

Demokratie und Föderalismus

Kooperationsüberschuss und Mangel an Autonomie, oder:
Die anderen machen es auch so

Albert Funk

Zusammenfassung:

Während die Föderalismusreform von 2006 auf eine stärkere Entflechtung im bundesstaatlichen System zielte, zeigt sich mittlerweile wieder ein stärkerer Trend zum kooperativen Föderalismus. Die Entwicklungen im Parteiensystem verkomplizieren allerdings das Bund-Länder-Verhältnis. Ein Ausweg aus der dadurch schwieriger zu gestaltenden Politikverflechtung war zuletzt die stärkere Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz parallel zum Bundesrat. Die immer buntere Koalitionslandschaft in Deutschland könnte dazu führen, dass Entflechtung der föderalen Ebenen doch wieder stärker zum Leitbild wird.

In einer westdeutschen Regionalzeitung erschien im August 2017 ein Artikel mit der Überschrift „Von der Last, ein Bundesstaat zu sein“. Die Zeile ist nicht ganz untypisch für das in den Medien gepflegte Bild des Föderalismus. „Von der Lust, ein Bundesstaat zu sein“ – diese Überschrift hat es bisher nicht gegeben und würde wohl auch die Seitenabnahme in einer Redaktion nicht überleben. In Deutschland leidet man gern am Föderalismus. Wir sind ein Volk, in dem viele mit der eigenen Verfassungstradition hadern. Föderalismus gilt als Reformbremse und als Demokratiehindernis, weil irgendwie alles ineinander verschlungen ist: Bundestag und Bundesrat, Bundesregierung und Ministerpräsidentenkonferenz, Kanzlerin und „Landesfürsten“. Wer mit einer parlamentarischen Demokratie auch solch profane Anforderungen verbindet wie transparente politische Verfahren, klare Zuständigkeiten, eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeit, der kann schon in Erklärungsnot geraten, wenn man sich die tatsächlichen Verhältnisse der vergangenen Jahre mit ihrer „Dauergipflei“ der Regie-



Albert Funk
Tagesspiegel, Berlin

rungen von Bund und Ländern betrachtet. Deren Ergebnis nicht selten eine stärkere Unitarisierung im Bundesstaat ist.

Einen ganz eigenen Einblick in die Welt des kooperativen Föderalismus gaben zuletzt die Koalitionsverhandlungen in Berlin (wie übrigens auch schon 2013). Insbesondere die Gespräche zwischen Union und SPD waren damals wie jetzt von einer Mehrebenenorientierung geprägt, in der das Bilden einer Bundestagsmehrheit und einer neuen Bundesregierung eher wie das Vorverhandeln künftiger Bund-Länder-Projekte anmutet. Unter den Mitgliedern der CDU-Sondierungsgruppe im Januar 2018 saßen neben immerhin sechs Bundestags-Abgeordneten (inklusive der Kanzlerin) auch sechs Landespolitiker, darunter vier Ministerpräsidenten, ein Vize-Ministerpräsident und eine Oppositionschefin. Bei der SPD waren es nur vier Mitglieder des Bundestags, jedoch vier Landes-Regierungschefs, eine Vize-Ministerpräsidentin und vier Oppositionsmitglieder aus den Landtagen. Bei der CSU saßen neben fünf Bundestagsmitgliedern auch der Ministerpräsident Horst Seehofer als einer von fünf Abgeordneten des bayerischen Landtags, zwei Europa-Abgeordnete und ein Oberbürgermeister. Natürlich erklären sich diese Besetzungen auch mit Ämtern in den Parteien. Aber es ist ein recht signifikantes Bild: Eine Bundesregierung wird gebildet außerhalb des Parlaments durch Parteipolitiker, die auf ganz verschiedenen politischen Ebenen tätig sind. So beginnt die Verwischung von Verantwortlichkeit und Zuständigkeit schon, bevor eine Regierung überhaupt gebildet ist. Wobei im schwarz-roten Kontext in diesen Koalitionsgesprächen schon der Deutungskampf um den Föderalismus stattfindet. Während die Sozialdemokraten erfindungsreich Überlegungen anstellen, wie man hohe Milliardensummen aus dem Bundeshaushalt für Aufgaben ausgeben könnte, die eigentlich Aufgaben der Länder und Kommunen sind, herrscht bei der CDU hier mehr Skepsis (wenn auch keine Abneigung) und bei der CSU die Ansicht, wenn es schon um das Verteilen von Bundesmitteln gehe, dann müsse man für Bayern das Bestmögliche herausholen. Koalitionsverhandlungen im Bund binden so auch Landtage und Landesregierungen an Entscheidungen, bei denen sie als Institutionen nicht beteiligt sind (und vertreten nur durch eine zufällige, nicht repräsentative Auswahl von Parteipolitikern).

