

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ursula Münch

Entwicklung und Perspektiven des deutschen
Föderalismus

Wolfgang Luthardt

Abschied vom deutschen Konsensmodell?
Zur Reform des Föderalismus

Thomas König

Regieren im deutschen Föderalismus

Sabine Kropp/Roland Sturm

Politische Willensbildung im Föderalismus

B 13/99

26. März 1999

Ursula Münch, Dr. phil., Priv.-Doz., geb. 1961; Lehrstuhlvertreterin am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, 2. Aufl., Opladen 1993; Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen 1997; (zus. mit Heinz Laufer) Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998 bzw. Bonn 1997; (zus. mit Emil Hübner) Das politische System Großbritanniens. Eine Einführung, München 1998.

Wolfgang Luthardt, Dr. phil., geb. 1948; Priv.-Doz. am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Europäischer Integrationsprozeß, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungsföderalismus als Zukunftsmodell?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, (1996) 3; Legitimation durch Partizipation. Chancen und Grenzen direkter Demokratie, in: Irene Gerlach/Paul Kevenhörster/Peter Nitschke (Hrsg.), Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch, Opladen 1999 (i. E.).

Thomas König, Dr. phil., geb. 1961; Karl W.-Deutsch-Professor des Wissenschaftszentrums Berlin; Heisenberg-Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft; Vertreter des Lehrstuhls für Politikwissenschaft der Universität des Saarlandes.

Veröffentlichungen u. a.: Europa auf dem Weg zum Mehrparteiensystem, Opladen 1997; verschiedene Beiträge in Fachzeitschriften.

Sabine Kropp, Dr. phil., geb. 1964; wissenschaftliche Assistentin am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Systemreform und lokale Politik in Rußland. Zur Dezentralisierung politischer Entscheidungsprozesse, Opladen 1995; (zus. mit Roland Sturm) Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen 1998.

Roland Sturm, Dr. phil. habil., geb. 1953; von 1991 bis 1996 Professor für Politikwissenschaft, Universität Tübingen; seit 1996 o. Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Stephen Wilks) Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 1996; (zus. mit Sabine Kropp) Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus

Die Zukunftsperspektiven jeder bundesstaatlichen Ordnung werden geprägt von der verfassungsrechtlichen Struktur und der Verfassungspraxis. Diese Feststellung gilt für den deutschen Bundesstaat in ganz besonderem Maße. Im Unterschied zu föderativen Systemen, in denen die Verflechtung der bundesstaatlichen Ebenen allein auf politische Entscheidungen zurückzuführen ist und damit, den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, prinzipiell auch revidiert werden kann¹, ist die Ausgestaltung des deutschen Föderalismus als „unitarischer Bundesstaat“ durch die in der Verfassungsordnung festgeschriebenen Vetopositionen in einer Weise vorgegeben, die grundlegende Veränderungen und Neuorientierungen erschwert.

I. Historische Wurzeln des deutschen Bundesstaates

Die meisten Beobachter der Entwicklung des bundesdeutschen Föderalismus konstatieren einen Verlust an föderativer Substanz. Der Ministerpräsident von Hessen brachte diese Sichtweise an prominentem Ort zum Ausdruck, als er in seiner Antrittsrede als Präsident des Bundesrates feststellte, in den vergangenen 50 Jahren hätten sich „erhebliche Systemverschiebungen“ vollzogen, die „von dem ursprünglichen Modell des Grundgesetzes nur wenig übriggelassen“ hätten². Eine solche Betrachtungsweise, die sich ausschließlich auf die Kompetenzverlagerungen konzentriert, die in der Vergangenheit unbestreitbar zu Lasten der Länder stattgefunden haben, übersieht folgende zwei Aspekte: Zum einen wies bereits dieses „ursprüngliche Modell“ von 1949 eine nicht zu übersehende Schlagseite zugunsten eines dominanten Bundes auf. Zum anderen kennzeichneten die Grundausrüstungen dieser Macht-

verteilung, die in der weiteren Entwicklung der Bundesrepublik eine Unitarisierung erleichterten, auch schon die föderative Ordnung unter der Reichsverfassung von 1871. Auch wenn diese historischen Ausprägungen bei der Beratung des Grundgesetzes keine Rolle spielten, wäre es demzufolge nicht zutreffend, die derzeitige Erscheinungsweise unseres föderativen Systems als „unitarischer Bundesstaat“ zum singulären Ergebnis moderner Entwicklungen zu erklären. Schon die Verfassung von 1871 konstituierte Elemente der Verflechtung zwischen der Ebene der Einzelstaaten und dem Zentralstaat. Wiewohl die Zahl der staatlichen Aufgaben zu dieser Zeit vergleichsweise klein war, listete der Katalog mit ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Reichs doch deutlich mehr Befugnisse auf, als dies in anderen zeitgenössischen Bundesstaaten der Fall war³. Zudem machte das Reich im Laufe der Zeit auch von seinem Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung „fast überreichen Gebrauch“⁴. Neben der Aufgabenverteilung war es vor allem die preußische Hegemonie im Bundesstaat, die die Tendenz zur Unitarisierung begünstigte. Und schon in dieser Epoche bundesstaatlicher Entwicklung kam der „charakteristische Grundzug des deutschen Föderalismus“ zum Vorschein⁵, daß der Vorrang des Zentralstaats (Reich bzw. Land) in der Gesetzgebung mit der Zuständigkeit der Länder für den Gesetzesvollzug korrespondierte.

Die so etablierte Form der Aufgabenwahrnehmung zwischen Reich und Einzelstaaten wäre mit einer strikten Trennung der beiden bundesstaatlichen Ebenen nicht zu vereinbaren gewesen. Vielmehr machte sie Prozeduren und Institutionen erforderlich, durch welche sich die machtbewußten Bürokratien der Einzelstaaten mit dem Reich abstimmen konnten und die zugleich geeignet

3 Vgl. Michael Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin u. a. 1977, S. 214.

4 Heinrich Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie, Tübingen 1907, S. 53.

5 Gerhard Lehmbuch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998², S. 60.

1 Vgl. Roland Sturm, Föderalismus in Deutschland und in den USA – Tendenzen der Angleichung?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 28 (1997), S. 335–345, hier S. 344.

2 Hans Eichel in der 731. Sitzung des Bundesrates am 6. 11. 1998, Stenographischer Bericht, S. 475.

waren, die starke Heterogenität dieses bundesstaatlichen Gebildes auszugleichen. Auch die damalige Finanzwirtschaft entsprach in der politischen Praxis nicht konsequent dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Modell eines Trennsystems⁶. Sie war von einer zunehmenden wechselseitigen Ressourcenabhängigkeit und einer damit verbundenen Entscheidungsverflechtung zwischen Reich und Einzelstaaten geprägt.

Die Weimarer Reichsverfassung sowie die Reichsfinanzreform Erzbergers schränkten die Kompetenzen der Länder in Gesetzgebung und Finanzpolitik gravierend ein, und der Bundesrat von 1871 wurde durch die Verfassung von 1919 zum zwar machtbeschränkten, aber keineswegs unbedeutenden Reichsrat umgewandelt. Aber dennoch: Das Grundmuster des Bundesstaates Bismarckscher Prägung blieb auch nach dem Ersten Weltkrieg erhalten. Es bot den Landesregierungen die Grundlage, in der Koordination untereinander sowie mit der Reichsregierung, Einfluß auf die Politik des Reiches zu nehmen. Der wesentliche Unterschied zu Bismarcks dynastisch-bürokratischer Bundesstaats-Konstruktion bestand darin, daß schon seit der Parlamentarisierung der Regierung zu Ende des Ersten Weltkrieges die parteipolitischen Gegensätze zwischen Reichsregierung und Landesregierungen und damit insgesamt der Parteienwettbewerb im Bundesstaat an Bedeutung gewannen⁷.

II. Ausprägungen und Wirkungen des unitarischen Bundesstaates

Als Konrad Hesse den deutschen Bundesstaat in seiner Studie von 1962 mit dem Etikett „unitarisch“ versah⁸ und dabei ausführlich jene Charakteristika untersuchte, die in ihrer Gesamtheit als Ausprägungen des deutschen Verbundföderalismus gelten⁹, griff er eine Formulierung auf, mit

6 Vgl. Peter-Christian Witt, Finanzen und Politik im Bundesstaat – Deutschland 1871–1933, in: Jochen Huhn/ders. (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Traditionen und gegenwärtige Probleme, Baden-Baden 1992, S. 75–99.

7 Vgl. dazu grundlegend G. Lehbruch (Anm. 5), S. 65 ff.

8 Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Heidelberg 1962, bzw. in: ders., Ausgewählte Schriften, Heidelberg 1984, S. 116–147.

9 Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Art. Föderalismus, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Die westlichen Länder. Lexikon der Politik, Band 3, hrsg. von Dieter Nohlen, München 1992, S. 95–110, hier S. 104 f.

der bereits der Staatsrechtslehrer Erich Kaufmann 1917¹⁰ die Kompetenzverteilung nach der Reichsverfassung von 1871 gekennzeichnet hatte. Auch durch diesen Rückbezug wird deutlich, daß die Neigung zur Unitarisierung nicht allein eine neue Tendenz des Bundesstaates seit 1949 ist. Neu ist jedoch das Ausmaß und auch die Schnelligkeit, mit der sich dieser Prozeß der Unitarisierung in der föderativen Ordnung der Bundesrepublik fortsetzt, sowie die Tatsache, daß einige Elemente des unitarischen Bundesstaates in der Praxis zwar von Anfang an üblich, im Verfassungstext aber erst seit den sechziger Jahren festgeschrieben wurden.

„Unitarisierung“ meint das Bemühen der politisch Verantwortlichen, eine möglichst gleichmäßige Problemlösung durch die Vereinheitlichung materieller Regelungen zu erreichen, und läßt sich damit von „Zentralisierung“ absetzen, deren Ergebnis in der Verfügungsmacht der übergeordneten gegenüber der nachgeordneten Ebene zum Ausdruck kommt¹¹. Dabei gehört es zu den Besonderheiten des deutschen Föderalismus, daß er „eine ausgeprägte Unitarisierung als Surrogat für Zentralisierung entwickelt“ hat¹².

I. Aufgabenverteilung

Mit seinem Hinweis auf die „zunehmende Konzentration staatlicher Aufgaben beim Bund“¹³ thematisierte Hesse einen Grundtatbestand des Verbundföderalismus: Die Zuständigkeiten von Bund und Ländern sind nicht nach Staatsaufgaben aufgeteilt wie im US-amerikanischen Bundesstaat, sondern die Verteilung erfolgt weitgehend nach Kompetenzarten. Während die Bundesebene (also Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat) vorrangig für die Gesetzgebung verantwortlich ist, liegt der Vollzug dieser Gesetze weitgehend bei den Ländern. Die Entscheidung, diese prinzipiell bereits aus der Reichsverfassung bekannte Aufgabenverteilung zu übernehmen, wurde bei den Verfassungsberatungen 1948/49 getroffen. In deren Verlauf setzte sich die Auffassung der Mehrheit der politischen Akteure durch, daß die aktuelle soziale Not und die durch den Wiederaufbau Deutschlands gegebenen Notwendigkeiten es

10 Vgl. Erich Kaufmann, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, Berlin 1917; vgl. den entsprechenden Hinweis von G. Lehbruch (Anm. 5), S. 63.

11 Vgl. Heinz Laufer/Ursula Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997, S. 16 (bzw. Opladen 1998, S. 17).

12 G. Lehbruch (Anm. 5), S. 59.

13 K. Hesse (Anm. 8), S. 128.

erforderlich machten, Kompetenzen beim künftigen Zentralstaat zu konzentrieren¹⁴. Vor diesem Hintergrund erschien die Forderung, dem „Bund entsprechend der Struktur des modernen Lebens in der Gesetzgebung sehr weitgehende Zuständigkeiten zu geben“¹⁵, den meisten deutschen Politikern opportun¹⁶. So hatte bereits die vom Herrenchiemseer Verfassungskonvent (10.–23. August 1948) vorgeschlagene Regelung zur konkurrierenden Gesetzgebung¹⁷ nach dessen eigener Einschätzung zur Folge, daß in diesem Bereich „nicht eine substantielle Gewährleistung zu Gunsten des Landes“ bestand¹⁸. Gerade auch den Sozialdemokraten galt eine starke Zentralgewalt als Voraussetzung für ihr während der Verfassungsberatungen im Parlamentarischen Rat (1. September 1948 – 8. Mai 1949) verfochtenes Ziel¹⁹, in der ganzen Bundesrepublik „vergleichbare Lebensverhältnisse“ herzustellen²⁰. Der Mehrzahl der Mitglieder des Parlamentarischen Rates erschien der Freiraum für eine eigengestalterische Betätigung der Länder, wie ihn der alliierte Auftrag im Frankfurter Dokument Nr. 1 vom 1. Juli 1948 forderte, durch die getroffenen Vorkehrungen gesichert. Namentlich handelte es sich dabei um die Kompetenzen der Länder im Rahmen der Vorranggesetzgebung und bei der Ausführung der Bundesge-

setze sowie ihre Beteiligung an der Bundesgesetzgebung. Die Militärgouverneure teilten diese Sicht nicht. Sie ließen in zwei Memoranden anklingen, daß sie ihren Auftrag, eine „demokratische föderalistische Regierung“ zu schaffen²¹, im bisherigen Entwurf nicht ausreichend gewährleistet sahen. Erst der Widerstand einer Mehrheit des Parlamentarischen Rates²² veranlaßte die Alliierten schließlich doch, ihre Anforderungen hinsichtlich der Beschränkung der Befugnisse der Bundesregierung zu reduzieren. Nach der dann vereinbarten Endfassung von Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG (wie sie bis zur Verfassungsreform 1994 galt) konnte der Bund sein Gesetzgebungsrecht beanspruchen und ausüben, soweit ein Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung bestand, weil die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordert“. Doch die positiven Auswirkungen der durch die Einmischung der Alliierten nun etwas föderalistischeren Bedürfnisklausel blieben gering. Besonders die Formel von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die ursprünglich noch als Begrenzung gedacht war, geriet „umgekehrt zum eigentlichen Träger der Vereinheitlichung“²³. Da die Frage, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung vorliege, in den Folgejahren als nicht justitiable Ermessensentscheidung des Bundesgesetzgebers interpretiert wurde, erhielt diese Klausel von Art. 72 Abs. 2 GG keine rechtliche Wirkung²⁴. Ein weiterer Grund für die Wirkungslosigkeit der Bedürfnisklausel ist darin zu sehen, daß sie durch eine andere Grundgesetzbestimmung unterlaufen wurde: Art. 125 GG regelt das Fortgelten alten Rechts bei konkurrierender Gesetzgebung und ließ unter bestimmten Voraussetzungen die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung automatisch zu Bundesrecht

14 Zum damaligen Widerstreit zwischen föderalistischen und unitarischen Positionen vgl. Jochen Huhn, Die Aktualität der Geschichte. Die westdeutsche Föderalismusdiskussion 1945–1949, in: ders./P.-C. Witt (Anm. 6), S. 31–53.

15 Walter Strauss (CDU), 3. Sitzung des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung am 23. 9. 1949, zitiert nach: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Band 3: Ausschluß für Zuständigkeitsabgrenzung, bearbeitet von Wolfram Werner, Boppard 1986, Dokument Nr. 3, S. 43.

16 Eine konsequent föderalistische Auffassung vertraten lediglich die Deutsche Partei (DP) und die CSU; vgl. Volker Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1971, S. 104–122; zur Haltung der CSU im Zuge der gesamten Verfassunggebung vgl. Karl-Ulrich Gölberg, Hans Ehard, Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954, Düsseldorf 1992.

17 Zunächst als Vorranggesetzgebung bezeichnet; vgl. Art. 34 HChE, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, Boppard 1981, Dokument Nr. 14, S. 584.

18 Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, Bericht des Unterausschusses II, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Band 2, ebd., Dokument Nr. 9, S. 247.

19 Vgl. Karlheinz Nieß, Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland, Paderborn u. a. 1998, S. 273 f.

20 Carlo Schmid nach SPD-Parteitagprotokoll 1948, zitiert nach: Michael G. M. Antoni, Sozialdemokratie und Grundgesetz. Band 2: Der Beitrag der SPD bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat, Berlin 1992, S. 66.

21 Memorandum der Militärgouverneure vom 22. 11. 1948, abgedruckt als Dokument Nr. 18 in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Band 8: Beziehungen des Parlamentarischen Rates zu den Militärregierungen, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, Boppard 1995, S. 37 f. Das andere föderalismusrelevante Memorandum der Alliierten datiert vom 2. 3. 1949; vgl. Dokument Nr. 46, ebd., S. 131 ff.

22 Vgl. Michael F. Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 1998, S. 111 f. und S. 148 ff.

23 Ulrich Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat, in: Die öffentliche Verwaltung, 15 (1962) 17/18, S. 641–648, hier: S. 641.

24 Vgl. Roman Herzog, Wandel des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Detlef Merten/Rudolf Morsey (Hrsg.), 30 Jahre Grundgesetz, Berlin 1979, S. 41–54, hier: S. 42.

werden, ohne dies von der Bedürfnisprüfung des Art. 72 GG abhängig zu machen²⁵.

Die darauf beruhende Dominanz des Bundes in der Gesetzgebung erfährt – und dies gilt als Kennzeichen des deutschen Verbundföderalismus – durch die Präsenz der Länder beim Vollzug der meisten Bundesgesetze ein Gegengewicht. Es kann jedoch als weiteres Indiz einer fortschreitenden Unitarisierung des deutschen Bundesstaates gewertet werden, daß die Länder sich nicht einmal ihrer Eigenständigkeit bei den Vollzugsaufgaben völlig sicher sein können. Durch den Ausbau der Bundesverwaltung und den Einfluß des Bundes auf die Landesverwaltung, der sich bei näherer Betrachtung aber wohl doch eher als „Verabredung“ mit den Landesbürokratien darstellt²⁶, konstatierte Hesse 1962 ein Vordringen des Bundes im Bereich der vollziehenden Gewalt, „das die Tendenz der Unitarisierung mit besonderer Schärfe hervortreten läßt“²⁷.

2. Der Bundesrat

Bei den Beratungen der Verfassungsgeber über Kompetenzen und Organisation der Zweiten Kammer setzte sich nach langwierigen Auseinandersetzungen und in Konkurrenz zu einem Senatsmodell eine Lösung durch, die in ihren Grundformen die Linienziehung zum historischen Bundesrat erlaubt²⁸. Das reine Bundesratsmodell entsprechend der Verfassung von 1871 war zwar bei den Verfassungsberatungen 1949 nicht mehrheitsfähig. Dennoch änderte auch die als Kompromiß vereinbarte „abgeschwächte Bundesratslösung“²⁹ prinzipiell nichts daran, daß mit der Wiederbesinnung auf den Bundesrat das wohl wichtigste konstitutive Element des sogenannten Verbundföderalismus³⁰ in die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes aufgenommen wurde. Im Unterschied zu anderen föderativen Systemen wurde damit auch im neuen deutschen Bundesstaat das Prinzip der Mitentscheidung der Exekutiven der Gliedstaaten bar der Gesetzgebungs- und

Verordnungstätigkeit des Zentralstaates verfassungsrechtlich institutionalisiert³¹. Die Absicht des Parlamentarischen Rates, die bürokratische Prägung des alten Bundes- bzw. Reichsrates nicht wiederherzustellen, sondern durch die Vorschrift in Art. 51 Abs. 1 GG, daß sich Bundesratsmitglieder ausschließlich durch andere Mitglieder ihrer Landesregierung vertreten lassen können, zu gewährleisten, daß Landespolitiker das Gebaren des Bundesrates bestimmen, wurde in der föderativen Praxis aber kaum wirksam. Da im politisch besetzten Plenum des Bundesrates lediglich die Entscheidungen ratifiziert werden, die in seinen Ausschüssen sowie deren Um- und Vorfeld in langwierigen Prozessen zwischen den Landesministerialbürokratien ausgehandelt werden müssen, ist auch der Bundesrat des Grundgesetzes von bürokratischen und weniger von politischen Denk- und Handlungsmustern geprägt. Als großen Vorzug dieser Lösung kann man werten, daß hierdurch eine wesentlich effizientere Kontrolle der Bundesregierung und damit der Bundesbürokratie gewährleistet wird, als dies durch die rein parlamentarische Kontrolle einer Regierung und ihrer Verwaltung jemals erreicht werden könnte³². Getrübt wird diese positive Einschätzung aber durch die Erfahrung, daß die Kooperation in Form der „vertikalen Fachbruderschaften“ in der Praxis des Bundesrates größere Bedeutung hat als die gegenseitige Kontrolle der Ministerialverwaltungen³³.

3. Kooperation

Die Grundzüge der Aufgabenverteilung sowie die Wirkmechanismen des Bundesrates waren durch die Entscheidung der Verfassungsgeber im Grundgesetz von vornherein explizit angelegt. Etwas anders verhält es sich mit dem dritten Merkmal des Verbundsystems – der Koordinierung von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander. Zum einen kann diese Zusammenarbeit als Folge der grundgesetzlichen Aufgabenverteilung

25 Vgl. Ursula Münch, Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen 1997, S. 90 f.

26 Vgl. den entsprechenden einschränkenden Hinweis von G. Lehmruch (Anm. 5), S. 95.

27 K. Hesse (Anm. 8), S. 130.

28 Vgl. die ausführliche Analyse von K. Nielauf (Anm. 19), S. 212–235.

29 Zu deren Inhalten vgl. H. Laufer/U. Münch (Anm. 11), S. 67.

30 Vgl. Winfried Steffani, Die Republik der Landesfürsten, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, Düsseldorf 1983, S. 181–213, hier S. 189–194.

31 Vgl. den Hinweis Steffanis, wonach sich das Verbundsystem auch in der bundesdeutschen Besonderheit zeigt, daß die Mitglieder der Zweiten Kammer (also des Bundesrates) zu allen Plenar- und Ausschusssitzungen der Ersten Kammer Zutritt haben und dort jederzeit gehört werden müssen; vgl. W. Steffani, ebd., S. 192.

32 Vgl. Bundespräsident Roman Herzog in seiner Rede zum 50. Jahrestag der Konstituierung des Landtags Nordrhein-Westfalen und zum Föderalismus in Deutschland am 2. 10. 1996 in Düsseldorf.

33 So der Präsident des Bundesrates Eichel (Anm. 2), S. 477; vgl. auch den Erfahrungsbericht des Chefs der Hessischen Staatskanzlei, Hans Joachim Suchan, Warum der Bundesrat so mächtig geworden ist, in: Frankfurter Rundschau vom 27. 7. 1998.

interpretiert werden. Da die Länder die meisten Gesetze des Bundes vollziehen und die Landesregierungen mit der Mehrheit ihrer Stimmen über den Bundesrat inhaltlich Einfluß auf die Politik des Zentralstaats nehmen können, der bei derzeit 60 Prozent aller Gesetzesvorlagen (den zustimmungspflichtigen Gesetzen) bis zur Möglichkeit reicht, den Gesetzesbeschluß des Bundestages bereits durch die Verweigerung der Zustimmung scheitern zu lassen³⁴, ist der Koordinierungsbedarf zwangsläufig groß. Diese Praxis des Zusammenwirkens hatten die Regierungs- und Verwaltungsstellen von Zentralstaat und Gliedstaaten bereits unter der Reichsverfassung von 1871, bedingt z. B. durch die Funktionsweise des Bundesrates, eingeübt. Dagegen hat sich der „kooperative Föderalismus“ im engeren Sinn, verstanden als die Kooperation von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung ursprünglich getrennter Kompetenzen³⁵, erst seit den sechziger Jahren entwickelt. Maßgeblich zum Erscheinungsbild des unitarischen Bundesstaates trägt zum anderen die Tatsache bei, daß die durch die Kompetenzverteilung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen notwendige Form der Bund-Länder-Kooperation ergänzt wird durch eine Selbstkoordinierung der Länder. Selbst in den Aufgabengebieten, für die sie ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen besitzen, neigen die Länder dazu, den Handlungsspielraum des jeweiligen Landes durch enge Absprachen in Form von Exekutivvereinbarungen oder Mustergesetzesentwürfen einzuschränken. Bei der Suche nach den Ursachen für den in diesen Absprachen zum Ausdruck kommenden politischen Willen, das Leitbild der Einheitlichkeit bzw. der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur umfassenden Handlungsmaxime zu machen³⁶, genügt der Verweis auf die vermeintliche Unausweichlichkeit der unitarischen Entwicklung moderner Industrie- und Sozialstaaten ebensowenig wie der Hinweis, daß die Länder durch die willkürlichen Grenzziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg und die Flüchtlingsbewegungen ihre Individuali-

tät weitgehend verloren hatten³⁷. Unabhängig davon war Unitarisierung in Deutschland schon viel früher zu einer „starken kulturellen Norm“ geworden³⁸, weil die der Reichsgründung von 1871 vorangegangene „Kleinstaaterei“ von maßgeblichen politischen Kräften des 19. Jahrhunderts als Ursache der verspäteten Nationalstaatsbildung identifiziert worden war und deshalb auch in der Folgezeit als Ausprägung wahrgenommen wurde, die es zu überwinden galt.

4. Wirkungsweise des unitarischen Bundesstaates

Alle drei genannten Elemente des deutschen Verbundföderalismus tragen dazu bei, daß sich der deutsche Bundesstaat nicht als „Gestaltungsföderalismus“, sondern als „Beteiligungsföderalismus“ darstellt. Während den Landesparlamenten relativ wenig eigene Gestaltungsmöglichkeiten zukommen³⁹, sind die Mitgestaltungs-, aber auch die Verhinderungsmöglichkeiten der Landesregierungen auf der Bundes- und Europaebene umfassend. Die Wirkungsweise dieses unitarischen Bundesstaates unterscheidet sich damit nicht nur von der eines dezentralisierten Einheitsstaates, sondern kontrastiert auch auffallend zu dem zum „idealen Bundesstaat“ stilisierten US-amerikanischen Föderalismus. Im unitarischen Bundesstaat sind die Wirkungen der vertikalen Gewaltenteilung, die sich in einem Trennsystem aus der Aufgabenverteilung zwischen zentralstaatlicher Ebene einerseits und gliedstaatlicher Ebene andererseits ergeben sollten, weitgehend aufgehoben, da kein Gleichgewicht von Bund und Ländern besteht. Weitet man aber die Betrachtungsweise aus und bezieht die Koordinierungsinstanzen der Länder vor dem Hintergrund der Tatsache ein, daß ein gemeinsames Vorgehen der Mehrheit der Länder Bundesregierung und Bundestagsmehrheit unter Umständen erheblich in ihren Handlungsmöglichkeiten einschränkt, stellt sich die Situation anders dar. Dann wird offensichtlich, daß die Länder über den Bundesrat, als einer Teilgröße der den „Bundesgesetzgeber“ manifestierenden Verfassungsorgane, ein relevantes Element horizontaler Gewaltenehemmung darstellen. In diesem Zusammenhang wirkt sich der zu den Begleiterscheinungen der Unitarisierung gehörende Bedeutungszu-

34 Auch bei „einfachen“ Gesetzen kann ein Gesetz u. U. – abhängig von den Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag – am Einspruch des Bundesrates scheitern; vgl. Art. 77 Abs. 4 GG.

35 Andere Autoren halten den Ausdruck „konzertierter Föderalismus“ für angemessener; vgl. Adrian Ottnad/Edith Linnartz, *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurt a. M. – New York 1997, S. 126 ff.

36 Verfassungsrechtliche Bindungswirkung besitzt diese Formulierung im Grundgesetz hingegen nicht; vgl. U. Münch (Anm. 25), S. 149 ff.

37 Vgl. Rainer-Olaf Schultze, *Entwicklungen des Föderalismus in Deutschland, Kanada, Australien: Wider den Fatalismus unbefragter Unitarisierungsannahmen*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15 (1984), S. 291–304.

38 G. Lehbruch (Anm. 5), S. 110.

39 Zu Stellung und Zuständigkeiten der deutschen Landesparlamente vgl. Franz Greß/Roland Huth, *Die Landesparlamente. Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern*, Heidelberg 1998.

wachs für den Bundesrat aus, der im Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze zum Ausdruck kommt, bei denen der Bundesrat die Funktion einer Zweiten Kammer besitzt. In der ersten Legislaturperiode war für ca. 40 Prozent aller Bundesgesetze die Zustimmung des Bundesrates zwingend erforderlich. Ausgehend von diesem ohnehin sehr hohen Niveau in den Anfangsjahren der Bundesrepublik stieg dieser Anteil mittlerweile auf mehr als 60 Prozent⁴⁰. Bei Rechtsverordnungen, an deren Zustandekommen der Bundestag überhaupt keinen Anteil hat, reichen die Kompetenzen des föderativen Organs sogar noch weiter. Diese Besonderheit kann ebenfalls als Indiz dafür gewertet werden, daß der „reale Faktor, der sich im Bundesrat zur Geltung bringt, weniger das spezifisch föderalistische Element der Länder als Individualitäten als das Element der Landesministerialbürokratien ist“⁴¹.

