

FORUM

Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland

Manfred G. Schmidt

Der vorliegende Beitrag skizziert die besonderen Strukturen des deutschen Föderalismus, hebt seine Leistungen hervor, benennt seine Schwächen, erörtert seinen Reformbedarf und diskutiert die Chancen seiner Reform. Es wird gezeigt, dass eine Strukturreform des Föderalismus in Deutschland aufgrund von politisch-institutionellen Bedingungen besonders schwierig ist. Deshalb kann nur ein Teil des Reformbedarfs mit Aussicht auf Erfolg zum politischen Thema gemacht und in Reformvorhaben umgesetzt werden. Das belässt erhebliche Lücken zwischen Reformbedarf und Reformfähigkeit. Allerdings sind die Reformgrenzen mit den Leistungen des deutschen Föderalismus zu verrechnen. Diese Leistungen sind beachtlich, wie der internationale Vergleich und das Erreichen föderalismuspezifischer Ziele, insbesondere Machtaufteilung und Integration, aber auch Einbindung der Opposition zeigen. Überhaupt nicht gerüstet ist der Föderalismus (und mit ihm die Politik insgesamt) dafür, ein hochwahrscheinliches – aber derzeit kaum beachtetes – Folgeproblem des „sozialen Bundesstaates“ der Bundesrepublik zu bewältigen: Die Finanzierungslasten ihres leistungsstarken Sozialstaats erzeugen bedrohliche Engpässe in der Finanzierung öffentlicher Ausgaben jenseits der Sozialpolitik.

1. Architektur des deutschen Föderalismus

Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland ist bekanntlich exekutivlastig, nicht legislativlastig. Die Exekutive des Bundes und die der Länder spielen die erste Geige. Ganz vorne stehen die Ministerpräsidenten der Gliedstaaten. So weit vorne, dass Winfried Steffani Deutschland als „Republik der Landesfürsten“ einstufte, als Republik der Landesfürsten in einem parlamentarischen Bundesstaat, also nicht in einem präsidentiellen (Steffani 1997 (1983)).

Der bundesrepublikanische Föderalismus ist ferner ein „unitarischer Bundesstaat“ (Hesse 1962). Ihn kennzeichnen einerseits die Gliederung in Bund und Länder sowie die entsprechende relative Autonomie der Beteiligten und andererseits Eigenschaften, die normalerweise einem Einheitsstaat zugeschrieben werden, nämlich Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie ein hohes Maß an Einheitlichkeit oder zumindest Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

Ausgeprägte Fragmentierung der Staatsorganisation und eine entsprechend hochgradige vertikale Differenzierung der Entscheidungsstruktur sind weitere Merkmale des Staatsaufbaus in Deutschland. Allerdings wird diese Fragmentierung durch „Politikver-

flechtung“¹ überbrückt, also durch Verknüpfung der Entscheidungsstrukturen zwischen den Ländern sowie zwischen den Ländern und dem Bund.

Das Zusammenwirken von unitarischem Bundesstaat und Politikverflechtung sorgt für Dauerwahlkampfatmosphäre im Lande, weil es jede Landtagswahl zugleich bundespolitisch wichtig macht. Denn jedes Landtagswahlergebnis wirkt auf die Stimmenverteilung im Bundesrat und beeinflusst somit die Mitwirkungschancen der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes sowie die Mitwirkungschancen der größten Oppositionspartei, sofern diese die Bundesratsmehrheit auf ihre Seite bringt. Der Dauerwahlkampf allerdings stellt den Zustand fieberhafter Erregung, der ein politisches Gemeinwesen in Wahlkampfzeiten kennzeichnet, ebenfalls auf Dauer. Das verstärkt die der Demokratie ohnehin schon eigene Neigung zu kurzfristiger Politik, vor allem zu einer am nächsten Wahltermin ausgerichteten Politik. Doch der kurze Zeittakt der Demokratie und des deutschen Föderalismus erschwert die Planung und Durchführung längerfristiger Vorhaben. Das schließt Vorhaben mit beträchtlichem Umverteilungsgehalt und sektorübergreifender Regelung ein. Doch just Planung und Durchführung solcher Vorhaben sind aufgrund der komplexen Struktur der regelungsbedürftigen Probleme in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik vielfach erforderlich.

Deutschlands Föderalismus ist in mancherlei Hinsicht ein Sonderfall – nicht nur in seiner institutionellen Verfasstheit, sondern auch hinsichtlich der Koexistenz von Bundesstaat und ausgebautem Sozialstaat. Die Theorie des liberaldemokratischen Verfassungsstaates hat bekanntlich vom Föderalismus erhofft, er würde die Staatsgewalten zügeln und dem Drang nach Staatsinterventionismus Einhalt gebieten (vgl. Hamilton/Madison/Jay 1961 (1787–1788)). Normalerweise geht die föderalistische Struktur der Staatsorganisation tatsächlich mit streng gezügelter Staatstätigkeit einher, insbesondere mit eng begrenzter Sozialstaatstätigkeit, so in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Australien und lange Zeit in der Schweiz, um die Paradebeispiele zu nennen. Deutschlands Föderalismus aber ist in der Staatstätigkeit einen anderen Weg gefolgt, dem „mittleren Weg“ zwischen der US-amerikanischen marktgesteuerten Wirtschaft mit schlankem Staat und dem nordeuropäischen wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus mit vollschlankem Staat (Schmidt 2000a).

Der Föderalismus in der Bundesrepublik hat den Auf- und Ausbau eines weit entwickelten Sozialstaats nicht nur toleriert, sondern mitunter tatkräftig gefördert.² Die Ursachen liegen unter anderem in der Finanzierung der deutschen Sozialpolitik. Diese erfolgt zu rund zwei Dritteln aus Sozialbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, was die steuerpolitischen Interessen der Bundesländer nicht direkt tangiert, sondern scheinbar jenseits ihrer Kostenrechnung durchgesetzt und deshalb von den Ländern weithin toleriert wird. Nicht weniger wichtig ist der Antrieb, den Deutschlands Sozialpolitik vom Wettstreit zweier großer Sozialstaatsparteien erhält, einer sozialdemokratischen und einer christdemokratischen Sozialstaatspartei.

Deutschlands Föderalismus unterscheidet sich mithin von anderen Bundesstaaten nachhaltig. Vom Lehrbuch-Föderalismus trennen ihn der ungewöhnlich weit ausgebauten Sozialstaat, die Exekutivlastigkeit und die hochgradige Politikverflechtung. Der deut-

1 Hierzu bahnbrechend Scharpf/Reissert/Schnabel (1976), ferner Scharpf (1978).

2 Z.B. in der Altenpolitik, vgl. Alber/Schölkopf (1999, insbes. Kp. 5–7).

sche Bundesstaat hebt sich somit vom Trennföderalismus oder dualen Föderalismus ab, der weithin den US-amerikanischen Bundesstaat prägt, wo in vielen Politikfeldern Bund und Gliedstaaten jeweils separate Verwaltungsunterbauten und insoweit größere Möglichkeiten besitzen, politische Vorhaben eigenverantwortlich zu formulieren und durchzuführen. Deutschlands politikverflochtener Föderalismus unterscheidet sich ferner vom Schweizer Bundesstaat, in dem die Kantone über weit größere Spielräume zur relativ autonomen Politikplanung und zum Politikvollzug als die Bundesländer verfügen.

2. Erreichte und verfehlte Ziele

Zur Bestandsaufnahme der Struktur, des Reformbedarfs und der Reformfähigkeit des deutschen Bundesstaates gehört die Beantwortung der Frage, inwieweit er seine ureigenen Ziele erreicht oder verfehlt hat.

