

Kooperations- vs. Konkurrenz- Föderalismus

Vom „antifaschistischen Allheilmittel“ zum „antidemokratischen Reformhemmnis“

Von Frank Niess

Seit etlichen Jahren beklagen Politiker und Wissenschaftler beredt den Zustand unserer Verfassung, vornehmlich ihres Bauprinzips, sprich: des deutschen Föderalismus. „Die Balance ist verloren gegangen“¹, heißt es; von „ausuferndem Föderalismus“ ist allenthalben die Rede. Und sorgenvoll vermerken kundige Zeitgenossen, dass die Öffentlichkeit keine Kenntnis hat von den „schweren Mängel(n) und Verzerrungen unseres gegenwärtigen föderalen Systems“.² Statt sich durch Bürgernähe und kreative Dezentralisierung auszuzeichnen, habe sich der föderative Staat immer mehr zum bürokratischen Moloch entwickelt, zum verkappten Einheitsstaat mit einem Dschungel aus Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und einem Finanz-Wirrwarr ohnegleichen. Nicht zu vergessen die Macht des Bundesrats, der von den jeweiligen Oppositionsparteien zur Blockade des Gesetzgebungsprozesses instrumentalisiert werde.

Man ist sich also in den letzten Jahrzehnten zunehmend einig geworden, dass der Föderalismus in Deutschland „reformbedürftig“ ist, ja, dass eine „Fundamentalreform“ Not tue. Der Befund zur desolaten Lage des Föderalismus in Deutschland ist einhellig; der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Peer Steinbrück, bringt ihn kurz und bündig auf den Punkt: „Zu umständlich, zu inflexibel, zu langsam und zu intransparent“.³

Die „verheerende Immobilität“ unseres gegenwärtigen föderalen Systems ist in den Augen der Experten ein wesentlicher Grund dafür, dass die Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb zurückfällt. Beklagt wird vor allem die Unfähigkeit der Akteure, sich auf mehr als den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen zu können. Aber trotz der brisanten Diagnose der „Degeneration des deutschen Föderalismus“⁴ hat sich in den letzten Jahrzehnten auf dem Gebiet der Reform des Föderalismus nicht viel getan.

1 Vgl. Udo Margedant und Johannes von Thadden, Mehr Effizienz und Transparenz im föderalen Staat. Ein Konzept der Föderalismusreform in zwei Stufen. Arbeitspapier 118/2003 der Konrad-Adenauer-Stiftung.

2 Hubertus Müller-Groeling, in: ders. (Hg.), Reform des Föderalismus, Berlin 2004, S. 10.

3 NRW-Textdienst, Pressemitteilung vom 7.11.2003.

4 Krista Sager, Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, in ihrer Rede vor dem Bundesrat, 7.11.2003.

Dass diese immer wieder vertagt und nie ernsthaft in Angriff genommen wurde, liegt sicher an der höchst komplizierten Materie und gewiss auch an den parlamentarischen Hürden, die dieser Mammut-Aufgabe im Wege stehen. Auch mit der Macht der Interessengruppen und Verbände auf der einen wie der Schwäche der Politiker auf der anderen Seite erklären manche Experten, dass sich die Diskussion über die Reform des Föderalismus so lange hinzieht. Letztlich aber liegt die Schwierigkeit einer Föderalismusreform in der Komplexität des föderalen Staates selbst begründet.

Klaus von Dohnanyi erkennt deshalb die wahren Ursachen für diese Tatenlosigkeit „in der an die historische deutsche Tradition anknüpfenden, aber auch von den Alliierten nach dem Krieg gewollten Konstruktion der Bundesrepublik ‚als machtgebremste Föderation‘“. Die Verfassungsväter haben uns, wie Dohnanyi schreibt, „die Organisation einer komplizierten Konsensmaschinerie beschert [...]. Das lähmende Räderwerk dieser Maschinerie, genannt Föderalismus“, blockiere sich selbst, mache veritable Reformen schier unmöglich und diejenigen, die sie dennoch in die Tat umsetzen wollen, handlungsschwächer. „Unser so genannter Föderalismus belebt nicht unser Land, macht es nicht flexibler, innovativer, antriebsstärker; unsere komplizierte Konsensmaschinerie lähmt vielmehr die Nation, macht sie unmutig und ärgerlich.“⁵

Doch damit soll es nun bald ein Ende haben. Die umfassendste Staatsreform seit 1949 soll es richten. Eine „Herkulesaufgabe“, so Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, „die Mutter aller Reformen“, so gar Reinhard Bütikofer, Bundesvorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen. Noch vor Jahresende soll die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ Ergebnisse vorlegen; bis Mai 2005 wollen die Parteien das Grundgesetz im Bereich des Föderalismus fundamental geändert haben. Ein verwegener Zeitplan!