III. Die Entwicklung des deutschen Bundesstaates seit 1949

Ausgehend von einem verfassungsrechtlichen Grundstock, der schon in den Anfangsjahren stärker das Zusammenwirken als die Trennung der Ebenen begünstigte, verschoben sich die Gewichte in der föderativen Ordnung bereits zwischen 1949 und der zweiten Hälfte der sechziger Jahre immer weiter zum Zentralstaat hin. Mittels seiner Finanzwirtschaft und des sogenannten Dotationssystems mischte sich der Bund zunehmend in Landeskompetenzen ein, z. B. indem er Vorhaben finanzierte, die außerhalb seiner Zuständigkeit lagen⁴². Möglich war dies dem Bund aber nur deshalb, weil einige Länder auf diese Beihilfen und Zuschüsse zu Landesinvestitionen angewiesen waren und sich die Landespolitiker politisch wenig sensibel hinsichtlich der damit verbundenen Gefährdung der föderativen Balance zeigten. Dieses haushaltspolitische Fehlverhalten des Bundes wie der Länder legte die Grundlage für die Probleme, die schließlich nur noch durch die Finanzreform der Großen Koalition (1966–1969) lösbar erschienen. Nun

geriet die bundesstaatliche Ordnung unter den Druck von Seiten derer, die das Ende der Adenauer-Ära mit weitreichenden Umgestaltungen der inneren Strukturen der Bundesrepublik besiegeln wollten⁴³. Besonders nachhaltig wirkte sich die Entscheidung aus, im Zuge der Großen Finanzreform von 1969 finanzpolitische Zuständigkeiten zu klären und das undurchschaubar gewordene System an Mischfinanzierungen ohne verfassungsmäßige Legitimierung zu bereinigen⁴⁴. Während der Bund die Finanzreform als Chance pries, die begrenzten öffentlichen Mittel effektiver und sinnvoller einzusetzen, standen die Länder dem Projekt zwiespältig gegenüber. Einerseits versprachen auch sie sich von der Großen Finanzreform eine Möglichkeit, auf die unterschiedliche finanzielle Entwicklung der Länder zu reagieren und die schon längst praktizierten Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern verfassungsrechtlich zu verankern. Andererseits war die Skepsis gegenüber dem Kernstück der Finanzreform, den sogenannten Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, b GG), sehr groß. Nach Art. 91 a Abs. 1 GG wirkt der Bund unter bestimmten Voraussetzungen bei der Erfüllung von solchen Aufgaben mit, die grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen. Seither können Landesaufgaben wie der Hochschulbau, die Förderung der regionalen Wirtschafts- und Agrarstruktur (Art. 91 a GG) sowie die Bildungsplanung und Forschungsförderung (Art. 91 b GG) wegen ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung und finanziellen Größenordnung nur noch gemeinsam mit dem Bund angegangen werden. Vor allem die leistungsstärkeren Länder kritisieren⁴⁵, daß die Landesparlamente als Folge dieser Verfassungsänderung Gestaltungsmöglichkeiten in Bereichen verloren haben, für welche die Länder bis dahin zumindest in verfassungsrechtlicher Hinsicht allein zuständig gewesen waren⁴⁶.

In den siebziger Jahren wurde der bereits während der Großen Koalition verfassungsrechtlich verfe-

40 Vgl. die Übersichten in: Bundesrat (Hrsg.), Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1998/99, Baden-Baden 1999, S. 288.

41 K. Hesse (Anm. 8), S. 140.

42 Vgl. Wolfgang Rensch, Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn 1991, S. 89, S. 170 und S. 175.

43 Vgl. Thomas Ellwein, Krisen und Reformen. Die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren, München 1993².

44 Zur Situation vor der Finanzreform 1969 vgl. Hans Boldt, Föderalismus im Widerstreit der Interessen. Die Bundesrepublik vor und nach der Finanzreform von 1969, in: J. Huhn/P.-C. Witt (Anm. 6), S. 145–164; zu Inhalten und Akteuren der Finanzreform vgl. Heiderose Kilper/Roland Lhotta, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996, S. 135 f. und S. 183 f.

45 Vgl. das entsprechende Plädoyer des Fraktionschefs der CSU im Bayerischen Landtag; vgl. auch Gemeinschaftsaufgaben ganz abschaffen, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. 2. 1998.

46 Vgl. H. Laufer/U. Münch (Anm. 11), S. 196 ff. (bzw. Opladen 1998, S. 261 ff.).

stigte kooperative Föderalismus noch weiter intensiviert. Die damalige sozialliberale Regierungsmehrheit war der Überzeugung, den wachsenden wirtschafts-, konjunktur- und strukturpolitischen Problemen nur dann begegnen zu können, wenn Bund und Länder ihr Handeln stärker als bis dahin üblich aufeinander abstimmten. Diese Zielsetzung verband sie mit Ankündigungen, die ihr in Anbetracht des ihnen zugrundeliegenden Föderalismuskonzepts viel Kritik einbrachten. In der politischen Praxis zeigte sich jedoch schon bald, daß diese Reform- und Modellprogramme des Bundes an der Realität sowohl der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat als auch an der prekären Lage der öffentlichen Haushalte seit 1973 scheiterten.

Seit Mitte der siebziger Jahre waren für die Zeit der sozialliberalen Koalition keine relevanten Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern mehr zu verzeichnen. Andererseits verliefen aber auch die beiden herausragenden Initiativen der siebziger Jahre, mit denen die Bundesstaatsreform der Großen Koalition fortgeführt werden sollte – die Vorschläge der Ernst-Kommission zur Neugliederung des Bundesgebietes und die Enquete-Kommission Verfassungsreform –, im Sande. Schließlich veranlaßte die Lage der öffentlichen Haushalte den Bund zu einem Rückzug aus der Finanzierung z. B. von Gemeinschaftsaufgaben und Förderprogrammen. Für die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder hatte dies aber keine positiven Wirkungen: Da der Bund nur auf die Mitfinanzierung, nicht aber auf die politische Einflußnahme verzichtete und im übrigen die Landeshaushalte von der Finanzkrise nicht weniger betroffen waren, konnten die Länder kein Terrain gewinnen⁴⁷. Der bereits 1981 unternommene Versuch der Regierungschefs von Bund und Ländern, die Möglichkeiten zu prüfen, wie die Mischfinanzierungen nach Art. 104 a Abs. 4 GG im gegenseitigen Einvernehmen abgebaut werden könnten, führte erst nach dem Regierungswechsel von 1982 zu konkreten Ergebnissen, als die Mitfinanzierung des Studentenwohnraumbaus, des Städtebaus und des Krankenhausbaus eingestellt wurde⁴⁸.

47 Zum Scheitern des von der damaligen Bundesregierung geplanten „föderativen Kurswechsels“ vgl. Hartmut Klatt, Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat. Kooperation und Koordination auf der politischen Leitungsebene, in: *Verwaltungsarchiv*, 78 (1987), S. 186–206, hier S. 202.

48 Vgl. Thomas F. W. Schodder, Föderative Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung ihrer gegenwärtigen Wirkungen und Probleme, Frankfurt a. M. u. a. 1989, S. 113.

IV. Reformperspektiven

Die Kritik am kooperativen Föderalismus entzündet sich daran, daß häufig die Verantwortlichkeit der Ebenen im Bundesstaat nicht nachvollziehbar ist und die Selbständigkeit der Länder ebenso eingeschränkt wird wie die Handlungsfähigkeit des Bundes. Im übrigen verhindert das im Rahmen dieser Kooperation der staatlichen Ebenen entstandene System der Politikverflechtung, also das Geflecht von formellen und informellen Mitsprachebefugnissen, nicht, daß Kompromisse häufig zu Lasten derer gehen, die vom föderativen Machtkartell ausgeschlossen bleiben, wie etwa die Kommunen oder andere Selbstverwaltungskörperschaften⁴⁹. Das heißt, der Nutzen von Kooperation und Verflechtung scheint deren Kosten nicht zu übersteigen.

1. Die Diskussion um eine „Reföderalisierung“

Die Kritik an dieser Entwicklung mündete bereits in den achtziger Jahren in erste Bemühungen um eine „Reföderalisierung“, also eine Entflechtung der Ebenen. Vollends zum Problem wurde die im Verbundföderalismus angelegte Tendenz zur Konfliktvermeidung und politischen Immobilität⁵⁰, nachdem mit dem Beitritt der ostdeutschen Länder die Leistungsklüfte zwischen den einzelnen Ländern immer tiefer wurden. Da sich im Verbundföderalismus der Gestaltungsspielraum der Gesamtheit der Länder nach der Leistungsfähigkeit ihrer schwächsten Glieder bemißt, beeinträchtigt die finanzielle Abhängigkeit oder Handlungsschwäche des einzelnen Landes immer auch das Gesamtsystem. Dieser Zusammenhang erklärt die Notwendigkeit, zwischen den Ländern eine weitgehend gleiche Mittelausstattung herzustellen. Erreicht werden soll dies durch den Länderfinanzausgleich, der unter der Leitlinie der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zu einer weitgehenden Angleichung der Pro-Kopf-Finanzkraft von Geber- und Nehmerländern führt⁵¹. Doch

49 Durch diese Strategie der Kostenverschiebung kann der Verbundföderalismus seine Reaktionsgeschwindigkeit und Problemlösungsfähigkeit erhöhen; vgl. Ute Wachendorfer-Schmidt, Der Preis des Föderalismus in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 40 (1999), i. E.

50 Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Art. Föderalismus, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, München u. a. 1996⁴, S. 155–164, hier: S. 161.

51 Vgl. Ulrich Häde, *Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Tübingen 1996; Stefan Koriath, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen 1997.

trotz der aus der Sicht der Geberländer als leistungshemmend empfundenen Wirkung des Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen sind die Disparitäten zwischen den Ländern immer noch zu groß, um mit den Wirkungsmechanismen des Verbundmodells problemlos vereinbar zu sein.

Die hier anknüpfende Diskussion um Notwendigkeit und Chance einer Reform des deutschen Bundesstaates intensivierte sich unter den Bedingungen abweichender Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Das Scheitern der Steuerreform 1997/98 war zwar nicht allein auf die abweichenden Mehrheitsverhältnisse zurückzuführen, sondern vor allem auch darauf, daß im Unterschied zu den siebziger Jahren die Kompromißfähigkeit der Bonner Regierungskoalition durch die Rücksichtnahme auf Klientelinteressen sehr eingeschränkt war, dennoch wurde sie zum Dreh- und Angelpunkt für den Vorwurf an den Verbundföderalismus, „Reformblockaden“ zu produzieren. Dagegen konnten unter denselben Handlungsbedingungen andere, nicht weniger wichtige Projekte (bei aller inhaltlichen Kritik an ihrer Ausgestaltung im einzelnen) trotz divergierender Mehrheiten zum legislativen Erfolg geführt werden, wie etwa die Bahn- und Postreform, die Jahressteuergesetze 1996 und 1997 oder die Reform des Sozialhilferechts. Dies zeigt, daß die Verdrängung des generell vorhandenen beiderseitigen Interesses an einer Konfliktlösung zwischen Bundestag und Bundesrat durch Blockaden und Immobilismus meist mit Motiven zu tun hat, die außerhalb der föderalen Machtlogik liegen. Falluntersuchungen lassen den Schluß zu, daß solche Steuerungsmängel insbesondere dann auftreten, wenn die Umstände es den politischen Parteien nicht erlauben, ihre prinzipiell mögliche Funktion als Scharniere zwischen Bund und Ländern einzusetzen und zur Überwindung föderativ bedingter Interessenunterschiede beizutragen. Das ist z. B. dann der Fall, wenn ein Vorhaben sich inhaltlich und durch die zeitliche Nähe zu Wahlen zur parteipolitischen Profilierung eignet und die jeweilige Bundesregierung versucht ist, koalitionsinterne Konflikte zu Lasten der Länder zu lösen⁵². Eine solche Strategie birgt zwar das Risiko des Scheiterns von vornherein in sich, dennoch verbindet sich mit ihr der Vorteil, die Ursachen für inhaltliche Abstriche

52 Vgl. Wolfgang Renzsch, Parteien im Bundesstaat. Sand oder Öl im Getriebe?, in: Ursula Männle (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden 1998, S. 93–100.

oder das Nichtzustandekommen eines Gesetzes nicht den eigenen parteipolitischen Reihen, sondern der jeweiligen Opposition anlasten zu können.

Das Ausmaß an Unzufriedenheit mit den komplexen institutionellen Verflechtungen, die politische Akteure unter bestimmten Umständen in eine „Rationalitätsfalle“ locken⁵³, läßt sich daran ermesen, daß die Forderungen nach einer Reform des deutschen Bundesstaates auch nach der Bundestagswahl 1998 nicht verstummten. Obwohl als deren Ergebnis die parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zunächst wieder übereinstimmen, scheint sich die Auffassung durchzusetzen, daß die Folgenlosigkeit der vorangegangenen öffentlichen Kritik in einer Weise die behauptete strukturelle Reformunfähigkeit des Föderalismus belegen könnte, an der gerade Befürwortern dieses gewaltenteilenden Ordnungsprinzips keinesfalls gelegen sein kann. Vor diesem Hintergrund ist auch die neuerliche Initiative der Länder zu sehen, eine gemeinsame Kommission des Bundesrates und des Bundestages einzurichten, die einen Vorschlag zur Änderung der bundesstaatlichen Ordnung ausarbeiten soll, „der die Eigenstaatlichkeit der Länder stärkt, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zusammenführt⁵⁴ und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern in einer die verschiedenen Interessen soweit wie möglich berücksichtigenden . . . und gleichermaßen vertretbaren Weise neu ordnet“⁵⁵.

Diese neuerliche Bekräftigung des Ziels, die überkommenen Strukturen deutscher Bundesstaatlichkeit zu überwinden, ändert aber nichts an dem Grundproblem jeder Diskussion um eine Reform des deutschen Bundesstaates. Analysiert man nämlich die für eine wirksame Reform des deutschen Bundesstaates tatsächlich erforderlichen Schritte und macht man sich bewußt, daß die verschiedenen großen Einzelschritte innerhalb des bestehenden Verbundmodells mit all seinen Veto-

53 Dazu verschiedene Aufsätze in der Sammlung von Fritz W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M. – New York 1994, allgemein zur „Politikverflechtungsfalle“, S. 11–44 und S. 60.

54 Zu diesem Problem vgl. die im Rahmen des Juristentages erstellten Gutachten und Beiträge; vgl. Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages, Karlsruhe 1996. Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, 2 Bände, München 1996.

55 H. Eichel (Anm. 2), S. 476; vgl. auch den unabhängig davon gefaßten Beschluß des Bayerischen Landtags, eine Enquete-Kommission zur „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ einzusetzen; vgl. BayLT Drs. 14/65 und BayLT PIPr 14/5 vom 26. 11. 1998, S. 144 ff.

möglichkeiten stattfinden müßten, wird Pessimismus über ihre Realisierbarkeit zur Verpflichtung redlicher Analyse und Argumentation. Erstens schränkt die Tendenz zum „Verflechtungszirkel“⁵⁶ die Reichweite von Reformvorhaben von vornherein stark ein. Zweitens ist in Anbetracht der historischen Entwicklung nicht zu übersehen, daß Kooperation und Verflechtung nicht ungewolltes politisches Schicksal sind, sondern es sich dabei um einen von der Mehrheit der Bevölkerung und der politischen Akteure gewünschten Politikstil handelt. Ziel kann daher realistischerweise nicht eine Totalreform in Anlehnung an idealisierte Bundesstaatsmodelle sein, sondern man muß sich mit einer gewissen Entflechtung der staatlichen Ebenen zufriedengeben⁵⁷.

2. Europäische Föderalismus-Perspektiven

Selbst graduelle institutionelle Reformen könnten die dem unitarischen Bundesstaat immanenten Verflechtungstrends abschwächen und auf diese Weise die Handlungsfähigkeit des deutschen Bundesstaates auch im Hinblick auf seine Europäisierung sichern. Die Herausforderung durch die Europäische Integration besteht in der Notwendigkeit, durch Verfahren und Institutionen den Verlust der deutschen Länder an eigenen Gestaltungsmöglichkeiten in einer Weise zu kompensieren, wie man dies bereits in der Vergangenheit in bezug auf den deutschen Zentralstaat einüben konnte⁵⁸, ohne durch diese zusätzliche Verflechtung das grundlegende Prinzip der Interessenvermittlung zwischen Regierten und Regierenden sowie die Prinzipien der politischen Gleichheit, der Öffentlichkeit, der Verantwortlichkeit sowie der Effektivität – insgesamt also die demokratische Legitimation staatlichen Handelns – zu gefährden⁵⁹. Möglich erscheint dies

durch eine „komplexe Kombination von Konsens- und Mehrheitsdemokratie, von parlamentarischen und kooperativen Entscheidungsstrukturen, von Verhandlungen und Parteienwettbewerb und von indirekten und direkten Formen der Demokratie, die lose gekoppelt sind“⁶⁰. Einer solchen Entwicklungsperspektive für den parlamentarischen Bundesstaat Deutschland als Teil der Europäischen Union kommt die Tatsache entgegen, daß auf supranationaler Ebene konkurrenzdemokratische Entscheidungsprozesse wohl noch stärker als bisher durch Verhandlungsstrategien verdrängt werden⁶¹. Diese Entwicklung auf europäischer Ebene könnte durch unterschiedliche Prozesse in den einzelnen Mitgliedstaaten begünstigt werden: In einem Teil der Mitgliedstaaten, wie z. B. Großbritannien, Italien, Spanien oder Frankreich, wurden Regionalisierungsprozesse eingeleitet, die mittel- bis langfristig nicht nur die nationale Form von Gewaltenteilung grundlegend modifizieren⁶², sondern auch die Bereitschaft dieser Staaten erhöhen werden, föderalstaatliche Denk- und Handlungsmuster wie auch Aufgabenteilungsmuster gemäß dem Subsidiaritätsprinzip im europäischen Kontext zu akzeptieren. Gingen diese Regionalisierungs- bzw. sogar Föderalisierungstendenzen mit einer gelingenden Entflechtung und damit Vereinfachung gerade im föderal organisierten Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland einher, diene ein solcher Konvergenzprozeß⁶³ gerade auch den Interessen der deutschen Länder im Hinblick auf Europa.

Michael Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 201–222, hier S. 202.

60 Ders., S. 219.

61 Besonders augenfällig wird diese Entwicklung aus der Sicht eines ursprünglich konkurrenzdemokratisch angelegten politischen Systems wie Großbritannien; vgl. Vernon Bogdanor, *Britain and the European Community*, in: Jeffrey Jowell/Oliver Dawn (Hrsg.), *The changing constitution*, Oxford 1994, S. 3–31.

62 Vgl. Patrick Le Galès/Christian Lequesne (Hrsg.), *Regions in Europe*, London–New York 1998; zum Diskussionsstand des Jahres 1989 vgl. C. Lloyd Brown-John (Hrsg.), *Federal-type solutions and European integration*, Lanham u. a. 1995.

63 Vgl. Joachim Jens Hesse, *Die bundesstaatliche Ordnung zwischen Vereinigung und Europäisierung – Thesen*, in: U. Männle (Anm. 52), S. 41–47.

56 G. Lehmbruch (Anm. 5), S. 179.

57 Vgl. den Nachweis Lehmbruchs, daß eine ergänzende „Flexibilisierung des Parteienwettbewerbs“ die größten Erfolgsaussichten hätte; ders. (Anm. 5), S. 191 ff.

58 Vgl. Franz H. U. Borkenhagen (Hrsg.), *Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam*, Opladen 1998; Wolfgang Luthardt, *Europäischer Integrationsprozeß, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungsföderalismus als Zukunftsmodell*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 7 (1996), S. 293–316.

59 Vgl. Arthur Benz, *Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat*, in:

Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus

I. Konsensmodell und Föderalismus: Ursache für Blockade und Reformstau?

Im Jahre 1997 wurde das Wort „*Reformstau*“ von der „Gesellschaft für deutsche Sprache“ in Wiesbaden zum Wort des Jahres gewählt¹. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß zentrale, für notwendig erachtete große Reformprojekte bisher nicht oder aber nur höchst begrenzt angeschoben worden sind. Verantwortlich gemacht werden hierfür sowohl die relevanten organisierten Akteure, ein parteipolitisch geprägter akteurs- und ein länderspezifischer Egoismus und Partikularismus als auch zentrale politische Institutionen, ihre Ausgestaltungen und Arbeitsweisen. Die Folge ist die vielbeklagte *Blockierung* notwendiger Reformprojekte. Es gibt zu viele einflußreiche Akteure, die mit Vetomacht versehen sind; diese erscheinen als gewichtige Voraussetzungen für die kritisierte Blockierung und den daraus resultierenden Reformstau.

In diesem Zusammenhang werden insbesondere das *deutsche Konsensmodell*² und der *Föderalismus*³ als ursächliche Erscheinungsformen für den vehement kritisierten ‚Reformstau‘, die ‚Entschei-

dungsblockaden‘ sowie eine Verschlechterung der institutionellen Rahmenbedingungen und der Wettbewerbsfähigkeit des ‚Standortes Deutschland‘ benannt. Die Basis wird in einer – dogmatisierten – Philosophie des ‚kleinsten gemeinsamen Nenners‘ als Grundlage der Bearbeitung relevanter politischer Themen gesehen. Das Konsensmodell wird durch Rahmenbedingungen eingefafßt, die nur noch als sklerotische Formen existieren: Eine Folge dieser institutionellen Sklerosen sind wettbewerbshemmende Bremswirkungen und gravierende Probleme der Anpassung an neue Problemlagen⁴. Die für den politischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Wettbewerb zwingend notwendige Dynamik wird zugunsten einer inkrementalistischen Politik und eines ‚muddling through‘ zur politischen und gesellschaftlichen Normal-Philosophie stilisiert. Josef Joffe bemerkte dazu: „Die Deutschen sind mit diesem Konsens-System vierzig Jahre lang sehr gut gefahren. Hier erblühte sowohl der öffentliche als auch der private Reichtum. Freilich schlummert gerade im Langzeit-Erfolg der Wurm. Aus dem feinen Konsens-System hat sich eine Veto-Diktatur geschält. Jeder kann jeden blockieren, so er nur gut organisiert ist, aber niemand seine eigenen Ziele durchsetzen. Wenn Wandel absolut unumgänglich ist, dann nur mit Entschädigungsvorbehalt.“⁵ Anders formuliert kommt es heute darauf an, von der „*German disease*“ wieder zur „*German dynamics*“ zu gelangen⁶.

Was sind die Hintergründe dieser massiven Kritik am deutschen Konsensmodell und dem föderalen

1 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 20./21. 12. 1997, S. 4.

2 Eine ähnliche Implikation beinhaltende, sich auf die Schweiz beziehende Beobachtung hat der an der ETH Zürich lehrende Philosoph Elmar Holenstein, *Asiatische Werte – schweizerische Werte*, in: Neue Zürcher Zeitung vom 4./5. 7. 1998, S. 57, vorgetragen: „Konsens‘ ... gilt geradezu als Markenzeichen der Schweiz. Allerdings ist er für die einen eine nationale Tugend, für die anderen ein Übel und Schuld am eidgenössischen ‚Reformstau‘.“

3 Die derzeitige Diskussion relativiert deutlich auch Positionen, die dem Föderalismus durchaus Fähigkeiten zur Anpassung an neue Problemlagen sowie Möglichkeiten der schrittweisen Politikbearbeitung zugestehen. Vgl. allerdings bezogen auf die Entwicklung vor 1989: Arthur Benz, *Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat. Eine Bilanz der Föderalismusforschung*, in: Stephan von Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regierungssystem und Regierungslehre*, Opladen 1989, S. 181–192, hier S. 182; im Rückblick: Fritz W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen 1992, S. 93–115,

hier S. 96; unter Berücksichtigung des Vereinigungsprozesses: Gerhard Lehbruch, *Die deutsche Vereinigung*, in: ebd., S. 22–46, hier S. 43.

4 Vgl. Otto Graf Lambsdorff fordert Verfassungsänderung zur Durchsetzung der Regierungspolitik. Die Länder stoppen – weg mit der Macht des Bundesrats!, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 8. 8. 1997, S. 9.

5 Josef Joffe, *Die blockierte Republik*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 19./20. 7. 1997, S. 4.

6 So BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel, vgl. *Der Rufer im Wald*, in: *Berliner Morgenpost* vom 3. 1. 1998, S. 3; „Unser Modell will keiner mehr“. Ein Zeitgespräch mit BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel über Reformstau in Deutschland, die Krise der Marktwirtschaft und Versäumnisse der Unternehmer, in: *Die Zeit* vom 9. 5. 1997, S. 19.

System? Wird die deutsche „Erfolgsstory“⁷ unter einer sich aufweichenden Solidarität der Länder, dem Druck von deutscher Vereinigung, europäischem Integrationsprozeß und der Globalisierung der Märkte mit Herausforderungen konfrontiert, die eine Strukturreform des Bundesstaates sowie maßgeblicher Elemente des politischen Systems erforderlich machen⁸? Dieser Problematik wird im vorliegenden Beitrag nachgegangen. Die folgende Arbeitsthese wird dabei zugrunde gelegt: Eine Reform des deutschen Bundesstaates ist notwendig und möglich. Diese Zielvorstellung ist nicht kontrovers, sondern im Grundsatz richtig und eine Aufgabe von zukunftsweisender Tragweite⁹. Bezweckt

7 Klaus von Beyme, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung, München – Zürich 1996⁷.

8 Aus der öffentlichen Diskussion, die unter Beteiligung namhafter Wissenschaftler stattfindet, vgl: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse, „Der Fisch stinkt vom Kopf her“. Zehn Thesen zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Deutschland, in: Frankfurter Rundschau vom 20. 5. 1996, S. 12; Dieter Grimm, Blockade kann nötig sein, in: Die Zeit vom 10. 10. 1997, S. 14f.; Fritz W. Scharpf, Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 5. 6. 1997, S. 35; J. Joffe (Anm. 5), S. 4; Richard Herzinger, Das deutsche Konsensmodell hat ausgedient. Der Hang zur Harmonie lähmt das Land. Einigkeit macht starr, in: Die Zeit vom 22. 1. 1998, S. 12. Vgl. auch Deutscher Industrie- und Handelstag, Für einen schlanken Staat. Diskussionspapier, Köln, Dezember 1995.

9 Aus der umfangreichen Debatte sei hier auf einige politikwissenschaftliche Beiträge verwiesen. Die Bedeutung der zahlreichen rechtswissenschaftlichen und ökonomischen Beiträge zur Föderalismusdiskussion wird selbstverständlich dadurch nicht geschmälert: Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Opladen 1997⁸, S. 97; Hartmut Klatt, Europapolitik im föderalstaatlichen System der Bundesrepublik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, (1998) 1, S. 45–84; Fritz W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt – New York 1994; Heidrun Abromeit, Die „Vertretungslücke“. Probleme im neuen deutschen Bundesstaat, in: Gegenwartskunde, (1993) 3, S. 281–292; dies., Wie föderalistisch ist die Bundesrepublik?, in: Gegenwartskunde, (1996) 4, S. 459–472; Gerhard Hirscher (Hrsg.), Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, München 1991; Jochen Huhn/Peter-Christian Witt (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Baden-Baden 1992; Rainer Prätorius, Institutionen und Regierungsprozeß, in: Arno Mohr (Hrsg.), Grundzüge der Politikwissenschaft, München – Wien 1995, S. 487–566; hier S. 514–526; Rainer-Olaf Schultze, Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie – Politikverflechtung und kein Ende, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, (1993) 4, S. 225–255; Arthur B. Gunlicks, German Federalism after Unification, in: Publius, 24 (1994), S. 81–98; Arthur Benz, Reformbedarf und Reformchancen des kooperativen Föderalismus nach der Vereinigung Deutschlands, in: Wolfgang Seibel/Arthur Benz/Heinrich Mading (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden 1993, S. 454–473; ders., Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat, in: Wolfgang Seibel/ders. (Hrsg.), Regierungssystem und Verwal-

ist damit ein doppelter Effekt: Erstens soll die „Handlungsfähigkeit“¹⁰ der politischen Akteure intensiviert und vergrößert und so einer steigenden Politikkomplexität im Sinne effektiver und effizienter Bearbeitung Rechnung getragen werden. Zweitens sollen die Reformen den Bürgern als Wähler und Steuerzahler sowie als Konsumenten öffentlicher Güter zugute kommen. Damit verbunden ist eine Vergrößerung der Transparenz politischer Entscheidungsprozesse und eine Nachprüfbarkeit der durch die Politik angebotenen öffentlichen Leistungen.

II. Reform des Föderalismus: Notwendigkeit oder verfehelter Ansatz?

Im Rahmen der Debatte sind nun der deutsche Föderalismus¹¹, seine Ausgestaltungen und Funktionsweisen besonders ins Visier öffentlicher und wissenschaftlicher Kritik geraten¹². Es wird argu-

tionspolitik. Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen 1995, S. 83–102; Roland Sturm, Föderalismus als demokratisches Prinzip in Deutschland und Europa, in: Max Vollkommer (Hrsg.), Föderalismus – Prinzip und Wirklichkeit, Erlangen 1998, S. 7–16; Ralf Rytlewski, The Federalism in Germany before and after the Unification, Ms. 1998; Wolfgang Luthardt, In der Diskussion: Herausforderungen und Entwicklungslinien des deutschen Föderalismus. Eine Tagung des Europäischen Zentrums für Staatswissenschaften und -praxis, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1999) 1; ders., Zur Reformdiskussion des deutschen Bundesstaates, in: Schweizer Monatshefte, (1999).