Zu den ureigenen Zielen des deutschen Föderalismus zählen die Machtaufteilung und Machtbalance zwischen Bund und Länder bei Wahrung der Eigenstaatlichkeit der Gliedstaaten. Zentral sind auch Solidarprinzip und Gleichbehandlung, insbesondere die Einheitlichkeit oder zumindest Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie die Wirtschafts- und Rechtseinheit. Die Ziele umfassen zudem die Ausbalancierung von Autonomieschonung der Gliedstaaten, von Integration und von Gemeinschaftsverträglichkeit der bundesstaatlichen Strukturen. Ferner ist die Förderung von Experimentier- und Innovationsfähigkeit wichtig, zudem die Anpassungsfähigkeit und schließlich zählt auch die Wohlfahrtsmehrung zu den Hauptzwecken.

Wie die wissenschaftliche Erforschung des Föderalismus zeigt, ist der deutsche Bundesstaat einigen dieser Ziele näher gekommen, während er andere gründlich verfehlt hat.³ Besonders gut gelang ihm die Machtaufteilung. Diese ist so weit vorangeschritten, dass Bund und Länder meist eine breite Koalition schmieden müssen, um größere Gesetzgebungsvorhaben auf den Weg zu bringen. Da diese Vorhaben bei gegensätzlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat die Bildung einer informellen großen Koalition zwischen Regierung und Opposition erfordern, wird die Machtaufteilung besonders tief verankert. Deutschland wird so zum „Staat der großen Koalition“ (Schmidt 1996) – und erreicht damit einen der Hauptzwecke des Föderalismus: Die Legislative und die Exekutive im Bund und in den Ländern werden am kurzen Zügel geführt und zugleich zu solidarischer Kooperation angehalten.

Aus der Gliederung des deutschen Föderalismus erwächst ein weiterer Vorteil: Er gewährleistet in der Regel die zuverlässige Einbindung der Opposition. Der Verlierer einer Bundestagswahl verliert in der Regel nicht alles. Vielmehr kann er durch Machterwerb in den Ländern und Bündnispolitik im Bundesrat den Nachteil der Opposi-

³ Vgl. z.B. Abromeit (1992), Bauer (1999), Benz (1985, 1998, 1999), Hesse/Benz (1990), Kilper/Lhotta (1996), Laufer/Münch (1998), Lehmbruch (2000a, 2000b, 2000c), Petersen/Malte (2000), Renzsch (1994, 2000), Scharpf (1994), Scharpf/Reisert/Schnabel (1976), Steffani (1997, 1999), Sturm (2001), Wachendorfer-Schmidt (1999, 2000a), Wagschal (1999).

tionsrolle im Bundestag teilweise oder vollständig ausgleichen. Diese Chance, die politische Geschichte der Bundesländer zeigt es, wird häufig genutzt. Sie ist für die Konfliktregelung zwischen Regierung und Opposition von überragender Bedeutung. Die Einbindung der Opposition vermeidet die Ausgrenzung von Verlierern einer Bundestagswahl. Sie verhindert, dass der Ausgang einer Bundestagswahl den Verlierer der Wahl zur Schwäche, mitunter zur Ohnmacht verdammt. Hierdurch trägt der Föderalismus zur politischen Einbindung von Verlierern in Wahlen nationaler Bedeutung bei. Das war insbesondere in der Periode der gegenläufigen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat der Fall, so insbesondere von 1972 bis 1982, von 1990 bis 1998 und seit der Hessenwahl von 1999 bis heute, aber auch schon in der „Ära Adenauer“.

Der deutsche Föderalismus wahrt zudem das Verfassungsgebot der Einheitlichkeit oder zumindest Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ebenso wie das der Wirtschafts- und Rechtseinheit. Selbst das Hinzukommen der „armen Vettern“ in Gestalt der neuen Bundesländer hat der Föderalismus hier zu Lande verkraftet. Auch gegenüber dem Druck der europäischen Integration bewies er bemerkenswert viel Standvermögen.

Viel weniger erfolgreich verlief allerdings die Gratwanderung zwischen Autonomie-schonung und Gemeinschaftsverträglichkeit. Hier neigt sich die Waage zugunsten der Gemeinschaftsorientierung. Zu kurz kam hingegen die Autonomie der Länder. Die Herausbildung des unitarischen Bundesstaates verminderte die relative Eigenständigkeit der Länder beträchtlich. Das geschah überwiegend zu Lasten der Landtage, weniger zu Lasten der Länderexekutiven. Denn diese sind über die Einrichtungen des politikverflochtenen Föderalismus, ferner über die unitarische Gesetzgebung sowie über die Länderzuständigkeit in der Verwaltung in einer einflussreichen Lage geblieben. Die Länderexekutiven befinden sich sogar in einer stärkeren Position als zuvor.

Erhebliche Abstriche sind zudem bei der Experimentier- und der Innovationsfähigkeit zu machen, einem weiteren Ziel des Föderalismus. Wenngleich die Länder nach wie vor Spielraum für eigenständige Gestaltung besitzen und ihn beispielsweise in der Bildungspolitik, insbesondere in den neunziger Jahren, genutzt haben (vgl. Stern 2000), schwächelt der deutsche Bundesstaat bei der Experimentier- und Neuerungskraft. Auch die Anpassungsfähigkeit ist mit Fragezeichen zu versehen. Einer viel beachteten These von Scharpf, Reissert und Schnabel zufolge ist die Problemlösungsfähigkeit des politikverflochtenen Föderalismus sogar chronisch suboptimal. Die Vielzahl der Beteiligten und die langwierigen Abstimmungsprozesse verminderten die Reaktionsfähigkeit und die Anpassungsfähigkeit der Politik im Bundesstaat. Ferner erschwerten sie nachhaltig die Lösung insbesondere von komplex gegliederten Problemen, vor allem von hochgradig verschachtelten Problemlagen, beispielsweise von Problemen, die jeweils die Haushalte von Bund, Ländern und Sozialversicherungen in unterschiedlichem Maße be- und entlasten (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Scharpf 1978, 1994). So wirke die Koexistenz der vielen Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen mit ihren auseinanderstrebenden Budgetinteressen insgesamt eher als Bremse einer koordinierten Arbeitsmarktpolitik (Bruche/Reissert 1985). Gleiches gelte für viele andere Politikfelder – so die Politikverflechtungstheorie.

Allerdings sind Einschränkungen anzumelden: Die Problemlösungsfähigkeit des politikverflochtenen Föderalismus kann unter bestimmten Konstellationen erhöht wer-

den. Das zeigen neuere Überprüfungen der Theorie. Diesen Tests zufolge ist die Problemlösungskraft größer, wenn beispielsweise die großen Parteien an einem Strang ziehen, wenn „nationale Projekte“ der Lösung harren, wenn der Druck der öffentlichen Meinung übermächtig wird oder wenn Problemlösungskosten auf Dritte abgewälzt werden können.⁴ Gleichwohl ist die politische Innovationsfähigkeit in Deutschlands Föderalismus defizitär. Nicht nur die geringe relative Autonomie der beteiligten Gliedstaaten erschwert das Experimentieren und rasche Anpassungen an neue Herausforderungen, sondern auch die weitgehende Nivellierung durch den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern⁵ und zwischen den einzelnen Ländern. Obendrein setzen die geringe Autonomie und die Nivellierung Fehlanreize, zum Beispiel geringe finanzielle Anreize für eine aktive Industrieansiedlungspolitik oder gar Belohnung einer passiven Ansiedlungspolitik auf Kosten anderer Bundesländer.⁶

Wirtschaftswissenschaftliche und demokratietheoretische Überlegungen haben zudem eine weitere Schwäche des Föderalismus benannt. Das Streben nach unitarischem Bundesstaat und die Verfassungsgebote der Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse begrenzen insgesamt, so die These, die Spielräume für eigenverantwortliches wirtschafts- und finanzpolitisches Handeln der Länder. Die weitreichende Umverteilung von den wirtschaftsstärkeren zu den wirtschaftsschwächeren, bzw. von den finanzstärkeren zu den finanzschwächeren Gliedstaaten aber schöpfe das Potenzial der Wohlfahrtsmehrung nicht aus. So lautet eine Diagnose, die sich überwiegend auf neoklassische Wirtschaftstheorie beruft und zu bedenken gibt, dass relative Autonomie und mehr Konkurrenz nicht nur das Geschäft belebten, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt vermehrten. Allerdings liegen auch entgegengesetzte Befunde vor. Die neuere vergleichende Forschung hat beispielsweise die These unterbreitet, dass die Wirtschaft in föderalistischen Systemen stärker wachse als in Einheitsstaaten.⁷

⁴ So etwa im Fall des relativen Erfolgs der Problemlösung bei der Deutschen Einheit oder im Fall der Beweglichkeit, die das politische System der Bundesrepublik insgesamt, wenngleich meist nach langem Tauziehen und heftigem parteipolitischen Streit an den Tag gelegt hat, beispielsweise bei der Privatisierung von Bahn und Post, der Privatisierung der ostdeutschen Planwirtschaft, oder bei der Bereitschaft, die europäische Integration zu intensivieren, bis hin zur Mitwirkung am Auf- und Ausbau einer europäischen einheitlichen Währung (vgl. Wachendorfer-Schmidt 1999, 2000a, 2000b).

