

## **Der deutsche Föderalstaat ist nicht »rund und schön«, seine Reform bislang nur halb gelungen**

**FRITZ W. SCHARPF:**

### **Föderalismusreform – Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? (Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung, Bd. 64)**

Frankfurt/New York 2009

Campus, 174 S.

**D**ieses Buch gleicht dem entfalteten Ton eines lange zuvor geführten Gong-Schlags. Der Autor war in der Zeit des politischen Neuaufbruchs in den frühen 1970er Jahren Mitglied in allen einschlägigen Gremien zur Neugestaltung des deutschen Bundesstaates: Bund-Länder-Verhandlungen als Berater im Kanzleramt unter Horst Ehmke, »Ernst-Kommission« (1970–1972), Enquete-Kommission Verfassungsreform (1972–1976). Gebündelt wurde der Ertrag dieser Zeit in der Untersuchung zur »Politikverflechtung« (Scharpf et al. 1976). Das war der Gongschlag.

Die Politikverflechtung ist vom Parteienwettbewerb in Deutschland mehrfach als Falle genutzt worden, um die Bundesregierung zu Fall zu bringen. Dass sie zum Machthebel pervertieren konnte, wurde im Jahre 1958 ermöglicht: Da er fand das Bundesverfassungsgericht die sogenannte Einheitslehre in der Auslegung von Art. 84 (1) GG. Der verlangt eigentlich Sinnvolles, ein Zustimmungserfordernis zu den jeweiligen Vorschriften über Behördenorganisation oder das Verwaltungsverfahren, sofern »die Länder (...) Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen«. Seit 1958 aber ist das Zustimmungserfordernis des Bundesrates bei Bundesgesetzen nicht länger nur auf die Verwaltungsseite beschränkt, sondern bezieht sich auf das ganze Gesetz als »gesetzgebungstechnische Einheit«.

Die rein machttaktische Nutzbarkeit des Urteils zeigte sich erstmals in den wirtschaftlich schwierigen Zeiten der 1970er Jahre. Da stand der (sozialliberalen) Regierungsmehrheit zum ersten Mal eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenüber und blockierte die sachlich erforderliche Lösung von Problemen. Wenn die Regierung unpopuläre Maßnahmen durchsetzen müsste, so kann das die Opposition im Bund nutzen, indem sie Landtagswahlen als Plebiszit über die

Bundespolitik inszeniert und so rasch die Mehrheit im Bundesrat gewinnt. Die oppositionellen Ministerpräsidenten verhindern dann Erfolge der Regierung auf Bundesebene. Ziel solcher Blockaden ist es, die jeweilige Regierung als inkompetent und hilflos erscheinen zu lassen – ein Spiel, welches nur bei Mitwirkung der Medien möglich ist. Die thematisierte Pervertierbarkeit, angelegt in jedem Mehrebenensystem, kann somit nur wirklich werden bei einem »Unitarismus der Medien«, wie Scharpf formuliert. Bei föderalstaatlichen Gebilden über mehrere Ethnien oder Sprachräume, wie es z. B. Belgien und die Europäische Union sind, kann dieser Mechanismus nicht spielen.

In Deutschland jedenfalls hat Franz-Josef Strauß sich dieser Option genauso brillant und zynisch bedient wie später Oskar Lafontaine und dann wieder die Ministerpräsidenten der Union. Die Malaise der deutschen Politik, in der keine Seite in der Lage ist, ein Reformkonzept aus einem Guss zu verwirklichen und dann auch zu verantworten, hat, sieht man vom Mitspiel der Medien ab, ihren wesentlichen Grund in der Möglichkeit parteipolitischer (oder auch innerparteilicher) Blockaden im Bundesrat. Die wirtschaftlichen Folgen dieses Machtspiels sind desaströs. Denn nicht jeder Kompromiss macht sachlich noch Sinn.

Nachdem in dreißig Jahren dreimal Ping-Pong gespielt worden war und es zwei zu eins für die konservative Seite stand, wurde im Herbst 2003 die »Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« eingesetzt. Ziel der »Bundesstaatskommission«, wie Scharpf in Absetzung vom geläufigen Wort »Föderalismuskommission« formuliert, war, die Handlungsfähigkeit der Politik in Bund und Ländern u. a. in diesem Sinne zu verbessern.

Der Autor nahm als Sachverständiger an den Beratungen teil und damit eines seiner früh angelegten »Lebensthemen« wieder auf. In der Kommission jedoch kam er mit seiner an den substanziellen Problemen der deutschen Politik orientierten Analyse, wie er selbst schreibt, »nicht zu Gehör«. Doch das ging anderen Sachverständigen ebenso. Gründe waren der enorme Zeitdruck und ein deshalb an den Vermittlungsausschuss angelehntes Format der Verhandlungen.