10 Vgl. Horst Ehmke, Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, Königsstein/Ts. 1981, S. 469–477; Fritz W. Scharpf, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, (1991) 4, S. 621–634.

11 Nach Hans-Peter Schneider, Die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland, in: J. Huhn/P.-Chr. Witt (Anm. 9), S. 239–261, hier S. 244 ff., basiert der deutsche Föderalismus auf den folgenden Prinzipien: Erstens auf demjenigen der „bündischen ‚Freiheit‘“; zweitens gehe es um die „bündische ‚Gleichheit‘“; drittens sei das Prinzip der „bündischen ‚Solidarität‘“ von Bedeutung und viertens schließlich das „Gebot der ‚Einheit‘“.

12 Aus der kontroversen politischen Debatte vgl. Volker Kröning, Nicht schlank, sondern vital! Ein Plädoyer für einen Neuanfang der Reformdebatte zum bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Süddeutsche Zeitung vom 23. 6. 1998, S. 20; ders., Die föderale Ordnung gerät ins Wanken, in: Die Welt vom 21. 7. 1998, S. 4; Annette Fugmann-Heesing, Föderalismus nicht nur in Konkurrenz, in: FAZ vom 11. 8. 1998, S. 13; ferner den Bericht von Albert Funk, Klagen gegen den Länderfinanzausgleich. Unübersichtlich und leistungsfeindlich, in: Der Tagesspiegel vom 30. 7. 1998, S. 4, zur Klage von Bayern und Baden-Württemberg vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den (horizontalen) Länder-Länder-Finanzausgleich; ferner das Interview mit dem hessischen Finanzminister Karl Starzacher über die für den Dezember 1998 angestrebte eigenständige Klage des Landes Hessen

mentiert, daß die föderalen Politikmuster maßgeblich zu Blockaden und Prozessen der Verlangsamung von Entscheidungen oder gar zur politischen Paralyse beigetragen haben. Ein Reformieren an der Oberfläche kann deshalb keine hinreichende Therapie mehr sein; geboten ist vielmehr eine *Strukturreform*¹³. Als Vorschläge zur Behebung der vorhandenen Dilemmata zirkulieren in der Diskussion:

- eine unter Berücksichtigung der Vernetzungsprozesse des europäischen Integrationsprozesses deutliche Trennung der Aufgaben des Bundes und der Länder (eine Reform des Art. 23 GG bietet sich hier an);
- eine Begrenzung der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzesvorhaben (etwa nur auf Verfassungsänderungen) seitens des Bundesrates;
- die Reduktion der Aufgaben des Vermittlungsausschusses;
- eine deutlich gegliederte Finanzverfassung, in der, entgegen der durch das föderale Verbundsystem in Bewegung gesetzten Verwischung des Steuersystems, für jede Handlungsebene (Bund, Länder, Kommunen) eigenständige Steuern vorgesehen sind. Dies beinhaltet auch die Aufhebung der ‚Gemeinschaftsaufgaben‘. In diesem Zusammenhang ist die Ausrichtung am Grundsatz: ‚Wer bestellt, bezahlt auch‘ wesentlich stärker zu berücksichtigen, sowie
- eine sich überwiegend auf die ‚alten‘ Bundesländer beziehende Territorialreform.

Einige Begründungslinien seien hier zur weiteren Verdeutlichung der skizzierten Reformvorschläge angeführt. Der deutsche Bundesstaat habe sich, so formulierte es pointiert Heidrun Abromeit¹⁴, in

vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Der Tagesspiegel vom 30. 7. 1998, S. 4; vgl. ferner Ehrhard Körting, Über eine Länderneugliederung und eine Neuordnung des Finanzausgleichs, in: Der Tagesspiegel vom 11. 8. 1998, S. 2. Besonders deutlich kommt diese Argumentation in den am 4. Februar 1998 präsentierten programmatischen Ausführungen der Friedrich-Naumann-Stiftung zum Ausdruck: dies. (Hrsg.), Wider die Erstarrung in unserem Staat – für die Erneuerung des Föderalismus, Februar 1998.

13 Zu den verschiedenen Ausgestaltungen und Vorstellungen des Begriffs vgl.: Fritz W. Scharpf, Grenzen der institutionellen Reform, in: Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1/1987, Baden-Baden 1987, S. 111–151; Carl Böhrer, Reform, in: Axel Görlich/Rainer Prätorius (Hrsg.), Handbuch Politikwissenschaft, Reinbek 1987, S. 431–440; Peter Glotz/Rainer-Olaf Schultze, Reform, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Politische Theorie, München 1994, S. 519–526.

14 Vgl. Heidrun Abromeit, Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992.

einen ‚verkappten Einheitsstaat‘ verwandelt. Otto Graf Lambsdorff¹⁵ bemerkt: Der deutsche Föderalismus fungiere nur noch als ein „Scheinföderalismus, ein unechter Föderalismus“. Wilhelm Hennis moniert, daß der Bundesrat „demokratisch kaum zu rechtfertigen und inzwischen das eigentliche Scharnier eines sich selbst blockierenden Parteienstaates“¹⁶ geworden ist. Fritz W. Scharpf argumentiert, daß die aus den späten sechziger und frühen siebziger Jahren resultierende Struktur des föderalen deutschen Verbundsystems „zwar die politische Autonomie des einzelnen Landes minimiert, dafür aber den kollektiven Einfluß der Landesregierungen auf die Politik des Zentralstaates maximiert und die erheblichen Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder durch horizontale und vertikale Transferzahlungen egalisiert wurden“¹⁷. Angesichts von deutsch-deutscher Vereinigung und einem sich vertiefenden europäischen Integrationsprozeß sei dieses Verbundsystem „heute“ jedoch „gescheitert“. Als Folge daraus sei „eine Überprüfung des Verbundmodells mit allen seinen Elementen“ mit dem Ziel einer „größeren Eigenständigkeit der Länder“ vorzunehmen. Für Scharpf liegt allerdings die „notwendige Prämisse aller derartigen Überlegungen“ in der „Bereitschaft zur Durchsetzung – oder wenigstens zur prozeduralen Erleichterung – der Neugliederung des Bundesgebietes“¹⁸. In der Diskussion spielt ferner wieder die Frage der Neugliederung des Bundesgebietes eine wichtige Rolle. Der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Erwin Teufel, votiert für eine Länderneugliederung; diese könnte in der Folge zu einer erheb-

15 Otto Graf Lambsdorff fordert Verfassungsänderung zur Durchsetzung der Regierungspolitik (Anm. 4).

16 Wilhelm Hennis, Totenrede des Perikles auf ein blühendes Land, in: FAZ vom 27. 9. 1997; vgl. auch ders., Auf dem Weg in den Parteienstaat, Stuttgart 1998, S. 155–167, hier S. 159. Joachim Becker, Was kann die deutsche Demokratie neu beleben?, in: FAZ vom 2. 2. 1998, S. 10, behauptet sogar: „Der Föderalismus hat den Bundesrat zu einem Instrument der Opposition gemacht, das in verfassungswidriger Weise gesamtstaatliches Handeln paralyisiert.“

17 Fritz W. Scharpf, Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in: Thomas Ellwein/Dieter Grimm/Joachim Jens Hesse/Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 6, 1992/93, Baden-Baden 1993/94, S. 165–178, hier S. 175 f. Vgl. ferner Gebhard Kirchgässner/Werner W. Pommerehne, Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1997, S. 149–176.

18 Vgl. ferner Fritz W. Scharpf/Arthur Benz, Kooperation als Alternative zur Neugliederung?, Baden-Baden 1991; Ekkehard Wienholtz, Politikverflechtung in der Region Nord, in: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Fritz W. Scharpf, Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a. M. – New York 1995, S. 177–196.

lichen Einsparung beim horizontalen Finanzausgleich führen¹⁹. Staatsrechtslehrer wie Rupert Scholz²⁰ sehen ebenfalls in einer Neugliederung der Bundesländer die „beste Lösung“.

Die Kritik am föderalen Verbundsystem und seinen institutionellen Ausgestaltungen wird fortgesetzt durch Vorschläge, wie sie in einem am 4. Februar 1998 von Otto Graf Lambsdorff und Carl Christian von Weizsäcker im Rahmen der Friedrich-Naumann-Stiftung in Bonn vorgestellten programmatischen Diskussionspapier: „Wider die Erstarrung in unserem Staat – für die Erneuerung des Föderalismus“²¹ angesprochen werden. Dort wird in bezug auf die Erneuerung der „Handlungs- und Reformfähigkeit“ formuliert: „Jede Ebene erhält mehr eigene Steuerhoheit. Der Bund verfügt über seine Bundessteuern, die Länder über Ländersteuern, die Kommunen über Kommunalsteuern. Der Bundesgesetzgeber beschränkt sich auf eine Rahmenregelung. Der Finanzausgleich unter den Ländern (der horizontale Finanzausgleich) wird erheblich reduziert. Der Finanzausgleich zwischen Bund und den Ländern (der vertikale Finanzausgleich) wird auf Sonderfälle beschränkt – etwa die neuen Bundesländer, für die ausreichende Übergangsregelungen geschaffen werden müssen –, so wie er ursprünglich von den Vätern des Grundgesetzes vorgesehen war. Die Mischfinanzierung wird abgeschafft. Das Gesetzgebungsrecht des Bundes wird zugunsten der Gesetzgebung der Länder reduziert. Es wird im wesentlichen auf die Bereiche Verteidigung, Rechtsordnung, Menschenrechte, Außenpolitik und die Rahmensetzung für die Umwelt, Wirtschafts- und Sozialpolitik beschränkt sowie auf die Garantie des freien Handels im Inland. Das bedeutet, daß auch das Vetorecht des Bundesrates nicht mehr wie im bisherigen Maße erforderlich ist. Im Bereich der sozialen Leistungsgesetze setzt der Bund allenfalls Rahmenregelungen. Die Bedeutung der Abgabensysteme der sozialen Sicherheit wird reduziert, Eigenvorsorge gestärkt und die regionale Gestaltungsfreiheit wird erhöht.“

Die in der Diskussion vorhandenen Einschätzungen zeigen, daß quer durch alle politischen

19 Interview mit Erwin Teufel, Eigene Steuern für die Länder, in: Focus vom 21. 2. 1998, S. 42 f.

20 Vgl. FAZ vom 19. 1. 1998, S. 4. Zur Diskussion der seit Beginn der Bundesrepublik immer wieder kontrovers erörterten Territorialreform vgl. Reinhard Schiffers (Hrsg.), Weniger Länder – Mehr Föderalismus? Die Neugliederung des Bundesgebietes im Widerstreit der Meinungen 1948/49–1990. Eine Dokumentation, Düsseldorf 1996.

21 Vgl. Friedrich-Naumann-Stiftung (Anm. 12), S. 4 f.; vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 5. 2. 1998, S. 11.

Parteien Gemeinsamkeiten bestehen, die sich auf institutionelle Reformen, Veränderungen im System des bundesdeutschen Finanzausgleichs und eine Stärkung der föderalen Wettbewerbspotentiale²² beziehen. Auch die Front zwischen ‚alten‘, westdeutschen und ‚jungen‘, ostdeutschen Ländern, bei der letztere – aus verständlichen Gründen – als *Nehmerländer* bisher deutlich gegen eine grundsätzliche Neuordnung des Finanzausgleichs gewesen sind, fängt zu bröckeln an. Die vor einiger Zeit erfolgte Verständigung zwischen den Ministerpräsidenten von Bayern, Edmund Stoiber, Baden-Württemberg, Erwin Teufel, Thüringen, Bernhard Vogel, und Kurt Biedenkopf, Sachsen, über das Ziel einer Neuordnung des Finanzausgleichs deutet dies an²³. Die Absicht ist es, mittels der Einsetzung einer ‚Verfassungskommission‘ eine ‚kleine Revision der realen Verfassung‘ zu erreichen. Als Zielvorstellung werden eine ‚gerechtere Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern‘, die ‚Einführung von Ländersteuern‘, ‚klare Kompetenzabgrenzungen in der Gesetzgebung‘ und eine ‚Beschneidung der Vetorechte zwischen Bundesrat und Bundestag‘ angestrebt. Der neue Bundesratspräsident Hans Eichel²⁴ argumentierte ebenfalls in seiner Antrittsrede vom 6. November 1998 für eine weitgehende Reform des Föderalismus und schlug dafür eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat vor.

Schon diese Hinweise verdeutlichen, daß der Föderalismus in einem erheblichen Maße unter Druck geraten ist. Der *kooperative Föderalismus*, der sich seit Ende der sechziger Jahre herausbildete, bedarf einer erkennbaren institutionellen Entkoppelung, Systematisierung und Zuordnung von Mitsprache- und Entscheidungskompetenzen, einer finanzpolitischen Stärkung autonomer, ebenspezifischer Handlungsspielräume, die Maßstäbe für einen Finanzausgleich enthalten muß, einer Stärkung der föderalen Wettbewerbspotentiale und einer Territorialreform des Bundesgebietes.

22 Aus der früheren Diskussion vgl. u.a. Hans-Peter Schneider, Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Arno Klönne u. a., Lebendige Verfassung – das Grundgesetz in Perspektive, Neuwied – Darmstadt 1981, S. 91–126; Hartmut Klatt, Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/86, S. 3–21.

23 Vgl. Reform soll Ländersteuern ermöglichen, in: Frankfurter Rundschau vom 27. 7. 1998, S. 4.

24 Vgl. Eichel will Aufgaben und Finanzen der Länder stärken, in: FAZ vom 7. 11. 1998, S. 1f; Bundesländer verlangen mehr Macht, in: Frankfurter Rundschau vom 7. 11. 1998, S. 4.

III. Konsensmodell, Entscheidungsblockaden, Nebenregierungen

1. Konsens – Aspekte einer Begriffsbestimmung

Eingangs war argumentiert worden, daß in der Debatte das Konsensmodell und der Föderalismus für Blockaden, einen Reformstau, eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen und des Wettbewerbspotentials verantwortlich gemacht werden. Wie berechtigt ist die Kritik am deutschen Konsensmodell? Eine Erörterung dieser Frage setzt Ausführungen zu einer weiteren Frage voraus: Was kann man unter dem Begriff ‚Konsens‘ verstehen?

In der wissenschaftlichen Diskussion²⁵ wird der Begriff ‚Konsens‘ zur Beschreibung und Analyse zentraler Strukturmerkmale in demokratischen Politiksystemen herangezogen²⁶. Dabei wird der Terminus Konsens entweder mit einem Gegenbegriff kontrastiert oder aber mit einem anderen relevanten Begriff in Beziehung gesetzt, um so zu einer weiteren Präzisierung dieses vielfältig verwendeten und teilweise, worauf Günther C. Behrmann²⁷ hingewiesen hat, schillernden Terminus zu gelangen. Konsens bedeutet Einstimmigkeit und verweist auf die normative Dimension innerhalb demokratischer Politiksysteme. Es geht darum, daß in diesen Systemen Grundwerte, Normen und rechtsstaatliche Formen vorhanden sein müssen, die generell unstrittig sind²⁸. Diese stellen die

25 Vgl. Günther C. Behrmann, *Konsens und Konflikt*, in: Wolfgang Mickel (Hrsg.), *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, Bonn 1986, S. 255–259; Rainer Prätorius, *Konflikt(-theorie)*, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Politikwissenschaft*, München – Zürich 1985, S. 449–453; ders., *Konflikt*, in: Axel Görlitz/Rainer Prätorius (Hrsg.), *Handbuch Politikwissenschaft*, Reinbek 1987, S. 227–232.

26 In diesem Zusammenhang ist auf einen wichtigen normativ-analytischen und politisch-soziologischen Sachverhalt hinzuweisen, der verschiedentlich in bestimmten Annahmen über das, was nun eigentlich ‚Konsens‘ darstellen soll, wie er sich materiell ausgestalten läßt und inwiefern die inhaltliche Ausgestaltung nun möglichst *eng* oder aber *weit* aufzufassen ist, nicht oder zuwenig berücksichtigt wird. Hinzu kommt als weitere Überlegung, inwiefern nun die Vorstellungen von der strukturbedingten Notwendigkeit eines Konsenses gegenüber zukünftigen Entwicklungen als abgeschlossen oder aber als ergänzungsfähig verstanden werden können.

27 Vgl. G. C. Behrmann (Anm. 25).

28 In klassischer Perspektive hat Ernst Fraenkel schon vor 1933 von der Notwendigkeit eines ‚kontroversen‘ bzw. ‚nicht-kontroversen‘ Sektors bzw. später von einem ‚strittigen‘ bzw. ‚unstrittigen‘ Sektor gesprochen. Diese normativ und analytisch weitreichende und bedeutsame Unterscheidung wurde schrittweise seit den sechziger Jahren als zumindest indirekte Leitidee des politischen Systems der ‚alten‘ Bundesrepublik rezipiert. Fraenkels zentrale normative und analytische

Basis dar, auf der, durch den Rahmen-, Basis- bzw. Verfassungskonsens allerdings eingeeengte, Konflikte ausgetragen werden können.

Mit dem Begriff ‚Konflikt‘²⁹ wird hingegen, im Unterschied zum Terminus Konsens, ein Gegensatz bezeichnet, der im Rahmen eines durch unterschiedliche Interessen bestimmten Politikprozesses verhandelt und entschieden wird. Die Konfliktaustragung hebt ebenfalls auf eine weitere Dimension des Terminus Konsens ab; diese bezieht sich auf die prozedurale Ebene. In der vorstehend skizzierten Argumentation ist die weitere These angelegt, daß die in der Gesellschaft vorhandenen Interessen und Konfliktpotentiale über eine kollektive gesellschaftliche Selbstorganisation und -koordination³⁰ thematisiert und bearbeitet werden. Hierzu sind differenziert ausgestaltete Verfahrensregeln von Bedeutung³¹. Die Austragung von Interessenkonflikten ist an konsensuell von den konfligierenden Gruppen akzeptierte Verfahrensregelungen gebunden.

Anders ausgedrückt definieren die Rahmenbedingungen die Regeln, „deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muß“³². Dieser Mechanismus soll gewährleisten, daß zwar ein notwendiger handlungspolitischer Spielraum für unterschiedliche Interessen, Optionen und Strategien existieren muß, allerdings stets nur eine begrenzte Anzahl von Hand-

Grundlagen lassen sich in die Formel ‚Konsens – Konflikt – Kompromiß‘ fassen, die auch als trinitarische Formel des ‚Neo-Pluralismus‘ bezeichnet werden kann. Vgl. Ernst Fraenkel, *Reformismus und Pluralismus*, Hamburg 1973; ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt a. M. 1991⁷.

29 Das Politikmuster Konflikt kann dreifach bestimmte Auswirkungen hervorrufen: Erstens kann es zu einer Politikblockade führen. Zweitens kann eine positive Lösung erzielt werden; damit wird eine Linie zu Konkordanz und Kompromiß hergestellt. Drittens besteht die Möglichkeit der Eskalation, d. h., ein vorhandener Konsens kann erodieren und zerstört werden.

30 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, *Normative Konflikte in Deutschland*, in: Peter L. Berger (Hrsg.), *Die Grenzen der Gemeinschaft*, Gütersloh 1997, S. 155–197, hier S. 191.

31 Allerdings kann es auch Konflikte und Konfliktpotentiale geben, die nicht mittels gesellschaftlicher Selbstorganisation und -koordination gelöst werden können. „Immer dann, wenn die Güter, um die gestritten wird, unteilbar erscheinen, ist eine Kompromißlinie nur schwer denkbar, und die Ansprüche schließen sich wechselseitig aus“; wie dies Roland Eckert formuliert hat. Vgl. ders., *Die Fähigkeit zur friedlichen Konfliktregulierung – Ein Qualitätsmerkmal der Demokratie*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie am Wendepunkt*, Berlin 1996, S. 197–217.

32 Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*, in: dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M. – New York 1995, S. 39–72, hier S. 49.

lungsoptionen zur Verfügung steht. Die Verfahrensregeln bedürfen dabei eines relativ hohen Grades an Flexibilität und müssen zudem über erneuerungs- und veränderungsfähige Potentiale verfügen. Vor allem ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, daß demokratische Gesellschaften über institutionelle Innovationspotentiale verfügen müssen, die Chancen für neue Formen und Verfahren anbieten. Allerdings ist die Bearbeitung und Lösung der vorstehend angesprochenen Interessengegensätze und möglichen bzw. tatsächlichen Konflikte nicht nur mittels konsensual verabschiedeter und akzeptierter normativer Grundlagen und relativ offener Verfahren zu bewerkstelligen. Wichtig ist auf jeden Fall im (west-)europäischen Kontext, daß wohlfahrtsstaatliche Strukturen vorhanden sind, die eine Art ‚Verteilungsgerechtigkeit‘ herzustellen in der Lage sind³³.

Das mittels dieser Verfahren erzielte Resultat nimmt in der Regel die Gestalt eines Kompromisses an, der von den Beteiligten als ihre Interessen berücksichtigendes Ergebnis akzeptiert wird. Verschiedentlich wird dieses Ergebnis nicht als Kompromiß, sondern auch als Konsens bezeichnet. Ein verbreitetes Mittel zur Herstellung von Kompromissen sind dabei ‚Verhandlungen‘. Arthur Benz hat diese so bestimmt: „Verhandlungen verlaufen immer als Mischung aus ‚bargaining‘, d. h. strategischem Einsatz von Drohungen und Taktiken mit dem Ziel eines möglichst hohen Gewinns (positionorientiertes Verhandeln), und ‚arguing‘, d. h. dem Austausch allgemein akzeptierbarer Argumente (verständigungsorientiertes Verhandeln).“³⁴

2. Ausgestaltungen des deutschen Konsensmodells

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen bietet es sich an, danach zu fragen, worin wichtige Ausgestaltungen des deutschen Konsensmodells bestehen. Das in der Diskussion kritisierte Konsensmodell hat sich schrittweise nach 1945/49 als eine bedeutsame Konsequenz aus der bis dahin vielfach so tragisch verlaufenden deutschen

33 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt a. M. 1997, S. 144f. Kaufmann weist ferner darauf hin, „daß die Aufrechterhaltung des wohlfahrtsstaatlichen Konsenses in Zukunft weit größere Anforderungen an die Beteiligten stellt als bisher. Es ist auf jeden Fall mit einer Verschärfung der Verteilungskonflikte und mit einer sinkenden Effektivität der nationalen Steuerungsebene zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik zu rechnen.“

34 Arthur Benz, Kooperativer Staat?, in: Rainer Schmalz-Bruns/Ansgar Klein (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden 1997, S. 88–113, hier S. 94.

Geschichte entwickelt³⁵. Worin bestehen seine tragenden Pfeiler?

Im Rahmen des sich nach 1945/49 neu entwickelnden politischen Systems und einer neuen politischen Kultur wurden die föderalen Formen und wichtige Eckpunkte des Konsensmodells verfassungsrechtlich im Grundgesetz (GG) fixiert. Die im Grundgesetz normierten ‚Strukturentscheidungen‘³⁶ formen den gesamten institutionellen Rahmen, der in seinem Kern durch balancierte Institutionen, Verfahrensregelungen und materiale Festlegungen geprägt wird. Zu den materialen Festlegungen, die auch als ‚Verfassungsgrundsätze‘³⁷ bezeichnet werden, gehören die in der sogenannten Ewigkeitsklausel³⁸ (Art. 79, Abs. 3 GG) festgelegten Staatszielbestimmungen Republik, Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat und Sozialstaat (Art. 20, Abs. 1 GG). Von entscheidender Bedeutung ist dabei der Verfassungskonsens, d. h. ein Konsens über die Relevanz der Verfassungsnormen, insbesondere der Menschenrechte, der individuellen Freiheitsrechte und der Normen der politischen Willensbildung, der Rechte organisierter Gruppen, der ‚checks and balances‘ usw.³⁹. Des weiteren besteht Konsens im Hinblick auf eine differenziert ausgestaltete (Verfassungs-)Gerichtbarkeit. Politischer Konsens existiert ferner im Hinblick auf maßgebliche Eckpunkte der Außenpolitik (Westorientierung; striktes Festhalten am europäischen Integrationsprozess; Bedeutung der NATO), ein sozialer Konsens bezüglich der Sozialpartnerschaft.

Im Kontext der Strukturprinzipien spielt der Föderalismus als „inneres Strukturelement“⁴⁰ eine wesentliche Rolle. Eine Aufgabe des Föderalismus besteht darin, als Staatsorganisationsprinzip eine Machtkonzentration zu verhindern und durch eine

35 Aus der umfangreichen Literatur statt vieler nur: Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1991³; Everhard Holtmann, Die deutsche Tradition und das politische System der Gegenwart, in: Oscar W. Gabriel/ders. (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München – Wien 1997, S. 1–41.

36 Reinhard Zintl, Strukturentscheidungen des Grundgesetzes, in: O. W. Gabriel/E. Holtmann, ebd., S. 87–117.

37 Vgl. Klaus Grimmer, Verfassungsgrundsätze, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München 1995, S. 825–829.

38 Vgl. Hans Boldt, Verfassung/Verfassungstheorie, in: D. Nohlen, ebd., S. 818.

39 Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Verfassungsreform als Prozeß, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1997) 3, S. 502–520, hier S. 509–511.

40 Peter Häberle, Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland – insbesondere in der Phase der Vereinigung, in: Jutta Kramer (Hrsg.), Föderalismus zwischen Integration und Sezession, Baden-Baden 1993, S. 201–243.

institutionelle und politische Gliederung Elemente der Balancierung und der Kooperation zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen einzubauen. Eine andere liegt in der Herstellung von „Identifikationsräumen“, von „Orientierungsmarken“, die „Wir-Gefühle“ ermöglichen und dadurch wiederum konsensstiftende Chancen beinhalten⁴¹. Ein dritter Aspekt föderaler Systeme besteht in einer Vernetzung von territorialer Gliederung und Ressourcenverteilung: „Je stärker die territoriale Komponente institutionell verankert ist . . . , um so mehr schlagen sich raumgebundene Interessen im politisch-administrativen System durch und um so mehr gesellschaftliche Ressourcen werden in Aufgaben der räumlichen Gleichverteilung gebunden.“⁴²

Allerdings beinhalten diese Strukturentscheidungen einen notwendigen Interpretations- und Handlungsspielraum, der vom Gesetzgeber mittels einfachgesetzlicher Art, durch Einbeziehung des Bundesrates (Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen) bzw. gegebenenfalls mittels einer für Verfassungsänderungen vorgesehenen Zweidrittel-Mehrheit benutzt werden kann. So ist zum Beispiel die innere Ausgestaltung des Bundesstaates als auch die Anzahl der Länder nicht abschließend festgelegt worden. Im Hinblick auf die Anzahl der Länder steht nur fest, daß es mindestens zwei Länder sein müssen. Territorialveränderungen sind nicht ausgeschlossen, allerdings seit 1976 an Hürden gebunden, die eher auf eine Verhinderung der Neuordnung der Länder hinauslaufen. Auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der institutionellen Strukturen und der Funktionsweise gibt es die Möglichkeit, sich wieder stärker an einem föderalen Trennsystem zu orientieren, wobei allerdings der „hohe Konsensbedarf“⁴³ für weitreichende institutionelle Änderungen berücksichtigt werden muß.

Weiter gefaßt spricht man schließlich von einem Zusammenhang von „wohlfahrtsstaatliche(m) Konsens und offene(r) Gesellschaft“⁴⁴, um darauf hinzuweisen, daß gerade die soziale und ökonomische Entwicklung nach 1945/49 zu einer wohl-

fahrtsstaatlichen Gesellschaft geführt hat, in der die staatlichen Institutionen eine bedeutende Rolle als Gerechtigkeitsmoderator spielen. Allerdings existieren heute in der realen politischen, sozialen und ökonomischen Verfaßtheit des vereinigten Deutschlands verschieden dimensionierte Bruchstellen, die auf politische und soziale Gefährdungen aufmerksam machen, deren Relevanz nicht unterschätzt werden sollte. Anders formuliert läßt sich dies in die folgende Frage fassen: „Wieviel Nebeneinander, wieviel ‚muddling through‘, wieviel Separatismus, Individualisierung und Isolation erträgt der gesellschaftlich-politische Austausch angesichts schwindenden Vertrauens, abnehmenden gesellschaftlichen Mehrprodukts und wachsender Komplexität im Kontext von Globalisierung und Lokalisierung?“⁴⁵

3. Zur Differenzierung von Entscheidungsblockaden

Das Konsensmodell enthält Strukturen und historisch-politische Ausprägungen, die sich bisher zumindest sowohl im historischen Längsschnitt als auch in vergleichender Perspektive als stabilitätsorientierte Anker und Stützpfeiler erwiesen haben. Diese Strukturen fungieren ferner als bewußt eingebaute Entscheidungsblockaden. Dieter Grimm hat diesen Sachverhalt so formuliert: „Verfassungen sollen diejenige Politik blockieren, die eine Gesellschaft aufgrund ihrer historischen Erfahrungen und ihrer herrschenden Wertvorstellungen für illegitim oder schädlich hält. Dagegen sollen sie diejenige Politik, die nach Ziel und Methode erwünscht ist, durch inhaltliche Direktiven und organisatorische Strukturen begünstigen.“⁴⁶ Die vorstehend angedeuteten Blockadeeinrichtungen gehören zu den großen geschichtlichen Leistungen des modernen demokratischen Verfassungsstaates, der, trotz zahlreicher unterschiedlicher Ausprägungen, in seinen Strukturen von relevanten Gemeinsamkeiten bestimmt wird⁴⁷.