⁵ Durch den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich (Umverteilung durch Ergänzungsanteile, Zuweisungen oder Beiträge im horizontalen Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) sank die Differenz der Pro-Kopf-Finanzkraft zwischen dem im Jahre 2000 reichsten und dem ärmsten Bundesland (Hamburg versus Thüringen) von DM 6.032 vor Finanzausgleich auf DM 3.090 nach Finanzausgleich. Durch den Finanzausgleich gemäß Stand vor der Neuordnung im Jahre 2001 rückte Berlin nach der Pro-Kopf-Finanzkraft zu urteilen vom Rang 9 vor dem Ausgleich auf 3 nach dem Ausgleich. Bremen klettert vom Rang 6 auf 2. Die reichen und ausgleichspflichtigen Länder sinken in der Rangfolge, Hessen z.B. vom Rang 2 auf den Platz 4, Baden-Württemberg von 3 auf 5, Bayern von 4 auf 6 und Nordrhein-Westfalen von Rang 5 auf 7. Berechnungsbasis: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001: Tabelle 1. Die im Juni 2001 von Bund und Ländern vereinbarte Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ab 2005 entlastet die ausgleichspflichtigen Länder in nennenswertem Umfang, und zwar zwischen 200 bis 400 Mio. DM je Land und Jahr (Handelsblatt 24.6.2001).

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001: Ziffer 9.

⁷ So z. B. die These von Castles (2000).

Ferner entstand eine demokratiethoretisch bedenkliche Schieflage aus der Verlagerung von Länderkompetenzen auf den Bund einerseits und aus der Politikverflechtung andererseits. Zwar erhielten die Länder im Gegenzug gesicherte Mitwirkungsrechte im Bundesrat und in den vielfältigen Netzwerken der außerparlamentarischen Koordination von Regierungsvertretern des Bundes und der Länder. Doch der Gewinner dieses Wandels war die Exekutive, nicht die Legislative. Vor allem die Länderparlamente sind die Verlierer dieses Wandels – und mit ihnen das Stimmvolk der jeweiligen Bundesländer.

Erheblich bessere Noten erhält der Föderalismus hingegen bei der Bewältigung von Koordinationsproblemen zwischen den Gliedstaaten und zwischen dem Bund und den Bundesländern. Das Koordinationsproblem hat der deutsche Föderalismus insgesamt gut gelöst. Die hohe technische Qualität der Gesetzgebung von Bund und Ländern und die insgesamt technisch vielfach gelungene Kooperation und Koordination zwischen den Gliedstaaten zeigen dies. Und in der Bundesrepublik ist schwer vorstellbar, was etwa in Australien schier selbstverständlich ist, nämlich das Fehlen eines bundesweit einheitlichen Eisenbahnsystems mit einheitlicher Spurweite.

Zudem sind Erfolge bei der politischen Integration der verschiedenen Länder und Landsmannschaften vorzeigbar. Und selbst die Eingliederung Ostdeutschlands in die Bundesrepublik, eine wahrlich schwierige Aufgabe, ist durch den Föderalismus erleichtert worden.

In der Bilanz zeigen sich demnach uneinheitliche Muster. Zweifellos hat der deutsche Föderalismus Schwächen. Aber auch seine Stärken sind beachtlich. Die spektakulär erfolgreiche Machtaufteilung ist an vorderer Stelle zu erwähnen. Gleiches gilt für die Sicherung von Teilhabechancen für die Opposition und somit die Vermeidung von Nullsummenspielen zwischen Regierung und Opposition. Seine Stärken liegen zudem darin, dass der deutsche Föderalismus das Koordinationsproblem zwischen den Gliedstaaten und zwischen Bund und Bundesländern insgesamt effektiv gelöst und die verschiedenen Länder und Landsmannschaften gut integriert hat. Das ist alles andere als selbstverständlich.

In anderen Feldern ist die Leistungskraft des deutschen Föderalismus allerdings eindeutig schwächer, so hinsichtlich der relativ geringen Autonomieschonung. Auch bleiben die Experimentier- und Innovationsfreudigkeit hinter den Erwartungen zurück. Nicht wenige Beobachter versprechen sich zudem bessere Problemlösung von mehr Autonomie der Länder und von weniger Nivellierung. Voller Herzen stimmen dem die Vertreter der reicheren und leistungsfähigeren Bundesländer zu. Zudem gehen mit der Autonomie der Länder die Transparenz der Entscheidungsabläufe und politische Verantwortung gegenüber den Wählern verloren. Überdies schöpft der Föderalismus das Wohlfahrtspotenzial nicht in vollem Umfang aus, so eine bei den Fachleuten allerdings umstrittene These (vgl. Castles 2000).

Insgesamt halten sich Licht und Schatten die Waage. Je nach Wertung der verschiedenen Föderalismusziele schneidet der deutsche Bundesstaat für den einen im Leistungsprofil günstig ab, für den anderen hingegen ungünstig. Wem der Sinn hauptsächlich nach wirkungsvoller wechselseitiger Zügelung politischer Macht steht, der wird Deutschlands Föderalismus als eindrucksvolles Räderwerk bewundern können, das funktioniert und obendrein die Opposition einbindet. Ein solcher Beobachter wird die

Problemlösungsschwächen des deutschen „Regierungs-Föderalismus“ (Piper 2001: 24) wohl eher verschmerzen. Umgekehrt fällt die Bewertung für den aus, der Fragen der Problemlösung ins Zentrum rückt und Fragen der Machtaufteilung, Machtteilhabe und wechselseitigen Kontrolle zurückstellt. Ihm wird grausen ob des Mangels an sachgerechter Problemlösung jenseits von Machtzügelung und Oppositionseinbindung. Und Sorgenfalten bei Demokratiebefürwortern wird der Verlust hervorrufen, den die Länderparlamente und das Stimmvolk der Bundesländer im Föderalismus der Bundesrepublik erfahren haben – ein Vorgang, der durch die vertiefte Integration der Europäischen Union nicht gebremst, sondern beschleunigt wird.

3. Verstrickungen

Zur Bestandsaufnahme der Struktur des Reformbedarfs und der Reformfähigkeit des deutschen Bundesstaates gehört ein Weiteres: die Prüfung von Nebenfolgen und Zielkonflikten, die aus dem Streben nach den ureigenen Zielen des Föderalismus entstehen können. Von zwei der dabei möglichen Verstrickungen war schon zuvor die Rede: die übermäßige Nivellierung im Verteilungs- und Umverteilungsgeschehen zwischen den Ländern und zwischen dem Bund und den Ländern ist eine, die Problemlösungsdefizite die andere Verstrickung.

Hinzu kommen drei weitere dornige Probleme für jeden einzelnen Gliedstaat und für den Bund insgesamt. Die Stichworte sind hochgradige Intransparenz, geringe Eignung für mediengerechte Darstellung der Politik und eine haushaltspolitische Schiefelage zwischen Sozialpolitik und den Budgets von Bund und Ländern.

