunächst ohne Erfolg. Aber die Ergebnisse ihrer Beratungen wurden inzwischen – mit einigen wichtigen Ergänzungen – in den Koalitionsvertrag der schwarz-roten Regierung übernommen und von Bundestag und Bundesrat umgesetzt.

Erklärtes Ziel der Reform war es gewesen, die deutsche Politik aus der Politikverflechtungsfalle zu befreien – aus einer Situation also, in der die Bundespolitik durch die Vetomacht des Bundesrats gefesselt werden kann, während die einzelnen

Länder weder in der Gesetzgebung noch in der Finanzwirtschaft über autonome Handlungsspielräume verfügten. Gemessen an diesem Ziel ist das jetzt erreichte Ergebnis nicht eindrucksvoll: Die Zustimmungsrechte des Bundesrats wurden in politisch wichtigen Fragen eher vermehrt als vermindert, und die Erweiterung der landespolitischen Handlungsmöglichkeiten blieb hinter dem Nötigen und Möglichen weit zurück.

Woran lag das? Dafür kommen im Prinzip drei Erklärungen infrage: Zum einen kollidieren Versuche einer Entflechtung mit der grundlegenden Architektur des deutschen Bundesstaates, in der dem Bund und den Ländern nicht jeweils bestimmte Staatsaufgaben im Ganzen, sondern einzelne Staatsfunktionen zugeordnet werden. Zum anderen ignorierte der von der Kommission verfolgte Ansatz einer klaren Trennung der Aufgaben von Bund und Ländern sowohl den in der Sache begründeten Mehrebenen-Charakter der Staatsaufgaben als auch die gravierenden Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Länder. Drittens schließlich wurden schon im Vorfeld und im weiteren Verlauf der Beratungen alle Lösungen ausgeschlossen, welche die institutionellen oder politischen Eigeninteressen von Vetospielern verletzen, die am Ende die erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheiten im Bundesrat und im Bundestag hätten verhindern können.

Die angestrebte Verminderung des Bundesratsvetos scheiterte an dem ersten und dem dritten dieser Erklärungsfaktoren. Objektiv gesehen lässt die Funktionsverflechtung im deutschen Bundesstaat eine weitgehende Beseitigung von Zustimmungsrechten des Bundesrats von vornherein als unrealistisch erscheinen. Wenn fast alle Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit und auf eigene Kosten zu vollziehen sind, und wenn die Steuereinnahmen der Länder fast vollständig von Bundesgesetzen abhängen, dann können die Landesregierungen insoweit ihren Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes auch nicht aufgeben.

In der Kommission hat man deshalb über die Zustimmungsrechte in der Finanzverfassung gar nicht erst geredet. Daran wird sich auch in der jetzt beginnenden zweiten Phase der Reform nichts ändern. Denn offenbar denkt niemand daran, den Großen Steuerverbund wieder aufzulösen, der die Einnahmen bestimmter Steuern zwischen Bund und Ländern aufteilt. Die Diskussion in der ersten Phase konzentrierte sich stattdessen auf Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes, der die überwiegende Zahl der Zustimmungsfälle ausgelöst hat. Er lautet: „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.“

**Politikverflechtungsfälle:
Die Bundespolitik kann
durch die Vetomacht des
Bundesrats gefesselt werden,
aber die einzelnen
Länder verfügen weder
in der Gesetzgebung noch
in der Finanzwirtschaft
über autonome Handlungsspielräume.**

Ein Urteil mit Nebenwirkungen

Wenn also der Bund in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen will, so muss der Bundesrat gefragt werden. Diese sinnvolle Regel wurde zum gravierenden Strukturproblem der deutschen Verfassung, nachdem das Verfassungsgericht 1958 die sogenannte Einheitstheorie erfunden hatte. Danach beschränkte sich das Zustimmungserfordernis nicht auf die jeweiligen Organisations- und Verfahrensregeln, sondern bezog sich auf das ganze Gesetz als gesetzgebungstechnische Einheit.

Die schädlichen Folgen des Urteils zeigten sich dann in den 1970er-Jahren, als der sozialliberalen Regierungsmehrheit zum ersten Mal eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenüberstand. Nun konnte das zum Schutz der Verwaltungshoheit nötige Zustimmungsrecht als parteipolitisch motiviertes Veto gegen ungeliebte Gesetzesinhalte genutzt werden.