In dieser Argumentation ist nun angelegt, daß eine generelle Debatte über Blockaden und Blockadeeinrichtungen verfehlt ist. Gerade die unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen, wie

41 Ulrich von Alemann, Grenzen schaffen Frieden, in: Die Zeit vom 4. 2. 1999, S. 39.

42 Dietrich Fürst, Raum – die politikwissenschaftliche Sicht, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, (1993) 2, S. 293–315, hier S. 296.

43 Wichard Woyke, Bundesstaat/Föderalismus, in: Uwe Anderson/ders. (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1995², S. 80–88, hier S. 87.

44 Franz-Xaver Kaufmann (Anm. 33), S. 141; ferner Jens Alber/Martin Schölkopf, Sozialstaat/Wohlfahrtsstaat, in: D. Nohlen (Anm. 37), S. 705–714.

45 Eike Hennig, Demokratieunzufriedenheit und Systemgefährdung, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Was treibt die Gesellschaft auseinander?, Bd. 1, Frankfurt a. M. 1997, S. 156–195, hier S. 191.

46 Dieter Grimm, in: Die Zeit vom 10. 10. 1997, S. 14 f.; ders., Verfassung (II), in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, Stuttgart 1990, S. 863–899.

47 Vgl. Peter Häberle, Die Verfassung des Pluralismus, Königstein/Ts. 1980, S. 288.

sie von prägender Gestalt sind für westliche Demokratien, beruhen ihrer Grundkonstruktion nach mit darauf, bestimmte Formen der Machtkonzentration und der Erosion des liberalen, demokratischen und rechtsstaatlichen Gefüges zu verhindern. Teilweise deutlich zu unterscheiden sind davon Blockademöglichkeiten, wie sie in westlichen Ländern aus unterschiedlichen, parteipolitisch gegenläufigen Problemkonstellationen resultieren können. Gerade die Bearbeitung des darin angelegten Spannungsverhältnisses setzt zugleich das „Aushalten des beständigen Restes unauflösbarer Spannungen“⁴⁸ zwischen den verschiedenen Institutionen und Akteuren voraus, welches charakteristisch ist für westliche Demokratien. Hierbei können ferner noch andere institutionelle, politische und soziale Faktoren wirksam sein⁴⁹.

Erinnert sei etwa an das parteipolitisch mitinitiierte Kooperations- und Spannungsverhältnis, wie es zwischen Präsident und Kongreß in den USA bestehen kann, oder an die in Frankreich möglichen unterschiedlichen politischen Strategien, die unter den politischen Bedingungen der ‚Cohabitation‘ moderiert werden sollen. Die Praxis der Konkordanz- oder Verhandlungsdemokratie in der Schweiz versucht, das politische Spannungsverhältnis durch eine auf der Ebene des Bundes seit 1959 wirksame ‚Große Koalition‘ zu bearbeiten, also eine Art politische Dauerkooperation zu installieren. In Deutschland hat sich vor allem seit den späten sechziger und siebziger Jahren bis heute eine eigentümliche Form der durch die Vernetzung von parteipolitischer Wettbewerbsdemokratie und Föderalismus praktizierten Verhandlungsdemokratie herausgebildet. Die dort vorgenommene Relativierung der parteipolitischen Dominanz einer Gruppe im Bund und in den Ländern bevorzugt formelle und informell wirkende Verhandlungsmechanismen, deren Leitidee eine Art ‚gerechter Moderation‘ zwischen verschiedenen politischen, sozialen, institutionell fixierten und Länderinteressen darstellt⁵⁰, deren institutionelle

Ausgestaltungen und Funktionsweisen jedoch seit einiger Zeit wieder einer deutlichen Kritik unterliegen. Schon diese Ausführungen zeigen, daß der Zusammenhang von Konsensmodell und Entscheidungsblockaden in der öffentlichen Diskussion nicht immer die entscheidenden Kritikpunkte erfaßt, um die es eigentlich gehen sollte.

4. Die Bedeutung von Nebenregierungen

Verschiedene der vorstehend angesprochenen Einrichtungen üben nicht nur legitime Funktionen der Entscheidungsblockade aus, sondern lassen sich auch als legitime ‚Nebenregierungen‘ interpretieren⁵¹. Damit wird angedeutet, daß es neben Regierung und Parlament noch andere, im deutschen Politiksystem für den Entscheidungsprozeß maßgebliche Einrichtungen gibt. Während das Parlament aus demokratischen Wahlen hervorgeht und sich daraus die Regierung bildet, unterliegen diese legitimen, auch verfassungsrechtlich legalisierten Nebenregierungen einem anderen Modus der Legitimation. Die als Nebenregierungen bezeichneten Einrichtungen gehen in ihrer Struktur und Funktion teilweise mit auf die Doktrin der im amerikanischen Verfassungsrecht und der politischen Praxis so relevanten „checks and balances“ zurück, aber in ihren heutigen Ausgestaltungen und Aufgaben wesentlich darüber hinaus (Bundesbank, Landeszentralbanken, Verfassungsgerichte, Bundesrat usw.). Charakteristisch für diese Einrichtungen ist dabei eine stark ausgebaute institutionelle Autonomie (Zentralbanken, Verfassungsgerichte), die zugleich mit der Funktion des ‚Hüters‘ der Währung bzw. derjenigen eines ‚Hüters‘ der Verfassung verbunden ist. Der Bundesrat hingegen verfügt nicht nur über Aufgaben, die der politischen Integration der Länder dienen sollen, sondern zugleich über Aufgaben, die sich der Kontrolle, der Balance und der eigenständigen Gesetzgebungstätigkeit widmen⁵². Diese Nebenre-

48 Uwe Thaysen, Diskussionsbeitrag, in: Konrad Porzner/Heinrich Oberreuter/Uwe Thaysen (Hrsg.), 40 Jahre Deutscher Bundestag, Baden-Baden 1990, S. 76–82, hier S. 79.

49 Zu dieser Problematik siehe Gerhard Lehmbuch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart u. a. 1976, S. 14f.; Fritz W. Scharpf, Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Michael Th. Greven (Hrsg.), Demokratie – Kultur des Westens?, Opladen 1998, S. 81–103, hier S. 90; Manfred G. Schmidt, Demokratietheorien, Opladen 1995, S. 228 ff.

50 Vgl. Fritz W. Scharpf, Immobilismus und politische Krise, Kronberg/Ts. 1977, S. 4–14; Bernhard Vogel, Parlamentarismus und Föderalismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 19 (1988), S. 540–548; Manfred G. Schmidt,

Parteien und Staatstätigkeit, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Opladen 1997, S. 537–558, hier S. 551f, 556f.

51 Vgl. W. Rudzio (Anm. 35), S. 287–329; Manfred G. Schmidt, Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, S. 42–48.

52 Vgl. Bernhard Vogel, Machtkontrolle und Machtbalance – Zur Rolle des Bundesrates, in: Peter Haungs (Hrsg.), Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag, München 1977, S. 384–391; Roman Herzog, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg 1987, S. 467–488; Diether Posser, Der Bundesrat und seine Bedeutung, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Bd. 2, Karlsruhe 1995², S. 1145–1198.

gierungen verdeutlichen des weiteren, daß die Doktrin der Volkssouveränität für moderne, komplexe demokratische Gesellschaften vielfach durchbrochen, eingegrenzt und damit deutlich reduziert ist. Auch das sogenannte politische Gestaltungsmonopol der Zentralregierung und des zentralen Parlaments wird durch diese Nebenregierungen erheblich begrenzt. Daraus folgt, daß die institutionell eingebauten Entscheidungsblokaden und die verschiedenen Aufgaben verfolgenden Nebenregierungen charakteristische Merkmale des deutschen Politiksystems sind.

IV. Kooperativer Föderalismus und Verhandlungsdemokratie

1. Aspekte des kooperativen Föderalismus

Es war eingangs davon gesprochen worden, daß vor allem der kooperative Föderalismus, seine Muster der Politikverarbeitung sowie seine politischen Arbeitsweisen seit einiger Zeit stark kritisiert werden. Welche Ausgestaltungen und praktischen Entwicklungslinien werden zur Begründung dafür herangezogen?

Der Begriff des kooperativen Föderalismus wurde in die deutsche Diskussion in den sechziger und siebziger Jahren eingeführt⁵³. Er geht auf den aus der amerikanischen Debatte stammenden Terminus des ‚co-operative federalism‘ zurück. Der in der amerikanischen Diskussion schon ältere Terminus des ‚co-operative federalism‘, Ende der dreißiger Jahre unter der von dem amerikanischen Präsidenten Theodore D. Roosevelt verfolgten Politik des ‚New Deal‘⁵⁴ entwickelt, hatte das Phä-

53 Insbesondere in der rechtswissenschaftlichen Debatte spielten die damit verbundenen Vorstellungen eine wichtige Rolle. Ohne weitere Nachweise sei an dieser Stelle nur hingewiesen auf Autoren wie Horst Ehmke, Peter Lerche, Wilhelm A. Kewenig, Henner Ehringhaus, Gunther Kisker, Michael Bothe, Ernst-Hasso Ritter und Peter Häberle. In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wurde der Begriff u. a. von Fritz W. Scharpf, Gerhard Lehbruch, Klaus v. Beyme, Arthur Benz, Heidrun Abromeit, Joachim Jens Hesse und Rainer-Olaf Schultze als analytischer Strukturbegriff herangezogen.

54 Vgl. Michael Bothe, Kommentar Art. 20 Abs. 1–3 I, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Neuwied – Frankfurt a. M. 1989², Rdnr. 1–50 (S. 1298–1313) und Rdnr. 40 (S. 1309f.); Arthur B. Gunlicks, Prinzipien des amerikanischen Föderalismus, in: Paul Kirchhof/David P. Kommers (Hrsg.), Deutschland und sein Grundgesetz, Baden-Baden 1993, S. 99–130; Jürgen Heideking, Federalism and Integration in the History of the United States, in: Franz Knipping (Hrsg.), Federal Conceptions in EU Member States, Baden-Baden 1994, S. 11–23.

nomen einer Stärkung der Bundespolitik in Verbindung mit einer politischen Vernetzung zwischen Bund und Einzelstaaten aufgrund massiver, den Folgen der Weltwirtschaftskrise geschuldeter ökonomischer Strukturprobleme zu seiner Basis. Damit wurde, wie dies Ernst Fraenkel⁵⁵ skizziert hat, ein eigenartiger Dualismus von ‚Trennsystem‘ und ‚co-operative federalism‘ (verstärkt über die ‚grants in aid‘-Programme der amerikanischen Bundesregierung) in Bewegung gesetzt.

In der deutschen Debatte transformierte sich dieser Begriff später zum ‚kooperativen Föderalismus‘ und wurde zur Analyse und Beschreibung des Beziehungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern herangezogen. Eine Stoßrichtung, die im ‚kooperativen Föderalismus‘ angelegt war, richtete sich gegen die einflußreiche Interpretation des deutschen Föderalismus als ‚unitarischer Bundesstaat‘, wie sie von Konrad Hesse 1962 vorgelegt worden ist⁵⁶. In der deutschen Diskussion werden nun unter kooperativem Föderalismus institutionelle, prozedurale und empirische Sachverhalte zusammengefaßt. In der Regel kann man darunter zumindest ein Zweiebenen-System verstehen, das durch voneinander abgrenzende Elemente von Eigenstaatlichkeit und Handlungsautonomie gekennzeichnet ist. Jeder Ebene sollen eigenständige Kompetenzen zur Erfüllung spezifischer Aufgaben zur Verfügung stehen. Diese Problematik gilt an sich für alle Mehrebenen-Systeme⁵⁷, sie unterliegt jedoch nationalstaatlichen Bedingungen, deren historische, institutionelle und akteursorientierte Handlungen stark divergieren können. Anders formuliert existiert ‚kein Modell des Föderalismus‘, sondern es gibt ‚zahlreiche Spielarten und Ausformungen‘ (Rudolf Hrbek). Gerade dadurch werden besondere Ausprägungen möglich und Funktionsmechanismen in Bewegung gesetzt, die wiederum eine sowohl eigenständige als auch auf die Strukturen selbst zurückwirkende und diese wiederum verändernde Dynamik entwickeln können.

In der deutschen Entwicklung wurden nun die historisch überkommenen, auf die Paulskirchenverfassung von 1848 sowie auf den ‚monarchi-

55 Vgl. Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, Opladen 1981⁴, S. 135.

56 Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

57 Zur jüngsten Diskussion der Problematik des Mehrebenen-systems vgl. Arthur Benz, Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Struktur-dynamik im europäischen Mehrebenen-system, in: Politische Vierteljahresschrift, (1998) 3, S. 558–589, hier S. 558f. zur begrifflichen Präzisierung.

schen Bundesstaat“ (Rudolf Smend) zurückgehenden, kopflastig ausgerichteten institutionellen Elemente der Integration föderaler Teilstaaten nach 1945/49 reaktiviert und als institutionelle Grundstruktur herangezogen. Der deutsche Bundesrat ist das typische Produkt dieser Entwicklung. Er dient dazu, als Vertretungsorgan der Landesregierungen die verschiedenen Interessen der Länder erstens untereinander zu moderieren und zweitens gegenüber dem Bund kollektiv die Länderinteressen, gegebenenfalls mittels der zusätzlichen Einschaltung des Vermittlungsausschusses, zu vertreten. Dadurch werden eigentümliche kooperative Elemente produziert, die die beiden Handlungsebenen durch Kooperationsbündnisse der politischen Funktionseliten miteinander vernetzen. Diese Vernetzung wurde insbesondere durch die Große Finanzreform im Jahre 1969 sowie durch verschiedene, die finanziellen Ausgleichssysteme zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern selbst weiter verfeinernde und noch stärker vernetzende Urteile des Bundesverfassungsgerichts vertieft. Eine maßgebliche Folge ist es, daß keine der beiden Entscheidungsebenen in wichtigen Bereichen eigenständige Entscheidungen zu treffen vermag, ohne daß nun entweder Kompetenzen der anderen Ebene berührt oder gar materielle Interessen nachhaltig tangiert werden. Vor allem die ‚Gemeinschaftsaufgaben‘ (Art. 91 a; b GG) zwischen Bund und Ländern haben zu dem geführt, was die Arbeitsgruppe um Fritz W. Scharpf in den siebziger Jahren unter dem Sachverhalt der ‚Politikverflechtung‘ als Strukturproblem des Föderalismus, seiner Ausgestaltungen und der Bearbeitung anstehender politischer Themen analysiert hat⁵⁸. Eine zweite, die Diskussion mit prägende These wurde von Gerhard Lehbruch formuliert⁵⁹. Diese bezog sich auf die Gegenläufigkeit von parteipolitischen Wettbewerbssystem und kooperativem Föderalismus. Die dadurch stark gebrochene politische Dynamik und der als „Widerlager“ eingebaute Bundesrat und seine Befugnisse könnten zu Blockaden und damit zu einer abnehmenden Fähigkeit der Politikbearbeitung führen. Ernst-Hasso Ritter prägte den Terminus des „kooperativen Bundesstaates“⁶⁰, um so, differenzierter als Konrad Hesse, die sich vor

allem aus dem Beziehungsgeflecht von Staat und Wirtschaft ergebenden interdependenten Abläufe näher bestimmen zu können. Peter Häberle sprach vom „kooperativen Verfassungsstaat“⁶¹. Darunter verstand er einen Staat, „der seine Identität gerade auch im Völkerrecht, im Geflecht internationaler und supranationaler Beziehungen, in der Wahrnehmung internationaler Zusammenarbeit und Verantwortung sowie in der Bereitschaft zur Solidarität findet. Er entspricht damit weltweiten friedenspolitischen Notwendigkeiten.“ Die jüngere Diskussion in den achtziger und neunziger Jahren, die hier nur schlagwortartig angedeutet werden kann, verweist allerdings darauf, so Arthur Benz, Wolfgang Rensch und Roland Czada, daß der kooperative Föderalismus durchaus Potentiale zur Anpassung an neue Problemlagen in sich birgt und somit über bestimmte Fähigkeiten der Politikverarbeitung verfügt.

2. Föderalismus und Verhandlungsdemokratie

Die Ausgestaltungen des kooperativen Föderalismus führen in Deutschland zu Formen und Verfahrensregeln, in denen vor allem Verhandlungsmuster eine maßgebliche Rolle spielen⁶². Mittels Verhandlungen sollen einerseits die jeweiligen unterschiedlichen Interessen positioniert, andererseits zugleich so moderiert werden, daß beide Seiten Vorteile davon haben. Anders ausgedrückt geht es um Positiv-Summenspiele, die jedoch nur bei grundsätzlicher Akzeptanz des einen Verhandlungspartners durch den anderen und ein, als Zielvorstellung von vornherein vorhandenes, kompromißhaftes Ergebnis funktionieren können. Dies schließt keineswegs aus, daß die verschiedenen Beteiligten auch versuchen, zu Beginn ihre Interessen nicht nur deutlich zu formulieren, sondern mittels Verhandlungsmacht auch durchzusetzen. Genau diese Dimension ist für Verhandlungslösungen erforderlich, da nur dadurch ‚arguing‘ und letztlich eine ‚strategische Selbstbindung‘ möglich werden. Verhandlungslösungen schließen zudem hierarchische Entscheidungsformen und ebenfalls die Mehrheitsregel aus, da beide nicht zu einer Moderierung unterschiedlicher Interessen in der Lage sind. Zudem sperren sich zunehmend zahlreiche Politikmaterien gegenüber den traditionellen Entscheidungsverfahren, die entweder nur der einfachen Ja-Nein-Logik oder aber dem Prinzip auto-

58 Vgl. Fritz W. Scharpf u. a., *Politikverflechtung*, Kronberg/Ts. 1976; Joachim Jens Hesse, *Politikverflechtung*, Baden-Baden 1978; Manfred G. Schmidt, *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, FernUniversität Hagen 1994.

59 Vgl. Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart u. a. 1976.

60 Ernst-Hasso Ritter, *Der kooperative Staat*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 104 (1979).

61 P. Häberle (Anm. 47), S. 288.

62 Aus der mittlerweile umfangreichen Diskussion dieser Problematik, die hier nur in einigen Aspekten stark verkürzt skizziert wird, vgl. nur Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung*, Frankfurt a. M. – New York 1992.

ritativer Entscheidung folgen. Verhandlungsmuster produzieren jedoch auch erhöhte politische, zeitliche und finanziell aufwendige Entscheidungskosten.

Im deutschen Föderalismus hat dies nun im Laufe der Zeit, neben anderen relevanten Wirkfaktoren, insgesamt dazu geführt, daß in der Forschung die Bundesrepublik Deutschland als eine – besonders ausgestaltete – Form der „Verhandlungsdemokratie“ bezeichnet wird. Diese eingebaute, systemisch bedingte Verlangsamung dynamischer Politikprozesse in Verbindung mit bisher nur begrenzt möglichen Strukturreformen hat immer wieder Anlaß zu kontroversen Betrachtungen über die Notwendigkeit gewichtiger Veränderungen im deutschen Politiksystem gegeben; in der jüngeren Zeit nehmen diese Diskussionsprozesse allerdings zu.

Das deutsche Politiksystem ähnelt in verschiedenen Aspekten relativ stark dem schweizerischen und dem österreichischen Politiksystem⁶³. Solche Systeme werden, unabhängig von nach wie vor dominanten, spezifischen Eigentümlichkeiten, teilweise unter den Begriff des „kooperativen Staates“ (J. J. Hesse; A. Benz; R. Voigt), denjenigen des „verhandelnden Staates“ (F. W. Scharpf) oder den der „Verhandlungsdemokratie“ (L. Neidhart; G. Lehbruch; H. Kleger) gefaßt. Ein Kennzeichen dieser Politiksysteme besteht darin, daß aus verschieden gelagerten historischen Entwicklungsgründen, kulturell-ethnischen Ausprägungen, institutionellen Strukturen sowie aus Prozessen neuer empirischer Entwicklung die Integration differenzierter Interessen sowie unterschiedliche Prozesse und Eigenarten der Politikbearbeitung zur Entwicklung verschieden ausgestalteter Techniken und Muster der Kompromißbildung geführt haben⁶⁴. Im Politikvergleich lassen sich hierbei folgende zentrale Politikmuster angeben: Direkte bzw. indirekt fortwirkende Große Koalitionen und Sozialpartnerschaft in Österreich; kooperativ-konfliktorischer Parteienwettbewerb, kooperativer Föderalismus und Sozialpartnerschaft in Deutschland; Regierungskonkordanz und Große Koalition, Sozialpartnerschaft und autonomer/kooperativer Föderalismus sowie ethnisch-kulturelle Heterogenität in der Schweiz sind systemrelevante Merkmale der spezifischen Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie. Ein Ziel dieser Kom-

promißbildung ist es dabei, einen möglichst breiten Kompromiß politischer und sozialer Integration und Interessenberücksichtigung zu erhalten, um dadurch eine potentielle, konfliktträchtige Opposition möglichst gering zu halten. Die politischen Entscheidungskosten sind dabei in der Regel allerdings relativ hoch. Maßgeblich sind optimale, handlungsfähige Mehrheiten, die die relevanten politischen und sozialen Kräfte und Gruppen integrieren und diesen Integrationskonsens als das Strukturmuster für die Politikbearbeitung zugrunde legen.

Bezogen auf die Bundesrepublik haben Thomas Ellwein und Joachim Jens Hesse die in der vorstehend skizzierten Problematik enthaltene Strategie so formuliert: „Da ‚große Reformen‘ in einem so verflochtenen politischen System wie dem der Bundesrepublik ohnehin eher unwahrscheinlich sind, sollte man wissen, daß mit dem Gegebenen auszukommen ist.“⁶⁵ Es ist dabei jedoch evident, daß dieses politische System und seine Entwicklung zu den bemerkenswertesten Leistungen der ‚alten‘ Bundesrepublik Deutschland gehören. Damit wird jedoch keineswegs die Wahrung verschiedener gewachsener Besitzstände in den Rang eines übernatürlichen Faktums erhoben, wie es des öfteren von den entsprechenden Interessenprotagonisten vorgespiegelt wird. Dies bedeutet vielmehr, daß Strukturreformen in einem verflochtenen Verhandlungssystem wie dem deutschen Politiksystem nicht einfach herbeigeführt werden können, sondern von Voraussetzungen abhängen, die nach wie vor an eine konsensuale Zustimmung der mit Vetomacht bestückten relevanten politischen und sozialen Gruppen gebunden sind. Politische Handlungsfähigkeit und konsensuale Politikintegration gilt es von daher, sowohl als Integrations- als auch als politisches Handlungs- und Gestaltungsprinzip in einen – stets nur spannungsreich zu denkenden – Ausgleich zu bringen.

V. Ende des Konsensmodells?

Was bleibt von der in der Diskussion geübten Kritik am deutschen Konsensmodell und an den föderalen Strukturen? Gibt es wirklich so unmittelbar einsichtige, direkt zuordenbare Linien der Verantwortung institutioneller Formen und prakti-

63 Vgl. Wolf Linder, Das politische System der Schweiz, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 1997, S. 445–477.

64 Arthur Benz weist darauf, daß bislang die „Wechselbeziehungen und -wirkungen zwischen repräsentativen, direktdemokratischen und kooperativen Verfahren“ wenig analysiert worden seien.

65 Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse, Der überforderte Staat, Frankfurt a. M. 1997, S. 112.

zierter Arbeitsweisen für Entscheidungsblockaden, Reformstau und Intransparenz?

1. Die Reformvorschläge zielen darauf ab, eine generelle Verbesserung der Rahmenbedingungen im Hinblick auf die sich aus der deutschen Vereinigung und dem Europäischen Integrationsprozeß ergebenden und sich weiter verdichtenden Folgewirkungen zu erreichen. Umstritten sind dabei allerdings die entsprechenden Methoden und Instrumente, die intendierten bzw. nichtintendierten reformpolitischen Effekte, die bei der „Modernisierung der Staatsorganisation“⁶⁶ auftauchen können. Dies beinhaltet, die „Grenzen der institutionellen Reform“⁶⁷ mit zu berücksichtigen sowie Überlegungen darüber anzustellen, inwiefern die verschiedenen Diagnosen und Therapie-vorschläge das halten, was sie versprechen.

2. Die derzeitige Diskussion über die Reform und Modernisierung der Randbedingungen und Ausgestaltungen des politischen Systems in Deutschland ist durch ein merkwürdig erscheinendes, paradoxes Phänomen gekennzeichnet. Auf der einen Seite werden relevante, etablierte Akteure für den derzeitigen vernetzten und unübersichtlichen Zustand verantwortlich gemacht, auf der anderen Seite sollen gerade diese Akteure den von ihnen mit verursachten Zustand verändern.

3. Die angesprochene Problematik des linearen Zusammenhangs zwischen institutioneller Ausgestaltung des deutschen Föderalismus, den darin angelegten Blockadeeffekten und einem damit verbundenen Reformstau ist keineswegs so zwingend, wie dies dargestellt wird. Blockadeeinrichtungen sind substantielle Bestandteile eines jeden differenzierten demokratischen Politiksystems. Ferner ist zu fragen, welche Ausprägungen sich im Laufe der Zeit aufgrund „eigendynamischer Prozesse“⁶⁸ bzw. der Handhabung durch unterschied-

liche Akteure oder infolge schleichender oder offener Veränderungen zu Sperrn und Blockaden entwickelt haben.

4. Berücksichtigt werden sollte zudem, daß aus der Dynamik des europäischen Integrationsprozesses sowie aus der innerstaatlichen föderalen Dynamik Tendenzen der Verflechtung resultieren, deren Effekte durch keine noch so klare funktionale Trennung von unterschiedlichen Systemebenen aufgefangen werden können. Phänomene wie ‚Verflechtung‘ und ‚Entflechtung‘, ‚Regelung‘ und ‚Entregelung‘ usw. stehen im deutschen Föderalismus und im Konsensmodell in einem unauflösbaren Bedingungs- und Spannungsverhältnis.

5. Allerdings bieten sich im Hinblick auf eine Reform des deutschen Föderalismus eine Reihe praktikabler Vorschläge an, die zum Vorteil sowohl des Bundes als auch der Länder dienen können. Die Orientierung am Trennsystem kann sich hier als hilfreich erweisen, muß jedoch auf jeden Fall berücksichtigen, daß im deutschen Politiksystem die parteipolitisch und sozial organisierten Interessen in vielerlei Hinsicht völlig anders wirken, andere Aufgaben erfüllen und über eine andere Organisationsstruktur verfügen als in den USA.

6. Nötig ist auf jeden Fall eine Modernisierung der Rahmenbedingungen. Diese muß auf vier maßgebliche Ziele hin orientiert werden: Erstens geht es um eine Verdichtung des Wirkungsgrades und der Wirkungsweise der institutionellen Einrichtungen. Zweitens ist eine bessere Transparenz der Entscheidungsprozesse erforderlich. Drittens muß es um eine Verbesserung der Mechanismen der Rückkoppelung zwischen Politik, Institutionen und Bürgern gehen. Und viertens schließlich bieten sich gezielte Reformschritte auch an, um die im Föderalismus angelegten innovativen Potentiale und Formen steuerungspolitischer Differenzierung weiter zu vertiefen. In diesem Sinne eröffnet eine Vergrößerung autonomer Handlungsspielräume Chancen für Lösungen, die auch den Bürgern zugute kommen könnten.

66 Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, *Modernisierung der Staatsorganisation*, Baden-Baden 1990.

67 F. W. Scharpf (Anm. 13).

68 Renate Mayntz/Birgitta Nedelmann, *Eigendynamische Prozesse* (1987), in: Renate Mayntz, *Soziale Dynamik und politische Steuerung*, Frankfurt a.M. - New York 1997, S. 86-114, hier S. 87.

Regieren im deutschen Föderalismus

I. Reformstau – Medienthema oder Ausdruck der Probleme föderativen Regierens

Mit dem Wahlsieg von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen am 27. September 1998 verstummte die Kritik an der Rolle des Bundesrats, der als föderatives Verfassungsorgan an der politischen Willensbildung mitwirkt. Gegen Ende der 13. Wahlperiode hatte der Stillstand in der Steuerreformgesetzgebung eine in den Medien viel beachtete Reformstau-Debatte entfacht, in deren Verlauf dem Bundesrat ein zu großer Einfluß auf die Regierungspolitik vorgeworfen wurde¹. Die neuen Mehrheitsverhältnisse – die komfortable Mehrheit von 345 der insgesamt 669 Bundestagsmandate und 38 der insgesamt 69 Bundesratsstimmen – ließen dagegen zu Beginn der 14. Wahlperiode eher Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern als zwischen Bundestag und Bundesrat erwarten, auch wenn einige Ministerpräsidenten umgehend ihr länderspezifisches Mitspracherecht einforderten². Nach dem überraschenden Wahlsieg von CDU und F.D.P. in Hessen am 7. Februar 1999 hat sich das Medieninteresse erneut auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat gerichtet. Vor allem in der Zustimmungsgesetzgebung, in der Regierungsvorlagen mindestens 35 Bundesratsstimmen erhalten müssen, könnte der Verlust der fünf hessischen Bundesratsstimmen die Regierungspolitik einer höheren Blockadegefahr aussetzen³.