Die Renaissance des Föderalismus

60 Jahre früher, im Mai 1945, war das Bild ein gänzlich anderes. Nach dem Ende des Faschismus wurden die Deutschen, und bis zu einem gewissen Grad ihre europäischen Nachbarn, Zeugen einer „machtvoll einsetzende(n) Renaissance des Föderalismus“. Vom Frühjahr 1945 an bis zur Gründung der Bundesrepublik 1949 war der Föderalismus in aller Munde. Wenn der Faschismus, wie während des Zweiten Weltkriegs und unmittelbar danach geschehen, als „unheimlicher Krankheitsprozess“ gesehen wurde⁶, dann lag es nahe, ein politisches Therapeutikum als Allheilmittel dagegen zu benennen. Eine sozialistisch-republikanische Widerstandsgruppe im Raum Toulouse schrieb bereits 1944 dem Föderalismus auf exemplarische Weise eine solche anti-totalitäre Heilkraft zu. Auch italienische Widerstandskämpfer hat-

5 Klaus von Dohnanyi, Freiheit, Verantwortung und Föderalismus. Über die Wettbewerbsfähigkeit unseres politischen Systems, in: Hubertus Müller-Groeling (Hg.), a.a.O., S. 21-33, hier S. 25, 30 f.

6 Franz Josef Hylander, Universalismus und Föderalismus, München 1946, S. 6.

ten lange vor Kriegsende „lokale Autonomien“ unter föderalistischen Vorzeichen als probates Abwehrmittel gegen die unheilige Dreieinigkeit von Absolutismus, Zentralismus und Bürokratismus propagiert. Sie sind mit dieser Rezeptur nicht allein geblieben. Viele politisch besorgte Gleichgesinnte folgten gedanklich diesen Beispielen.⁷ Schließlich beschäftigte die Frage, was nach dem Sturz des Hitler-Regimes aus Deutschland und Europa werden sollte, die politische Intelligenz nicht erst seit dem 8. Mai 1945, dem Tag der Befreiung vom Faschismus. Schon in den Konzentrationslagern, vor allem aber in der Résistance wurde über die politische Neuordnung nachgedacht und debattiert. Zumeist kristallisierte sich dabei der Föderalismus als das vermeintlich einzige geeignete Strukturprinzip heraus.⁸

In der alliierten Nachkriegsplanung sah man in der Föderalisierung das Mittel schlechthin gegen den exzessiven Machtmissbrauch, wie ihn Hitler, Mussolini und andere Diktatoren betrieben hatten.⁹ Die „European Advisory Commission“, eine Art „Denkfabrik“ für die Neuordnung, schrieb dem Nationalsozialismus eine inhärente Tendenz zur Überzentralisierung zu. Der therapeutische Umkehrschluss konnte folglich nur lauten, dass Preußen als Hort des Zentralismus zerschlagen und Deutschland föderativ gegliedert werden müsste. Damit, so die Logik auch des amerikanischen Außenministeriums, wäre die Gefahr einer Wiederkehr des Nationalsozialismus ein für alle Mal gebannt.¹⁰

Deutsche Kooperation

Im deutschen politischen und intellektuellen Führungspersonal der ersten Stunde stieß diese Überzeugung auf bereitwillige Übernahme. Wilhelm Hoegner (SPD), der zweite von der Militärregierung eingesetzte bayerische Ministerpräsident, pries den Föderalismus als Mittel gegen den „Herdeninstinkt des modernen Menschen“. Der Autor Walter Ferber war der Ansicht: „Die formaldemokratische Vermassung kann nur durch den Föderalismus überwunden werden“. Und der protestantische Schweizer Theologe Emil Brunner verstieg sich in seiner Abscheu gegen den totalen Staat zu der bemerkenswerten, ins Profane gewendeten Heilsgewissheit: „Der Föderalismus ist der gerechte Aufbau der Ordnungen, nämlich der Aufbau von unten. Das ist die Schöpfungsordnung“.¹¹

Auch zahlreiche Wissenschaftler, allen voran die Emigranten, haben ihre Präferenz für dieses Strukturprinzip bekundet: so zum Beispiel der protestan-

7 Walter Lippens (Hg.), *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945*, München 1968, S. 204.

8 Vgl. Frank Niess, *Die europäische Idee aus dem Geist des Widerstands*, Frankfurt a. M. 2001, S. 30 ff.

9 Lippens, a.a.O., S. 55 ff.

10 *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1944*, Bd. 1, Washington 1966, S. 306 ff. In eben diesem Sinne hat sich auch das US-Außenministerium im Januar 1945, unmittelbar vor der Jalta-Konferenz, geäußert.