Kein Entrinnen aus dem kooperativen Modell

Die deutsche Form des Bundesstaats mit ihrer starken Verflechtung der Ebenen – wechselweise als Exekutivföderalismus, Verbundföderalismus, kooperativer Föderalismus bezeichnet – wird seit einiger Zeit wieder in ihrer seit den Sechzigerjahren des 20. Jahrhunderts gewohnten Weise exerziert. Nur wenige Jahre nach dem Anlauf zu einer Föderalismusreform, für die das vorgegebene Ziel lautete, die Dinge zu entflechten, ist man wieder beim Gegenteil gelandet. Nicht nur um mehr Transparenz zu schaffen, sondern auch um die Autonomie der beiden staatlichen Ebenen zu stärken und damit nicht zuletzt die Parlamente, war die erste Föderalismusreform vor 15 Jahren begonnen worden. Der deutsche Föderalismus sollte damit auch demokratischer werden – denn der Grad an Autonomie der Ebenen bestimmt auch den Grad an Demokratie in einem Bundesstaat. Die Reform von 2006 war zwar kein Fehlschlag, sie stellte einige Weichen neu (eine moderate Aufgaben- und Zuständigkeitstrennung, ein Ende der Rahmengesetzgebung des Bundes, das Abweichungsrecht der Länder). Aber bei einer Veranstaltung in Berlin zum zehnjährigen Jubiläum des Gesetzes im Dezember 2016 beurteilten drei Mitverantwortliche und Praktiker der Länderebene – der frühere

sächsische Ministerpräsident Georg Milbradt, der einstige sachsen-anhaltische Finanzminister Jens Bullerjahn und der baden-württembergische Bundesratsbevollmächtigte Volker Ratzmann – die Reform und ihre Wirkung nur mit der Schulnote „befriedigend“ – in einer Mischung aus Einsicht und Enttäuschung.

Wie sehr das Kooperative wieder in Mode gekommen ist, machte Helge Braun, der für die Verbindung zu den Ländern zuständige Staatsminister im Bundeskanzleramt, in einer Rede im Bundesrat am 3. November 2017 deutlich. Braun fühlte sich veranlasst, anerkennend auf die permanenten innerdeutschen Regierungskonsultationen der Jahre zuvor einzugehen. Üblicherweise trifft sich die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) vier Mal im Jahr, und an zwei Terminen, in der Regel im Juni und Dezember, schließt sich ein Gespräch mit dem Regierungschef auf Bundesebene an (Braun nannte fälschlich die Zahl vier, was darauf hindeuten könnte, dass die erhöhte Drehzahl der föderalen Verhandlungsmaschine im Kanzleramt seine Spuren hinterlassen hat). Acht reguläre Runden der MPK mit dem Kanzler also gibt es pro Wahlperiode. In der Zeit der großen Koalition unter Angela Merkel nach 2013 aber waren es laut Braun 64 Treffen, also das Achtfache der normalen Schlagzahl. Natürlich hatte das gute Gründe: Braun nannte die Energiewende, die Flüchtlings- und Asylpolitik und dann die Verhandlungen zum neuen Bund-Länder-Finanzausgleich. Große Themen, die zweifellos nach Koordinierung verlangen, aber die gab es in früheren Zeiten auch. Die hohe Zahl der Runden belegt, wie zäh das Geschäft sich gestaltete. Die Stimmung der Beteiligten war entsprechend nicht immer gut. Man fühle sich in der Runde wie eine Schulklasse, meinte einer der Ministerpräsidenten einmal nach einer Sitzung unter Merkels Leitung im Kanzleramt, die nicht selten mehrere Stunden bis nach Mitternacht dauerten.