Die Intransparenz des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zählt zu dem Preis, der für einen politikverflochtenen Föderalismus wie dem der Bundesrepublik zu entrichten ist. Die Vielzahl der Beteiligten und die komplexen Konsensbildungsprozesse zwischen den Ländern und dem Bund sind für Außenstehende schwer oder gar nicht mehr durchschaubar. Und die Ergebnisse der hochgradig verflochtenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sind nicht eindeutig den Verantwortlichen zuzuordnen. Das Prinzip der Zurechenbarkeit wird damit ebenso verletzt wie dasjenige der Transparenz. Damit aber sinken demokratische Rechenschaftspflicht und Rechenschaftslegung unter eine bedenkliche Schwelle. Potenziert wird das Problem der Intransparenz und das der geringen Zurechenbarkeit durch die Europäische Union. Mit ihr kommt eine weitere Politikverflechtungsebene zur nationalstaatlichen Verflechtung hinzu, nämlich diejenige zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie zwischen Union und Nationalstaaten.

Das ist eine für alle Beteiligten potenziell gefährliche Entwicklung – für die Länderregierungen, die Bundesregierung und die Kommandostäbe in der Europäischen Union. Die Intransparenz ist ein Einfallstor für politische Frustration, Politikverdrossenheit und politisches Desinteresse, aber auch für gereizte Reaktionen der Öffentlichkeit auf einzelne Vorgänge und Ergebnisse des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Davon sind Bund, Länder und Europäische Union gleichermaßen betroffen und sind im ureigenen Interesse gut beraten, auf Verminderung von Intransparenz und von Nichtzurechenbarkeit hin zu wirken. Politisch wäre dies möglich, beispielsweise

durch bereichsspezifische Entflechtung von zuvor verflochtenen Entscheidungsprozessen – sowohl zwischen Bund und Ländern als auch zwischen Nationalstaaten und der Europäischen Union.

Die Intransparenz im politikverflochtenen Bundesstaat und im Geflecht zwischen Nationalstaaten und Europäischer Union bringt ein weiteres Problem mit sich. Je wichtiger die Massenmedien für die Willensbildung und Entscheidungsfindung werden, desto mehr unterliegt auch die Politik dem Zwang, sich mediengerecht darzustellen. Doch mit mediengerechter Darstellung tut sich ein politisches System nach Art der Bundesrepublik Deutschland schwer. Aufwändige Kooperation wie die zwischen Bund und Ländern oder zwischen den Ländern lässt sich nicht in einfachen medienwirksamen Formeln präsentieren und in den Acht-Uhr-Nachrichten in zehn Sekunden darstellen. Die durch die europäische Integration verstärkte Politikverflechtung vermindert sogar die medienwirksame Darstellung und schmälert somit den Wirkungsgrad der Politik in der Öffentlichkeit weiter. Der politisch-bürokratische Nutzen, der traditionell der Politikverflechtung zugeschrieben wird, z.B. die Chance, Verantwortung auf andere abschieben zu können oder Forderungen durch Hinweise auf andere Beteiligte abzuwehren (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 236ff.) verblasst vor den hohen medienpolitischen Kosten der weitreichenden Politikverflechtung.

Hinzu kommt eine haushaltspolitische Schieflage zwischen Sozialstaatlichkeit und Föderalismus. Deutschland ist, wie erwähnt, das Land mit einem besonders stark verflochtenen Föderalismus und zugleich ein Staat, in dem die Sozialpolitik weit ausgebaut ist. Insoweit ist das verfassungspolitische Ziel des „sozialen Bundesstaates“ des Grundgesetzartikels 20 erreicht worden. Allerdings ist das Problem dies: Das Sozialstaatsprinzip hat so viel Bedeutung hinzugewonnen, dass der verbleibende Spielraum für die staatliche Daseinsvorsorge jenseits der sozialen Sicherung schrumpft und – bei gleichbleibender gesamtwirtschaftlicher Abgabenquote – weiter schrumpfen wird.⁸ Der Sachverhalt liegt angesichts der verfügbaren Staatsausgabendaten auf der Hand – aber seltsamerweise spielte er bislang weder in der Sozialstaatsdiskussion noch in der Föderalismusdiskussion eine größere Rolle.⁹

Die Schieflage hat langfristig bedrohliche Folgen, insbesondere für die Länder, aber auch für den Bund. Dem hohen und voraussichtlich weiter zunehmendem Aufwand für die Sozialpolitik steht bei konstanter oder sinkender gesamtwirtschaftlicher Abgabenquote ein stagnierender oder schrumpfender Sozialprodukt- und Staatsausgabenan-

⁸ Dieser Vorgang ist in Deutschland besonders weit vorangeschritten: Der Anteil der Staatsausgaben außerhalb der Sozialpolitik am Wirtschaftsprodukt hier zu Lande zählt Ende des 20. Jahrhunderts zu den niedrigsten im OECD-Ländervergleich.

⁹ Ein zweites explosives Problem wird in dieser Debatte überhaupt nicht thematisiert. Gemeint ist das Problem der „Kostenkrankheit des öffentlichen Sektors“ oder „Baumol's disease“. Diese Kostenkrankheit entsteht insbesondere dann, wenn sich die Lohnpolitik im öffentlichen Bereich (der in der Regel produktivitätsschwächer als der Privatsektor ist) an den Lohnabschlüssen des (produktivitätsstärkeren) privaten Sektor orientiert. Das erfolgt verständlicherweise, weil ansonsten die Einkommenslage zwischen den Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes und denen des Privatsektors weit auseinander driften würde. Allerdings gibt es eine Kehrseite dieser verständlichen Anbindung des öffentlichen Sektors an den privatwirtschaftlichen: Es ist dies die dynamische Zunahme der öffentlichen Personalausgaben – bei näherungsweise konstant bleibendem oder gar abnehmendem Output des öffentlichen Sektors.

teil für alle anderen Politikfelder gegenüber. Das ruft naturgemäß haushaltspolitische Engpässe hervor, beispielsweise in der Verkehrspolitik, in der Bildungspolitik, der Forschung und Entwicklung, bei Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung und in der Verteidigungspolitik, um nur einige zu erwähnen. Die Durchlässigkeit, die Deutschlands Föderalismus im Unterschied zu den meisten anderen Bundesstaaten für den Auf- und Ausbau des Sozialstaates an den Tag gelegt hat, erweist sich somit auf längere Frist als ein für Bund und Länder großes Problem. Aufgrund der hohen Abgabenlast für die Sozialpolitik geraten Bund und Länder bei allen anderen ausgabenintensiven Politikfeldern mehr und mehr in Bedrängnis. Das vermindert die Beweglichkeit und die Anpassungsfähigkeit in den nicht-sozialstaatlichen Politikfeldern beträchtlich.

Eine Abhilfe ist nicht in Sicht. Eine Erhöhung der gesamtstaatlichen Abgabenlast als Ausweg stößt auf harte Akzeptanzgrenzen. Sie käme politisch ohnehin einem Selbstmordprogramm gleich. Gleiches gilt für einen substanziellen Rückschnitt der Sozialleistungen. Diesen Schnitt würde unter den Bedingungen des Dauerwahlkampfes und des Kampfes zwischen zwei großen Sozialstaatsparteien kaum eine Regierung durchstehen. Doch aufgrund dieser Blockierung reift ein sehr großer Reformbedarf heran, den Bund und Länder bislang fast vollständig ignorieren.