11 „*Süddeutsche Zeitung*“, 13.11.1945; Walter Ferber, *Der Föderalismus. Historisch-politische Betrachtungen*, Augsburg 1946, S. 76; Emil Brunner, *Gerechtigkeit. Eine Lehre von den Gründen der Gesellschaftsordnung*, Zürich 1943, S. 163-167.

tische Theologe Karl Barth, der Nationalökonom Wilhelm Röpke und der Staatsrechtler Hans Nawiasky. Letzterer legte beim Verfassungskonvent von Herrenchiemsee ein Papier vor, das „den Wunsch zum Ausdruck brachte, den ‚Bund‘ lediglich als Produkt der Länder darzustellen und ihm nur eine begrenzte Anzahl von Kompetenzen zu geben“.¹²

Schließlich redeten auch zahlreiche im Lande gebliebene Staatsrechtslehrer dem Föderalismus in der Überzeugung das Wort, dass sich für Deutschland nur unter diesem Leitprinzip Zukunftschancen auftun würden. Der Föderalist Franz Josef Hylander fasste 1946 den damaligen Konsens in einem Satz zusammen: „Nur das föderalistische Prinzip kann für das künftige Deutschland das richtige Strukturprinzip sein“. Ähnlich definitiv hat sich der spätere langjährige bayerische Ministerpräsident Hans Ehard zur Zukunft des Föderalismus in Deutschland geäußert: „Wir glauben“, verkündete er, „dass ein föderalistischer Aufbau für Deutschland notwendig ist.“¹³

Sogar die Autoren der politischen „Trümmer-Literatur“¹⁴ machten den Föderalismus zum Thema Nummer eins. Nie wurde so viel über ihn geschrieben wie unmittelbar nach 1945. So konnte ein politisch-philosophischer Kopf wie Lázlo Ledermann 1947 knapp befinden: „Das allgemeine Interesse hat sich in unseren Tagen den föderalistischen Theorien zugewandt“¹⁵ – und zwar in allen westlichen Besatzungszonen Deutschlands. Ein besonderes Zentrum der föderalistischen Konjunktur, gewissermaßen der „Vorort föderalistischer Anschauungen“¹⁶, war jedoch Bayern. Immerhin hatte der „Freistaat“ bereits zur Zeit der Reichsreform in den Spätjahren der Weimarer Republik als gelobtes „Land des Föderalismus“ gegolten.

Föderalismus wider die „Verführungskraft des Totalitären“

Was an der Proklamation des Föderalismus nach 1945 auffällt und im Nachhinein ein wenig stutzig macht, ist der Automatismus, mit dem man ihn zur Generalprävention gegen die „Verführungskraft des Totalitären“¹⁷ ausrief. Bereits die Installation einer politischen Struktur als Gegenmodell zum Totalitarismus schien alle Probleme der Anfälligkeit für den Faschismus wie von selbst zu lösen. Ein einfaches, zu einfaches Konzept, das jedoch erklärt, warum die föderalistische Idee nach 1945 solche Furore machte – schien sie doch von unbequemen Gesellschaftsanalysen wie einer gründlichen Kapitalismus-Kritik zu entbinden. Dabei hätte jene Zeitgenossen, die sich auf den Föderalismus als rein politisches Strukturprinzip kaprizierten, ein Blick zurück in die Geschichte, zumal die deutsche, eines Besseren belehren müs-

12 Manfred Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, Frankfurt a. M. 2004, S. 56.

13 Hylander, a.a.O., S. 71; Hans Ehard, Staatsrechtliche Probleme des bizonalen Aufbaues, in: Tagung deutscher Juristen, Bad Godesberg, Hamburg 1947, S. 21-41, hier S 41.

14 Ernst Deuerlein, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1972, S. 238.

15 Léon van Vassenhove, Les peuples avec nous! In: „L'Action Fédéraliste Européenne“, 7/1947, S. 3-20.

16 Deuerlein, a.a.O., S. 231.

17 Klaus-Dietmar Henke, Die Verführungskraft des Totalitären, Dresden 1997, S. 9.

sen. Hatte sie doch hinlänglich erwiesen, dass die staatsrechtlich-föderative Verfasstheit einer Gesellschaft allein kein unüberwindlicher Wall gegen den Totalitarismus ist.

Viele Verfechter des Föderalismus haben diesem indessen noch viel umfassendere Qualitäten und Dimensionen zugeschrieben. Sie beschränkten sich in ihren Visionen nach 1945 keineswegs auf Deutschland, ja nicht einmal auf Gesamteuropa. Ein Teil der Föderalisten entwarf sogar Blaupausen für einen Weltstaat – mit allen Insignien der Supranationalität wie Weltparlament, Weltpolizei und Weltregierung. Eine Darstellung dieses (welt-)weit gefassten Föderalismus war bezeichnenderweise mit dem Titel: „Eine neue politische Philosophie“ überschrieben. Aber diese Idee verflög unter den Vorzeichen des Kalten Krieges, als sich statt der „Einen Welt“, die 1945 noch Konturen anzunehmen schien, die bi-polare Welt herauskristallisierte.¹⁸ So steckte man denn die Pflöcke der föderalistischen Einigungsideen auf Europa zurück. Und hier, 1947/48, wiederum auf Westeuropa.