Dauergipflei von Bund und Ländern

Unter Angela Merkel, die in ihrer Amtszeit spätestens seit 2009 wegen der globalen Finanzkrise und der massiven Folgen für den Zusammenhalt der Europäischen Union immer stärker und phasenweise nahezu ausschließlich zum Krisenmanagement in Brüssel gezwungen war, hat das Instrument der Verhandlung, Vermittlung und Konfliktlösung über solche Runden zugenommen. Man denke auch an die früheren „Bildungsgipfel“ der Kanzlerin mit der MPK, auf denen außerhalb aller Verfassungsinstanzen die schul- und hochschulpolitische Kooperation von Bund und Ländern neu ins Werk gesetzt wurde, die eigentlich mit der Verfassungsreform von 2006 eingeschränkt werden sollte – wofür heute vor allem das vergiftete Stichwort „Kooperationsverbot“ steht. Merkel mag sich an diese Form des Verhandeln im Europäischen Rat gewöhnt haben. Aber auch die Länder-Regierungschefs selbst nutzten das Format der MPK stärker als früher zum Zweck der Lösung von Bund-Länder-Problemen. Die Konferenz fungierte so als eine Art Neben-Bundesrat – freilich ist die Länderkammer die eigentlich für föderale Belange eingerichtete Instanz, nicht die eher zur Länder-Selbstkoordinierung gedachte MPK. Zwar besteht zwischen beiden Institutionen – Bundesrat und MPK – seit jeher die Möglichkeit der Kollision. Doch nie ist das Verfassungsorgan der Länder, und in diesem Zusammenhang letztlich auch der Bundestag, so sehr in den Schatten von außerkonstitutionellen Verfahren geraten wie in den vergangenen Jahren.

Die Bund-Länder-Gipflei hat sich jedenfalls immer mehr zu einem festen Koordinations- und Kooperationsforum entwickelt. Es ist ein Zeichen dafür, dass der koope-

rative Föderalismus in Deutschland möglicherweise wieder in einen Zustand der Übertreibung kommt. Das war auch schon vor 30 Jahren der Fall, mit der Folge, dass Reformbestrebungen unter dem Signum des Wettbewerbsföderalismus begannen, ein unglücklich gewählter, weil missverständlicher Begriff für das stärkere Autonomieverlangen der damaligen Ministerpräsidenten von Lothar Späth bis Johannes Rau. Erst eine Generation später brachte die erwähnte Reform von 2006 Ergebnisse. Die parlamentarischen Verfassungsorgane - Bundestag und Landtage, aber nun auch der Bundesrat - geraten in diesem von den Exekutiven inszenierten System der kooperativen Entscheidungsfindung in die Rolle von Versammlungen, die sozusagen nur noch ratifizieren, was in Sechzehn-plus-eins-Runden und anderen informellen Gremien und Kreisen verhandelt und vereinbart wurde. Das Ergebnis lobte Braun in seiner Bilanz der Wahlperiode im Bundesrat: „Wir haben insgesamt 554 Gesetze gemeinsam beraten. Davon sind nur drei in den Vermittlungsausschuss gegangen. Und nur zwei Gesetzen wurde letzten Endes die Zustimmung versagt.“ Es waren die Gesetze zu den sicheren Herkunftsstaaten und zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Hier mussten sich die Grünen der Konsensmaschinerie entziehen, hier ließ sich das Spannungsverhältnis in der Partei zwischen Opposition im Bundestag und der Rolle im Bundesrat mit zehn Regierungsbeteiligungen in den Ländern nicht mehr ausgleichen.

Verminderte Rolle des Bundesrats

Der Bundesregierung kam dabei zugute, dass etwa zwei Drittel dieser Vorlagen in die Kategorie „Einspruchsgesetze“ fielen, der Bundesrat also zur Einflussnahme nur die Möglichkeit hatte, ein Vermittlungsverfahren zu begehren, wofür meist die Mehrheit fehlte – Union und SPD, die als stärkste Kraft oder als Juniorpartner in allen Landesregierungen sitzen, konnten es locker abwenden. In einigen schwierigen Fällen bei Zustimmungsgesetzen, etwa dem Großprojekt des Teilhabegesetzes, wählten die Grünen den Weg der Vorabverhandlungen mit der Bundesregierung, bevor das Gesetz überhaupt auf den Weg gebracht wurde. Doch auch wer Konsenspolitik für einen guten Lösungsweg hält, muss stützen bei der Zahl von nur drei Konfliktaustragungen in einer ganzen Wahlperiode. Hier zeigte sich exemplarisch auch das Spannungsverhältnis, das zwischen Demokratie und Föderalismus in einem Bundesstaat entsteht, in dem die Ebenen (zu) eng verflochten sind. Die Grünen, in geringerem Maß auch die Linken, waren seit 2013 gefangen zwischen zwei Erwartungshaltungen: Einerseits auf Bundesebene den in einer Demokratie wesentlichen Oppositionsauftrag wahrzunehmen, andererseits im Bundesrat nicht als Blockadepartei zu erscheinen und damit auch in den Ländern die Koalitionen nicht zu sehr zu belasten.