Eine zunächst sinnvolle Regel wurde zum Strukturproblem der deutschen Verfassung.

In dieser Konstellation, die Gerhard Lehmbuch zum ersten Mal 1976 analysiert hat, entwickelt die bundesdeutsche Politik eine charakteristische Dynamik: In schwierigen Zeiten, in denen die Regierung unpopuläre Maßnahmen durchsetzen müsste, und in denen Landtagswahlen als Plebiszit über die Bundespolitik inszeniert werden können, kann die Opposition rasch die Mehrheit im Bundesrat gewinnen. Die oppositionellen Ministerpräsidenten können dann unter drei Handlungsorientierungen wählen: Sie können sich auf die Vertretung der institutionellen Eigeninteressen ihres Landes beschränken; sie können versuchen, die Policy-Interessen der Opposition durchzusetzen; oder sie können die positionalen Interessen der Oppositionsparteien fördern, indem sie Erfolge der Regierung verhindern.

Im ersten Fall ist pragmatische Einigung unter den Profis wahrscheinlich. Im zweiten Fall kann man Kompromisse im Vermittlungsausschuss erwarten, die als Kombination inkompatibler Konzeptionen von keiner Seite verteidigt werden. Im dritten Fall schließlich ist mit Blockaden zu rechnen, deren wichtigstes Ziel es ist, die jeweilige Regierung in den Augen ihrer Wähler inkompetent und hilflos erscheinen zu lassen. Franz-Josef Strauß hat diese Optionen ebenso brillant und zynisch gespielt wie später Oskar Lafontaine und dann wieder die Ministerpräsidenten der Union. Die Malaise der deutschen Politik, in der keine Seite in der Lage ist, ein eigenes Reformkonzept zu verwirklichen und dann auch zu verantworten, hat ihren wesentlichen Grund in der Möglichkeit parteipolitischer Blockaden im Bundesrat.

In der Kommission gab es ausformulierte Vorschläge der juristischen Sachverständigen, die das Zustimmungsrecht wieder auf die Organisations- und Verfahrensregeln beschränkt hätten. Aber die Ministerpräsidenten waren nicht mehr bereit, die einmal gewonnenen Möglichkeiten der parteipolitisch motivierten Blockade wieder aufzugeben, und ihre Vetoposition im Prozess der Verfassungsreform blockierte alle weiteren Erwägungen zur Überwindung der Einheitstheorie.



Die Ministerpräsidenten der Bundesländer am 17. Dezember 2004 in der Schlussitzung der Föderalismuskommission im Reichstagsgebäude in Berlin.

Stattdessen verlagerte sich die Diskussion auf Lösungen, die im Prinzip darauf hinausliefen, dass der Bund auf verbindliche Regelungen des Verfahrens und der Behördenorganisation verzichten und so das Zustimmungsgesetz überhaupt vermeiden sollte – wofür aber die Länder dann wieder ein neues Vetorecht gegen Bundesgesetze erhielten, die ihnen Kosten auferlegten. Die am Ende beschlossenen Regeln sind kompliziert und teilweise widersprüchlich, und im Ergebnis werden sie, wie Philip Manow und Simone Burkhardt vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in einem Arbeitspapier gezeigt haben, die Zahl der Zustimmungsfälle eher erhöhen als vermindern.

In der Vergangenheit hatten die Landesregierungen bereitwillig an einer Entwicklung mitgewirkt, die die Gesetzgebung des Bundes zulasten der Landtage zugleich mit den Zustimmungsrechten des Bundesrats ausweitete. Die Föderalismusreform sollte nun diesen Trend umkehren. Dafür gab es ökonomische Gründe: Nach der Vervollendung des europäischen Binnenmarktes konnte man davon ausgehen, dass die im Interesse der Wirtschaft erforderlichen einheitlichen Regeln nicht mehr auf der nationalen, sondern auf der europäischen Ebene formuliert werden, während in der Standortkonkurrenz zwischen den europäischen Regionen regional differenzierende Regelungen nun vorteilhafter sein konnten als die bundeseinheitliche Gesetzgebung.