Doch auch was Europa betraf, ebte der Elan der Einigungsbewegung im Laufe der Jahre unter dem Druck der viel pragmatischeren Regierungspolitik immer weiter ab. Aus den hochfliegenden Plänen eines föderativ, demokratisch und sozialstaatlich ausgerichteten Europas wurde ein funktionaler, konföderativer Zusammenschluss mit Demokratie-Defiziten zuhauf: erst die „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG, seit 1957), dann die „Europäische Gemeinschaft (EG, seit 1967) und schließlich die „Europäische Union“ (EU, seit 1983).¹⁹

Dieser Staatenbund verkörperte institutionell gerade das, was die überzeugten Föderalisten nicht hatten haben wollen: einen bürokratischen, unbeweglichen Riesenapparat in beklagenswerter Distanz zu den Bürgerinnen und Bürgern, für die er eigentlich geschaffen war. Ihm ging damit fast alles von dem ab, was die Föderalisten der „ersten Stunde“ sich gewünscht hatten: Supranationalität, demokratische Verfasstheit, Mehrheitsentscheidungen und vor allem Subsidiarität.

Diese europäischen Föderalisten wurden somit in ihrer Hoffnung auf einen wirklichen europäischen Bundesstaat herb enttäuscht. Anders als der europäische Staatenbund blieb über lange Zeit primär die bundesstaatliche Bundesrepublik der eigentliche Hort des praktizierten Föderalismus in Folge der gezogen „Lehren aus dem Nationalsozialismus“.

„Geburtsfehler“ der Verfassung

„Wenn wir den Föderalismus nicht von den Alliierten verordnet bekommen hätten, müsste man ihn heute erfinden“, hat der Ministerpräsident des Bundeslandes Rheinland-Pfalz zu diesem Thema angemerkt.²⁰ Kurt Beck stellt damit zu Recht fest, dass es ohne erst das Drängen und dann das Plazet

18 Vgl. Frank Niess, *Eine Welt oder keine. Vom Nationalismus zur globalen Politik*, München 1994.

19 Vgl. Niess, *Die europäische Idee*, a.a.O., S. 9 f.

20 DPA-Meldung vom 16.3.1999.

der Besatzungsmächte keinen Bundesstaat der heutigen Façon gegeben hätte. Mit dem Beistand der Alliierten, aber auch auf ihre kritischen Interventionen hin hat der Föderalismus in den Blaupausen für das Grundgesetz Gestalt angenommen. Statt eines Staatenbundes namens „Bund deutscher Länder“ halfen sie, die bundesstaatliche „Bundesrepublik“ aus der Taufe zu heben. Wenn das Grundgesetz föderalistischer ausgefallen ist als die Weimarer Reichsverfassung, dann war dies letztlich den Alliierten zuzuschreiben.²¹ Mit der vertikalen Gewaltenteilung, die dem Föderalismus zu Eigen ist, geht eine Diffusion der Macht einher. Das war es, was die Siegermächte wollten.

Als sich schließlich am 10. August 1948 auf der Herreninsel im Chiemsee elf Sachverständige einfanden, die eine Verfassung für den von den Alliierten geplanten westdeutschen Teilstaat entwerfen sollten, waren die Erwartungen hoch gespannt. „Die bayerische Staatsregierung hoffte, dass die ländliche Idylle den föderalistischen Geist der Verfassung befördern werde“.²² Sie wurde nicht enttäuscht. Immerhin kam bei den lebhaften Debatten, in denen es auch um die Erfahrungen mit Weimar ging, ein Entwurf für eine neue deutsche Verfassung heraus, „die zur wichtigsten Arbeitsgrundlage des Parlamentarischen Rates wurde“.²³ Es konnte kaum überraschen, dass die Teilnehmer dieses Verfassungskonvents für eine ausgeprägt föderale Struktur des künftigen Staatsgebildes eingetreten sind, „einschließlich einer weitgehend dezentralen Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, Finanzhoheit und Finanzierungspflicht der Länder, sowie für eine Zwei-Kammer-Legislative“.

Als die Sachverständigen dem Parlamentarischen Rat ihr Werk als Grundlage für seine Beratungen über das Grundgesetz übergaben, mussten sie allerdings auch Kritik einstecken. Die heftigsten Kontroversen entzündeten sich an der „Finanzverfassung“ des künftigen Bundesstaats. Wie die Steuereinnahmen zwischen Gesamtstaat und Ländern verteilt werden sollten, das war die heikle Frage. Die Alliierten rügten, dass den Ländern zu wenig ergiebige und zu wenig eigene Finanzierungsquellen zgedacht waren.