Natürlich haben zumindest Regierungsfraktionen im Bundestag wie in den Landtagen einen gewissen Einfluss auf diese kooperativen Prozesse auf der Ebene der Exekutiven. Doch hat sich gerade bei den Regierungsgesprächen zum neuen Finanzausgleich gezeigt, dass dieser nicht sehr groß ist. Immerhin war bei den Ministerpräsidenten angesichts der Entwicklung zum Ende hin auch so etwas wie schlechtes Gewissen zu spüren – selbst die aktuelle Garde der „Landesfürsten“, die stärker zum Kooperationsföderalismus neigt als die Vorgängergeneration um Leute wie Erwin Teufel, Roland Koch, Edmund Stoiber, Wolfgang Clement oder Kurt Beck, bekam dann doch das Gefühl, dass die „MPK-isierung“ (so eine der Ministerpräsidentinnen in einem Gespräch) der Verhandlungen fragwürdig geworden war.

Veränderung des Parteiensystems

Allerdings hat die Entwicklung auch ihre Gründe. Aus dem übersichtlichen Zweieinhalbparteiensystem der Zeit vor der Vereinigung (Union, SPD, FDP) ist seit 1990 ein Fünfparteiensystem geworden (und sollte sich die AfD in Bundestag und Landtagen festsetzen und auch in Koalitionen gehen, dann haben wir ein Sechser-System). Zudem zeigt sich mittlerweile eine stärkere regionale Ausdifferenzierung, die Stärken und Schwächen der Parteien verteilen sich ausgeprägter über alle Länder als noch vor einigen Jahren. CDU und SPD sind nicht mehr in der dominanten Position von einst (auch die CSU könnte erleben, dass das berühmte Wahlziel „50 plus x“ endgültig der Vergangenheit angehört). Groß-Klein-Koalitionen mit zwei Parteien gibt es seltener, Dreier-Koalitionen oder aber schwarz-rote „Notgemeinschaften“ werden häufiger. Das aber hat Folgen für den Bundesrat. Das Bild der derzeit in der Länderkammer vertretenen Koalitionen ist so bunt wie niemals zuvor. Es gibt noch eine Alleinregierung (der CSU in Bayern). Dazu kommen vier große Koalitionen in Niedersachsen, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland (zwei schwarz und zwei rot geführt, was auch eine Rolle spielt). In zwei Ländern haben sich CDU und Grüne zusammengefunden – schwarz geführt in Hessen, grün in Baden-Württemberg. In Hamburg und Bremen regieren rot-grüne Bündnisse, in Nordrhein-Westfalen gibt es nach dem Wiederaufleben der Freien Demokraten eine schwarz-gelbe Koalition. Brandenburg wird rot-rot regiert. Dreiparteien-Kabinetts sitzen in Schleswig-Holstein (Schwarz-Gelb-Grün), Rheinland-Pfalz (Rot-Grün-Gelb), Sachsen-Anhalt (Schwarz-Rot-Grün), Berlin und Thüringen (Rot-Rot-Grün, einmal SPD-geführt, einmal von der Linken). Es gibt derzeit also 15 Koalitionsregierungen in neun Ausformungen. Unterscheidet man noch danach, welche Partei die Führung hat, dann kommt man über alle 16 Länder einschließlich Bayern auf 13 Regierungsvarianten. Angesichts der von Landeskoalitionen üblicherweise vereinbarten Nicht-Zustimmung im Bundesrat im Fall eines Dissenses der beteiligten Parteien ist das eine wahre Herausforderung.