4. Von den Stärken und Schwächen anderer Bundesstaaten

Deutschlands Föderalismus hat beträchtliche Stärken. Er hat aber auch beträchtliche Schwächen. Nicht wenige davon sollte im ureigenen Interesse von Bund und Ländern durch Reformen gelindert oder möglichst beseitigt werden, weil anderenfalls der Schaden den Nutzen beträchtlich übersteigt. Das alles verweist auf einen erheblichen Reformbedarf des Föderalismus der Bundesrepublik. Doch sollten die Reformen die bewahrenswerten Eigenschaften des deutschen Föderalismus nicht beschädigen. Ferner sollte berücksichtigt werden, dass sowohl zentralisierte Einheitsstaaten wie auch real existierende Alternativföderalismen – beispielsweise in Kanada, den USA und der Schweiz – ihrerseits Stärken und Schwächen haben.¹⁰ Keines der alternativen Bundesstaatsmodelle ist dem Föderalismus nach deutschem Muster in allen wichtigen Fragen überlegen. Kanadas Föderalismus laboriert an Zerfallsneigungen und Ineffizienz, die durch Bekämpfung solcher Neigungen zustande kommen. Auch lehrt er, dass Autonomie der Länder keineswegs notwendig mehr Neuerungskraft und mehr Wohlfahrt bedeuten muss. Mehr Autonomie der Gliedstaaten kann auch zu mehr protektionistischer Abschirmung und im ungünstigsten Fall zu Erstarrung führen. Der US-amerikanische Föderalismus, den viele Befürworter des Wettbewerbsföderalismus als beispielgebend werten, krankt unter anderem an mangelhafter Bewältigung des Koordinationsproblems. Und ob er effizienter ist als andere Föderalismen, darf allein deshalb bezweifelt werden. Seine relative Stärke, nämlich die größere Autonomie der Beteiligten, passt

¹⁰ Vgl. z.B. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (2000), Hesse/Wright (2000), Wachendorfer-Schmidt (2000a), Braun (2000), Lane (2001) sowie den – unter steuerungs politischen Gesichtspunkten – für zentralisierte Einheitsstaaten ernüchternden Befund von Krauss (1996).

nur zu einem Sozialpolitikregime, das im Vergleich zum westeuropäischen Sozialstaat regionalisiert ist und seinen Bürgern einen nur löchrigen Sozialschutz bietet. Vergleichsweise erfolgreich schneidet demgegenüber der schweizerische Föderalismus ab. Er schonen die relative Autonomie der Kantone – und bringt zugleich gemeinschaftliche Vorhaben leidlich voran. Allerdings sind auch ihm Nachteile eigen. Zu ihnen zählt sein Beitrag zur „üblichen helvetischen Verzögerung“, zu einer – durch die direktdemokratischen Einrichtungen auf Bundes-, Kantons- und Kommunalebene verstärkten – Neigung, Probleme mit beträchtlicher Verzögerung wahrzunehmen und zu therapieren.

5. Lücken zwischen Reformbedarf und Reformfähigkeit

Reformpolitik ist überall ein schwieriges Unterfangen. Als besonders schwierig erweisen sich ehrgeizige Reformvorhaben. Für sie sind in jedem politischen System beträchtliche Kosten der Willensbildung zu veranschlagen. Diese Kosten sind mitunter überdurchschnittlich hoch, so in allen Konkordanzdemokratien, beispielsweise der Schweiz, oder in Mischformen aus Konkordanz- und Mehrheitsdemokratie, wie in der Bundesrepublik Deutschland. Überdurchschnittlich hoch sind die Willensbildungskosten des Weiteren in einem Föderalismus, der so exekutivlastig und politikverflochten ist wie der deutsche Bundesstaat. Überdurchschnittlich hohe Reformpolitikbarrieren sind ferner zu erwarten, wenn besonders viele Akteure oder Institutionen am Entscheidungsprozess mit Vetostimmenmacht mitwirken. Und genau dies ist, die vergleichende Politikwissenschaft lehrt es, in der Bundesrepublik Deutschland der Fall (vgl. z.B. Zohlnhöfer 2000; Schmidt 2000b: 351 ff.; König/Tröger 2001): Die Bundesrepublik ist auch im internationalen Vergleich der Staat der besonders vielen „Mitregenten“ oder „Vetospieler“ im Sinne von Individual- oder Kollektivakteuren, von deren Zustimmung eine größere politische Kursänderung abhängt. In Deutschland müssen besonders viele Kräfte mitwirken, um gesamtstaatlich verbindliche Regelungen zu Stande zu bringen. Bei verfassungsändernder Gesetzgebung ist dies die Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat. Und bei zustimmungspflichtigen Gesetzen gehört zumindest die Mehrheit des Bundestages und die des Bundesrates zu den Voraussetzungen – und Zustimmungspflichtigkeit herrscht bei rund der Hälfte aller Gesetzesvorhaben und bei der großen Mehrzahl der besonders wichtigen Gesetzgebungsprojekte (Schindler 1999, Bd. 2: 2396ff.). Weil in der politischen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat häufig gegenläufig waren, erwächst aus den Konsensbildungshürden der Zwang zur Formierung einer zweifachen großen Koalition, sofern größere Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht werden sollen (Bauer 1999). Wer in der Bundesrepublik Deutschland etwas bewegen will, muss demnach die Hürden des „Staates der großen Koalition“ überwinden (Schmidt 1996). Er benötigt hierzu eine große Koalition aus Bundestagsmehrheit und Mehrheit der Stimmen im Bundesrat und meist auch eine informelle oder formelle Koalition zwischen den Regierungsparteien und der mächtigsten Oppositionspartei im Parlament, sofern diese die Bundesratsmehrheit auf ihrer Seite weiß. Das Erfordernis, für große Gesetzgebungsvorhaben, wie für die Reform des Föderalismus, die Zustimmung zweier großer Koalitionen zu gewinnen, vermindert aber die Reaktionsfähigkeit. Auch senkt es die Elastizität

und die Planungs- und Problemlösungsfähigkeit der Politik ab – es sei denn, die Problemlösungsfähigkeit würde verbessert, insbesondere durch gemeinsam geteilte Diagnose und Bereitschaft aller Beteiligten, die Lasten gleichmäßig zu verteilen und kurzfristige Vorteile zugunsten langfristiger Lösungen hintanzustellen.

Doch solche Konstellationen sind selten. Die „Fenster“ für kühne Strukturreformen sind nur selten weit geöffnet. Meist führen die hohen Konsensbildungserfordernisse dazu, dass Strukturreformen nur unzureichend angepackt und etliche Reformvorhaben schon im Vorfeld oder spätestens im Zentrum des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses verwässert werden oder scheitern.

Daraus erwächst eine Lücke zwischen Reformbedarf und Reformpolitikfähigkeit. Doch diese Lücke kann vergrößert oder verkleinert werden. Dafür ist die Politik der Parteien von größter Bedeutung. Vergrößert wird diese Lücke, wenn die politischen Parteien in ihrem Streben nach Machtanteil und nach Werbung um Gefolgschaft und Bundesgenossen dazu neigen, die Parteienunterschiede zu dramatisieren, insbesondere durch Dichotomisieren, Moralisieren und Schuldzuweisungen an den Gegner. Verkleinert werden kann die Lücke zwischen Reformbedarf und Reformfähigkeit, wenn die politischen Parteien, insbesondere die großen Parteien, bei der Problemdiagnose und der Problemtherapie an einem Strang ziehen. Doch Letzteres ist die Ausnahme, nicht die Regel. Insoweit erzeugen die politisch-institutionellen und die parteipolitischen Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland meist eine beträchtliche Spannung zwischen dem Reformbedarf und der Problemlösungskraft.

6. *Variable Spielräume für Reformen*

Die politischen Institutionen der Bundesrepublik Deutschland sind für manche drängende Reform nur schwer durchlässig. Das wirft die Frage auf, welche der zuvor diagnostizierten Reformbedarfe am ehesten das Nadelöhr der politischen Institutionen im Lande passieren könnten. Beim Beantworten dieser Frage hilft die Vetospielertheorie weiter. Diese Theorie besagt, dass das Potenzial für große politische Kursänderungen (z. B. eine größere Reform des Föderalismus) – erstens – umso geringer ist, je größer die Zahl der Mitregenten oder Vetospieler ist, von deren Zustimmung die Reformgesetzgebung abhängt. Noch geringer ist der Spielraum, wenn – zweitens – die politisch-ideologischen Positionen der Streitparteien besonders weit auseinander liegen und wenn – drittens – jede Streitpartei intern relativ homogen ist.