Für Anmerkungen bedanke ich mich bei Thomas Bräuninger, Tanja Cornelius, Andrea Hennecke und Gerhard Lehmruch.

1 Vgl. Dieter Grimm, Ist der Föderalismus wirklich schuld am Stillstand in der Republik?, in: Die Zeit vom 10. 10. 1997; Olaf Henkel, Der Streit um den Föderalismus in Deutschland, in: Die Zeit vom 17. 7. 1997; Thomas König, Regierungswechsel ohne politischen Wandel? Ein Vergleich des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums der Regierung Kohl, einer Regierung Schröder, einer Großen Koalition und einer SPD-Alleinregierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), (1998) 3, S. 478–495.

2 Vgl. Thomas König, Chancen und Risiken der rot-grünen Regierung Schröder. Ein Vergleich der koalitionsären Handlungsspielräume in ausgewählten Politikbereichen, Beitrag zur Hamburger Föderalismusstagung vom 4. 2. bis 6. 2. 1999.

3 Vgl. Thomas König/Thomas Bräuninger, Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Ein-

Laut Gesetzgebungsstatistik hat es allerdings in der Vergangenheit weder einen Reformstau noch einen Einfluß des Bundesrats auf die Regierungstätigkeit gegeben. Während seit der 1. Wahlperiode im Durchschnitt „nur“ 88 Prozent aller Regierungsvorlagen verkündet wurden, hatte ausgerechnet die Regierung Schmidt, die sich während der 7. und 8. Wahlperiode einer CDU-geführten Bundesratsmehrheit gegenüberstand, mit ungefähr 92 Prozent die höchste Verabschiedungsquote vor der Vereinigung erzielt. Am Ende der 13. Wahlperiode stellte die Regierung Kohl, der spätestens seit Januar 1996 eine SPD-geführte Bundesratsmehrheit gegenüberstand, mit 95 Prozent aller Regierungsvorlagen einen neuen Verabschiedungsrekord auf. Die Quoten der anderen Initiatoren des Gesetzgebungsverfahrens weisen ebenfalls auf eine Regierungsdominanz und nicht auf ihre Einschränkung hin: Wie in den zwölf Wahlperioden zuvor waren in der 13. Wahlperiode etwa ein Drittel der 328 aus der Mitte des Bundestags eingebrachten Gesetzesvorlagen, aber nur ein Viertel der 146 Initiativen des Bundesrats, der ansonsten eine etwas höhere Durchschnittsquote vorweisen kann, erfolgreich⁴. Dieser Vergleich wirft angesichts der Rekordzahl an Gesetzesvorlagen, die seit der Vereinigung einen signifikanten Anstieg von 602 (11. Wahlperiode) auf 914 (13. Wahlperiode) Vorlagen verzeichnen, ein anderes Licht auf das Regieren im deutschen Föderalismus, als die Reformstau-Debatte suggeriert. An erster Stelle stellt sich vielmehr die Frage, wie sich die ungebrochene Vormachtstellung der Regierung im Gesetzgebungsverfahren erklären läßt.

Die Beantwortung dieser Frage fällt ebenso schwer, wie die Gesetzgebungsstatistik zu widerlegen ist. Betrachtet man die jüngere verfassungstheoretische Entwicklung des deutschen Föderalismus, der im Vergleich zum amerikanischen oder schweizerischen Prinzip der Trennung von Bundes- und Länderebene eine Verflechtung beider Ebenen in der Bundesgesetzgebung vorsieht, dann müßte das Regieren im deutschen Föderalismus trotz des

spruchs- und Zustimmungsgesetzen?, in: ZParl, (1997) 4, S. 605–628.

4 Vgl. Gebhard Ziller, Auch bei unterschiedlichen Konstellationen funktioniert alles ziemlich reibungslos, in: Das Parlament vom 19. 9. 1998, S. 14.

Ausbau an Bundeskompetenzen erschwert worden sein⁵. Die Länder ließen sich nämlich ihr Entgegenkommen, das für den Ausbau der Bundeskompetenzen notwendig war, mit der Erweiterung der Zustimmungsrechte des Bundesrats kompensieren. Anders als vom Parlamentarischen Rat ursprünglich vorgesehen rückte dadurch das zustimmungspflichtige Gesetzgebungsverfahren mit zwei gleichberechtigten Kammern in den Vordergrund, das der Regierungstätigkeit stärkere Restriktionen auferlegt als die Einspruchsgesetzgebung⁶. Nach föderalen Gesichtspunkten kommt diese Entwicklung einer Stimmenmehrheit der Landesregierungen und nicht den einzelnen Ländern zugute. Die Folge ist nicht eine vermehrte Eigenständigkeit der Länder, sondern die Stärkung eines kollektiven Vetospielers, über den eine Mehrheit von Landesregierungen einen größeren Einfluß auf die Regierungspolitik ausüben kann. Tatsächlich benötigen mittlerweile fast zwei Drittel aller Gesetzesvorlagen die Zustimmung einer Bundesratsmehrheit.

Im Gegensatz dazu erweckt die Gesetzgebungst Statistik den Eindruck, daß die Regierungstätigkeit weder von der verfassungstheoretischen Entwicklung noch von dem Umstand unterschiedlicher Parteimehrheiten in Bundestag und Bundesrat eingeschränkt wurde. Seit der 1. Wahlperiode versagte der Bundesrat bei lediglich 131 von insgesamt 8382 Gesetzesvorlagen die Zustimmung, was in nur 59 Fällen zum endgültigen Scheitern geführt hat⁷. Von kritischer Seite wird oftmals eingewendet, daß den wenigen Ablehnungen womöglich eine höhere politische Bedeutung zukam⁸. In diesem Fall hätte jedoch ihre inhaltliche Zustimmungsbefähigung durch eine Teilung des Entwurfs in nichtzustimmungsbedürftige materiellrechtliche und zustimmungsbedürftige verfahrensrechtliche Vorschriften ausgeschaltet werden können⁹. Auf diesem Wege wurde beispielsweise in der 13. Wahlperiode die dritte Stufe des Ge-

sundheitsreformgesetzes, das als zustimmungspflichtiges Gesetz auch im Vermittlungsausschuß gescheitert war, in Einzelteile zerlegt, von denen die meisten in der Einspruchsgesetzgebung anschließend verabschiedet wurden. Tatsächlich erfolgte die Versagung der Zustimmung und die Anrufung des Vermittlungsausschusses, der seit der 1. Wahlperiode in 70 der insgesamt 131 Fälle erfolgreich vermitteln konnte, fast ausschließlich in Zeiten unterschiedlicher Parteimehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Doch ist die hohe Erfolgsquote des Vermittlungsausschusses, der in fast 90 Prozent aller Vermittlungsverfahren vom Bundesrat angerufen wird, als ein weiterer Beleg gegen die Reformstau-These zu werten, was die Frage nach seiner Funktionsweise aufwirft.

Im folgenden Beitrag werden die Bedingungen des Regierens im deutschen Föderalismus aus dem komplexen Zusammenspiel der Organe Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat in der Gesetzgebung abgeleitet. Zwar läßt der Ausbau der Zustimmungsgesetzgebung eine Einschränkung der Regierungstätigkeit durch den Bundesrat vermuten, doch nimmt die Regierung eine herausragende Rolle beim Setzen der Agenda ein, die ihr eine erfolgreiche Verabschiedung der meisten Gesetzesvorlagen ermöglicht. Im parlamentarischen System, das auf einer gegenseitigen Abhängigkeit von Regierungs- und Bundestagsmehrheit beruht, resultiert dieser Erfolg aus der administrativen Leistungsfähigkeit der Regierung. Im Vergleich dazu kann die zweidimensionale Interessenstruktur des Bundesrats, aufgegliedert in eine struktur- und eine parteipolitische Dimension, die Koalitionsmöglichkeiten für Regierungsvorlagen in der bundesstaatlichen Arena erhöhen. Andernfalls kommt dem Vermittlungsausschuß, dessen Vorschläge eine ähnlich hohe Verabschiedungsquote wie Regierungsvorlagen haben, eine Scharnierfunktion zwischen parlamentarischer und bundesstaatlicher Arena zu. Wie die Vermittlung zwischen beiden Arenen erfolgt, soll die Unterscheidung zwischen Vermittlungsausschuß und -verfahren deutlich machen.

II. Die Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung im Wandel

Der föderale Aufbau Deutschlands sieht eine Politikverflechtung der Bundes- mit der Länderebene

in: Eckart Busch (Hrsg.), *Parlamentarische Demokratie*, Heidelberg 1984, S. 148.

5 Vgl. Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962; Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976, S. 15; Fritz W. Scharpf/Werner Reissert/Artur Schnabel (Hrsg.), *Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1977; Fritz W. Scharpf, *Die Politikverflechtungsfalle*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (1985), S. 323–356; Rüdiger Voigt, *Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung?*, Baden-Baden 1995.

6 Vgl. T. König/T. Bräuninger (Anm. 3), S. 616 f.

7 Vgl. G. Ziller (Anm. 4), S. 14.

8 Vgl. Friedrich K. Fromme, *Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse seit 1969*, Stuttgart 1979², S. 35 ff.

9 Laut Gesetzgebungst Statistik konnten auf diese Weise ungefähr 78 % aller Einsprüche des Bundesrats zurückgewiesen werden. Vgl. Gebhard Ziller, *Zum Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren*,

vor, die mit dem Ausbau der Bundesratskompetenzen in der Bundesgesetzgebung stetig verstärkt wurde. Als Ausdruck des politischen Föderalismus ist die Verankerung des Bundesstaatsprinzips nach Artikel 20 Abs. 1 GG ein wesentliches Merkmal des Verfassungsgefüges. Anders als die verfassungsrechtliche Festlegung auf eine parlamentarische Demokratie ist das Bundesstaatsprinzip nach Artikel 79 Abs. 3 GG einer Verfassungsänderung entzogen. Allerdings unterliegt die über den Bundesrat bewerkstelligte Mitwirkungsform der Länder, die in den Artikeln 50–53 GG näher ausgestaltet wird, nicht der Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Abs. 3 GG. Vielmehr wird hier lediglich eine grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung vorgeschrieben, bei der aber auch andere Formen denkbar wären¹⁰.

Dennoch hat sich das Bundesratskonzept, das den Föderalismus zur Angelegenheit der Exekutive macht, unter den unterschiedlichsten Umständen der deutschen Verfassungsgeschichte durchgesetzt¹¹. Sein Beharrungsvermögen läßt sich zum einen mit der Pfadabhängigkeit der föderalen Institutionenentwicklung und der Wirkung historisch gewachsener Leitideen erklären¹², zum anderen auf den einfachen Umstand zurückführen, daß sich die Staaten bzw. Länder schon vor dem Reich bzw. dem Bund konstituiert hatten¹³. Dadurch waren die Länderverwaltungen immer am Aufbau der höheren Ebene beteiligt und konnten ihre Interessen nicht nur in die Verfassunggebung von 1815, sondern auch in die folgenden Verfassungen von 1870/71, 1918/19 und 1948 einbringen.

Seit der Verfassunggebung des Deutschen Bundes von 1815 sind im Bundesrat die Delegierten der Landesregierungen und keine unmittelbar gewählten bzw. aus den Reihen der Landesparlamente stammenden Repräsentanten vertreten¹⁴. Diese

10 Vgl. Wolf-Rüdiger Schenke, Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M. 1989, S. 1487.

11 Vgl. Heiderose Kilper/Roland Lhotta, *Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 46 f.

12 Vgl. Ellen Immergut, *The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical Institutionalism and Comparative Policy Studies*, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden 1997, S. 325–355; Arthur Benz, *Der deutsche Föderalismus*, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (PVS-Sonderheft 30)*, Opladen 1999.

13 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a. M. 1994, S. 45.

14 Nicht das „Staatenhaus“ der Frankfurter Reichsverfassung von 1848, dessen Mitglieder je zur Hälfte von den

Repräsentationsform wurde als föderale Alternative zu republikanisch-demokratischen Bundesstaaten wie der Schweiz oder den Vereinigten Staaten entworfen, nicht zuletzt um den monarchischen Charakter der Einzelstaaten zu erhalten¹⁵. Die im Bundesrat vertretenen Staaten bzw. Länder implementieren fast alle Gesetze, an denen sie im Gesetzgebungsverfahren der Reichs- bzw. Bundesebene mitwirken. Der Bundesrat war aber niemals Teil einer parlamentarischen Körperschaft, obwohl nicht nur die vom Reichstag beschlossenen Gesetze, sondern auch die Vorlagen des Reichskanzlers seine Zustimmung finden mußten. Diese Zustimmungspflicht wurde in der Weimarer Verfassung abgeschwächt, deren Artikel 47 ein devolutives Einspruchsrecht¹⁶ des Reichsrats gegen Reichsgesetze und nach Artikel 77 nur dessen Zustimmungspflicht für die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften vorsah, wenn diese den Landesbehörden oblagen. Der Parlamentarische Rat lehnte sich an beide Vorläuferkonstruktionen an, indem erstmals eine Unterscheidung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung getroffen wurde¹⁷.

In der Zustimmungsgesetzgebung ist die mehrheitliche Befürwortung einer Gesetzesvorlage durch den Bundesrat zwingend erforderlich. Demgegenüber kann nach Artikel 74 Abs. 4 Satz 2 GG der Einspruch des Bundesrats, der entweder mit einer absoluten oder einer Zweidrittel-Mehrheit eingebracht wird, von der entsprechenden Bundestagsmehrheit zurückgewiesen werden. Die Intention dieser Unterscheidung wird besonders deutlich, wenn man die Auswirkungen von Stimmenthaltungen betrachtet¹⁸. Im Bundesrat werden die Fragen

Regierungen und Parlamenten der Gliedstaaten gewählt werden sollten, sondern der Frankfurter Bundestag als der Gesandtenkongreß der deutschen Fürsten und der Senate der Freien Städte des vom Wiener Kongreß errichteten Deutschen Bundes war Vorbild für den heutigen Bundesrat. Vgl. Theodor Eschenburg, *Bundesrat – Reichsrat – Bundesrat. Verfassungsvorstellungen und Verfassungswirklichkeit*, in: *Deutscher Bundesrat* (Hrsg.), *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Bad Honnef 1974, S. 39.

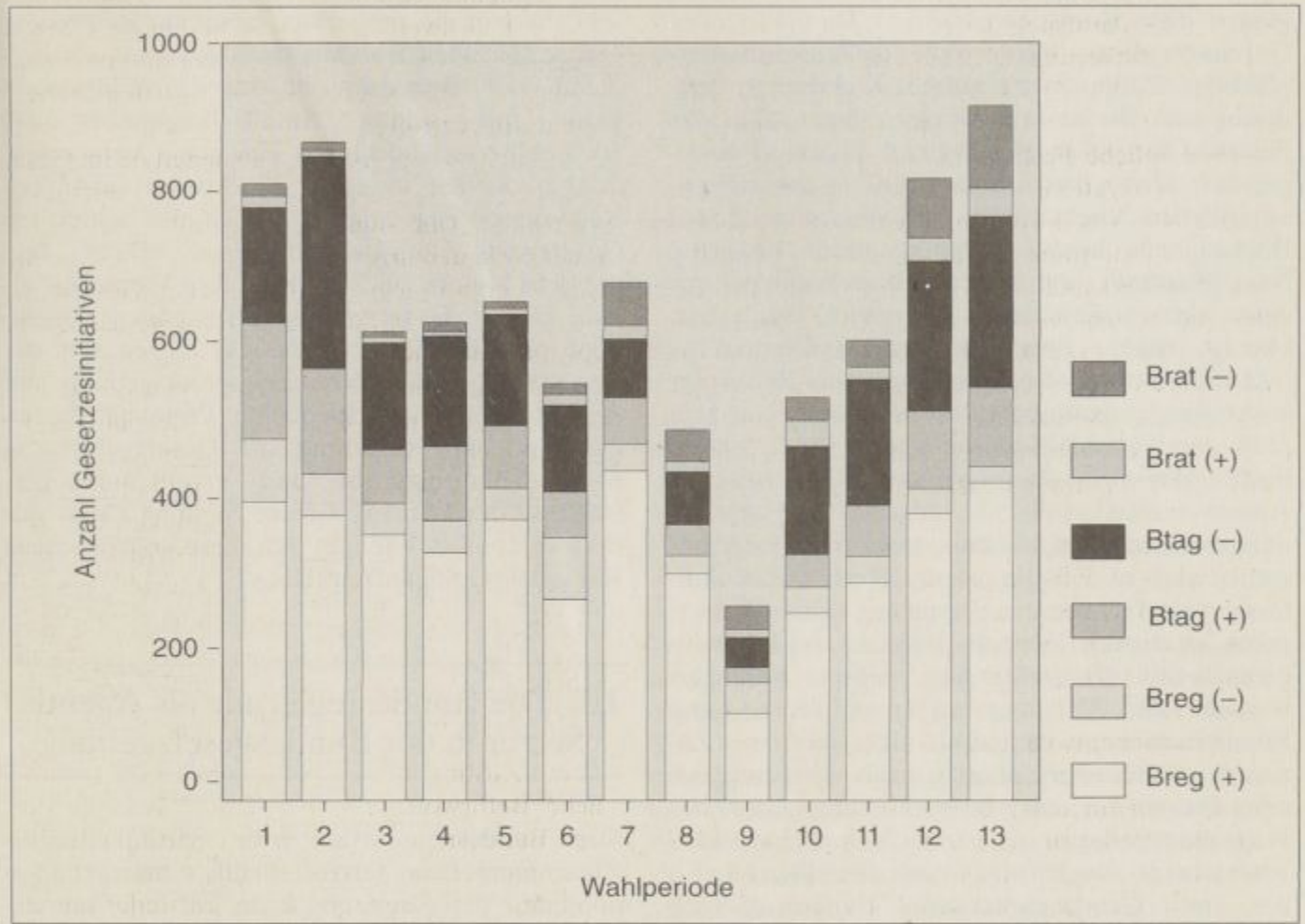
15 Vgl. Hans Boldt, *Der Föderalismus in den Reichsverfassungen von 1849 und 1871*, in: Hermann Wellenreuther/Claudia Schnurmann (Hrsg.), *Die Amerikanische Verfassung und Deutsch-Amerikanische Verfassungsgedanken. Ein Rückblick über 200 Jahre*, New York 1991, S. 308.

16 Der Einspruch konnte entweder mit einer Zweidrittelmehrheit des Reichstags oder per Volksentscheid aufgehoben werden.

17 Vgl. Gerhard Lehmsbruch, *Ein später Sieg Bismarcks*, in: *Der Bürger im Staat*, 29 (1979), S. 34–37.

18 Vereinbarungen über Enthaltungen finden sich in sogenannten Bundesratsklauseln, die oftmals bei der Koalitionsbildung auf Länderebene von Parteien formuliert werden, von denen auf Bundesebene der eine Koalitionspartner dem Oppositions-, der andere dem Regierungslager angehört.

Schaubild 1: Erfolg und Scheitern der drei Gesetzesinitiatoren von 1949–1998



immer proaktiv gestellt, also „Wer stimmt dem Gesetz zu?“ oder „Wer ist für das Einlegen eines Einspruchs gegen das Gesetz?“. Diese Fragestellung hat zur Folge, daß sich Enthaltungen in der Zustimmungsgesetzgebung negativ, in der Einspruchsgesetzgebung positiv auf die Verabschiedungswahrscheinlichkeit eines Gesetzes auswirken. Aus Sicht der Regierung, die seit der 1. Wahlperiode die meisten Gesetzesvorlagen einbringt, benachteiligt die Einspruchsgesetzgebung die Gegnerschaft, die Zustimmungsgesetzgebung hingegen die Befürworterschaft ihrer Regierungsvorlagen.

Anders als vom Parlamentarischen Rat vorgesehen, hat sich ein Schwerpunkt zugunsten der Zustimmungsgesetzgebung herausgebildet. Seit den fünfziger Jahren wurden die Bundeskompetenzen ausgebaut, wofür die Länder mit einer Ausweitung der Zustimmungsgesetzgebung kompensiert wurden. Zum einen wurde der Katalog, der die Themen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes auführt, kontinuierlich verlängert; zum anderen erweiterte vor allem die Verfassungsreform von 1969, welche die Gemein-

schaftsaufgaben einrichtete und dem Bund die Möglichkeit gab, die Länder auf gemeinsame Haushaltsprinzipien festzulegen, die Zustimmungrechte des Bundesrats. Des Weiteren hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in nicht unerheblichem Maße zum Ausbau der Zustimmungsgesetzgebung beigetragen. So geht das Bundesverfassungsgericht unter Hinweis auf die gesetzgebungstechnische Einheit einer Initiative (Artikel 78 GG) davon aus, daß nur eine einzige zustimmungspflichtige Regelung innerhalb eines vom Bundestag beschlossenen Gesetzes ausreicht, um das gesamte Gesetz der Zustimmungspflicht des Bundesrats zu unterwerfen¹⁹.

Mit dieser verfassungstheoretischen Entwicklung geht die Möglichkeit einer grundlegenden Machtverschiebung zugunsten einer Bundesratsmehrheit einher. Während die Zustimmungspflicht, der ursprünglich eine überschaubare Anzahl an Bundeskompetenzen unterlag, dem Erhalt der bundesstaatlichen Balance dienen sollte, hat ihr Ausbau

19 Vgl. Christian von Pestalozza, Das Vetorecht des Bundesrats – BVerfGE 37, in: Juristische Schulung, (1975), S. 366.

ein Gesetzgebungssystem mit zwei gleichberechtigten Kammern etabliert, das ein hohes Maß an gegenseitiger Kontrolle garantiert. Da die meisten Gesetzesvorlagen mittlerweile die zustimmungspflichtige Hürde einer absoluten Mehrheit in Bundestag und Bundesrat nehmen müssen, fällt das Potential für politischen Wandel insgesamt geringer aus. Diese Entwicklung wird in der wissenschaftlichen Diskussion aus unterschiedlichen Blickwinkeln heraus eher skeptisch bewertet. Nach Scharpf²⁰, der die Politikverflechtung aus einer akteursorientierten Perspektive analysiert, erzeugt beides zusammen, Parteienkonkurrenz und föderale Politikverflechtung, eine „Form der antagonistischen Kooperation, die in der Tat zum politischen Immobilismus tendiert“. Auch Lehmbruch²¹, der einen historisch-institutionalistischen Ansatz verfolgt, sieht als Ursache für Entscheidungsblockaden die Inkongruenz von Parteienwettbewerb und Föderalismus. Nach seiner Auffassung muß eine losere Koppelung beider Arenen gefunden werden, wenn die Reform- und Innovationsfähigkeit des politischen Systems gesteigert werden soll²². Entgegen der Immobilismus- und Inkongruenzthese ist jedoch nicht nur eine Zunahme der Gesetzgebungstätigkeit, sondern auch eine Steigerung der Verabschiedungsquote von Regierungsvorlagen zu beobachten. Schaubild 1 unterscheidet den Erfolg (+) und den Mißerfolg (-) der drei Gesetzesinitiatoren Bundesregierung (Breg), Bundestag (Btag) und Bundesrat (Brat) nach einzelnen Wahlperioden.

Laut Schaubild 1 wurde in der 13. Wahlperiode ein Rekordniveau mit 914 Gesetzesvorlagen und 562 Verabschiedungen erreicht. Trotz der größeren Anzahl blieb damit die Verabschiedungsquote aller Gesetzesvorlagen mit ca. 63 Prozent relativ unverändert: Während in der 9. und 10. Wahlperiode nur ungefähr 55 Prozent aller Vorlagen verabschiedet wurden, stieg die Verabschiedungsquote seit der 10. Wahlperiode auf durchschnittlich 61 Prozent an. In diesem Zeitraum erhöhte sich auch stetig die Anzahl an Regierungsvorlagen, ohne daß sich ihre hohe Verabschiedungsquote von durchschnittlich 88 Prozent verringerte. Im Gegenteil, Regierungsvorlagen erreichten mit einer Verabschiedungsquote von 95 Prozent in der 13. Wahlperiode ein Rekordniveau. Im Ver-

gleich dazu brachte der Bundestag seither ebenfalls mehr Vorlagen ein und konnte seine Verabschiedungsquote auf etwas mehr als 30 Prozent geringfügig steigern. Mit 146 Vorlagen verdreifachte der Bundesrat in der 13. Wahlperiode sogar fast seinen Anteil gegenüber der 10. Wahlperiode, doch hat sich seine Verabschiedungsquote auf ungefähr 25 Prozent verringert. Nach diesen Ergebnissen hat sich also erstens die Gesetzgebungstätigkeit insgesamt erhöht, und zweitens konnte die Regierung ihre Vormachtstellung in der Gesetzgebung insbesondere gegenüber dem Bundesrat ausbauen. Ungeachtet der Erweiterung der Zustimmungsgesetzgebung und der Situation unterschiedlicher Parteimehrheiten dominiert die Regierung die Gesetzgebung in puncto Einbringungen und Verabschiedungen, während der Bundesrat seine Stellung kaum verbessern konnte. Wie läßt sich diese ungebrochene Regierungsdominanz erklären?

III. Die Bundesregierung als Agenda-Setzer in der Bundesgesetzgebung

Die unabhängig von ihrer parteipolitischen Zusammensetzung festzustellende Gesetzgebungsdominanz der Regierung kann auf ihre Agenda-Setzerrolle zurückgeführt werden, die ihr in Bundestag und Bundesrat aus unterschiedlichen Gründen zukommt. Im allgemeinen ist die Agenda-Setzerrolle von Bedeutung, wenn über einen Vorschlag anschließend nur noch mit Ja oder Nein abgestimmt wird. In diesem Fall einer sogenannten „geschlossenen Regel“ kann der Agenda-Setzer seinen Vorschlag in einer Weise formulieren, die seinen Vorstellungen am ehesten entspricht. Der Agenda-Setzer muß zwar mindestens die für die Mehrheitsbildung entscheidenden Akteure zur Unterstützung bewegen, doch können diese den Vorschlag lediglich gegenüber der geltenden Regelung abwägen, ohne jedoch einen Gegenvorschlag zur Kompromißbildung einbringen zu können²³. Die Macht des Agenda-Setzers steigt, je komplexer der Sachverhalt der zur

20 Vgl. F. W. Scharpf (Anm. 13), S. 69.

21 Vgl. Gerhard Lehmbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen 1998², S. 181 und 193.

22 Diese Einschätzung liegt in der Tradition der Föderalismusforscher. Vgl. Erich Kaufmann, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung 1917 (Wiederabdruck in: Autorität der Freiheit, Gesammelte Schriften, Band 1).

23 Schlägt beispielsweise der Agenda-Setzer die Änderung einer Regelung auf einen Betrag von 100,- DM vor, die vorher einen Betrag von 50,- DM auswies, dann wird ein zur Mehrheitsbildung erforderlicher Akteur, der seinerseits einen Betrag von 200,- DM vorzieht, zustimmen, da die vorgeschlagene Regelung seiner Vorstellung näher kommt als die geltende Regelung. Kann der zur Mehrheitsbildung entscheidende Akteur seine Vorstellung als Gegenvorschlag einbringen, dann ist letztlich ein Kompromiß zu erwarten, der zwischen 100,- DM und 149,- DM liegen wird.

Abstimmung vorliegenden Materie ist. Dieses Privileg entfällt, wenn die Mehrheitsakteure ein Änderungsrecht haben, mit dem sie einen Vorschlag an ihre eigenen Vorstellungen anpassen können, und der Initiator kein Rückzugsrecht für seinen Vorschlag besitzt.

Im Bundestag kommt der Regierung kein Vorteil aus einer geschlossenen Regel zu. Gegen eine Vormachtstellung der Regierung spricht erstens, daß Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat gleichermaßen Gesetzesvorlagen in das Einspruchs- und Zustimmungungsverfahren einbringen können. Zweitens werden sowohl Regierungsvorlagen als auch die Initiativen aus der Mitte des Bundestags bzw. Bundesrats im Plenum des Bundestags und in seinen Fachausschüssen beraten, die proportional zur Fraktionsstärke besetzt sind. Und drittens kann die Regierung ihre Vorschläge aus dem Gesetzgebungsverfahren nicht zurückziehen, so daß der Bundestag „Herr des Verfahrens“ bleibt. Im Bundestag resultiert die hohe Erfolgsquote von Regierungsvorlagen vielmehr aus den Grundzügen parlamentarischer Systeme, die auf einer gegenseitigen Abhängigkeit von Parlaments- und Regierungsmehrheit aufbauen²⁴. Auf der einen Seite erlaubt das vornehmlich von den Mitgliedern der Fachausschüsse ausgeübte Änderungsrecht, daß die Mehrheitsfraktionen einen erheblichen Einfluß auf die endgültige Formulierung der Gesetzestexte nehmen; auf der anderen Seite verfügt die Regierung über eine administrative Leistungsfähigkeit, die der Parlamentsmehrheit eine Vermeidung von Fehlern bei der Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen verspricht²⁵. Im Resultat greifen die Mehrheitsfraktionen auf die Kapazitäten der Regierung zurück, um ihre Politik erfolgreich ausgestalten zu können. Die Regierung kann jedoch keinen Vorschlag im Bundestag durchsetzen, der außerhalb der Vorstellungen der Mehrheitsfraktionen liegt²⁶. Aufgrund dieser Überschneidung ist die hohe Erfolgsquote von Regierungsvorlagen für das parlamentarische System, das weniger durch eine Auseinandersetzung zwischen Regierung und Bundestag als zwischen Regierungs- und Oppositionsminderheit charakterisiert ist, unproblematisch.