Es ist daher klar, warum die Ministerpräsidentenkonferenz jedenfalls zeitweilig und auf bestimmte Probleme bezogen in eine wichtigere Rolle gekommen ist. In der MPK sind die Dinge wesentlich überschaubarer: Hier sitzen in der Regel Ministerpräsidenten der SPD und der Union beisammen, dass es mittlerweile auch einen Grünen und Linken in der Runde gibt, ist Folge der Bewegungen im Parteiensystem. Beschlüsse der Bund-Länder-Gipfel der schwarz-roten Bundesregierung mit der MPK waren daher einfacher zu gestalten in der Erwartung, dass die Ministerpräsidenten sich in ihren Landes-Koalitionen durchsetzen würden. Die „übergroße Koalition“ von Union und SPD im Bundestag, der seit 2013 nur eine Klein-Opposition von Grünen und Linken im Bundestag gegenübersteht, hatte im Bundesrat nie eine Mehrheit. Zum Zeitpunkt der Bundestagswahl hatte sie gerade einmal 15 sichere Stimmen (Bayern, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland).

Schwieriger Weg zum Finanzausgleich

Das alles überragende Bund-Länder-Projekt der Wahlperiode nach 2013 war das Paket zur Neuordnung des Finanzausgleichs und der Fernstraßenverwaltung. Es gehört zu den Merkpunkten der jüngsten Föderalismusgeschichte. Denn an diesem Vorgang kann man anschaulich machen, wie die Politikverflechtung auch Reibungen zwischen den Ebenen erzeugt. Der Finanzausgleich, eine seit jeher schwierige Materie, ist seit Jahr-

zehnten eine Kombination aus einem regelbasierten Steuereinnahenausgleich der Länder untereinander und zusätzlichen Beiträgen des Bundes. Der Autobahnbau wiederum war eine der weniger konflikträchtigen Bund-Länder-Aufgaben, da er nach dem seit langem bewährten System funktionierte, dass der Bund zwar solch überregional bedeutsamen Dinge regelt wie das Autobahnnetz (im Sinne einer zentral gesteuerten Gesamtplanung und Baukostenfinanzierung), den Ländern aber die Ausführung überließ und ihnen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung dafür Mittel zuschoss. So hatte Deutschland bisher eine insgesamt gut funktionierende Straßenverwaltung, in der auf Länderebene alle Straßentypen zu einem regionalen Gesamtnetz integriert waren. Für die regionale Infrastrukturpolitik hatte diese Lösung eine große Bedeutung, sie machte Planungen für die Länder einfacher als eine getrennte Lösung.

Die Neuregelung des Finanzausgleichs wurde von Beginn als eine Veranstaltung allein der Exekutiven inszeniert, unter Ausschluss des Bundestages und auch der Landtage – wiewohl nicht wenige Beteiligte hier auch die Chance witterten, eine kleine Föderalismusreform daraus zu machen, um die Gewichte etwas anders zu tarieren. Die dafür im Koalitionsvertrag von Union und SPD 2013 in Aussicht genommene Kommission mit Parlamentsbeteiligung kam jedoch nie zustande. Nach einigem Hin und Her (ein Konsensvorschlag von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble und dem Hamburger Bürgermeister Olaf Scholz war an Widerstand im Kanzleramt und auch im Bundestag gescheitert) arbeitete die Ministerpräsidentenkonferenz mit Billigung der Bundesregierung einen Vorschlag aus, der jedoch im Bundestag auf Missfallen stieß – die Länder hatten nach Ansicht der Koalitionsfraktionen den Bund zu stark beteiligt am Ausgleichsvolumen. Etwas überraschend für die Ministerpräsidenten (deren Einigung im Dezember 2015 wiederum den Bund überrascht hatte) machte die Bundesregierung ihre Zustimmung ultimativ davon abhängig, dass die Länder die in der Bundesregierung ausgetüftelte zentralisierte Autobahngesellschaft akzeptierten und damit das Auseinanderreißen der integrierten Straßenbauverwaltung. Die Neigung der Landespolitiker, der Trennung zuzustimmen, war nicht groß, zumal die Verantwortlichen im Bundeskabinett damit unterschiedliche Privatisierungsabsichten verbanden, welche die Ministerpräsidenten mehrheitlich nicht unterstützten. Die Koalitionsfraktionen im Bundestag wiederum sahen darin nun die Chance, den Autobahnbau als reine Bundesangelegenheit an sich zu ziehen, ohne freilich die Privatisierungsvorstellungen der eigenen Regierung umzusetzen. Diese wurden verwässert, die Straßenbauverwaltung wurde nun – entgegen der jahrzehntelangen Übung – als Trennsystem organisiert. Zudem schrieb der Bundestag ganz am Ende des Verfahrens, kurz vor Beginn des Bundestagswahlkampfes, noch Aufsichts- und Kontrollrechte des Bundes gegenüber den Ländern in das Gesetz (bei Bund-Länder-Programmen und in der Steuerverwaltung). Diese missfielen zwar den Ministerpräsidenten, sie schluckten die Zustimmung aber im Sinne des Gesamterfolgs.