Unter dem Druck der Militärgouverneure sahen sich die Verfassungsväter schließlich genötigt, einem Kompromiss zuzustimmen. Dieser beinhaltet eine zwischen Bund und Ländern geteilte Finanzverwaltung, die Methode des Finanzausgleichs unter den Ländern, das Schwergewicht der Finanzgesetzgebung beim Bund und die volle Gleichberechtigung des Bundesrates, was die Steuergesetzgebung angeht. Diese Konstruktion gehört zu den „Geburtsfehlern“, mit denen die Bundesrepublik bis heute behaftet ist.²⁴ „Die Kompromisse“, denen sich die deutschen Politiker wohl oder übel fügen mussten, „gingen weitgehend zu Lasten einer substanziellen föderativen Ordnung und bildeten teilweise bereits den Keim für die bald folgende sukzessive Entleerung des bundesstaatlichen Systems auf dem Wege fortwährender Verfassungsänderungen.“²⁵

21 Stefan Oeter, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatslehre unter dem Grundgesetz*, Tübingen 1998, S. 10.

22 Manfred Görtemaker, a.a.O., S. 56.

23 Heinz Laufer, *Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1974, S. 26.

24 Gisela Färber in einer vom Autor moderierten Sendung, SWR 2, 20.5.1999.

25 Laufer, a.a.O., S. 28.

Ob die Länder mittels eines Senats oder eines Bundesrats an der Bundespolitik mitwirken sollten: auch über diese Frage wurde lebhaft diskutiert. „Man entschied sich für eine ‚abgeschwächte Bundesratslösung‘. Das Prinzip der Gleichheit der Länder wurde respektiert. Im Bundesrat, der Vertretung der Länder beim Bund, fand aber auch deren unterschiedliche Bevölkerungszahl Berücksichtigung. Die Finanzverwaltung wurde aufgeteilt zwischen Bund und Ländern“.²⁶

Unitarische Auszehrung

Heute, nach mehr als einem halben Jahrhundert Bundesrepublik, ist ein massiver „Verlust an föderaler Substanz“²⁷ zu diagnostizieren. Seit 1949 haben sich die politischen Gewichte immer weiter zum Zentralstaat hin verschoben. Es entstand im Laufe der Jahre ein „unitarischer Bundesstaat“.²⁸

Nach einem gemäßigten Wandel in den 50er und 60er Jahren, als sich die Gewichte von den Ländern nach und nach hin zum Bund verlagerten, nahm das Bundesstaatsprinzip in der Bundesrepublik „immer stärker Züge eines kooperativen Föderalismus an“²⁹. Er war geprägt vom Optimismus der Planer und Macher. Unter dem Einfluss des „kritischen Rationalismus“ eines Karl R. Popper glaubte man, die allfälligen Reformen Stück für Stück verwirklichen zu können. „Dazu dienten eine Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, die Schaffung zahlreicher von Bund und Ländern gemeinsam besetzter Gremien sowie eine enge Kooperation bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben“.³⁰

Der „kooperative Föderalismus“, der begrifflich eigentlich Gutes verheißt, wird heute für alle Übel verantwortlich gemacht: für die Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund, die Transferzahlungen, die sich „langfristig (als) ein schleichendes Gift, das abhängig macht“, erweisen könnten, für das schier undurchdringliche Dickicht aus wechselseitig verschränkten und verschlungenen Kompetenzen, Gemeinschaftsaufgaben, Mischfinanzierungen, Rahmengesetzgebung etc. Welchen Grad die Verflechtung zwischen Bund und Ländern angenommen hat, ist auch daran abzulesen, dass heute mehr als 60 Prozent der Gesetze des Bundes den Bundesrat passieren müssen, während es vor Jahrzehnten noch lediglich 10 Prozent gewesen sind.

Besonders frappant ist jedoch, dass parallel zum „Niedergang“ des Föderalismus in der Bundesrepublik dieser im Zuge der europäischen Einigung auf europäischer Bühne seine erneute Renaissance erlebte. Je mehr sich nämlich die europäische Integration vertiefte, umso größer wurde der Bedarf der EG bzw. später der EU an Legitimität. Und damit kommen in den letzten Jahren

26 Heinz Laufer und Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 2003, S. 87.

27 Ursula Münch, *Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus*, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (APuZ), B 13/99, S. 3-11, hier S. 3.

28 Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Heidelberg 1962.