Anders stellt sich die Situation im Verhältnis zwischen Regierungs- und Bundesratsmehrheit dar. Aus der bundesstaatlichen Arena können zwar

Gesetzesvorlagen eingebracht werden, doch stimmen die Bundesratsvertreter über Einspruch und Zustimmung nur mit Ja oder Nein, also unter geschlossener Regel, über Gesetzesvorlagen ab. Im Gegensatz zum Bundestag verfügt der Bundesrat über kein Änderungsrecht. Deshalb muß die Regierung nur den entscheidenden Mehrheitsakteur im Bundesrat gewinnen, der im Zustimmungungsverfahren die mediane 35ste Stimme zur absoluten Mehrheitsbildung und im Einspruchsverfahren die 23ste Stimme der insgesamt 69 Bundesratsstimmen zur Verhinderung eines Einspruchs, der mit Zweidrittel-Mehrheit eingebracht wird, innehat²⁷. Unter diesen Bedingungen steigen die Durchsetzungschancen der Regierung, je komplexer ihre Vorlagen ausfallen. Bei komplexen Vorlagen ist eine eindeutige Mehrheitsbildung im Bundesrat unwahrscheinlich, so daß die Regierung mehrere Koalitionsmöglichkeiten in der bundesstaatlichen Arena hat.

Im Gegensatz zur Mehrheitsbildung im Bundestag hat jedoch die Frage, wie sich im Bundesrat eine Mehrheit konstituiert, heftige Kontroversen ausgelöst. Infolge der Bundeszentrierung der Parteien überlagern sich vielfach Partei- und Länderinteressen. Bester Beweis hierfür sind weniger die Auseinandersetzungen in Zeiten unterschiedlicher Parteimehrheiten als der auffällige Konsens zwischen Regierungs- und Bundesratsmehrheit in Zeiten ähnlicher Parteimehrheiten, der sich beispielsweise in der geringeren Anzahl von Vermittlungsverfahren offenbart. Dabei wird nicht über eine Parteipolitisation des Bundesrats per se, sondern über ihre Ausprägung gestritten, die entweder zu ähnlichen, gemischten²⁸ oder unterschiedlichen Parteimehrheiten in Bundestag und Bundesrat führen kann²⁹. So hatte vor allem die Regierung Kohl in den achtziger Jahren den parteiinternen Abstimmungsweg in Zeiten ähnlicher Parteimehrheiten gepflegt³⁰, den auch die Regierung Schröder zur Umsetzung ihrer Reform-

27 Da die Regierungsmehrheit normalerweise über die absolute Mehrheit im Bundestag verfügt, kann sie einen Einspruch, der mit absoluter Mehrheit eingebracht wird, jederzeit zurückweisen.

28 Gemischte Landesregierungen bauen auf Koalitionen zwischen den Bundestagsmehrheits- und -oppositionsparteien auf.

29 Unabhängig von ihrer jeweiligen Parteicouleur konnten sich die Oppositionsparteien nur über insgesamt neun Jahre auf eine Bundesratsmehrheit stützen, während dieser Vorteil der Regierungsmehrheit in mindestens dreizehn Jahren zuteil wurde. Die meiste Zeit lagen jedoch gemischte Parteimehrheiten im Bundesrat vor, da viele Landesregierungen auf Koalitionen zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien des Bundestags basieren.

30 Vgl. G. Lehmbruch (Anm. 21), S. 164.

24 Vgl. Winfried Steffani, *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen 1991.

25 Vgl. Franz Urban Pappi/Thomas König/David Knoke, *Entscheidungsprozesse in der deutschen und amerikanischen Arbeits- und Sozialpolitik*, Frankfurt a. M. 1995.

26 Vgl. Thomas König, *Entscheidungen im Politiknetzwerk*, Wiesbaden 1992, S. 180 f.

vorhaben in der 14. Wahlperiode einschlagen möchte.

Allerdings findet eine an der Parteiarena orientierte Mehrheitsbildung des Bundesrats nicht in allen Fällen ihre Umsetzung. Vor allem in finanzpolitischen Fragen stehen sich oftmals Bundes- und Länderinteressen gegenüber, wobei eine Strukturdimension mit reichen Geberländern, ärmeren west- und sehr finanzschwachen ostdeutschen Nehmerländern immer deutlicher zum Vorschein kommt³¹. Seit dem Beitritt der fünf „neuen“ Länder spitzt sich dieses Problem der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Länder zu. Auf der einen Seite hat der Vereinigungsprozeß einen weiteren Zentralisierungsschub ausgelöst, der sich sehr deutlich an den Aufgaben der Treuhandanstalt und dem Volumen des Fonds Deutsche Einheit festmachen läßt. Auf der anderen Seite stellt sich das Problem, auf Länderebene ein Gleichgewicht zwischen sehr unterschiedlichen Ländergruppen zu finden. Dies wirft die Frage nach den Auswirkungen einer zweidimensionalen Interessenstruktur des Bundesrats, für die sich eine Vielzahl an historischen Belegen finden läßt, für das Verhältnis von Regierungs- und Bundesratsmehrheit auf.

IV. Die zweidimensionale Interessenstruktur des Bundesrats

Der Einrichtung eines Bundesrats lagen schon bei der Reichsgründung zwei Dimensionen zugrunde. Zum einen wollte Bismarck die Integration der sehr unterschiedlichen Königreiche und Fürstentümer in das Deutsche Reich fördern; zum anderen sollte der föderalistisch-monarchische Bundesrat ein Korrektiv zu den direkt gewählten Reichstagsvertretern bilden, die sich über den Parteienwettbewerb rekrutierten. Auf dieser parteipolitischen Dimension konkurrierten bis zum Ende der Weimarer Republik mit den Konservativen, Rechtsliberalen, Linksliberalen, Katholiken und Sozialdemokraten im wesentlichen fünf Gruppierungen³², wohingegen der Bundesrat des Kaiserreichs nur dem Schein nach der Träger der Bundessouveräni-

tät war³³. Als Folge der administrativen und militärischen Dominanz Preußens, das über 17 von insgesamt 58 Bundesratsstimmen verfügte, wurde das föderative Prinzip vom Hegemonialprinzip abgelagert³⁴.

Auch nach der Niederlage des Kaiserreichs im Ersten Weltkrieg und der Novemberrevolte von 1918 blieb die zweidimensionale Interessenstruktur erhalten. Noch bevor die Nationalversammlung zur Weimarer Reichsgründung zusammengetreten war, konstituierte sich ein vorläufiger Staatenausschuß nach der Art des früheren Bundesrats, dessen Vertreter an den Beratungen des Verfassungsentwurfs beteiligt waren. Das Problem der Hegemonie Preußens sollte durch die Teilung seiner 26 der insgesamt 66 Reichsratsstimmen gelöst werden, doch blieben die großen Unterschiede in der finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder erhalten. In der Zweikammerngesetzgebung der Weimarer Reichsgesetzgebung ging es auch nicht mehr ausschließlich um bundesstaatliche, sondern zunehmend um parteipolitische Gegensätze. Man sprach nun vom Parteienbundesstaat, der sich aus der Parlamentarisierung der Länder ergab³⁵. In diesem Parteienbundesstaat konnte von 1919 bis 1932/33 nur mit Unterstützung der katholischen Zentrums- partei, ohne die weder eine linke noch eine rechte Mehrheit zustande kam, eine Regierung auf Reichsebene, in Preußen sowie in Hessen, Baden und Baden-Württemberg gebildet werden.

Nachdem sich die Alliierten in den Frankfurter Dokumenten von 1948 lediglich auf eine Regierungsform föderalistischen Typs festgelegt hatten, erarbeiteten die von den Ministerpräsidenten beauftragten Staatskanzleibeamten auf dem Herrenchiemseer Konvent einen Entwurf, der als Vorlage für den Parlamentarischen Rat, in dem die Parteien entsprechend ihrer Stärke in den Landtagen vertreten waren, die Länderinteressen sichern sollte. Allerdings konnten sich die Länder nicht auf eine einheitliche Linie einigen, und auch innerhalb der Parteien wurden sehr unterschiedliche Föderalismuskonzepte verfolgt³⁶. Letztlich kam ein Kompromiß zustande, der dem Bund eine Vor-

31 Die teilweise parteiübergreifenden Verfassungsbeschwerden zum Länderfinanzausgleich von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen sowie die gemeinsamen Gegengutachten von Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein können als Indizien für diesen Strukturkonflikt gewertet werden.

32 Vgl. G. Lehmann (Anm. 21), S. 33.

33 Vgl. Ernst-Rudolf Huber, *Bismarck und das Reich*, Stuttgart 1963, S. 658.

34 Vgl. Heinz Laufer, *Föderalismus*, München 1973, S. 24.

35 Vgl. Carl Bilfinger, *Der Reichsrat. Bedeutung und Zusammensetzung*, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Band 1, Tübingen 1930, S. 548.

36 Vgl. Rudolf Morsey, *Die Entstehung des Bundesrats im Parlamentarischen Rat*, in: *Deutscher Bundesrat (Anm. 14)*, S. 63–77.

machtstellung in der Gesetzgebung und den Status quo der Länder über das Konzept des Bundesrats sichern sollte, dessen Mehrheit in der Einspruchsgesetzgebung von der entsprechenden Bundestagsmehrheit überstimmt werden kann. Als Novum der deutschen Verfassungsgeschichte wurde ein Vermittlungsausschuß eingerichtet, dessen Ausgestaltung in puncto Zusammensetzung und Verfahrensweise durch eine von Bundestag und Bundesrat zu erlassende Geschäftsordnung zu regeln war³⁷.

Infolge ihrer Status-quo-Sicherung besaßen die Länder von Beginn an eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit, die zwangsläufig zu einer stärkeren Politikverflechtung mit dem Bund führen mußte. Zusammengehörige Wirtschaftsräume vor allem der Stadtstaaten Bremen und Hamburg blieben durch Landesgrenzen durchtrennt. Viele Länder waren zu schwach für die selbständige Bewältigung des Wiederaufbaus und zu ungleich, um wichtige Aufgaben für sich als autonome Länderkompetenz beanspruchen zu können. Die Unterschiede in der finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit der Länder beeinträchtigten die Ausgewogenheit des Länderverhältnisses untereinander und führten zu einer Abhängigkeit der finanzschwachen Länder von den starken Ländern und dem Bund, der das Instrument der Mischfinanzierung zur Steigerung seines Einflusses zu nutzen wußte. Schon 1973 stellte die Ernst-Kommission, die im Auftrag des Innenministers Vorschläge für eine zeitgemäße Neugliederung des Bundesgebietes erarbeitet hatte, eine unzureichende finanzielle Leistungsfähigkeit insbesondere der Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland fest³⁸. Auch bei den Einnahmen und Ausgaben vollzog sich ein Übergang vom Trenn- zum Verbundsystem, welches das Gefälle in der Infrastrukturausstattung der Länder nicht ausgleichen konnte.

Das Problem der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit spitzte sich dramatisch zu, als die nach dem Zusammenbruch der DDR wiedererweckten fünf ostdeutschen Länder der Bundesrepublik beitraten. Während sich bei westdeutschen Experten die Auffassung durchgesetzt hatte, daß eine kleinere Anzahl an Ländern die Effizienz des Föderalismus steigern würde, lehnte die Regierung de Maizière ein Infragestellen der fünf Länder kategorisch ab³⁹. Gleichzeitig wehrten sich vor allem die ärme-

ren Westländer, die durch den Beitritt von Nehmer- zu Geberländern geworden wären, gegen eine unmittelbare Anwendung der Regeln des Finanzausgleichssystems auf die fünf ostdeutschen Länder. Ein erster vorläufiger Ausweg fand sich durch die Einrichtung des Fonds Deutscher Einheit, dessen Schuldendienst sich Bund und Länder teilen. Des weiteren wurde die Anwendung der geltenden Regeln des Finanzausgleichssystems auf die fünf ostdeutschen Länder bis zum 1. Januar 1995 aufgeschoben, was diese in die Abhängigkeit vom Bund trieb⁴⁰. Schließlich trug die Sorge um eine weitere Machtverschiebung zugunsten des Bundes zur Konsensbildung unter den Ländern bei, die sich die volle Aufnahme der ostdeutschen Länder in den horizontalen Finanzausgleich durch eine Vergrößerung ihres Umsatzsteueranteils vom Bund kompensieren ließen⁴¹.

Die aktuellen strukturpolitischen Unterschiede zwischen den Ländern lassen sich mit den Pro-Kopf-Zahlen des Länderfinanzausgleichs darstellen. Sicherlich können auch andere Indikatoren verwendet werden, doch geben die einwohnerbezogenen Ausgleichszahlen einen guten Einblick in die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Länder. 1997 war Hessen mit 522,- DM das Land mit der höchsten Ausgleichspflicht pro Einwohner, gefolgt von den vier Ländern Bayern (259,- DM), Baden-Württemberg (236,- DM), Nordrhein-Westfalen (168,- DM) und Hamburg (155,- DM). Schleswig-Holstein war mit ungefähr 2,- DM pro Einwohner noch zahlungspflichtig, während Rheinland-Pfalz (76,- DM), Niedersachsen (87,- DM) und das Saarland (185,- DM) zu den ausgleichsberechtigten Ländern gehörten. Größere Unterstützung erhielten Brandenburg (390,- DM), Sachsen (411,- DM), Sachsen-Anhalt (415,- DM), Mecklenburg-Vorpommern (452,- DM), Thüringen (438,- DM) und Bremen (522,- DM). Demgegenüber nahm Berlin (1 301,- DM) eine Sonderstellung ein.

Hinsichtlich der parteipolitischen Dimension findet sich ebenfalls eine erstaunliche Varianz bei den Landesregierungen. Die zahlreichen koalitionspolitischen Konstellationen, die seit 1949 auf Länderebene geschlossen wurden, lassen sich grob in fünf Typen zusammenfassen: Alleinregierungen

37 Vgl. Thomas Bauer, Der Vermittlungsausschuß. Politik zwischen Konkurrenz und Konsens, Dissertation, Bremen 1998, S. 42.

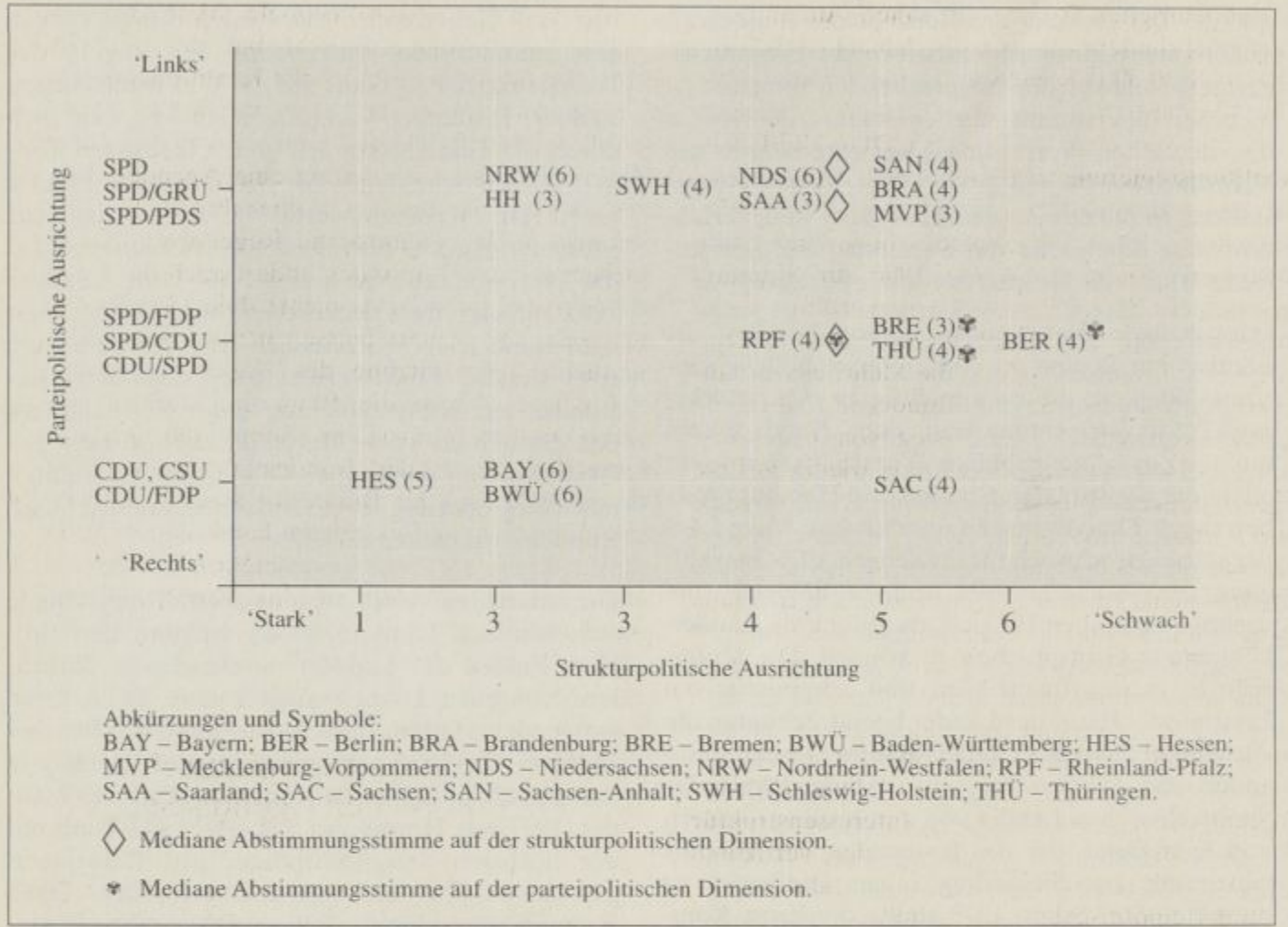
38 Vgl. Frido Wagener, Neugliederung des Bundesgebietes und Bundesrat, in: Deutscher Bundesrat (Anm. 14), S. 424.

39 Vgl. G. Lehmbruch (Anm. 21), S. 131.

40 Vgl. Roland Czada, Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit, in: Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. 19. wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Leverkusen 1995.

41 Vgl. Wolfgang Renzsch, Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: ZParl, 23 (1994).

Schaubild 2: Die zweidimensionale Interessenstruktur des Bundesrats (Stand: 8. 2. 1999)



von CDU/CSU, CDU/CSU-geführte Koalitionen ohne Beteiligung der SPD, Große Koalitionen zwischen CDU und SPD, SPD-geführte Koalitionen ohne Beteiligung der CDU und SPD-Alleinregierungen. In der Vergangenheit waren rund ein Fünftel aller Landesregierungen CDU/CSU-Alleinregierungen sowie Große Koalitionen, während die SPD nur in einem Siebtel der Fälle allein regierte, aber dafür häufiger Regierungen mit kleineren Koalitionspartnern (ca. 25 Prozent) als die CDU (ca. 20 Prozent) führte. Diese Ausgewogenheit zeigt sich auch bei den koalitionspolitischen Färbungen der derzeitigen Regierungen⁴².

Zur Einteilung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat, die aus den (koalitions-)spezifischen Landesregierungen hervorgehen, hat sich eine Unterscheidung von drei Kategorien etabliert, die sich an dem Ausmaß an Übereinstimmung mit der Bundestags- bzw. Regierungsmehrheit orientiert⁴³. Neben der Gruppe

der ähnlichen und unterschiedlichen Parteimehrheiten sind die sogenannten gemischten Landesregierungen aufzuführen, die sich auf Koalitionen zwischen Parteien des Bundestagsmehrheits- und -minderheitslagers stützen. Bundesratsklauseln, die in der Regel eine Stimmenthaltung eines gemischt regierten Landes bei Meinungsverschiedenheit der Koalitionspartner über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat vorschreiben, wurden aufgrund der unterschiedlichen Auswirkungen von Stimmenthaltungen in der Zustimmung- und Einspruchssetzung immer wieder umgangen⁴⁴. Letztlich entscheidet der Ministerpräsident, wie der Landesvertreter im Bundesrat abzustimmen hat.

Seit 1949 bis zur Vereinigung war keine eindeutige Tendenz der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auszumachen. Die CDU/CSU/F.D.P.-Koalitionsregierungen im Bund hingen zwischen 1949 und 1961 von der Unterstützung der gemischten Ländergruppe ab, während sich die SPD/F.D.P.-Koalition von 1972 bis 1982 und die CDU/CSU/F.D.P.-

42 Vgl. T. Bauer (Anm. 37), S. 89.

43 Vgl. Gerhard Lehbruch, „A-Länder“ und „B-Länder“: Eine Anmerkung zum Sprachgebrauch, in: ZParl, (1998) 2, S. 348–350; Thomas König/Thomas Bräuninger, A-, B- und

C-Länder: Zur Verwendung des Arguments „Sprachgebrauch und benötigte Kategorie“, in: ebd., S. 350–352.

44 Vgl. T. König/T. Bräuninger (Anm. 3), S. 608.

Koalition von 1996 bis 1998 mit unterschiedlichen Parteimehrheiten konfrontiert sahen. Auf ähnliche Parteimehrheiten konnten bis dahin lediglich die CDU/CSU/F.D.P.-Regierungen von 1961 bis 1966 und von 1982 bis 1990 zurückgreifen. Schon kurz nach der Vereinigung war die CDU/CSU/F.D.P.-Koalitionsregierung zwischen 1991 und 1996 auf die Unterstützung der gemischten Ländergruppe angewiesen. Die Erhöhung des hessischen Stimmenanteils führte ab Januar 1996 zur Situation unterschiedlicher Parteimehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Der Wahlsieg von SPD und Bündnis 90/Die Grünen schaltete die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat kurzzeitig gleich, doch seit dem Wahlsieg von CDU und F.D.P. in Hessen ist die Regierung wieder auf die Unterstützung durch die gemischte Ländergruppe angewiesen. Hinsichtlich dieser parteipolitischen Dimension verfügen momentan Rheinland-Pfalz, Bremen, Thüringen und Berlin über die mediane Abstimmungsstimme, die für die Verabschiedung von Regierungsvorlagen in der Zustimmungsgesetzgebung entscheidend ist.

In Schaubild 2 wird die parteipolitische und die strukturpolitische Anordnung der Länder zur Darstellung der zweidimensionalen Interessenstruktur des Bundesrats verwendet. Auf der vertikalen Achse ist die Anordnung der Länder auf der aktuellen parteipolitischen, auf der horizontalen Achse ihre Anordnung auf der strukturpolitischen Dimension, der die einwohnerbezogenen Länderfinanzausgleichszahlen von 1997 zugrunde liegen, abgetragen. Während die vier Länder Rheinland-Pfalz, Bremen, Thüringen und Berlin als Akteure der gemischten Ländergruppe der Regierung zur absoluten Mehrheitsbildung auf der parteipolitischen Dimension verhelfen können, ist auf der strukturpolitischen die Mittelgruppe der westlichen Nehmerländer entscheidend, die sich aus Niedersachsen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz zusammensetzt. Da lediglich Rheinland-Pfalz in beiden Gruppen enthalten ist, kann keine Regierungsvorlage ohne dessen Zustimmung verabschiedet werden. Rheinland-Pfalz hat die mediane Abstimmungsstimme in beide Richtungen, die in zwei- und mehrdimensionalen Räumen eher selten eingenommen werden kann⁴⁵.

Vor dem Wahlsieg von CDU und F.D.P. in Hessen hatten alle SPD-geführten Länder die mediane Abstimmungsstimme auf der parteipolitischen

Dimension, so daß sich Niedersachsen und das Saarland die zweidimensionale Medianposition teilten. Aus Regierungssicht hat der hessische Regierungswechsel folglich die Koalitionsmöglichkeiten im Bundesrat verringert, die nun eine Kompromißbildung mit Rheinland-Pfalz verlangen. Dabei nimmt die Regierung eine Agenda-Setzerrolle ein, da der Bundesrat über ihre Regierungsvorlagen unter geschlossener Regel abstimmt. An diesem Regierungsprivileg ändert auch das Initiativrecht des Bundesrats nichts. Die Gesetzesvorlagen des Bundesrats müssen nämlich eine mehrheitliche Unterstützung des Bundestags finden, auf der wiederum die Regierung aufbaut. Die Bundestagsmehrheit kann somit jederzeit die Gesetzesvorlagen des Bundesrats ändern, über deren Annahme der Bundesrat anschließend nur mit Ja oder Nein entscheiden kann. Diese Asymmetrie kann eine Bundesratsmehrheit auszugleichen versuchen, indem sie den Vermittlungsausschuß anruft.

V. Der Vermittlungsausschuß als konditionaler Agenda-Setzer

Dem Vermittlungsausschuß wird nicht nur eine Schlüsselstellung bei der Aufhebung von Entscheidungsblockaden zugewiesen⁴⁶, sondern auch eine zweifelsfreie Bewährung in dieser Scharnierfunktion attestiert⁴⁷. Bisweilen werden seine verfassungsrechtlichen Bestimmungen und Grenzen auch kritisch diskutiert. Der Vermittlungsausschuß sei eine Dunkelkammer der Gesetzgebung⁴⁸, die der parlamentarischen Demokratie entgegenlaufe⁴⁹. Trotz der einhelligen Anerkennung seines Erfolgs und einiger kritischer Bewertungen ist wenig über die Art und Weise seiner Vermittlung bekannt, die einmalig in der deutschen Verfassungsgeschichte und im internationalen Vergleich ist⁵⁰. Zur näheren Betrachtung seiner Vermittlungsweise kann zwischen den internen Modalitäten des Vermittlungsausschusses und den externen

46 Vgl. Manfred Schmidt, Vermittlungsausschuß, in: ders. Wörterbuch zur Politik, Stuttgart 1995, S. 1008.

47 Vgl. Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996, S. 257; Hans Bismarck, Grenzen des Vermittlungsausschusses, in: Öffentliche Verwaltung, (1983), S. 270.

48 Vgl. Christian Dästner, Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, Berlin 1995, S. 22.

49 Vgl. Klaus von Beyme, Die Funktion des Bundesrats. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland, in: Deutscher Bundesrat (Anm. 14), S. 382.

50 Vgl. T. Bauer (Anm. 37), S. 39.

Modalitäten des Vermittlungsverfahrens unterschieden werden. Letztere gehen aus dem Gesetzgebungsverfahren hervor, während eine von Bundestag und Bundesrat zu beschließende Geschäftsordnung die Regeln des Vermittlungsausschusses definiert.

Im Unterschied zur Bundesversammlung, die anlässlich der Bundespräsidentenwahl alle Mitglieder des Bundestags und eine entsprechende Anzahl von Abgesandten der Länderparlamente versammelt, richtet sich die Größe des Vermittlungsausschusses an der Mitgliederzahl des Bundesrats aus, die von der entsprechenden Anzahl von Bundestagsvertretern komplettiert wird. Seit der Vereinigung entsenden beide Organe je 16 ständige Vertreter, wobei der Bundestag in der Vergangenheit schon mehrfach das Berechnungsverfahren geändert hat, das der Auswahl seiner Vertreter zugrunde gelegt wird. Nachdem das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren, das große Fraktionen begünstigen kann, seit Beginn der 6. Wahlperiode durch mathematische Proportionalverfahren ersetzt worden war, führte es die Bundestagsmehrheit anlässlich des Bundestageinzugs der PDS für die 13. Wahlperiode wieder ein⁵¹. Das Bundesverfassungsgericht verwarf die hierzu eingereichte Organklage der PDS, da sich der Bundestag kein bestimmtes Berechnungsverfahren auferlegen muß. Während die Auswahl der Bundestagsvertreter die Stärke der Fraktionen widerspiegelt, entsendet jedes Land einen Regierungsvertreter, der nicht an die Weisungen seiner Landesregierung gebunden ist und unabhängig von der Einwohnerzahl seines Landes nur eine Stimme besitzt.