Ob die Bundesautobahngesellschaft und das neue Trennmodell funktionieren, wird man sehen – die Zweifel überwiegen und der Anlauf gestaltete sich bereits zäh. Es war eine Trotzreaktion, die Unmutsäußerung der Bundestagsmehrheit, die sich angesichts des gewachsenen kooperativen Exekutivhandelns in ihrer Autonomie eingeschränkt sah. Zwar wurde hier gegen den herrschenden Trend Entflechtung ins Werk gesetzt, aber möglicherweise in die falsche Richtung. Denn in den Sog der ohnehin latenten Zentralisierung im deutschen Bundesstaat (man denke an die Sozialgesetzgebung) geriet nun auch der Straßenbau. Die andere Richtung – Alleinzuständigkeit der Länder für die regionalen Straßennetze samt Fernstraßen – wurde gar nicht erwogen, obwohl sie mutmaßlich die vernünftigere Lösung gewesen wäre. Sie hätte diese staatliche

Aufgabe dort konzentriert, wo die gesammelte Erfahrung vorhanden ist. Es wäre eine deutliche Stärkung der Autonomie der Länder gewesen. Da das Autobahnnetz in Deutschland mittlerweile dicht genug und kaum noch Neubau nötig ist, hätte sich der Bund hier zurückziehen können mit einer entsprechenden finanziellen Ausgleichsleistung. Stattdessen dürfte das neue Modell eher den Zwang zur Kooperation der Ebenen erhöhen und damit auch die Zahl der Koordinierungsrunden von Verkehrspolitikern und deren Beamten. Eine paradoxe Entwicklung: Trennung einer Aufgabe bedeutet tatsächlich noch mehr Kooperation.

Unitarischer Bundesstaat – ein Widerspruch in sich

Der Übergang zum kooperativen Föderalismus erfolgte vor gut 50 Jahren, als das Konzept des „unitarischen Bundesstaats“, das auf den einflussreichen Staatsrechtler und Verfassungsrichter Konrad Hesse zurückgeht, den akademischen Segen gab für eine wieder stärkere Zentralisierung. Die war im Grundgesetz, aus den Erfahrungen der zentralistischen Weimarer Republik heraus, im Sinne eines ausgewogenen Föderalismus eingedämmt worden. Bis heute geht die deutsche Bundesstaatsordnung von einem grundsätzlichen Vorrang der Länder im Exekutiven und Legislativen aus. „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“, heißt es im Artikel 30. In Artikel 70 steht: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ Und Artikel 83 bestimmt: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“ Das ist im Übrigen jahrhundertalte Tradition, die in modernen demokratischen Zeiten dem Bürger den Vorteil verschafft, in aller Regel nur mit Landesbehörden zu tun haben. Freilich hat sich der unitarische Bundesstaat durchgesetzt, den Juristen gern auf den Merksatz bringen: „Der Bund macht die Gesetze, die Länder machen die Verwaltung.“ So kann man freilich auch einen dezentralisierten Einheitsstaat definieren, in dem Länder durch Selbstverwaltungsprovinzen ersetzt sind. Die Folge war freilich, dass der aus der fortschreitenden Unitarisierung resultierende Autonomieverlust der Länder mit einer größeren Mitbestimmung des Bundesrats einherging. Dieser Effekt war zwar bei der Verfassungsgebung 1948/49 als Zentralisierungshemmnis gedacht gewesen. Aber das funktionierte nicht. Hesse hat sein Modell des Föderalismus mit dem Übergang zum Sozialstaat moderner Prägung gerechtfertigt, der „gebieterisch eine weitgehende sachliche Unitarisierung“ verlange. Dazu kamen „die gestiegenen Planungs-, Lenkungs- und Verteilungsaufgaben“ des Interventionsstaates. Das Ergebnis war dann aber jene immense Politikverflechtung, die es seither zu managen galt.