Das Ergebnis ist aus Scharpfs Sicht enttäuschend. Er hat das in einer Reihe von Aufsätzen dargestellt und erläutert – vgl. den Review Essay in IPG 3/08 (Luhmann 2008). Der Autor kann sich aber gut vorstellen, dass für Bund und Länder bessere Lösungen hätten erreicht werden können. Bedingung dafür wäre ein anderes Verhandlungsformat. Bei diesem Negativ-Ergebnis aber wollte Scharpf nicht stehen bleiben. Deswegen geht er seine Frage »Gibt es wirklich keinen Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?« mit einem methodisch unüblichen Ansatz an:

»Insofern erscheint es (...) nicht unwahrscheinlich, dass (...) eine mit sachkundigen und politiknahen, aber nicht unmittelbar entscheidungsbefugten Personen besetzte Kommission zu weiterführenden Reformvorschlägen gekommen wäre, die nach öffentlicher Diskussion und ausführlichen parlamentarischen Beratungen am Ende (...) die erforderliche breite Zustimmung im Bundestag und

Bundesrat gefunden hätten. Auch wenn ein solcher Prozess hier nicht simuliert werden kann, könnte meine Erfahrung in der Föderalismusforschung, meine Rolle als teilnehmender Beobachter des Reformprozesses und meine nachfolgenden Interviews in der Bundesregierung, im Bundestag und in Staatskanzleien der Länder meiner subjektiven Einschätzung der potenziellen Konsensfähigkeit von Vorschlägen doch eine gewisse Plausibilität verleihen.«

Was dann kommt, das Ergebnis seines »Projekts«, ist der entfaltete Ton des frühen Gongschlages. Man erkennt u. a., welche konstitutive Bedeutung in der Politikwissenschaft die Entscheidung auf die Frage hat, ob sie politisch relevant sein will. Scharpf geht in seiner Rolle nämlich über die eines »teilnehmenden Beobachters« hinaus, macht eine Volte, hin zum Teilnehmer am Spiel, der durch teilnehmende Beobachtung urteilsfähig geworden ist: Er nutzt die Kombination seiner Kompetenz und seiner freien Kapazitäten (Scharpf ist in der Position eines Emeritus an einem Max-Planck-Institut) dazu, den Ball weiter im Spiel zu halten und in Richtung Tor zu treiben. Weit entfernt sind wir hier von dem auf Objektivität und Non-Interferenz mit dem Untersuchungsgegenstand setzenden Standardverständnis der Politikwissenschaft, gar noch in Projektform unter Forschungsprogrammen. Der Doyen der deutschen Politikwissenschaft bekennt als Forschungsmaxime vielmehr schlicht: »Ich habe in den Beratungen viel lernen können.« Das gilt auch für die erwähnten Interviews, von Scharpf als »Post-mortem-Gespräche« bezeichnet, da sie nach dem temporären Scheitern der ersten Föderalismuskommission am Streitpunkt »Kompetenz in der Bildungspolitik« geführt wurden. Die da geäußerten Einschätzungen kann man, methodisch bedingt, normalerweise nirgends nachlesen – hier, da unter dem Schutz der Anonymität preisgegeben, sind sie in das Scharpfsche Buch eingeflossen.

Konzept des Buches ist, in des Autors eigenen Worten, »die Einbettung der Reform in eine breitere Darstellung der Genese und der Reformbedürftigkeit unserer föderalen Strukturen und in eine wenigstens skizzenhafte Darstellung von weiterführenden und aus meiner Sicht eher problemgerechten Reformoptionen.« Die Genese des deutschen Föderalismus gegenüber der Entwicklung anderer Mehrebenensysteme, so zeigt Scharpf, ist dadurch gekennzeichnet, dass institutionelle und normativ-kulturelle Faktoren einander nicht verstärkt, sondern gegeneinander gewirkt haben. Institutionell galt 1871 wie 1949: Die Gliedstaaten existierten vor dem Zentralstaat, sie schufen ihn, und also prägte ihre Vetomacht dessen Kompetenzen. Normativ-kulturell hingegen herrschte schon im Kaiserreich und erst recht in der Bundesrepublik eine unitarische Orientierung der Bürger, der Medien und der politischen Parteien. Das Ergebnis der Gespaltenheit war eine Konzentration von Regelungskompetenzen beim Bund, der freilich durch institutionell zementierte Vetopositionen der Länder gebunden blieb.

Eine zu enge Beschränkung der Bundeskompetenz kann zwar, gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, erhebliche Risiken bergen. Das hat die US-amerikanische Verfassungsgeschichte, die allen Experten ein Menetekel ist, im ersten

Drittel des letzten Jahrhunderts gezeigt. »Dort hatte der Supreme Court die Kompetenz des Bundes zur Regelung des »interstate commerce« so restriktiv interpretiert, dass auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise Roosevelts New-Deal-Gesetzgebung daran scheitern musste. Das Ergebnis war eine fundamentale Verfassungskrise, in der das Gericht seine institutionelle Autonomie nur dadurch retten konnte, dass es 1937 in einer revolutionären Wendung die bisherige Rechtsprechung völlig aufgab und die Reichweite der »commerce power« des Bundes hinfort als eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens behandelte.« Doch das Anliegen, das Scharpf bewegt, dafür zu werben, dass Bund und Länder sich zutrauen, doch noch in einem neuen Anlauf einen wirklichen »Volltreffer« in der Bundesstaatsreform zu landen, ist eher, uns in Deutschland vor der weiteren Produktion bzw. Verstärkung der wirtschaftlichen Not-Situation zu bewahren. In die wurden wir insbesondere nach 1989 hineinbugsiert, unter einem Regime der Antizipation der Möglichkeiten der Blockade des Bundes durch die Länder.