Wichtiger war aber wohl das politische Interesse der leistungsstarken süd- und westdeutschen Länder, die sich nach der deutschen Vereinigung im Bundesrat immer öfter einer strukturellen Mehrheit der wirtschaftlich schwachen Länder gegenübersehen. Zwar konnten ihre Ministerpräsidenten aus den Zustimmungsrechten immer noch politisches Kapital schlagen, aber Vorteile für die eigene Region konnten sie damit kaum noch erreichen.

**Die neuen Regeln
werden die Zahl der
Zustimmungsfälle eher
erhöhen als vermindern.**



Die Vorsitzenden der Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat, Franz Müntefering (SPD, l.) und Edmund Stoiber (CSU), geben am 17. Dezember 2004 auf einer Pressekonferenz nach der Schlussitzung der Föderalismuskommission das Scheitern der Föderalismusreform bekannt. Sie konnten sich nicht auf eine gemeinsame Vorlage für das Gremium verständigen. Die Neuordnung der Machtverhältnisse zwischen Bund und Ländern ist vorerst gescheitert.

Unter diesen Bedingungen stieg ihr Interesse an der Idee eines Wettbewerbsföderalismus – dem liberalen Gegenkonzept zur bisherigen normativen Selbstbeschreibung des kooperativen Föderalismus. Da der Begriff aber als Aufkündigung der Solidarität zwischen den Ländern Ablehnung provozierte, wurde er in den Beratungen der Kommission durch den des Gestaltungsföderalismus ersetzt – eine Formel, die sich als gemeinsames Interesse aller Länder präsentieren ließ.

Im Mai 2004 einigten sich die Ministerpräsidenten in einem gemeinsamen Positionspapier auf die Forderung umfassender Gesetzgebungszuständigkeiten für die Regelung regionaler Lebenssachverhalte – von der öffentlichen Fürsorge über die aktive Arbeitsmarktpolitik, das Umweltrecht bis zum Wirtschaftsrecht. Zugleich sollte sich der Bund aus der Bildungs- und Erziehungspolitik – „von der Kita bis zur Habilitation“ – vollständig zurückziehen. Hinter dieser gemeinsamen Front verbargen sich aber gravierende Interessenkonflikte zwischen Ländern. Das zeigte sich schon daran, dass die von den süddeutschen Ländern ursprünglich geforderten Steuerkompetenzen der Länder aus dem Katalog gestrichen werden mussten.

Die rot-grüne Bundesregierung stand diesen Forderungen skeptisch oder ablehnend gegenüber. Und da die Länder auch nicht bereit waren, ihr bei der Einschränkung des Bundesratsvetos entgegenzukommen, hätte man bei einer Analyse der beiderseitigen Vetopositionen im Spätsommer 2004 ein Scheitern der Reform vorhersagen können.

Dass dann in den letzten Wochen doch noch ernsthafte und fast erfolgreiche Verhandlungen zustande kamen, verdankt sich weniger dem Verhandlungsgeschick der Vorsitzenden und der Kompromissbereitschaft der Beteiligten als einer Intervention des Bundesverfassungsgerichts. Das hatte mit dem Urteil vom 27. Juli 2004 zur Juniorprofessur auch die verfassungsrechtliche Basis der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes untergraben und damit dessen Verhandlungsposition radikal verschlechtert.

Obwohl der Bund danach mehr als zwanzig Kompetenztitel zur Übertragung an die Länder anbot, ließen die Länder die Föderalismusreform im Dezember 2004 zunächst scheitern, weil das Angebot damals noch nicht alle Kompetenzen im Bildungswesen einschloss. Nachdem jedoch die Große Koalition unter dem starken Einfluss der Ministerpräsidenten bereit war, auch noch diese Forderung zu erfüllen, konnte das damalige Verhandlungsergebnis im Sommer 2006 beschlossen werden.

Der Bund konnte nur wenig gewinnen

Dass unter diesen Umständen der Bund bei der Reform wenig gewinnen konnte, liegt auf der Hand. Weshalb aber sollte man das Ergebnis auch aus der Perspektive der Landespolitik für ungenügend halten? Diese hatte ursprünglich umfassende Zuständigkeit für die regionalen Aspekte der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik gefordert. Stattdessen erhielten die Länder eine quantitativ beträchtliche, qualitativ aber eng beschränkte Anzahl von Einzelkompetenzen – so etwa für den Ladenschluss, das Gaststättenrecht und die Spielhallen, für die Regelung des Freizeitlärms oder für das Heimrecht.