29 Udo Margedant, *Die Föderalismusdiskussion in Deutschland*, in: APuZ, B 29-30/2003, S. 6-13, hier S. 6.

30 Laufer und Münch, a.a.O., S. 21.

all die Forderungen und Visionen wieder aufs Tapet, die im Sog der „Realpolitik“ nach 1949 aus den politischen Entwürfen und Diskussionen verschwunden waren: die Verfassungsfrage, die Vollendung des „unvollendeten Bundesstaates“ zur vollwertigen politischen Union und auch die eigentliche Crux des Föderalismus: Wie hält es die EU mit ihren konstitutiven Elementen, den Gemeinden, Regionen und Einzelstaaten? Zur Debatte steht also das Prinzip der Subsidiarität. Dafür hatte bereits unter den Föderalisten jeglicher Observanz nach 1945 die Devise gegolten: „Einheit in der Vielheit und Vielheit in der Einheit.“³¹

Spätestens mit der konstituierenden Rolle, die ihm im Maastrichter Vertrag von 1992 zugeschrieben wurde, erlebten wir in Europa die Wiederentdeckung des Subsidiaritätsprinzips als „dynamisches Konzept“.³² So kommt wieder in die europäische Integration zurück, was 1945 bis 1949 en vogue gewesen ist: der „echte, vom Subsidiaritätsprinzip regulierte Föderalismus“ (Karl Thieme, 1948).

Diese Debatte schlägt auch unmittelbar auf die nationale Auseinandersetzung durch. Mit erheblicher Verve preisen gerade Liberale heute in der Reformdebatte dieses Ordnungsprinzip an: „Einem Subsidiaritätsprinzip folgend, sollten möglichst viele Zuständigkeiten nach unten verlagert werden“, zum Einzelnen hin oder zu kleinen Gruppen. Mannigfaltige Vorteile erhofft man sich davon: Selbstbestimmung, Selbstverantwortung, Partizipation und, nicht zuletzt, die viel zitierte Bürgernähe. „Ein so skizziertes Subsidiaritätsprinzip folgt keinem ‚kalten‘ Effizienzdenken“, versichert der Tübinger Ordinarius für Wirtschaftsrecht, Wernhard Möschel, in einer Festschrift für Otto Graf Lambsdorff.³³

Die Liberalen propagieren eine „Subsidiarität ohne Wenn und Aber“. „Subsidiarität heißt (für sie) vor allem Vorrang des Privaten“. Das neoliberale Ideal von der Eigenverantwortung des Einzelnen und den heilsamen Wirkungen der Privatisierung und Entstaatlichung bestimmt die Argumentation. Und man geniert sich nicht, die „Ordnung des Staates nach dem Subsidiaritätsprinzip als liberale Zukunftsaufgabe“³⁴, sozusagen als Markenzeichen der Liberalen, auszugeben. So hatte sich Oswald von Nell-Breuning, der Nestor der katholischen Soziallehre und Autor der maßgeblichen Sozialenzyklika „Quadragesimo anno“ die Berufung auf sein Subsidiaritätsprinzip wohl kaum gedacht. Mit dieser Position stehen die Liberalen allerdings nicht allein. Die Reformen in fast allen Parteien haben sich für das eine Jahr, das sie im Mai 2005 am Werke gewesen sein werden, viel, zu viel vorgenommen: nämlich den lähmenden „kooperativen Föderalismus“ durch einen modernen „Wettbewerbsföderalismus“ zu ersetzen.³⁵

31 Ernst B. Haas, *The United States of Europe. Four Approaches to the Purpose and Form of a European Federation*, in: „*Political Science Quarterly*“ 4, December 1948, S. 528-540, hier S. 539.

32 Frank Ronge, *Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa*, Baden-Baden 1998, S. 11 f.

33 Wernhard Möschel, *Nicht nur die Symptome kurieren: Für eine ordnungspolitische Reform von Länderfinanzausgleich und föderaler Aufgabenverteilung*, in: Müller-Groeling, a.a.O., S. 35-45, hier S. 40.

34 3. Föderalismus-Manifest vom 29.10.1999, in: ebd., S. 83-93, hier S. 83, 90 und 91.

35 Ernst Burbacher, *Parlamentarischer Geschäftsführer der FDP-Bundestagsfraktion und Mitglied der Föderalismuskommission am 25.3.2004*.

In fast allen Parteien setzt man also mittlerweile auf den Konkurrenzföderalismus. Von ihm wird offenbar erwartet, dass er seinen Zweck allein schon durch die Korrektur der Fehler des „kooperativen Föderalismus“ erfüllt, die den Bundesstaat in die „Politikverflechtungsfalle“ haben geraten lassen.³⁶ Der Logik vieler Reformvorschläge nach wäre offenbar schon viel gewonnen, würde man die institutionellen Auswüchse des bisherigen Föderalismus einfach nur rückgängig machen.