In der von Scharpf angezogenen historischen und zugleich analytisch geklärten Perspektive zeigt sich, dass die Zustimmungsrechte des Bundesrates nicht wesentlich einzuschränken waren. Mit ihrer Forderung nach einer klaren Trennung der Kompetenzen hatten jene Länder, die eine Erweiterung der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten ernsthaft angestrebt hatten, Unmögliches versucht und deswegen, so die einhellige (anonyme) Einschätzung auf Länder-Seite, Kompetenzen zu »Quisquilien« lediglich hinzugewonnen. »Wenn man nicht wüsste, wie selten Verschwörungstheorien der politischen Realität entsprechen, so könnte man (...) vermuten, dass die Bundesregierung mit ihrer frühzeitigen und nachdrücklichen Unterstützung des Trennprinzips die Ministerpräsidenten absichtlich in eine Falle gelockt habe.«

Scharpf stellt in seinem weitergehenden Reformkonzept zwei Elemente ins Zentrum. Das kann hier nur benannt werden: (i) Auflösung der Situation eines »Entweder (Bund)-oder (Länder)« bei der Kompetenz-Allokation durch Einführung des Instituts »bedingte Abweichungsrechte« für Bundesländer, verbunden mit einem kurzfristig zu rechtssicheren Ergebnissen führenden Streitentscheidungsverfahren »jenseits des Bundesverfassungsgerichts«. Diese Rechte sollen gelten für die elf Kompetenztitel, die auch nach der Föderalismusreform per 1. September 2006 noch der sogenannten »Erforderlichkeitsklausel« unterliegen – und das sind die wesentlichen Titel, jenseits der »Quisquilien«-Kompetenzen; (ii) Reform der Finanzverfassung mit (Wieder-)Herbeiführung einer (erweiterten) Steuerautonomie der Bundesländer, also in Richtung der von Miquelschen Vorstellungen von 1891.

Herausgekommen zu dem, was in dieser Buchanzeige anfangs herausgestellt wurde, der Blockadeoption qua Art. 84 Abs. 1 GG, ist das Folgende. Hinsichtlich des Umfangs möglicher Streitfälle ist es durch die Einigung zur Entflechtung zu einer Einschränkung gekommen. Hinsichtlich der Option selbst, der Einheits-theorie, hingegen ist alles beim Alten geblieben. In der Kommission legte der

Sachverständige Grimm einen Formulierungsvorschlag zur Ergänzung von Art. 84 Abs. 1 vor, der die Einheitstheorie explizit ausgeschaltet hätte – er wurde in den Verhandlungen nicht aufgegriffen. Der Hauptgrund des Scheiterns in diesem Punkt ist identifizierbar. Derjenige unter den deutschen Ministerpräsidenten mit der am deutlichsten ausgeprägten Machtambition scheint auf diese Machtspieloption nicht verzichten zu wollen.

Wer nun noch nicht überzeugt ist, dass dies ein Buch ist, auf das zu hören sich lohnt, dem sei noch das Folgende als Empfehlung obendraufgelegt: »Diese Arbeit hat – auch wegen der angestrebten Kürze des geplanten Buches – länger als geplant gedauert.« Auch darin drückt sich ein heute wenig übliches Verständnis von Wissenschaft aus, eines, welches sich seiner dienenden Funktion für die Gesellschaft bewusst ist. Die Mehrarbeit des Autors, die zur Konzentration seiner Überlegungen führt, substituiert die Mehrarbeit von Tausenden von Lesern, die diese sonst bei der Lektüre nachholend leisten müssten. Das ist ein effizienter Tausch.

Die Verhandlungen der beiden »Föderalismuskommissionen« haben zur (quantitativ) größten Reform der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland geführt. Deren Ergebnisse zu dokumentieren, ist nicht der Sinn des hier angezeigten Buches. Das tun traditionell die führenden Mitarbeiter der beiden Kommissionsvorsitzenden im Nachhinein selbständig.

Hans-Jochen Luhmann,  
Wuppertal Institut

## Literatur

- Gerstenberger, Katrin (2009): *Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismuskommission*, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1144. Berlin: Duncker&Humblot.
- Luhmann, Hans-Jochen (2008): »Sammelrezension: Die ambivalenten Versuche, der Ausbeutung der Zukunft in Deutschland einen Riegel vorzuschieben«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)* 3/2008: 131–141.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel (1976): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.