Umgekehrt gilt: Die Reformchancen sind größer, wenn die Zahl der Vetospieler gering ist, wenn die ideologische Distanz zwischen den Streitparteien schmal ist oder überbrückt werden kann – beispielsweise durch die Diagnose, dass es sich um ein „nationales Projekt“ (vgl. Siegel 2002) handle oder durch die weitere Diagnose, dass eine gemeinsam abzuwehrende Gefahr von außen oder von innen vorliege. Größer sind die Reformchancen überdies, wenn die Streitparteien intern nicht homogen, sondern heterogen sind.¹¹

¹¹ Der Vollständigkeit halber ist hinzuzufügen, dass die Reformchancen nach neuester Lesart des Vetospielertheorems auch bei zwei weiteren Bedingungen größer als sonst sind: Bei einer seit

Wendet man die Vetospielertheorie auf die zuvor diagnostizierten Reformbedarfe im deutschen Föderalismus an, so liegen die schwierigsten Reformen in der Schieflage zwischen Sozialstaatsfinanzierung und Föderalismus. Um diese Schieflage zu beheben, müsste nicht nur eine große Koalition zwischen Bund und Ländern geformt werden, sondern faktisch auch eine zwischen den Sozialpartnern, dem Bund und den Ländern. Das allerdings ist eine Herkulesaufgabe. Dass sie einvernehmlich bewältigt wird, ist derzeit nicht in Sicht. Auch das Bündnis für Arbeit ist charakteristischerweise in dieser Hinsicht vollständig segmentiert. Es hat nur den Bund und die Sozialpartner an einen Tisch gebracht – während die Länder vor der Tür bleiben, ganz zu schweigen von der Zentralbank.

Nicht ganz so eng, aber doch beträchtlich vermindert, sind die Handlungsspielräume bei der Reform des Verteilungs- und Umverteilungsgrades der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Hier prallen vor allem die Interessen der wirtschafts- und finanzschwächeren Länder mit denen der wirtschafts- und finanzkräftigeren Gliedstaaten zusammen. Reformen sind in diesem Feld politisch grundsätzlich machbar, in der Regel aber nur dann, wenn schwächere Länder für Zugeständnisse zugunsten der reicheren Staaten Kompensationszahlungen materieller oder immaterieller Art erhalten. Voraussetzung hierfür ist die Bildung einer wohlbekannten Koalition: Bund und ärmere Länder vereint gegen die wohlhabenderen Gliedstaaten oder der Bund als Träger der Kompromisskosten, deren Übernahme von den Ländern verweigert wird, so im Falle der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs vom 23. Juni 2001 und des Solidarpaktes zwischen West- und Ostländern für die Jahre von 2005 bis 2019 ebenfalls vom 23. Juni 2001. Die Wahrscheinlichkeit einer solchen Koalition wächst in dem Maße, in dem die parteipolitische Zusammensetzung der ärmeren Staaten mit jener der Bundesregierung übereinstimmt und in dem Ausmaß in dem die reicheren Länder in parteipolitischer Hinsicht dem Lager der wichtigsten Oppositionspartei des Bundestages angehören.

Im Fall von Reformen, die mehr Autonomie der Länder mit sich bringen, sind die Spielräume voraussichtlich enger. Solche Reformen werden die Zustimmung des Bundes in der Regel nur erlangen können, wenn dieser für die finanziellen Folgen nicht aufkommen muss und an anderer Stelle entschädigt wird. Auch das legt die Hürden für die Kompromissbildung sehr hoch.

Beträchtlich größere Handlungsspielräume haben die Beteiligten im Bund und in den Ländern meist in Angelegenheiten, die ihre ureigenen Interessen in näherungsweise gleicher Weise negativ berühren. Die politisch für Bund und Länder gefährliche Intransparenz des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses beispielsweise gehört dazu.

Diesbezügliche Lösungen erfordern allerdings die Abkehr von bisher gepflegten Gewohnheiten. Sie verlangen zumindest ein gewisses Maß an Entflechtung statt weiterer Verflechtung. Sie erfordern mithin mehr Selbständigkeit für Bund und Länder. Zudem

länger amtierenden Regierung und bei großer politisch-ideologischer Distanz zwischen neuer und alter Regierung, im Klartext also nach einem Regierungswechsel, der weit weg von der alten Regie führt, so die Lehre von Tsebelis (1999). Damit gelangt die Vetospielertheorie – ohne es ausdrücklich zu erwähnen – zur Parteiendifferenztheorie, also zu der Lehre, wonach Parteien einen signifikanten Unterschied in der Staatstätigkeit machen (Schmidt 2001).

erfordern sie die Bereitschaft der meisten Wahlberechtigten, aber auch die Bereitschaft der Tarifparteien, ein höheres Maß an Entflechtung (und entsprechend größere Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse) zu tolerieren. Das allerdings wirft die Frage auf, ob Bund und Länder und die sie tragenden politischen Kräfte willens sind, die vorhandenen Reformmöglichkeiten tatsächlich zu nutzen.

7. Reformfähigkeit und Machbarkeit von Reformen

Die wichtigsten Vorschläge zur zukünftigen Gestaltung des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland lassen sich auf drei Hauptpositionen zurückführen:

1. die Befürwortung des Status quo,
2. das Eintreten für eine autonomieorientierte Strukturreform, insbesondere für den Übergang zu einem Wettbewerbs- oder zu einem Trennföderalismus und
3. die Favorisierung einer schrittweise erfolgenden Strukturflexibilisierung.

Die Befürworter des Status quo fahren unterschiedliche Argumente auf. Diese reichen von reiner Interessenpolitik bis zu wohlfahrtstheoretisch begründeten Positionen, beispielsweise der, dass der Status quo des Föderalismus in Deutschland besser als jede Alternative sei, sofern man in Rechnung stelle, dass die Alternativen zwar in der Theorie gut, aber in der Praxis wenig attraktiv seien. Zu den Befürwortern des Status quo gehören auch jene Stimmen, die im Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder zumindest der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine Maxime sehen.

Der autonomieorientierte Systemwechsel hin zu einem Wettbewerbsföderalismus ist die zweite Reformposition. Anhänger dieser Lehre empfehlen, den unitarischen Bundesstaat aufzubrechen und befürworten größere Autonomie der Gliedstaaten. Der Vorschlag beruht auf der Überzeugung, dass der bestehende Föderalismus längst vom Problemlöser zum Problemerzeuger geworden sei. Ferner gründet die Reformempfehlung auf der Auffassung, der bestehende Föderalismus schwäche die Innovationsfähigkeit und die Kraft der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Politik zur Wohlfahrtserzeugung. Überdies belohne er nicht die Leistungen von Fleißigen, sondern bestrafe diese durch übermäßige Nivellierung.

Die Anhänger der dritten Position – Strukturflexibilisierung – empfehlen hingegen Reformen innerhalb der vorgegebenen Strukturen oder schrittweise Strukturflexibilisierung. Sie stützen dies auf die folgende Diagnose: Deutschlands Föderalismus sei trotz aller Mängel vergleichsweise leistungsfähig. Er sei zudem in seiner Beweglichkeit, also auch in seiner Reformfähigkeit, durch die Rückwirkungen des Europarechts auf die EU-Mitgliedstaaten eingeengt. Zur Reform der Mängel genügten aber weitgehend systemimmanente Korrekturen. Diese seien obendrein wirksamer als systemverändernde Alternativen. Ferner enthielten sie weniger Fehlerwahrscheinlichkeit als diese Alternativen. Zudem seien die Umstellungskosten einer Strukturflexibilisierung viel geringer als im Fall eines weitreichenden Kurswechsels.