Diese Neuverteilung der Bundesratsstimmen, die den in den Stimmengewichten der Bundesratsvertreter zum Ausdruck kommenden Unterschied zwischen großen und kleinen Ländern nivelliert, kann als ein Faktor aufgeführt werden, der die interne Abstimmung unter den Mitgliedern des Vermittlungsausschusses begünstigt. Die interne Abstimmung im Vermittlungsausschuß erfolgt nämlich laut § 8 GO VA auf der Basis des Mehrheitsentscheids und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip, das eine Umverteilung zu Lasten einer Seite ausschließen würde. Die größeren Länder verlieren demnach gegenüber der Bundesratsabstimmung an Gewicht, so daß andere Mehrheiten als im Bundesrat zustande kommen können. Des weiteren können sich auch andere Mehrheiten

aus dem Umstand ergeben, daß die 32 Bundestags- und Bundesratsvertreter den Mehrheitsbeschluß in einem Organ fassen. Im extremen Fall können 15 der 32 Vertreter des Bundestags oder des Bundesrats im Vermittlungsausschuß überstimmt werden, die für die Mehrheitsposition ihres Organs eintreten⁵².

Nun sind die Möglichkeiten einer einseitigen Majorisierung des Vermittlungsausschusses mit dem Hinweis auf das Vermittlungsverfahren verworfen worden, das dem Vermittlungsausschuß nur ein Vorschlagsrecht einräumt, dessen Annahme im Bundestag und Bundesrat beschlossen werden muß⁵³. Allerdings stimmen Bundestag und Bundesrat über den Vorschlag des Vermittlungsausschusses unter geschlossener Regel ab, so daß dem Vermittlungsausschuß eine Agenda-Setzerrolle zukommt. Diese hat der Vermittlungsausschuß des öfteren zu nutzen gewußt. Ein häufig zitiertes Beispiel ist sein Vorschlag zum 2. Haushaltsstrukturgesetz von 1981, in den der Vermittlungsausschuß die im Fachausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur Beratung vorliegenden Entwürfe eines Wohnungsbauänderungsgesetzes einbezog⁵⁴. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte die Vorgehensweise des Vermittlungsausschusses, Pakete zu schnüren, deren Bestandteile nicht unmittelbarer Grund für seine Anrufung sind. Durch dieses weitgehende Änderungsrecht und die Vorgabe, daß Bundestag und Bundesrat über den Vorschlag des Vermittlungsausschusses nur noch unter geschlossener Regel abstimmen, können durch das Vermittlungsverfahren einerseits Entscheidungsblockaden aufgehoben werden: Bisher konnten mehr als die Hälfte der 131 Gesetze, denen der Bundesrat bis zur 13. Wahlperiode seine Zustimmung zunächst versagt hatte, nach einem anschließenden Vermittlungsverfahren verkündet werden; selbst in Zeiten unterschiedlicher Parteimehrheiten wurde diese Erfolgsquote des Vermittlungsverfahrens nur geringfügig unterschritten⁵⁵. Andererseits stellt sich die Frage, ob der unter Vertraulichkeitspflicht und Ausschluß der Öffentlichkeit tagende Vermittlungsausschuß in Konkurrenz zur Regierung tritt.

52 Im Gegensatz zum Bundesrat werden im übrigen Stimmhaltungen nicht mitgezählt, so daß eine einfache Mehrheit zur Annahme eines Vorschlags ausreicht.

53 Vgl. Ekkerhart Hasselsweiler, Der Vermittlungsausschuß. Verfassungsgrundlagen und Staatspraxis, Berlin 1981, S. 36 f., T. Bauer (Anm. 37), S. 151.

54 Vgl. Max Dietlein, Der Dispositionsrahmen des Vermittlungsausschusses, in: Neue Juristische Wochenschrift, (1983), S. 80 ff.

55 Vgl. G. Ziller (Anm. 4), S. 14.

51 Nach dem Proportionalverfahren nach Sainte Lagué/Schepers, das in der 11. und 12. Wahlperiode verwendet wurde, hätte der PDS ein Sitz im Vermittlungsausschuß zugestanden.

Tabelle: Das Vermittlungsverfahren und die Anrufung des Vermittlungsausschusses

Wahlperiode	Bundesregierung	Bundestag	Bundesrat	Gesamt
1	3	2	75	80
2	3	3	65	71
3	3	0	49	52
4	3	2	39	44
5	4	1	39	44
6	2	0	33	35
7	7	1	104	112
8	7	1	77	85
9	3	0	20	23
10	0	0	6	6
11	0	0	13	13
12	14	0	85	99
13	9	8	75	92
Summe	58	18	680	756

Empirisch konzentriert sich der Vermittlungsausschuß tatsächlich auf seine Agenda-Setzerrolle. Anrufungen, die in der zweiten Hälfte der Wahlperioden stark ansteigen, bezwecken in der überwiegenden Mehrheit der Fälle eine Änderung der Bundestagsbeschlüsse und nur selten eine Bestätigung oder Ablehnung⁵⁶. Dem Anliegen der Antragsteller entspricht auch der Vermittlungsausschuß, der seit der 1. Wahlperiode bei fast 85 Prozent aller Fälle eine Änderung, bei nur ungefähr 13 Prozent eine Bestätigung und bei zwei Prozent aller Fälle eine Ablehnung der Gesetzesvorlage vorgeschlagen hat⁵⁷. Die interne Unterstützung hierfür wird aus seiner 95prozentigen Vorschlagsquote ersichtlich, die der Vermittlungsausschuß in mehr als 700 Verfahren erzielt hat. Dabei wird der Vermittlungsausschuß von den jeweiligen Organen sehr unterschiedlich angerufen. Laut obiger Tabelle schlagen Bundesregierung und Bundestag zusammen nur in einem Zehntel aller Fälle das Vermittlungsverfahren ein, während der Bundesrat in fast 90 Prozent der insgesamt 756 Fälle den Vermittlungsausschuß anruft.

Der Grund für diese einseitige Nutzung des Vermittlungsverfahrens kann in der ungleichen Verteilung des Änderungsrechts im Gesetzgebungsverfahren gesehen werden. Während Regierungs- bzw. Bundestagsmehrheit eine dominante

Agenda-Setzerrolle gegenüber dem Bundesrat im „normalen“ Gesetzgebungsverfahren einnehmen, kann die Bundesratsmehrheit ein Änderungsrecht nur über den Vermittlungsausschuß ausüben. Besonders in der Einspruchsgesetzgebung kann der Bundesrat nur über den Vermittlungsausschuß auf die Bundestagsmehrheit einwirken, die ansonsten seine Einsprüche überstimmen kann. Allerdings kommt dem Vermittlungsausschuß keine vollständige Agenda-Setzerrolle zu, da seine Vermittlung nur im Fall einer Anrufung zum Tragen kommen kann. Der Vermittlungsausschuß ist daher ein konditionaler Agenda-Setzer, den primär eine Bundesratsmehrheit nutzen kann, wenn erstens ihre Mehrheit auch ohne Stimmengewichtung zustande kommt und zweitens ihr der Bundestag nicht entgegensteht.

Für das Regieren im deutschen Föderalismus läßt sich festhalten, daß die Erfolgsquote des Vermittlungsausschusses die Verabschiedungsquote von Regierungsvorlagen noch erhöht. Stellt man die sehr hohen Verabschiedungsquoten von Regierungsvorlagen und den Vorschlägen des Vermittlungsausschusses in Rechnung, dann kann zum einen die Reformstau-Debatte als eine reine Medienangelegenheit betrachtet werden. Weder der Anstieg an Zustimmungsgesetzen noch die Situation unterschiedlicher Parteimehrheiten haben zu einer signifikanten Entscheidungsblokade geführt. Zum anderen kann die Höhe ihrer Verabschiedungsquoten als ein Ausdruck für die Macht eines Agenda-Setzers gewertet werden,

⁵⁶ Vgl. T. Bauer (Anm. 37), S. 157 f.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 168.

dessen Bedeutung bei komplexen Sachverhalten steigt. Würde nun die Regierung über das Schnüren von Reformpaketen die Dimensionalität der Interessenstruktur des Bundesrats zu erhöhen versuchen, dann könnten sich ihre Koalitionsmöglichkeiten in der bundesstaatlichen Arena vergrößern. Allerdings würde dadurch auch der Spielraum des Vermittlungsausschusses erweitert, der primär von der Bundesratsmehrheit genutzt wird⁵⁸. Je speziel-

ler folglich die Thematik der Vorlage und der Anrufungsgründe, desto begrenzter ist die Macht der die Agenda setzenden Organe. Insofern trägt die Agenda-Setzerrolle des Vermittlungsausschusses zum föderalen Gleichgewicht bei, ihre Konditionalität schließt jedoch eine Konkurrenz zur Regierung aus.

58 Vgl. G. Ziller (Anm. 9), S. 150.

Politische Willensbildung im Föderalismus

Parteienwettbewerb, Regierungsbildungen und Bundesratsverhalten in den Ländern

I. Einleitung

Föderale politische Systeme eröffnen ihren Bürgern auf mehreren politischen Ebenen die Möglichkeit, am politischen Willensbildungsprozeß teilzunehmen. Die Art des Zusammenspiels politischer Willensbildung auf der föderalen Ebene und in den Gliedstaaten hängt in erster Linie von den institutionellen Besonderheiten der jeweiligen föderalen Ordnung ab. Je stärker Kompetenzen nach politischen Entscheidungsebenen getrennt sind (dualer Föderalismus), desto geringer ist der gesamtstaatliche Koordinierungsbedarf. Desto wahrscheinlicher wird aber auch, wie beispielsweise die Entwicklung des kanadischen Föderalismus vom innerstaatlichen zum zwischen kanadischen Provinzen und Bundesregierung verhandelten Föderalismus beweist¹, daß sich die Politik auf der gesamtstaatlichen und der gliedstaatlichen Ebene relativ eigenständigen Grundsätzen verpflichtet sieht. Kommt wie im kanadischen Falle hinzu, daß Bundes- und Landespolitik nicht durch ein Bundesorgan – wie eine Zweite Kammer des Parlaments – verklammert werden, so ist es sogar möglich, daß die politischen Parteien als Klammer zwischen den beiden Ebenen der staatlichen Willensbildung ausfallen. Die Bundespolitik ist lediglich noch gelegentlicher Bezugsrahmen der Landespolitik, aber nur von begrenzter Relevanz für diese.

Für Deutschland gilt das Gegenteil des bisher Gesagten. Wie ständig wiederholt und in der letzten Zeit immer häufiger beklagt wurde, ist der deutsche Föderalismus durch Politikverflechtung gekennzeichnet². Im Laufe der Nachkriegsge-

schichte hat sich die Zusammenarbeit der Exekutiven von Bund, Ländern und immer mehr auch der EU stetig verstärkt. Der Bundesrat wirkt als Klammer, die durch Verfahren Landes- und Bundespolitik zusammenbindet. Verstärkt wurde die Verflochtenheit des föderalen Willensbildungsprozesses noch durch ein Parteiensystem, das politische Prioritäten in den Ländern anscheinend weitgehend aus der Bundessicht definierte.

Im folgenden soll der vorherrschenden Sichtweise einer bundespolitischen Durchformung des Föderalismus, den Klagen über den „verkappten Einheitsstaat“ bzw. den „verkorksten Bundesstaat“³, eine Betrachtung der wichtigsten Elemente gegenübergestellt werden, die eine begrenzte, aber doch eigenständige Substanz der politischen Willensbildung auf Länderebene gewährleisten. Entgegen dem vorherrschenden Pessimismus kommen wir zu dem Ergebnis, daß sich die Relevanz des politischen Willensbildungsprozesses auf der Länderebene seit den achtziger Jahren erhöht hat und daß es in Zukunft eher unwahrscheinlich ist (in diese Richtung deutet auch die gegenwärtige Debatte um Institutionenreformen im Föderalismus), daß die sich erweiternden Freiräume einer autonomen politischen Willensbildung auf Länderebene durch einen Zentralisierungsschub wieder beseitigt werden.

II. Wechselbeziehungen zwischen Bundestagswahlen und Landtagswahlen

Eigenständige Landtagswahlen sind nur dann ein Beitrag zur Stärkung des föderalen und demokratischen Prinzips, wenn Landesparlamenten und

1. Zu näheren Erläuterungen siehe Rainer-Olaf Schultze, Verfassungspolitik im kanadischen Föderalismus seit Beginn der 80er Jahre, in: ders./Steffen Schneider (Hrsg.), *Kanada in der Krise*, Bochum 1997, S. 3–42.

2. Vgl. zum Diskussionsstand Roland Sturm, *Der Föderalismus im Wandel: Kontinuitätslinien und Reformbedarf*, in: Eckhard Jesse (Hrsg.), *50 Jahre Grundgesetz – 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1999 (i. Dr.).

3. Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992; Roland Lhotta, *Der „verkorkste Bundesstaat“ – Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdiskussion*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 24 (1993) 1, S. 117–132.

Landesregierungen ein autonomer Handlungsspielraum bleibt. Die Sichtweise von zentralistisch organisierten Parteien, deren Bundesorganisationen ihre Landesverbände nach bundespolitischen Präferenzen anweisen können und damit die Richtung der Landespolitik entscheidend vorgeben, gilt heute jedenfalls als differenzierungsbedürftig⁴.

Zwei Variablen zeichnen dafür verantwortlich, daß der Parteienwettbewerb in den Ländern eigenständige Merkmale aufweist. Zum einen ist hier die Konzentration bzw. Dekonzentration des Parteiensystems zu nennen⁵. Seitdem die Dreiparteiendominanz von SPD, CDU bzw. CSU und F.D.P. in den achtziger Jahren zuerst auf der Landesebene zu zerbrechen begann, haben sich der Spielraum strategischer Alternativen und die Zahl der Koalitionsvarianten für die Landesparteiorganisationen erhöht. Dies heißt nicht unbedingt, daß diese auch von den Landesparteien um jeden Preis wahrgenommen werden. Es sei hier nur an das Diktum des damaligen SPD-Vorsitzenden Willy Brandt erinnert, es gebe eine neue Mehrheit links von der Mitte, das, wie sich herausstellte, der Bereitschaft der SPD-Regierungschefs in Berlin und Hessen zur Bildung zahlenmäßig möglicher rot-grüner Koalitionen weit vorauseilte. In die entgegengesetzte Richtung verlief die Entwicklung in Ostdeutschland, wo die Landes-SPD in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern Kooperations- und Koalitionsmodelle mit der PDS verfolgte, welche die Bundespartei zumindest anfangs nicht ermutigte.

Die zweite Variable, die Freiräume der Landesparteien definiert, bezieht sich auf Inhalte der Politik. Zum einen haben Landesparteien eine relative Autonomie im Hinblick auf die Gestaltung der politischen Tagesordnung, wenn sie Themen aufgreifen, die ausschließlich die Politik ihres Landes betreffen, wie beispielsweise die Reform der Landesverwaltung oder die Privatisierung von Landesbetrieben. Auch sind die Landesparteien weitgehend frei darin, für Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung, wie die regionale Wirtschaftspolitik, innovative und auf die Bedürfnisse des jeweiligen Landes zugeschnittene Antworten

zu finden⁶. Generell läßt sich sagen, daß sich der Freiraum der Landespolitik mit der allmählichen Entlegitimierung und der nachlassenden Bindewirkung des Topos „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ sowie der verschärften wirtschaftlichen Regionalkonkurrenz auf dem europäischen Binnenmarkt tendenziell vergrößert⁷. Wie sehr dies landespolitisch als neue Gelegenheit genutzt wird, hängt nicht zuletzt von der finanziellen Ausstattung des jeweiligen Landes und den Landespolitikern selbst ab.

Angesichts zunehmender koalitionspolitischer und thematischer Handlungsspielräume mag es für die Karriereplanung führender Landespolitiker strategisch sinnvoll sein, Landespolitik nicht nur um ihrer selbst zu vertreten, sondern sie auch als Ressource für den Konflikt bzw. den Dialog mit der Bundesebene zu nutzen. Zum Teil geschieht dies bereits in der Zusammenarbeit von Bundestag und Bundesrat vor allem bei der Gesetzgebung. In der früheren Föderalismusliteratur wurde das „rechte Maß“ von Konflikt im Verhältnis der bundesstaatlichen zur Landesebene schon zum Maßstab eines funktionierenden Föderalismus gemacht⁸.

Landtagswahlen müssen wegen der Freiräume und Gestaltungsmöglichkeiten der Landespolitik nicht automatisch den Charakter von Stimmungswahlen bzw. Testwahlen für die Bundespolitik annehmen. Bisher hat die Terminierung der meisten Landtagswahlen im Abstand zur Bundestagswahl die sachliche Trennung beider Wahlakte betont. Mit der zirkulären Argumentation, Landtagswahlen seien Testwahlen und deshalb könne man sie zu Testwahlen machen, indem man sie am besten an einem Termin zusammenlegt⁹, wurde verschiedentlich der Wunsch nach einem kostengünstigen Modus der Mehrheitsfindung in den Ländern begründet, der auch die „Belastung“ der Bürger durch allzu häufiges Wählen verringere. Auf diese Weise könne der durch die ständig neuen Landtagswahltermine ausgelöste Dauerwahlkampf in der Bundesrepublik beendet werden. Ein solches Vorgehen würde indes die regionalen Unterschiede beträchtlich einebnen; Landtagswahlen würden dann zu vorgezogenen Bundestagswahlen

4 Vgl. Peter Lösche/Franz Walter, Die SPD. Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei. Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung, Darmstadt 1992; Elmar Wiesendahl, Wie geht es weiter mit den Großparteien in Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B1–2/98, S. 13–28.

5 So schon William H. Riker, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston 1964.

6 Vgl. Josef Schmid, *Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Opladen 1990.

7 Zu dieser These vgl. R. Sturm (Anm. 2).

8 Riker spricht von „bickering“ und argumentiert: „If there are disputes, then federalism is alive and well.“ William Riker, *The Development of American Federalism*, Boston u. a. 1987, S. 74.

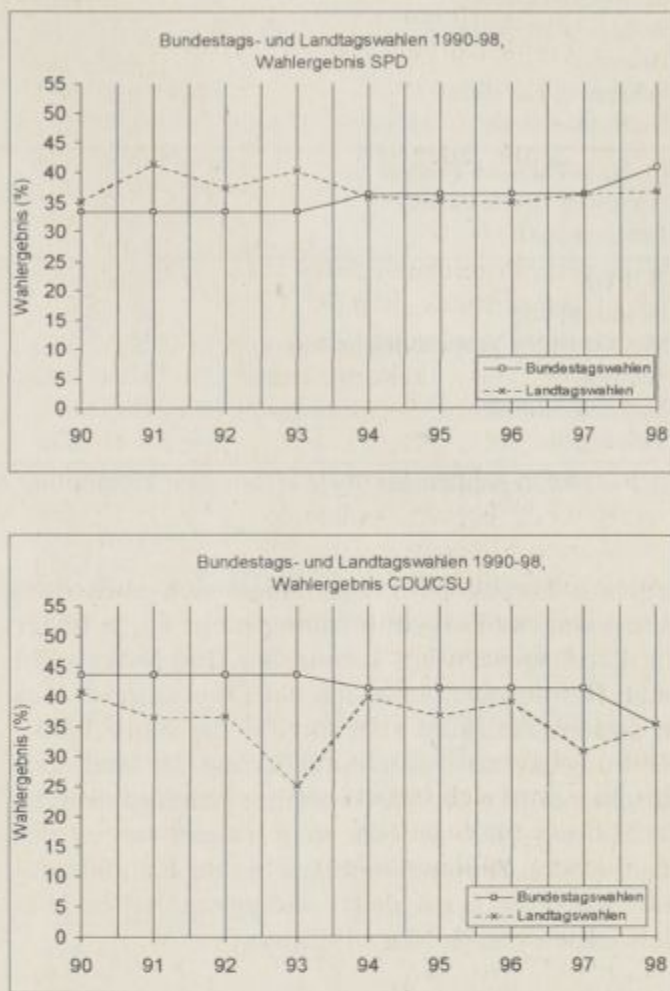
9 Vgl. Klaus von Beyme, *Zusammenlegung von Wahlterminen: Entlastung der Wähler – Entlastung der Politiker?*, in: ZParl, 23 (1992) 2, S. 339–353.

umfunktioniert. Selbstverständlich kann es auch nicht dem Kalkül der nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Landesebene nach Stimmenmaximierung strebenden Parteien entsprechen, die Dauer der Landtagswahlkämpfe zu begrenzen, um zu erreichen, daß diese möglichst wenig die Kosten-Nutzen-Kalküle der Bundespolitik beeinflussen. Solche Vorschläge mögen föderalismus- und finanzschonend sein, sie entsprechen aber nicht dem Charakter des Parteienwettbewerbs.

Landtagswahlen weisen trotz all dieser Diskussionen erkennbar eigenständige Merkmale auf. Bisher sind jedenfalls alle Versuche gescheitert, Landtagswahlen in bundespolitischer Absicht zu Abstimmungen über Bundesratssitze zu machen. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, daß die sich durchsetzende Praxis, Kanzlerkandidaten in Landtagswahlen nach dem Vorbild amerikanischer Vorwahlen zu „testen“, die grundsätzlich eigenständige Legitimation der Landesparlamente und -regierungen bundespolitisch instrumentalisiert (zuletzt die Wahl Gerhard Schröders in Niedersachsen 1998). Umgekehrt werden, wie zuletzt die von der CDU durchgeführte Unterschriftenaktion gegen das von SPD und B'90/Grüne geplante neue Staatsbürgerschaftsrecht gezeigt hat, bundespolitische Themen auch in Landtagswahlkämpfen zur Mobilisierung der Wähler erfolgreich eingesetzt.

Die empirische Forschung hat zyklische Effekte im Verhältnis von Bundestags- zu Landtagswahlen beobachtet. Je näher das Datum einer Landtagswahl vor oder nach der Bundestagswahl liegt, desto ähnlicher ist häufig das Ergebnis beider Wahlen. Zur Mitte einer Wahlperiode und zu Beginn der zweiten Hälfte der Wahlperiode sind die Unterschiede von Bundestags- und Landtagswahlergebnissen am größten. Dies wird mit der Terminierung unpopulärer Entscheidungen der amtierenden Regierungen erklärt, die früher in der Legislaturperiode liegen, während zu deren Ende hin amtierende Regierungen aus Interesse an ihrer Wiederwahl eher den Erwartungen der Wähler entgegenkommen¹⁰. Eine andere These geht von einer Art Amtsmalus der regierenden Koalition aus, also von einem schlechteren Abschneiden der Regierung, die nicht nur für „Wohltaten“ verantwortlich sein kann, während die Oppositionsparteien ihre Gegenpositionen nicht kontrovers formulieren und diese auch nicht

Schaubild 1: Zum Zusammenhang von Bundes- und Landtagswahlen



dem Praxistest aussetzen müssen¹¹. Daß das Wählerverhalten bei Landtagswahlen teilweise von bundespolitischen Erwägungen gesteuert wird, ist somit nicht zu übersehen. Aus diesem Zusammenhang wurde das Argument entwickelt, daß sich mittelfristig wahrscheinlich immer wieder zum Bundestag alternative Mehrheiten in der Landespolitik und damit im Bundesrat entwickeln würden¹². Die Opposition im Bundestag würde demnach bei Landtagswahlen in zyklischen Abständen Vorteile genießen.

Alle diese Modellüberlegungen sind indes eindimensional und werden den komplexen Gründen für Wahlentscheidungen bei Landtagswahlen nicht gerecht. Die empirischen Befunde liefern jedenfalls keinen eindeutigen Beleg. Für die Jahre 1990-1998 gilt zwar, daß die Union regelmäßig bei Landtagswahlen hinter ihrem Bundestagswahl-

10 Vgl. Roland Sturm, *The Territorial Dimension of the New Party System*, in: Stephen Padgett (Hrsg.), *Parties and Party Systems in the New Germany*, Aldershot 1993, S. 103-125.

11 Vgl. Kaare Strøm, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge 1990.

12 Vgl. Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Opladen 1998, S. 180 f.

Tabelle 1: Neue Parteien bei Landtagswahlen seit 1990 (Mandatszahl)

a) Rechtsextreme	
Baden-Württemberg	1992: 15 (REP); 1996: 14 (REP)
Bremen	1991: 6 (DVU)
Schleswig-Holstein	1992: 6 (DVU)
Sachsen-Anhalt	1998: 16 (DVU)
b) Anti-Parteien Protest	
Hamburg (Statt-Partei)	1993: 8
Bremen (AfB)	1995: 12
c) PDS	
Brandenburg	1990: 13; 1994: 18
Mecklenburg-Vorpommern	1990: 12; 1994: 18
Sachsen	1990: 17; 1994: 21
Sachsen-Anhalt	1990: 12; 1994: 21; 1998: 25
Thüringen	1990: 9; 1994: 17

REP = Die Republikaner; DVU = Deutsche Volksunion; AfB = Arbeit für Bremen.

ergebnis zurückbleibt. Sie nähert sich auch dem Bundestagswahlergebnis immer mehr an, je näher die Landtagswahl am Termin der Bundestagswahl liegt. Bei der SPD läßt sich der Oppositionsbonus in diesem Zeitraum aber nur für die Jahre 1990–1994 ausmachen¹³; eine Annäherung der landespolitischen Stärke der Partei an ihre bundespolitische Bedeutung blieb jedoch nicht zuletzt wegen des mangelnden Personalangebots bis zur Kandidatenkür Schröders nach den Landtagswahlen in Niedersachsen vom 1. März 1998 aus.

III. Zur Ausdifferenzierung der Parteiensysteme in den Ländern

Aus Sicht der Bürger mögen Landtagswahlen zwar weniger wichtig sein als Bundestagswahlen, aber gerade deshalb haben sie für ihn eine besondere Bedeutung als politisches Experimentierfeld. Die Bereitschaft, das Wahlalter bei Landtags-, nicht aber bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre herabzusetzen, kann man als Beleg für die als geringer veranschlagte Bedeutung der Landesebene und für den Innovationscharakter von Landespolitik gleichermaßen werten. Auch neue Parteien haben in der Bundesrepublik zuerst bei Landtagswahlen Erfolge (vgl. Tab. 1). Diese setzen sich jedoch nicht automatisch in ähnliche Ergebnisse bei Bundestagswahlen um. Dies liegt zum einen daran, daß der Experimentcharakter von Wählerentscheidungen bei Landtagswahlen noch keine Parteiloyalität begründet. Zum anderen ist die Wahl neuer Parteien häufig auch kein

Votum für eine bestimmte Partei, sondern eine Proteststimme gegen das Spektrum der etablierten Parteien. Trotz zunehmender Wechselbereitschaft der Wähler war es bisher nicht denkbar, daß eine Partei auf der Bundesebene, anders als auf der Landesebene, ohne sozialstrukturelle Verwurzelung die Fünf-Prozent-Hürde schaffen oder sich gar über mehrere Legislaturperioden hinweg behaupten kann. Erst der Durchbruch von Parteien bei Bundestagswahlen und damit die „Ratifizierung“ ihres Erfolges bei Landtagswahlen macht sie aus nationaler Sicht de facto zu einer relevanten Partei.

Das Auftreten (und Verschwinden) von Kleinparteien und neuen Parteien bei Landtagswahlen ist nicht das einzige Charakteristikum, das die Landesparteiensysteme von der bundespolitischen Landschaft unterscheidet. Auf Landesebene ist eine Art „Hochburgenbildung“ möglich, die gelegentlich Landesidentität und Parteiidentität verschmelzen läßt und die Vorherrschaft einer Partei¹⁴ hervorbringt, die den Parteienwettbewerb bzw. den Wechsel zwischen Regierung und Opposition einschränkt. Parteien werden so nicht selten zu einer Art „Staatsparteien“ mit allen Anfechtungen, die eine permanente Nähe zur Macht bereithält. Dies gilt, wie Tabelle 2 zeigt, nicht für alle Länder, und nur in wenigen Ländern erhielt sich die „Dominanz“ einer Partei seit der Gründung der Bundesrepublik – im folgenden definiert durch die mindestens zwei Legislaturperioden währende mangelnde Chance der

13 Für Belege vgl. auch E. Wiesendahl (Anm. 4).

14 Vgl. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Vol. I, Cambridge – London 1979, S. 195f. Nach Sartori handelt es sich dann um ein „predominant-party-system“, wenn eine Partei über längere Zeit hinweg mehr als 50 Prozent der Mandate erreichen kann.

Tabelle 2: Parteiendominanz auf Länderebene

Baden-Württemberg	CDU (Hochburg der F.D.P.) seit 1949
Bayern	CSU (seit 1949)
Berlin	SPD (1949–71), heute: kompetitiv
Brandenburg	SPD (seit 1990)
Bremen	SPD (1949–95)
Hamburg	SPD (seit 1949)
Hessen	SPD (1949–70), heute: kompetitiv
Mecklenburg-Vorpommern	kompetitiv
Niedersachsen	kompetitiv
Nordrhein-Westfalen	CDU (1949–58), kompetitiv (1966–70), SPD (seit 1975)
Rheinland-Pfalz	CDU (1949–87), heute: kompetitiv
Saarland	CDU (1955–70), kompetitiv (1975), SPD (seit 1980)
Sachsen	CDU (seit 1990)
Sachsen-Anhalt	kompetitiv
Schleswig-Holstein	kompetitiv (1949–54), CDU (1958–83), kompetitiv (1987), SPD (seit 1988)
Thüringen	nicht eindeutig bestimmbar

Opposition, einen Machtwechsel durchzusetzen. Die Ablösung der dominanten Partei durch eine konkurrierende politische Formation etabliert aber keineswegs auf Dauer ein kompetitives Parteiensystem, sondern kann auch in eine neue Parteiendominanz mit umgekehrtem Vorzeichen münden. Die Dominanz einer Partei auf Landesebene im Föderalismus wird für die jeweils unterlegene SPD oder CDU aber dadurch „gemildert“, daß sie in anderen Ländern Regierungspartei ist und damit auch eine bundespolitische Rolle spielt.