Das hieße zunächst, die Aufgaben des Bundes und der Länder, die jetzt heillos vermengt sind, zu entflechten. Eine klare Trennung könnte in der Tat für beide Seiten von Vorteil sein. Sie würde den Ländern, vor allem den fast ganz in den Hintergrund verbannten Landtagen, den „Schmuddelkindern des deutschen Parlamentarismus“,³⁷ Spielräume für eine eigene Politik eröffnen. Auch die Zweite Kammer würde von diesen klaren Verhältnissen bei den Kompetenzen profitieren: „Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze und damit die Möglichkeit der parteipolitischen Blockade der Bundesgesetzgebung im Bundesrat würde sich drastisch verringern.“³⁸

Die Liste dessen, was die Mitglieder der Reformkommission am bestehenden Bundesstaat verändern sollen, ist tatsächlich lang: Die Gemeinschaftsaufgaben verringern, die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf das Nötigste beschränken, die Rahmengesetzgebung streichen, die Mischfinanzierung abschaffen, die Bundesrepublik „europatauglich“³⁹ und auf globaler Ebene handlungsfähig machen.

Nicht zu vergessen das Gebot größerer Transparenz der Entscheidungsprozesse, die viel zitierte Bürgernähe und, last but not least, die „accountability, die Zurechenbarkeit, mit anderen Worten die Notwendigkeit, die Folgen politischer Entscheidungen zu tragen nach dem Motto: „Wer bestellt, bezahlt“⁴⁰.

Die „Räume zwischen Bund und Ländern“ neu vermessen

Für einen derart modernisierten Föderalismus machen sich seit einigen Jahren schon die deutschen Südländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen stark, nicht zuletzt mit ihrer Verfassungsklage von 1999 gegen den Länderfinanzausgleich. Das Echo aus dem Norden kam prompt. Der damalige Regierende Bürgermeister von Berlin, Eberhard Diepgen, „fürchtet“, so hieß es damals, dies bedeute eine „Schwächung der Nordländer“.

Faktisch sind die Regierenden der wirtschaftlich prosperierenden Bundesländer südlich des Mains es schon lange leid, für die armen Vettern im Nordosten in einem Maße aufzukommen, das ihre eigenen Entwicklungspotenziale schmälert. Was ihnen am bisherigen Länderfinanzausgleich besonders

36 Gerhard Lehbruch, Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? In: Jahrbuch des Föderalismus 2000, Baden-Baden 2000, S. 71-93.

37 Jürgen Hartmann, Geschichte der Politikwissenschaft, Opladen 2003, S. 173.

38 Roland Sturm, Zur Reform des Bundsrates, in: APuZ, B 29-30/2003, S. 24-31, hier S. 31.

39 Bündnis 90/Die Grünen, Für einen bürgernahen Gestaltungsföderalismus. Eckpunktepapier der Mitglieder in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, 21.1.2004, S. 3 f.

40 Vgl. Steinbrück, a.a.O.

missfällt, ist seine angeblich nivellierende Tendenz. Die Transferzahlungen, die von den finanzstarken Bundesländern in die minderbemittelten fließen, sind für die Geberländer ein ständiges Ärgernis. „Gleichmacherei“ schimpfen deren Vertreter, wenn als Legitimation für diesen Ausgleich die Verpflichtung angeführt wird, für die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ sorgen zu müssen.

Es ist ein Unding, wenden Kritiker dieser Praxis ein, „dass die steuerschwachen Länder auf Kosten der steuerstärkeren bis auf 0,5 Prozent an den Bundesdurchschnitt der Finanzkraft pro Kopf herangeführt werden“.⁴¹ Mit der Folge, dass den Empfängern, allen voran den Stadt-Staaten, der Anreiz zur Selbsttätigkeit genommen werde. Würde nur die Funktionsfähigkeit der Länder gesichert, wie jetzt vorgeschlagen, würde auch der Wettbewerb belebt – so die vorherrschende Annahme.

Die Reformkommission zum Föderalismus fing ihre Arbeit im November 2003 denn auch mit ausgesprochen dezenten und sachlichen Tönen an. Wann und wo gibt es das schon, dass Parteivorsitzende und führende Landespolitiker unterschiedlicher Parteien, wie der SPD-Vorsitzende Franz Müntefering und der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber als die beiden Vorsitzenden der Reformkommission, sich wechselseitig einen fairen Umgang bei der Reformarbeit zusichern. „Wir haben ein gutes Gefühl, dass wir es schaffen“, versprachen sie sich gegenseitig – wohl wissend, dass ihnen kaum weniger aufgetragen ist als die Quadratur des Kreises.