Für München, Stuttgart, Wiesbaden oder Düsseldorf waren dies Quisquilien, mit denen sich die angestrebten Gestaltungsziele nicht erreichen ließen. „Dafür waren wir nicht angetreten“, so das Fazit eines Interviewpartners aus dem Stuttgarter Staatsministerium. An dieser Einschätzung kann auch der schließlich erzwungene Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik nicht viel ändern, der sich ohnehin schon nach wenigen Monaten eher als Pyrrhussieg der Staatskanzleien denn als Erfolg der Bildungspolitik in den einzelnen Ländern erwiesen hat.

Aber weshalb konnten die Länder nicht mehr erreichen? Der entscheidende Grund scheint mir der oben an zweiter Stelle genannte zu sein: Die Ministerpräsidenten verfolgten ihr Ziel mit einem Reformkonzept, das auf die realen Bedingungen des deutschen Föderalismus zu wenig Rücksicht nahm.

Indem sie als Ziel der Entflechtung eine klare Trennung der Kompetenzen und die vollständige Übertragung ganzer Lebenssachverhalte in die ausschließliche Regelungskompetenz der Länder forderten, ignorierten sie zum einen den objektiven Mehrebenencharakter der meisten Politikfelder. So gibt es gerade etwa in der Bildungspolitik zwar viele Aspekte, die am besten regional und sogar lokal oder in den einzelnen Universitäten und Schulen geregelt werden sollten. Andere aber brauchen national oder für das Sprachgebiet einheitliche Regeln, und wieder andere bedürfen der europaweiten Koordination. Ähnliches gilt für die Umweltpolitik, die Wirtschaftspolitik, die Arbeitsmarktpolitik oder die Sozialpolitik.

**Der Rückzug des Bundes
aus der Bildungspolitik
erweist sich eher als
Pyrrhussieg der Staats-
kanzleien denn als Erfolg
der Bildungspolitik in den
einzelnen Ländern.**

Zum anderen ignoriert das von den Ländern postulierte Trennprinzip den unitarischen Charakter der deutschen politischen Kultur. Politische Diskussionen, die wichtige Lebenssachverhalte betreffen, werden in den nationalen Medien geführt; bei Skandalen von öffentlichem Interesse – vom Gammelfleisch bis zum Kindermord – müssen Bundesminister Rede und Antwort stehen; und politisch wichtige Forderungen werden wie selbstverständlich an die Bundespolitik adressiert.

Anders als in der Schweiz oder in den USA gelten regionale Unterschiede, wenn sie über das Folkloristische hinausgehen, bei uns nicht als authentischer Ausdruck regionaler Demokratie, sondern als Mobilitätshindernisse und als Verweigerung des Verfassungsanspruchs auf einheitliche oder wenigstens gleichwertige Lebensverhältnisse. Eben wegen des Anspruchs auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stehen schließlich auch die seit der deutschen Vereinigung noch gewichtigeren Unterschiede in der wirtschaftlichen, finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit der Länder einer pauschalen Dezentralisierung von Regelungskompetenzen entgegen.

Nicht strikte Trennung, sondern flexible Teilung

Die Ministerpräsidenten selbst haben im Mai 2004 mit dem Argument, „ein fairer Wettbewerb“ erfordere „gleichartige wirtschaftliche Ausgangsbedingungen“, die Übertragung von Steuerkompetenzen abgelehnt. Aber dasselbe Argument stand auch der Übertragung anderer Gesetzgebungskompetenzen entgegen, die ebenfalls die Ängste der wirtschaftlich schwächeren Länder vor einer ruinösen Deregulierungskonkurrenz, Steuersenkungskonkurrenz und zunehmender Ungleichheit wecken konnte.

Überdies musste die Diskussion darüber im Modus der Antizipation geführt werden. Wenn es im Rahmen einer Verfassungsreform um die vollständige und endgültige Übertragung von Kompetenzen ging, dann mussten verantwortungsbewusste Verfassungsgeber in der Tat die Risiken ihrer möglichen Nutzung durch künftige Landesregierungen und Parlamente abschätzen – und angesichts der Unsicherheit antizipierender Urteile waren Bedenken grundsätzlich leichter zu begründen als auszuräumen.