Die Parteiensysteme in den neuen Ländern weichen inzwischen deutlich vom „westdeutschen“ bzw. bundespolitischen Muster ab. In Ostdeutschland haben sich, bedingt durch die Schwäche der beiden kleinen Parteien B'90/Die Grünen und F.D.P. sowie durch die bislang konstante relative Stärke der PDS, Dreiparteiensysteme aus SPD, CDU und PDS entwickelt, welche der SPD eine zentrale Stellung auf der Links-Rechts-Skala zuweisen und sie deshalb mit einer guten Verhandlungsposition ausstatten¹⁵. Diese spezifisch ostdeutsche Entwicklung wiederum zeitigt koalitionspolitische Konsequenzen, die ihrerseits die Autonomie der Landespolitik tendenziell vergrößern.

15 Vgl. Stefan Grönebaum, Wird der Osten rot? Das ostdeutsche Parteiensystem in der Vereinigungskrise und vor den Wahlen 1998, in: ZParl, 29 (1998) 3, S. 407–424; Ute Schmidt, Sieben Jahre nach der Einheit. Die ostdeutsche Parteienlandschaft im Vorfeld der Bundestagswahl 1998, in: APuZ, B 1–2/98, S. 37–53.

IV. Regierungsbildungen in den Bundesländern

Die Ausdifferenzierung der Parteiensysteme in den Ländern hat vor allem in den neunziger Jahren nach der Deutschen Einheit dazu geführt, daß Koalitionsbildungen immer häufiger „quer“ zum Wechselspiel von Regierung und Opposition im Bund erfolgen. Auf diese Weise wird der Parteienwettbewerb auf Bundesebene, der in den neunziger Jahren weitgehend nach einer bipolaren Logik von miteinander konkurrierenden Blöcken von CDU und F.D.P. auf der einen Seite sowie SPD und B'90/Grüne auf der anderen Seite funktionierte¹⁶, durch Konsensbildungen in Länderkoalitionen zwischen auf Bundesebene miteinander konkurrierenden Parteien überlagert („nicht-konforme“ Bündnisse). Während in den siebziger Jahren nicht-konforme Länderkoalitionen noch die seltene Ausnahme waren, stieg die Zahl dieser Regierungsbündnisse in den Ländern in den neunziger Jahren zeitweise beträchtlich an (vgl. Tabelle 3); 1995 regierten allein fünf große Koalitionen. Obschon Entscheidungen über die Regierungsbildung, wie das Geschehen in Rheinland-Pfalz 1991 und 1996 oder in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern 1998 gezeigt hat, in den Landesparteien fallen, die Bundesparteien mithin nicht hierarchisch auf ihre Landesverbände

16 Nicht in diese Blockstruktur eingeschlossen ist die ebenfalls im Bundestag vertretene PDS, die auf Bundesebene bislang als nicht koalitionsfähig erachtet wurde.

(z.B. die Grünen), verfügen gegenüber ihrem angestammten Bündnispartner tendenziell über eine schlechtere Verhandlungsposition. Deshalb werden von dem Muster der Bonner Regierungsbildung abweichende Kombinationen, wie die SPD/F.D.P.-Koalition in Rheinland-Pfalz, auch als strategische Optionen für die Zukunft der Parteien in Bund und Ländern gewertet¹⁷.

Daß Landesparteien nicht-konformer Koalitionen mögliche Loyalitätskonflikte, die sich zwischen den Interessen bzw. programmatischen Positionen der Gesamtpartei und dem Konsens in der eigenen Koalition aufspannen, nicht automatisch zugunsten der Bundespartei auflösen, zeigt sich immer wieder: So warf der SPD-Sozialminister in Rheinland-Pfalz, Florian Gerster, der ehemaligen Bonner SPD-Oppositionsfraktion vor, sie zeige im Gegensatz zur Finanz- oder Sozialpolitik, die von der SPD in den Ländern vertreten werde, zu wenig Beweglichkeit und hänge dabei überholten Idealen nach¹⁸.

Wie sich Länderkoalitionen politisch im Geflecht des Parteienwettbewerbs auf Bundesebene positionieren, zeigen Koalitionsvereinbarungen. Die Selbstdefinition von „konformen“ Regierungsbündnissen ordnet sich im wesentlichen in die Logik des Wechselspiels von Regierung und Opposition im Bund ein. Vor dem Regierungswechsel in Bonn vom September 1998 abgeschlossene rot-grüne Koalitionen definierten sich – ganz im Sinne eines politischen „Widerlagers“¹⁹ – als Gegengewicht zur Bonner CDU/CSU/F.D.P.-Koalition. Regierungs- bzw. Reformalternativen sollten in diesen Ländern sichtbar gemacht werden. Gelegentlich wurde auch der Wille unterstrichen, Reformanliegen der SPD-Bundestagsfraktion durch geeignete Aktivitäten im Bundesrat zu unterstützen und weiterzuentwickeln²⁰. Gegengewichte und Alternativen waren laut Vereinbarungen dieser Regierungsbündnisse in nahezu allen Politikfeldern – allem voran in der Sozial-, in der Steuer- und Finanzpolitik sowie in der Umwelt- und Energiepolitik – geplant.

V. Koalitionsinterne Abstimmungsprozesse über föderale Fragen in Länderregierungen

Schwierig ist das Koalitionsmanagement vor allem für die nicht-konformen Länderkoalitionen, wenn diese in Konflikte zwischen Bundesregierung und Opposition geraten. Insbesondere das Bundesratsverhalten wird deshalb zum Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern. Der Grundsatz, daß sich das Land im Bundesrat der Stimme zu enthalten habe, wenn sich die Regierungspartner nicht auf eine gemeinsame Position einigen können, ist nicht umsonst vor allem für nicht-konforme Koalitionen bedeutsam. Diese sind besonders anfällig dafür, daß der Parteienwettbewerb im Bund sich konfliktverstärkend auf die Zusammenarbeit in der Länderregierung auswirkt. Wenn die Stimmführer der Regierungen im Bundesrat die Klausel ignorieren und sich über den Koalitionspartner hinwegsetzen, wie etwa die CDU in Baden-Württemberg oder in Thüringen 1996 bei der Abstimmung über das Ozongesetz, so signalisiert eine solche Verhaltensweise in aller Regel die Abkehr von einer am Konsens orientierten Zusammenarbeit. Die Klauseln gewinnen dann an Bedeutung, wenn es im Bundesrat knappe Mehrheiten gibt und strittige Fragen zwischen Regierungsfractionen (im Bundestag) und der Oppositionsmehrheit (im Bundesrat) ausgehandelt werden müssen.

Bundesratsklauseln werden von den Parteien in Koalitionsvereinbarungen fixiert. Sie haben das Ziel, die Spielregeln des im Bund geltenden Wechselspiels von Regierung und Opposition – und damit wettbewerbsorientierte Verhaltensweisen, welche die Kooperation der Parteien erschweren können – im Regierungsbündnis des Landes zu neutralisieren. Dies gelingt jedoch nicht immer: Da im Bundesrat Abstimmungen positiv gestellt werden, haben Enthaltungen die Wirkung von Nein-Stimmen. Legt ein Koalitionspartner ein Veto ein und macht ein Regierungsbündnis daraufhin von der Bundesratsklausel Gebrauch, so kann dieses Verfahren Mehrheiten der A-Länder (SPD-regiert) oder B-Länder (CDU-regiert) im Bundesrat im Streitfall verhindern. Die meisten Regierungsbündnisse heben hervor, daß bei Verhandlungen der Koalitionspartner über das Stimmverhalten im Bundesrat die Interessen des Bundeslandes absoluten Vorrang haben – gleichsam eine wechselseitige Versicherung der Koalitionsparteien, daß die Legitimität der Landesregie-

17 So Interviews mit dem Fraktionsvorsitzenden der F.D.P. in Rheinland-Pfalz, Werner Kuhn, und mit dem Wirtschaftsminister des Landes, Hans-Artur Bauckhage (F.D.P.).

18 Vgl. Rheinland-Pfalz vom 4. 6. und 21. 8. 1996; FAZ vom 13. 8. 1996.

19 G. Lehmbruch (Anm. 12).

20 Zu Belegen aus Koalitionsvereinbarungen vgl. Sabine Kropp/Roland Sturm, Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation, Opladen 1998, S. 195f.

rung sich eben nicht vorrangig aus dem Willen der Bundesparteien und bundespolitischen Gesichtspunkten speise. Im übrigen müßten sich die Parteien an Geist und Wortlaut des Koalitionsvertrags halten, der Grundlage der vereinbarten Politik sei.

Mit der damaligen Bundesregierung identische Koalitionsformationen aus CDU und F.D.P., wie die Thüringens (1990–1994) oder Sachsen-Anhalts (1990–1994), hatten wiederum die Unterstützung der Bundesregierung im Bundesrat – mithin ansatzweise die Überordnung der „bundeskoalitionären“ Interessen über föderale Gesichtspunkte – in ihren Abkommen vereinbart. Doch auch dort wurde mit Nachdruck unterstrichen, daß den Interessen des Landes der Vorrang gebühre.

Die rheinland-pfälzische Bundesratsklausel stellt ein Novum in den bislang gewohnten Alternativen von Enthaltung oder eindeutiger Zustimmung dar. An ihrem Beispiel läßt sich anschaulich verdeutlichen, daß sich die Landesregierungen einer schwer auflösbaren Gemengelage aus landespolitischen Prioritäten und Anforderungen des Parteienwettbewerbs auf Bundesebene gegenübersehen. Die derzeit einzige Koalition aus SPD und F.D.P. (1996–2001) vereinbarte, ihr Stimmverhalten im Grundsatz an den Zielen einer steuerlichen Entlastung der Bürger und von Investitionen in Arbeitsplätze zu orientieren. Dabei habe sich das Land nach den föderativen Grundlagen der Bundesrepublik und nach den Interessen des Landes zu richten. Für den Fall einer Nicht-Einigung vereinbarten die Parteien eine in der Folgezeit in der Öffentlichkeit umstrittene Losformel, nach der Zustimmungsgesetze und Einigungsgesetze jeweils getrennt zu behandeln sind. Dissenspunkte im Stimmverhalten des Bundesrates sollen in der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte der jeweiligen Sitzung des Bundesrates festgestellt werden. Das Los habe dann zu entscheiden, welche Haltung beim ersten Dissenspunkt ausschlaggebend sein soll. Die folgenden Punkte werden dann den Koalitionspartnern alternierend zur Entscheidung nach den jeweils eigenen Präferenzen zugeteilt²¹.

Zur Zeit der Koalitionsbildung verfügte die SPD im Bundesrat über 35 von 69 Stimmen auf der Basis der allein von ihr und rot-grün bzw. rot-grau (Hamburger Koalition aus SPD und Statt-Partei) regierten Länder. Die von Justizminister Peter Caesar (F.D.P.) ersonnene Losformel hätte dann an Bedeutung gewonnen, wenn eines der SPD-regierten Länder aus der einheitlichen politischen

Front ausgeschert wäre oder die SPD in einem von ihr beherrschten Land mit einer der damaligen Bonner Koalitionsparteien die Macht hätte teilen müssen. Dann hätte die F.D.P. in der Hälfte aller Fälle darauf verzichtet, die Bonner Koalition zu stützen.

Bei erstem Hinsehen liegt die Logik einer Losformel darin, daß die Verantwortung für eine bestimmte Entscheidung nicht dem einen oder anderen Koalitionspartner und seiner Durchsetzungsmacht zugeordnet werden kann – eine für eine nicht-konforme Koalition durchaus konfliktentlastende Regelung. Bis zum Jahresende 1998 ist die Losformel indessen kein einziges Mal angewandt worden. Dies entsprach durchaus der Intention der Vertragspartner: Die versteckte Rationalität der Entscheidungsformel, die gleichsam die Irrationalität und das Zufallsprinzip in das Stimmverhalten der Landesregierung eingebaut hatte, lag in ihrem für beide Partner unwägbareren Risiko²². Die abwechselnde Zuteilung des Entscheidungsvorrangs hätte Gewinne und Verluste für die beiden Partner keineswegs automatisch jeweils hälftig zugewiesen, da die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte nicht durch die Koalitionsparteien austariert werden kann, sondern durch den Bundesrat vorgenommen wird. Daher wären durchaus ungleiche Gewinnverteilungen möglich gewesen – je nachdem, welche Materien für welche Partei von Bedeutung gewesen wären. Nach Aussagen der Koalitionsparteien hat die pure Möglichkeit des Losentscheids deshalb den Einigungsdruck zwischen den Partnern enorm erhöht. Auch das negative Echo in der Öffentlichkeit hat es erschwert, von dieser Regelung Gebrauch zu machen.

In der Praxis der rheinland-pfälzischen SPD/F.D.P.-Koalition haben sich beide Partner zumeist auf ein gemeinsames Stimmverhalten geeinigt – insbesondere deshalb, weil es der F.D.P., der im Land neben der SPD theoretisch auch die CDU als Regierungspartner zur Verfügung gestanden hätte und die damit eine starke Verhandlungsposition innehat, gelungen ist, ihre Stellung schon bei der Aushandlung des Koalitionsvertrags auszuspielen. Die F.D.P. konnte sich in etlichen, zwischen Regierung und Opposition im Bund höchst umstrittenen Fragen gegen die SPD durchsetzen (z. B. Ladenschlußgesetz; Mindestlohn am Bau; Kindergelderhöhung). Zumeist enthielt sich das Land in solchen Konflikten; Damit gingen die Stimmen von Rheinland-Pfalz der SPD-geführten

21 Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und F.D.P. in Rheinland-Pfalz für die Jahre 1996–2001, S. 72.

22 Vgl. die Interviews Anm. 17 sowie mit dem Fraktionsvorsitzenden der SPD, Joachim Mertes, alle Rheinland-Pfalz.

Mehrheit im Bundesrat verloren. Dies war allerdings deshalb nicht von großer bundespolitischer Bedeutung, weil die rheinland-pfälzische Position für die Mehrheitsbildung im Bundesrat nicht ausschlaggebend war. Auf diese Weise wurden durch den Parteienwettbewerb im Bund induzierte Konflikte in der Koalition nicht dominant. Wiederholt hat die Mainzer Regierung im Bundesrat und im Vermittlungsverfahren eigene Vorschläge in die Diskussion eingebracht, die dann bereits Kompromisse zwischen den Positionen von Regierungs- und Oppositionslager im Bund enthielten.

Wie dominant die Logik des Parteienwettbewerbs für die föderale Willensbildung ist, wird zumeist anhand der Anzahl der von der Oppositionsmehrheit im Bundesrat abgelehnten Gesetzentwürfe diskutiert. Länderregierungen bringen jedoch auch eigene Initiativen in den Bundesrat ein; sie kooperieren dabei in zahlreichen Politikbereichen eng mit der parteipolitisch gleich eingefärbten Bundestagsfraktion²³. Föderale Gesichtspunkte werden dabei schon innerhalb der Parteien abgewogen. Die Landesparteien legen auch in Koalitionsvereinbarungen bereits eine Vielzahl von Bundesratsinitiativen fest. Entsprechend ihrem Selbstverständnis als „Gegenlager“ zur Bundesregierung haben rot-grüne Länderkoalitionen in der Vergangenheit deutlich mehr Vorhaben vereinbart als andere Koalitionsvarianten. In den zuletzt abgeschlossenen Koalitionsabkommen Schleswig-Holsteins, Nordrhein-Westfalens und Hessens sind 35, 64 bzw. 56 Vorhaben unterschiedlicher Wichtigkeit fixiert; in Baden-Württemberg (CDU/F.D.P.) hingegen zählt man z. B. nur sechs. Dies kann als ein Indiz dafür gelten, daß rot-grüne Koalitionen den Bundesrat in der Tat intensiver als Instrument der Oppositionspolitik nutzten, wenngleich damit noch keine Aussagen über das tatsächlich praktizierte Stimmverhalten eines Landes im Bundesrat möglich sind. In der Tat brachten rot-grüne Koalitionen bislang etwas mehr Gesetze in den Bundesrat ein als andere Koalitionsvarianten; als besonders „bundesratsaktiv“ zeigten sich aber auch die große Koalition in Berlin oder die Brandenburger Ampelkoalition – alle mit Beteiligung der SPD. Koalitionen, welche die gleiche parteipolitische Zusammensetzung wie die damalige Bundesregierung aufwiesen, brachten durchwegs weniger Gesetze und Entschließungen in den Bundesrat ein²⁴.

23 Vgl. Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag. Funktionen – Willensbildung – Reformansätze*, Opladen 1992, S. 281.

24 Vgl. S. Kropp/R. Sturm (Anm. 20), S. 138 ff.

Seit dem Regierungswechsel 1982/83 ist die Anzahl der von den Ländern beantragten Einbringungen von Gesetzentwürfen insgesamt sprunghaft angestiegen. In der zehnten und elften Wahlperiode, als Bundestag und Bundesrat die gleiche parteipolitische Mehrheit aufwiesen, sank die Quote der vom Bundesrat als Gesetzentwurf beschlossenen Anträge hingegen auf 42,4 bzw. 39,8 Prozent ab. Erst in der zwölften Wahlperiode, als die SPD-regierten Länder im Bundesrat wieder über die Stimmenmehrheit verfügten, stieg die Quote der vom Bundesrat als Gesetzentwurf beschlossenen Anträge wieder auf 65,5 Prozent an²⁵.

Seit 1982/83 haben SPD-beteiligte Landesregierungen den Bundesrat in der Tat genutzt, um oppositionelle Politik zu betreiben²⁶. Bundesregierung und Bundestag sahen sich somit mit einer gestiegenen Anzahl an (oppositionellen) Gesetzesvorlagen konfrontiert. Die Quote der vom Bundestag als Gesetz beschlossenen Anträge ist in der 11. Wahlperiode mit 11,7 Prozent dennoch so gering wie nie gewesen (12. Wahlperiode: 20,7 Prozent) – ein weiteres Indiz dafür, daß der Parteienwettbewerb im Bund noch immer großteils die Willensbildung im Bundesrat strukturiert. Allerdings haben – insbesondere in der Steuerpolitik oder allgemein bei für die Länder kostenträchtigen Vorhaben des Bundes – die Länder in der Vergangenheit immer wieder über Parteiliniens hinausgreifende föderale Interessen vertreten.

VI. Mehr Parteien- und Koalitionsvielfalt – mehr Länderautonomie?

Bundes- und Landespolitik sind in der Bundesrepublik über die Parteien zwar eng miteinander verwoben. Dennoch werden Bundes- und Landesregierungen in getrennten Wahlgängen legitimiert. Schon deshalb ist eine hierarchische Steuerung der Landespolitik durch die Bundespolitik bei aller parteipolitischer Durchdringung beider Ebenen nur eingeschränkt möglich. Die regionalen Parteiensysteme haben sich in den vergangenen Jahren, verursacht durch eine größere Experimentierfreudigkeit der Wähler in den Ländern und beschleunigt durch die Deutsche Einheit, teilweise von der Struktur des Parteiensystems im Bund wegentwickelt. Dies zeitigte Konsequenzen für Regierungs- bzw. Koalitionsbildungen in den Ländern, die häu-

25 Vgl. *Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1996/97*, S. 285 f.

26 Vgl. W. Ismayr (Anm. 23), S. 282.

figer vom Muster des Wechselspiels zwischen Regierung und Opposition im Bund abwichen. „Nicht-konforme“ Koalitionen sind überdies nicht immer aus der Not eines die Koalitionsvarianten einschränkenden regionalen Parteiensystems geboren. Einige von ihnen beruhen vielmehr auf strategischem Kalkül oder auf von der Bundespartei abweichenden koalitionspolitischen Präferenzen des Landesverbands oder seiner Spitzenakteure.

Zwar hat die Opposition im Bund in der Vergangenheit den Bundesrat in der Tat genutzt, um eigene Positionen und Alternativen zur Bundesregierung kenntlich zu machen. Parteipolitische Kalküle der Gesamtpartei haben selbstverständlich nach wie vor Einfluß auf das Stimmverhalten eines Landes. Je bunter jedoch die Koalitionsvarianten über die Länder streuen, desto weniger leicht läßt sich der Bundesrat als Instrument der Opposition im Bundestag nutzen. Davon zeugen die Bundesratsklauseln „nicht-konformer“ Koalitionen, die das Ziel haben, den Parteienwettbewerb im Bund innerhalb der Länderkoalition zu neutralisieren und dergestalt das Konfliktniveau im Regierungsbündnis eines Landes abzusenken.

Die Spitzenakteure in Landeskoalitionen nehmen oft auch führende Funktionen in ihrem Landesverband wahr. Da sie damit an den Schnittstellen der einzelnen, durch verschiedene Entscheidungsmodi gekennzeichneten föderalen und parteipolitischen bzw. parlamentarischen Arenen angesiedelt sind, können sie diese Arenen durchaus koordinieren und damit nach eigenen Präferenzen entscheiden²⁷. Solche Prioritäten werden, dies hat die Ver-

27 Vgl. hierzu Arthur Benz, Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 201–222.

gangenheit mehrfach gezeigt, nicht automatisch zugunsten des Parteienwettbewerbs im Bund gesetzt. Vielmehr sind Tendenzen einer Reföderalisierung erkennbar, die auf Veränderungen der regionalen Parteiensysteme und auf ein gefestigtes Selbstbewußtsein der Ministerpräsidenten und ihrer Regierungen – auch gegenüber der eigenen Bundespartei – zurückzuführen sind. Die deutliche Stellungnahme einiger SPD-Länderregierungschefs gegen die Pläne der eigenen Bundesregierung schon kurz nach deren Amtsantritt im Oktober 1998 ist der jüngste Beleg hierfür. Die Kehrseite einer solchen Entwicklung kann darin bestehen, daß sich – trotz gleicher parteipolitischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat – die Zahl der Vetopositionen, denen sich die Bundesregierung bei der Durchsetzung ihrer Reformvorhaben gegenüber sieht, dennoch nicht signifikant verringert.

Aus der Sicht der Landespolitik entspricht ein solches Verhalten durchaus den regional divergierenden Interessen. Es nimmt zur Kenntnis, daß es nicht genügt, Imperative der Bundespartei zu verfolgen, um die Wähler bei Landtagswahlen zu überzeugen. Spiegelbildlich zur größeren Volatilität des Wählerverhaltens entwickelt sich eine größere Flexibilität des politischen Willensbildungsprozesses in den Ländern. Diese sehen sich selbst als Ost- und Westländer, als reiche oder arme, als große oder kleine Länder, als Stadt- oder Flächenstaaten, als Kooperationspartner europäischer Regionen oder als Wirtschaftsregionen im europäischen Binnenmarkt. Der politische Willensbildungsprozeß in den Ländern, d. h. nicht zuletzt die Logik des regionalen Parteienwettbewerbs, muß sich diesen neuen Herausforderungen stellen. Dabei nimmt ersichtlich die regionale Differenzierung auch innerhalb der beiden großen Parteien zu.

Ursula Münch: Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/99, S. 3–11

Auch die jüngste Initiative, eine Kommission von Bundesrat und Bundestag einzusetzen, die sich mit einer Reform der Aufgaben- und Finanzmittelverteilung im deutschen Bundesstaat beschäftigen soll, wird sich mit der Tatsache konfrontiert sehen, daß die Vielzahl potentieller Vetopositionen eine umfassende Reform unserer föderativen Ordnung äußerst unwahrscheinlich macht. Erschwert wird eine Umgestaltung des bestehenden Verbundföderalismus auch deshalb, weil die die Verflechtung bedingenden Tatbestände wie Aufgabenverteilung bzw. Beteiligung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes insgesamt einer seit 1871 eingeübten bundesstaatlichen Tradition entsprechen. Die Tendenz zur Unitarisierung hat zwar seit 1949 durch die Perfektionierung und verfassungsrechtliche Verankerung von Kooperationsformen eine deutliche Zuspitzung erfahren. Generell entspricht das Erscheinungsbild als „unitarischer Bundesstaat“ aber nicht nur der deutschen Föderalistradition, sondern wohl auch dem mehrheitlichen Wunsch von Bürgern und Politikern nach weitgehend einheitlichen Lebensverhältnissen. Vor diesem Hintergrund erscheinen zu weit gesteckte Ziele für eine Bundesstaatsreform von vornherein unpraktikabel. Realistischer ist der Versuch, die über die Jahrzehnte hinweg gepflegten und verfestigten Verflechtungen zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern untereinander abzubauen. Auf diese Weise gelänge es den deutschen Ländern auch leichter, ihre Interessen in einem europäischen Verhandlungssystem zu wahren, ohne die Erfordernisse demokratischen Handelns zu gefährden.

Wolfgang Luthardt: Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/99, S. 12–23

Die derzeitige Kritik am Konsensmodell und am Föderalismus zielt auf zentrale Rahmenbedingungen und Strukturmuster des politischen Systems in Deutschland. Verschiedentlich wird dabei in der Diskussion der Eindruck vermittelt, daß die verschiedenen, so vehement vorgetragenen Reformvorschläge sowohl den historischen Kontext und die vergleichende Perspektive als auch bestimmte Folgen übersehen, die aus einer qualitativen Reform resultieren.

Allerdings ist zugleich auch offenkundig, daß in das deutsche Politiksystem erhebliche Elemente der Beschleunigung von Entscheidungsprozessen eingebaut werden müssen. Diese umfassen ebenfalls nachvollziehbare Veränderungen an den föderalen Institutionen. Diese Veränderungen werden jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn die relevanten politischen Akteure zu der generellen Einsicht gelangen, daß das deutsche Konsensmodell und der Föderalismus durch bestimmte Reformen existenz- und wettbewerbsfähig bleiben.

Thomas König: Regieren im deutschen Föderalismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/99, S.24–36

Während in den Medien eine viel beachtete Reformstau-Debatte geführt wird, weist die Gesetzgebungsstatistik eine unangefochtene Vormachtstellung der Regierung in puncto Einbringungen und Verabschiedungen von Gesetzesvorlagen aus. Ungeachtet des Ausbaus der Zustimmungsgesetzgebung und unterschiedlicher Parteimehrheiten in Bundestag und Bundesrat konnten Regierungsvorlagen in der 13. Wahlperiode sogar einen Verabschiedungsrekord erzielen, der die Frage nach den Gründen für ihre ungebrochene Durchsetzungskraft in der parlamentarischen und bundesstaatlichen Arena aufwirft. Eine ähnlich hohe Verabschiedungsquote kann lediglich der Vermittlungsausschuß vorweisen, was als ein weiterer Beleg gegen einen Reformstau in der Gesetzgebung zu werten ist.

Im Beitrag wird die hohe Verabschiedungsquote von Regierungsvorlagen aus dem Zusammenspiel der Gesetzgebungsorgane Regierung, Bundestag und Bundesrat abgeleitet. Es zeigt sich, daß das parlamentarische System eine gegenseitige Abhängigkeit von Bundestags- und Regierungsmehrheit etabliert, während die Regierung eine Agenda-Setzerrolle gegenüber dem Bundesrat einnimmt. Zur Mitwirkung an der Gesetzgebung kann die Bundesratsmehrheit jedoch den Vermittlungsausschuß anrufen, der über seine konditionale Agenda-Setzerrolle eine ähnlich hohe Verabschiedungsquote wie die Regierungsvorlagen erzielt. Beide Befunde widerlegen somit nicht nur die Reformstauthese, sondern unterstreichen auch die Macht eines Agenda-Setzers. Schließlich trägt die konditionale Agenda-Setzerrolle des Vermittlungsausschusses zur föderalen Machtbalance zwischen parlamentarischer und bundesstaatlicher Arena bei, ohne jedoch eine Konkurrenz zur Regierung einzurichten.

Sabine Kropp/Roland Sturm: Politische Willensbildung im Föderalismus. Parteienwettbewerb, Regierungsbildungen und Bundesratsverhalten in den Ländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/99, S. 37–46

In der Reformdiskussion um den deutschen Föderalismus wird seit Jahren dessen unitarisierende Tendenz beklagt, zu der auch die Struktur der Parteien und des Parteiensystems beigetragen hätten. Betrachtet man die wesentlichen Elemente des politischen Willensbildungsprozesses in den Ländern, so stellt man fest, daß sich diese keineswegs allein aus der Logik des Parteienwettbewerbs im Bund definieren. Die Autonomie der Landesebene hat sich in den letzten Jahren vielmehr vergrößert. Diese Entwicklung liegt nicht zuletzt in der seit den neunziger Jahren beschleunigten Ausdifferenzierung der regionalen Parteiensysteme begründet, die in den Ländern zunehmend vom Wechselspiel von Regierung und Opposition im Bund abweichende Regierungsbildungen hervorgebracht hat. Zumal die beiden großen Parteien zeigen eine deutliche interne – eben auch regional begründete – Differenzierung. Auch die Bundesratspolitik der Landesregierungen läßt sich bei parteipolitisch ungleich eingefärbten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat deshalb nicht ausschließlich durch die Kalküle der Bundesparteien erklären.