Auch die Ministerpräsidenten aller 16 Bundesländer raufte sich auf ihrer Sitzung am 6. Mai diesen Jahres zu einer einheitlichen Meinung bezüglich der Reform des Bundesstaates zusammen – und gelobten sich gegenseitig die besten Absichten: „In der Bundesstaatskommission werden die Länder eine flexible Haltung einnehmen“.⁴²

Doch es dauerte nicht lange, bis das Erste der Länder, nämlich Niedersachsen, um der eigenen Profilierung willen ausscherte und den Rückzug aus der Kultusministerkonferenz ankündigte. Die baden-württembergische Kultusministerin Annette Schavan (CDU) warnte daraufhin ihren Parteifreund, den niedersächsischen Ministerpräsidenten Christian Wulff, vor Kleinstaaterei in der Bildungspolitik. Am Beispiel der Bildung stellte sich also bereits innerhalb einer Partei die entscheidende Frage: Wieviel Föderalismus soll es letztlich sein? Dabei hatte die Parole der beiden Kommissionsvorsitzenden noch im Juli 2004 sogar parteiübergreifend gelautet: „Mehr Föderalismus wagen“.

Mittlerweile ist eines ganz deutlich geworden: Je tiefer die amtlichen Föderalismus-Reformer von der Oberfläche, den Formalien, in die politischen Inhalten eindringen, desto mehr zeigen sich die Konfliktstoffe, lassen die Verteilungskämpfe um die Macht die Diskussionen obstruktiver werden. Schon seit langen bahnt sich ein ernsthafter Streit um die Verantwortlichkeit für die Langzeitarbeitslosen an⁴³; und sonderlich harmonisch wird es auch nicht hinsichtlich des Anspruchs der Ministerpräsidenten zugehen, über das Beamten-

41 Föderalismus-Manifest vom 21.8.1998, in: Müller-Groeling, a.a.O., S. 75-82, hier S. 78.

42 „Das Parlament“, 24.5.2004.

43 Ebd.

recht, die Bildung und die Regionalpolitik allein zu bestimmen. Fraglich ist weiterhin, wie sich die Forderungen der Länder umsetzen lassen werden, regionale Probleme wie Wohnungswesen und öffentliche Fürsorge allein „von unten her“ zu regeln. Und ein ganz akuter Zwist betrifft schließlich die höchst herrschaftliche Vertretung der Bundesländer bei der EU in Brüssel. Bundesjustizministerin Brigitte Zypries hat deren kleinstaatlerische Interessenpolitik bereits Ende September scharf kritisiert. Vor allem aber rügt sie deren Bereitschaft, zwar eine klarere Trennung der Gesetzgebungskompetenzen zu akzeptieren, diese aber mit dem Anspruch auf „Zugriffsrechte“ zu versehen, um auf diese Weise von Bundesgesetzen wiederum abweichen zu können: „Wenn das das letzte Wort ist, kann man auch alles so lassen, wie es ist, weil wir dann nicht weniger, sondern mehr Verflechtung von Bundes- und Landeskompetenzen hätten.“⁴⁴

Offensichtlich weicht der anfängliche moderate Ton der Auseinandersetzung in dem Maße gesteigerter Schärfe, in dem es zunehmend an die politische Substanz geht. Es bedarf keiner prophetischen Begabung, um noch heftigere Verteilungskämpfe vorherzusagen. In die anfängliche Euphorie der Wortführer in der Föderalismus-Diskussion mischen sich deshalb immer stärker skeptische Töne. Und was aus den Räumen der Kommission derzeit nach draußen dringt, lässt auch keinen Durchbruch erhoffen – schon gar keinen baldigen. „Die Debatte wird wieder im kleinsten Karo landen“, resümiert Ministerpräsident Steinbrück die Erfolgsaussichten bereits heute höchst fatalistisch. Wie stellt ein kluger politischer Beobachter deshalb wohl zu Recht fest: „Angesichts der komplexen Politikverflechtungsstrukturen und der politischen Rahmenbedingungen ist eine tief greifende Reform des Föderalismus in naher Zukunft kaum zu erwarten“.⁴⁵

44 Brigitte Zypries laut DPA-Meldung vom 28.9.2004.

45 Udo Margedant, a.a.O., S. 13.

Zukunft Mensch



Damit ein Gefangener sein Leben nach der Haft ohne Straftaten führen kann, braucht er heute Hilfe. Bitte spenden Sie Menschen in Haft die »Blätter für deutsche und internationale Politik« zum Preis von jährlich 54,60 € oder überweisen Sie einen Betrag Ihrer Wahl an:

Freiabonnements für Gefangene e.V., Kennwort: »Blätter«
Bank für Sozialwirtschaft, BLZ 100 205 00, Konto 30 85 400
Telefon 030-611 21 89, E-Mail: freiabos@bln.de
www.freiabos.de

**Freiabonnements
für Gefangene**