Wer grundsätzlich für einen leistungsfähigen Föderalismus eintritt, der auf dem Grat zwischen Autonomieschonung und bundesweiter Gemeinschaftsverträglichkeit voranzukommen vermag, wird die Reformvorschläge mindestens anhand der folgenden Prüffragen abwägen können:

1. Inwieweit kann das Reformprojekt die oben erörterten Probleme des Föderalismus der Bundesrepublik verringern oder begrenzen?
2. Sind die Reformvorschläge hinreichend komplex, um die Föderalismusziele sowie die Nebenfolgen und Zielkonflikte, die durch die Reform entstehen, zu berücksichtigen und Letztere zu vermeiden oder zumindest zu vermindern?
3. Gewährleisten die Reformen die Aufrechterhaltung des bisherigen Leistungsstandes des Föderalismus oder gefährden sie diese?
4. Ist die empfohlene Reform politisch überhaupt machbar und politisch durchsetzbar? Kann sie das Nadelöhr der politischen Institutionen im „Staat der großen Koalitionen“ und im Staat der vielen Vetospieler passieren?

Eine solche Prüfung der Reformvorschläge ergibt – zusammenfassend – die folgenden Befunde. Ein gewisser Charme des Vorschlags, den Status quo beizubehalten, liegt darin, dass er mögliche Folgekosten von Reforminitiativen und Reformmaßnahmen vermeidet. Auch hat er den weiteren Vorteil, dass er die Ungewissheit für alle politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure minimiert. Der Hauptnachteil aber liegt darin, dass die Status quo-Variante nicht zur Lösung des offenkundigen Reformbedarfs beiträgt. Zudem beharren ihre Befürworter auf einer Position, die im politischen Tagesgeschäft kaum haltbar ist. Unbeweglichkeit kommt nicht gut an und schmälert die politische Reputation seiner Befürworter in zukünftigen Runden der Willensbildung und Entscheidungsfindung zwischen den Ländern sowie zwischen Ländern und Bund.

Die zweite Position, also die Befürwortung des Systemwechsels im Sinne einer autonomieorientierten Strukturreform, stellt einen wichtigen und wirksamen Beitrag zur Lösung eines Teils der Reformbedarfe in Aussicht. Vor allem verspricht sie, die Wirtschafts- und Leistungskraft in ohnehin schon stärkeren Gliedstaaten zu fördern. Auch würde mehr Autonomie der Länder den Spielraum für experimentelle Politik erweitern und die Suche nach innovatorischen Lösungen unterstützen. Allerdings hat die Strategie des Systemwechsels größere Nachteile: Sie stärkt die stärkeren und schwächt die schwächeren Gliedstaaten. Damit reißt sie eine Kluft in den Lebensverhältnissen auf, die weder dem Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit noch dem der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse entspricht. Um diese Lücke zu füllen, müsste der Bund erneut einspringen. Er wäre womöglich ein materieller Verlierer dieser Reform des Föderalismus. Und deshalb würde allein schon der Bund ein besonders hartnäckiger Widersacher einer autonomieorientierten Strukturreform sein – ganz abgesehen vom Widerstreben anderer potenzieller Verlierer in der Gruppe der wirtschaftsschwächeren Länder.

Aber selbst wenn die autonomieorientierte Strukturreform mehr Wohlfahrt hervorbrächte, spräche zweierlei gegen sie. Autonomiebetonender Föderalismus heißt auf die Dauer Abkehr vom unitarischen Sozialstaat, Übergang zum regionalisierten Sozialstaat sowie Übergang zur regionalisierten Besoldung im Öffentlichen Dienst. Das aber bedeutet Abkehr von bundesweit einheitlicher Sozialpolitik und das Ende von bundeseinheitlichen Regelungen der Wirtschaft. Das aber ist aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen kaum machbar. Und dass solche Regionalisierung besonders zeitgemäß ist, wird man in einem sich vereinigenden Europa nicht ohne weiteres behaupten können.

Das führt zu einem zweiten Einwand gegen eine autonomieorientierte Strukturreform. Diese Reform ist unter den derzeitigen und den absehbaren politischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik politisch nicht durchsetzbar. Nicht in Sicht sind die Mehrheiten im Bundestag, im Bundesrat und in den einzelnen Parteien, die für autonomieorientierte Strukturreformen erforderlich wären. Gefordert wären nicht nur einfache Mehrheiten, sondern – weil Strukturreformen dieser Größenordnung Verfassungsänderungen voraussetzen – Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und im Bundesrat. Doch solche Zweidrittelmehrheiten sind für autonomieorientierte Strukturreformen nicht vorhanden – weder bei den Parteien noch bei den Ländern, bei denen gar die Zustimmung der Strukturreformverlierer, die wirtschafts- und finanzschwächeren Gliedstaaten, gewonnen werden müsste.

Die dritte Reformvariante – Strukturflexibilisierung – steht in günstigerem Licht da (vgl. Benz 1985). Strukturflexibilisierungen könnten einen Teil der Reformprobleme abarbeiten. Das gilt beispielsweise im Fall der stärkeren Zurückhaltung des Bundes bei der Gesetzgebung oder im Fall der zeitlichen Befristung von Bundesgesetzen oder anderer Maßnahmen zur schrittweisen Stärkung der Autonomie der Länder. So könnte beispielsweise die über einen längeren Zeitraum gestreckte Absenkung des Nivellierungsgrades im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern die relative Autonomie der Gliedstaaten stärken. Mehr Zurückhaltung des Bundes und zeitlich befristete Bundesgesetzgebung wirkten in die gleiche Richtung. Auch ist eine Klausel vorstellbar, wonach Landesgesetze Bundesgesetze ersetzen können, sofern sie grundsätzlich die Wahrung der Wirtschafts- und Rechtseinheit sicherstellen. Ein Schritt in diese Richtung – wenngleich mit Hürden – ist mit dem Grundgesetzartikel 72 Abs. III schon gemacht worden.¹² Überdies könnte man erwägen, durch Opferung eines Teils der Gemeinschaftsaufgaben oder aller Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a des Grundgesetzes mehr Autonomie und mehr Transparenz zu erreichen, beispielsweise die Rückverlagerung der regionalen Wirtschaftsförderung an die Länder, die ohnehin aufgrund der Einschaltung der EU die Intransparenz der politikverflochtenen Gemeinschaftsaufgaben potenziert hat.

Überdies hat die Variante der Strukturflexibilisierung zwei weitere Vorteile. Erstens gewährleistet sie die Aufrechterhaltung des bisherigen Leistungsstandes des Föderalismus einschließlich seiner integrationsfördernden Wirkung und seiner Machtaufteilungseffekte. Überdies sind Strukturflexibilisierungen politisch machbar und politisch grundsätzlich durchsetzbar – sofern Bund und Länder sowie Regierungsparteien und Oppositionsmehrheit überhaupt an kooperativer Problemlösung und an der Beseitigung besonders drängender Probleme im Bundesstaat interessiert sind und dafür den erforderlichen politischen Willen sowie das nötige politische Geschick aufbringen.

12 Der Artikel lautet: „Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.“ Die „Erforderlichkeit“ bezieht sich auf die Bestimmung, wonach der Bund in der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht hat, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Artikel 72 II GG).