Historische Vorbelastungen

Freilich war dies nicht allein aus der Entwicklung hin zu einem sozialen Bundesstaat zu erklären, der den auf Autonomie gegründeten demokratischen Bundesstaat als Leitbild zurückdrängte. Der Föderalismus in Deutschland muss auch mit drei historischen Vorbelastungen leben, die ihn unitarischer, bürokratischer und kooperativer machen, als es nötig wäre. Da ist zum einen die bis ins Kaiserreich zurückreichende Tradition der Kumpanei der Landesverwaltungen, die den damaligen Bundesrat als

Bollwerk gegen die parlamentarischen Zumutungen des Reichstags wie der Landtage nutzten, was unter dem Schuttschild der preußischen Hegemonie auch einigermaßen gelang. Max Weber hat diese Form des organisierten Verbundföderalismus eine „Versicherungsanstalt“ der Exekutiven genannt, eine „Gegenseitigkeitsversicherung“ mit dem Ziel „einer Garantie weitgehender Kontrollfreiheit der Bürokratie“, wie er in seiner kritischen Bilanz des Kaiserreichs 1917/18 schrieb. Diesem Geist entstammt der bis heute gern gepflegte Beamtenmerksatz: „Politiker kommen und gehen, die Verwaltung bleibt bestehen.“ Den Satz trug der Beamtenbund-Vorsitzende Ulrich Silberbach auch beim DBB-Gewerkschaftstag im November 2017 vor (Motto: „Im Dienste der Menschen“) und fügte hinzu, der amerikanische Politikwissenschaftler Francis Fukuyama komme zu dem Ergebnis, „dass funktionierende Bürokratien für Gesellschaften wichtiger sind als Häufigkeit und Ergebnisse von Wahlen“. Heute ist diese bürokratische Versicherung auf Gegenseitigkeit zwar offener und in demokratische Verfahren eingebunden. Doch sprechen Sabine Kropp und Roland Sturm mit Blick auf die zahlreichen Gremien des kooperativen Föderalismus (die von Beamten gebildet oder, soweit Politiker in ihnen sitzen, von Beamten vorbereitet werden) von einem „Gesetz des Wiedersehens“, das dazu führe, „dass die Beteiligten nur selten gemeinsame Lösungen anstreben, welche die Interessen anderer Beteiligten außer Acht lassen“. Das lässt sich anschaulich mit einer kleinen Anekdote unterstreichen, die schon vor Jahren ein auf beiden Ebenen erfahrener Beamter erzählte. Ein Mitarbeiter eines Landesministeriums kehrte aus einer jener Gremiensitzungen zurück und hatte zu berichten, was beschlossen worden war. Auf die skeptische Frage eines Kollegen, warum denn das eigene Land nun partout eine bestimmte, kooperativ erreichte Lösung umsetzen solle, antwortete der Beamte, der daran beteiligt war: „Die anderen machen es auch so.“

Eine zweite Vorbelastung, meist vergessen, aber durchaus noch virulent: Der Bundesstaat hatte in Deutschland lange Zeit eine innerstaatliche Konkurrenz in Form des dezentralisierten Einheitsstaates preußischer Prägung. Das hat nicht wenig dazu beigetragen, dass die Weimarer Bundesverfassung ihren sehr hierarchisch-zentralistischen Charakter hatte. Der Verfassungskonstrukteur Hugo Preuß, von Frankreich und auch Preußens Selbstverwaltungssystem beeinflusst, hatte zunächst sogar eine Form des dezentralisierten Einheitsstaats vorgeschlagen. Das hierarchische Modell wirkt bis heute nach. Gespräche zwischen Ministerialbeamten des Bundes und der Länder aus den Finanzressorts laufen auch heute gern einmal auf die Frage hinaus, ob man nicht besser eine Bundessteuerverwaltung einrichten solle statt der bisherigen Länderzuständigkeit (Finanzämter sind Landesbehörden). Dass der größte Raum im Bundesfinanzministerium nach Matthias Erzberger benannt ist, dem Schöpfer der Reichsfinanzverwaltung nach 1919, ist nicht nur Ehrung eines demokratischen Politikers, sondern Programm.