Kurz, mit der Festlegung auf das Prinzip der Kompetenztrennung als Lösung für die Probleme der Politikverflechtung hatten die Reformer einen Bezugsrahmen etabliert, in dem mit guten Gründen nur eng umschriebene Kompetenzen delegiert werden konnten. Sie durften die administrative und finanzielle Kapazität des Saarlandes oder Bremens nicht überfordern, und auch bei unvernünftiger oder unsolidarischer Nutzung weder die Interessen anderer Länder schädigen noch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse infrage stellen oder die Mobilität von Unternehmen und Familien behindern. An diesen Kriterien gemessen ist der jetzt erreichte Zugewinn an Länderkompetenzen etwa das Maximum dessen, was Bayern, Baden-Württemberg, Hessen oder Nordrhein-Westfalen bei Anwendung des Trennprinzips erreichen konnten.

Die Länder wissen jetzt schon wenig anzufangen mit dem Erreichten.

Inzwischen hat sich überdies gezeigt, dass die Länder auch mit dem Erreichten wenig anzufangen wissen. Schon beim Ladenschluss verhandelten sie wie selbstverständlich über bundesweit einheitliche Regelungen. Beim Rauchverbot teilte sogar der zuständige bayrische Minister die Überzeugung, dass die soeben erkämpfte Kompetenz für das Gaststättenrecht in Neu-Ulm nicht zu anderen Regeln als in Ulm führen dürfe. Und bei der Diskussion über den Ausbau von

Kindertagesstätten fordert sogar das Land Hessen eine Mitfinanzierung durch den Bund – für die dann wohl eine die Föderalismusreform korrigierende Verfassungsänderung notwendig wäre.

Weitere Handlungsspielräume für die Landespolitik hätten nur erreicht werden können, wenn die Länder statt der strikten Kompetenztrennung flexiblere Formen der Kompetenzteilung angestrebt hätten. Vorschläge dazu gab es in der Kommission, aber sie wurden von den Ländern nicht aufgegriffen. In der zweiten Phase der Reform wird sich daran auch nichts mehr ändern. Hier geht es um die zunächst ausgeklammerten Themen in der Finanzverfassung. Angesichts massiver Interessenkonflikte zwischen den Ländern wird man jedoch auch hier die höchst wünschenswerte Erweiterung der Finanzautonomie der Länder kaum erwarten dürfen.



FRITZ W. SCHARPF

arbeitet seit 2003 als emeritiertes Wissenschaftliches Mitglied am MPIfG unter anderem über Föderalismusreform und den Sozialstaat. Er war als Sachverständiger an der zwischen Herbst 2003 und Dezember 2004 tagenden Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung beteiligt. – Nach dem Studium der Rechtswissenschaft und Politischen Wissenschaft an den Universitäten Tübingen und Freiburg i.Br. sowie an der Yale Law School war er von 1968 bis 1974 Ordinarius am Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Konstanz und von 1973 bis 1984 Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB). 1986 berief ihn die Max-Planck-Gesellschaft als Direktor an das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, das er bis zu seiner Emeritierung 2003 gemeinsam mit Renate Mayntz und Wolfgang Streeck (ab 1997) leitete.

Fachgebiete: Organisationsprobleme und Entscheidungsprozesse in der Ministerialverwaltung; Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden; vergleichende Untersuchungen zur politischen Ökonomie von Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa; Föderalismus und europäische Integration; Anwendungsmöglichkeiten der Spieltheorie; vergleichende Untersuchungen zur politischen Ökonomie von Wohlfahrtsstaaten.

Zum Weiterlesen

LEHMBRUCH, G.:

Parteienwettbewerb im Bundesstaat.

Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1998.

BURKHART, S. & MANOW, P.:

Was bringt die Föderalismusreform?

Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht.

MPIfG Working Paper 06/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2006.

SCHARPF, F.W.:

Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus.

In: Politik und Recht. (Hg.) Michael Becker, Ruth Zimmerling. PVS Sonderheft 36/2006, 306–332 (2006).

SCHATZ, H. & VAN OYEN, R.C. & WERTHES, S.:

Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs.

Nomos, Baden-Baden 2000.

SCHMOLL, H.:

Haltlose Länderegoismen: Die Kultusministerkonferenz nimmt ihre gesamtstaatliche Verantwortung nicht wahr.

FAZ, 23. Oktober 2006, S. 12.