8. Belastungsprobe der besonders schwierigen Art

Eine besondere schwierige Belastungsprobe für die Strukturflexibilisierung beginnt allerdings beim – zur Zeit noch latenten – Konflikt zwischen Deutschlands leistungsstarken, aber kostspieligen Sozialstaat und den finanziell zunehmend in Bedrängnis geratenden Politikfeldern außerhalb der Sozialpolitik wie Bildungspolitik, Forschung und Entwicklung, Verkehr oder Verteidigung. Bei konstanter gesamtwirtschaftlicher Abgabenquote wird der Konflikt zwischen den – allen Ermessen nach – weiter wachsenden Sozialfinanzen und den Ausgaben für Daseinsvorsorge jenseits der Sozialpolitik härter und der Spielraum für Letztere enger werden. Zur Eindämmung dieses Konfliktes fehlen den Strukturflexibilisierern derzeit die Bataillone. Bleibt alles Übrige gleich, steuern Deutschlands Staatlenker aus diesem Grunde mittel- und längerfristig in eine auf Dauer gestellte Finanzierungsklemme zu Lasten der Daseinsvorsorge für Bildung, Forschung, innere Sicherheit, Umweltschutz, Verkehr, Verteidigung und viele andere Sektoren jenseits der Sozialpolitik. Auf diese Herausforderung sind die wichtigsten politischen Akteure nicht vorbereitet – weder Regierung noch Opposition, weder Bund noch Länder, auch nicht die Gewerkschaften oder die Wohlfahrtsverbände, die Kirchen, die Bürgerinitiativen und der Hauptstrom der Massenmedien. Bleibt alles Übrige gleich, sind selbst bei relativ optimistischen Annahmen über die Reformierbarkeit des Bundesstaates erhebliche Lücken zwischen Reformbedarf und Reformfähigkeit zu erwarten – unter ihnen mittelfristig bedrohliche Engpässe der Finanzierung öffentlicher Ausgaben jenseits der Sozialpolitik.

Mit Blick auf die drei Dimensionen des Politischen – Form, Prozess und Steuerung –, kann deshalb gefolgert werden, dass Deutschlands Föderalismus selbst im Fall relativ erfolgreicher Strukturflexibilisierung an einem kapitalen Steuerungsproblem laboriert. Der Vollständigkeit halber ist dieser Steuerungsdefekt mit der verbleibenden Problemlösungskraft des deutschen Föderalismus abzuwägen. Diese ist beachtlich. Der internationale Vergleich unterstreicht dies. Und ablesbar ist die Problemlösungskraft auch daran, dass wichtige institutionelle und politisch-prozessuale föderalismuspezifische Ziele erreicht wurden, so vor allem Machtaufteilung und Integration sowie als Nebeneffekt die politische Einbindung der Opposition. Aber was geschähe, wenn die Finanzmittel außerhalb der Sozialpolitik nicht mehr ausreichen sollten, um ein leidliches Niveau öffentlicher Daseinsvorsorge sicherzustellen? Es gehört nicht viel Phantasie zur Vermutung, dass in diesem Fall der Föderalismus größte Schwierigkeiten bekäme, zur Machtaufteilung, zur gesellschaftlichen Integration und zur Einbindung der Opposition so wirkungsvoll wie zuvor beizutragen.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun*, 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen.
Alber, Jens/Schölkopf, Martin, 1999: Seniorenpolitik. Die soziale Lage älterer Menschen in Deutschland und Europa, Amsterdam.
Bauer, Thomas, 1999: Der Vermittlungsausschuß – Politik zwischen Konkurrenz und Konsens, Promotionsschrift Universität Bremen.
Benz, Arthur, 1985: Theorie des dynamischen Föderalismus, Opladen.

- Benz, Arthur, 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Struktur­dynamik im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 39, 558–589.
- Benz, Arthur, 1999: From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years, in: Publius. The Journal of Federalism 29(4), 55–78.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard, 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a.M./New York.
- Braun, Dietmar (Hrsg.), 2000: Public Policy and Federalism, Aldershot.
- Bruche, Gerd/Reisert, Bernd, 1985: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a.M.
- Castles, Francis G., 2000: Federalism, Fiscal Decentralization and Economic Performance, in: Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hrsg.), Federalism and Political Performance, London, 177–195.
- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe. Stand: 1. Dezember 2000. Hrsg. v. Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin.
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John, 1961 (Erstausgabe 1787–1788): The Federalist Papers, hrsg. v. Clinton Rossiter, New York.
- Hesse, Konrad, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur, 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Hesse, Joachim Jens/Wright, Vincent (Hrsg.), 2000: Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems, Oxford.
- Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland, 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen.
- König, Thomas/Vera Tröger, 2001: Haushaltspolitik und Vetospieler, Mansukript, Konstanz.
- Krauss, Gerhard, 1996: Forschung im unitarischen Staat. Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich, Frankfurt a.M.
- Lane, Jan-Erik (Hrsg.), 2001: The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesigns (West European Politics Jg. 24, No. 2), London.
- Lauffer, Heinz/Münch, Ursula, 1998: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard, ³2000a: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen/Wiesbaden.
- Lehmbruch, Gerhard, 2000b: Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? Pfadabhängigkeit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, 71–94.
- Lehmbruch, Gerhard, 2000c: German Federalism and the Challenge of Unification, in: Hesse, Joachim Jens/Wright, Vincent (Hrsg.) 2000: Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems, Oxford, 169–203.
- Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London.
- Petersen, Thomas/Faber, Malte, 2000: Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik im deutschen Föderalismus. Der Ministerialbeamte als Homo Politicus, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 10(1), 5–42.
- Piper, Nikolaus, 2001: Das schwierige Erbe von Herrenchiemsee, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 142, 23./24. Juni 2001, 24.
- Renzsch, Wolfgang, 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzung um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Wiedervereinigung, Bonn.
- Renzsch, Wolfgang, 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, 116–138.

- Renzsch, Wolfgang, 2000: Föderale Finanzverfassungen: Ein Vergleich Australiens, Deutschlands, Kanadas, der Schweiz und der USA aus institutioneller Perspektive, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, 42–54.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001: Neuregelung des Länderfinanzausgleichs in Deutschland. Konzeptionelle Überlegungen und finanzielle Auswirkungen, Wiesbaden, 20. Juni 2001.
- Scharpf, Fritz W., 1978: Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefaßter Leitfaden, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, 21–31.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M./New York.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.
- Schindler, Peter, 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Gesamtausgabe in 3 Bänden, Baden-Baden.
- Schmidt, Manfred G., 1992: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 1996: Germany – The Grand Coalition State, in: Colomer, Josep M. (Hrsg.), Political Institutions in Europe, London, 62–98.
- Schmidt, Manfred G., 2000a: Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner Republik, Opladen (Leviathan Sonderheft 19), Wiesbaden, 491–513.
- Schmidt, Manfred G., 2000b: Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 2001 (i.E.): The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Vetoplayers on Public Policy, in: Keman, Hans (Hrsg.), Comparative Democratic Politics: A Guide to Present Theory and Research, London.
- Schulze, Rainer Olaf, 1992: Föderalismus, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Die westlichen Länder (Lexikon der Politik, hg. von Dieter Nohlen, Bd. 3), München, 95–110.
- Siegel, Nico, 2002 (i.E.): Jenseits der Expansion? Konsolidierung und Rückbau der Sozialpolitik: Theorien und Befunde aus vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M.
- Steffani, Winfried, 1997 (1983): Die Republik der Landesfürsten, in: ders., Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen, 46–88.
- Steffani, Winfried, 1999: Der parlamentarische Bundesstaat als Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30, 980–998.
- Stern, Jutta, 2000: Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluß- und Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse, Frankfurt a.M.
- Sturm, Roland, 2001: Föderalismus in Deutschland, Berlin: Landeszentrale für politische Bildung.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multi-Cameralism and Multi-Partyism, in: British Journal of Political Science 25, 289–325.
- Tsebelis, George, 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: American Political Science Review 93, 591–608.
- Tsebelis, George, 2000: Veto Players and Institutional Analysis, in: Governance 13, 441–474.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, 1999: Der Preis des Föderalismus in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 40, 3–38.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hrsg.), 2000a: Federalism and Political Performance, London.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, 2000b: Leistungsprofil und Zukunftschancen des Föderalismus, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), Die Zukunft der Demokratie (WZB-Jahrbuch 2000), Berlin, 439–470.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, 2000c: Regional Policy in Germany. The European Union as the „Great Healer“, in: Braun, Dietmar (Hrsg.), Public Policy and Federalism, Aldershot, 108–141.
- Wagschal, Uwe, 1999: Blockieren Vetospieler Steuerreformen?, in: Politische Vierteljahresschrift 40, 628–640.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2001: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982–1998, Opladen.