Und drittens gibt es, zurückgehend bis ins 19. Jahrhundert, den „unitarischen Imperativ“, der das Geschichtsbild und das Staatsverständnis vieler Deutscher, nicht zuletzt im akademischen Publikum, prägt. Das Ziel der kleindeutsch-nationalliberalen Bewegung, fest verankert in der deutschen Historikerschaft bis weit ins 20. Jahrhundert, war das mächtige und einheitliche Deutschland, in dem Kleinstaaterei überwunden sein sollte und in dem ein einheitliches Recht die Deutschen zu einem Einheitsvolk formen sollte. Diese Vision brauchte natürlich ein zu überwindendes Defizit, und das war der föderale Charakter des alten deutschen Reiches und des Deutschen Bundes, die angebliche Zersplitterung und Schwäche Deutschlands seit dem Mittelalter, exemplarisch verdeutlicht durch das Märchen von den dreihundert souveränen Staaten in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden, das selbst von jüngeren Historikern

noch weitererzählt wird. So kam es, dass über Generationen hinweg der Föderalismus Teil einer Defizitgeschichte war, die es zu überwinden galt. Das verbreitete Beharren auf Rechtseinheit in möglichst allen Bereichen ist eine Folge, freilich ist unbedingte Rechtseinheit einem Bundesstaat eigentlich fremd.

Auf ewig in der Verflechtungsfalle?

Fritz W. Scharpf hat schon vor Jahrzehnten in einer Analyse des deutschen Föderalismus von der „Politikverflechtungsfalle“ gesprochen, in welche die Politik gerät, wenn sie es mit dem Kooperieren und Koordinieren übertreibt und die bundesstaatliche Ordnung zu einem in sich verwobenen Dauerverhandlungssystem macht, das die Autonomie beider Ebenen – Bund wie Länder – schwächt. Die Politikverflechtung erhöhe die Gefahr von Blockaden, lautete eine der Thesen. Dem wurde entgegengehalten, dass dies bisher nicht eingetreten sei, dass die Akteure im verflochtenen Föderalismus durch Konsens und Kompromiss der Gefahr aus dem Weg gegangen seien und die Falle gar nie zugeschnappt sei. Freilich sollte man sich die Politikverflechtungsfalle weniger als Mausefalle denken, die tödlich am Werk ist. Sie wirkt eher wie eine Fischreuse, in welche die föderalen Fische schwimmen, aus der sie aber nicht mehr herausfinden – auf Dauer gezwungen, miteinander zu kooperieren und zu verhandeln und sich zu koordinieren.

„Mehr Demokratie im Föderalismus entsteht nicht automatisch im Verhandlungsprozess zweier politischer Ebenen“, hat Roland Sturm einmal dazu geschrieben. Letztlich kommt es auf die richtige, ausgewogene Aufgabenverteilung im föderalen Staat an und darauf, Verflechtung und den Zwang zu Kooperation und Koordination so gering als möglich zu halten. Doch an diese Aufgabenkritik hat sich die Politik in den vergangenen Jahren nicht gewagt. Der erste Anlauf vor 2006 blieb hier stecken. Die zweite Föderalismusreform brachte drei Jahre später nur die Schuldenbremse, die eine eher unitarische Wirkung hat, weil sie die Haushaltspolitik von Bund und vor allem Ländern gewissermaßen gleichgeschaltet hat. Das mag mit Blick auf einige Länder mit starker Neigung zum Schuldenmachen disziplinierend gewirkt haben, autonomiefreundlich ist sie nicht. Das wird auch nicht dadurch ausgeglichen, dass im Kontrollorgan namens Stabilitätsrat – ganz in der Tradition des kooperativen Föderalismus – alle Länder und der Bund zusammenwirken. Der dritte Anlauf im Rahmen der aktuellen Finanzausgleichsreform blieb ebenfalls ungenutzt beziehungsweise brachte wenig zufriedenstellende Ergebnisse wie die erwähnte Zerschlagung der Straßenbauverwaltung und bundesstaatswidrige Kontrollmaßnahmen. Die Chance, einmal das System der Gemeinschaftssteuern und die damit verbundene eingeschränkte steuerpolitische Autonomie sowohl des Bundestags als auch der Landtage zum Thema zu machen, wurde abermals ausgelassen. Dass die Steuerverteilung derzeit in einer Schiefelage ist, zu Lasten von Ländern und Kommunen, hört man in Berlin nicht gerne, wird aber durch die Serie von Bundesprogrammen, die sich auf Aufgaben der anderen Ebenen beziehen, praktisch bestätigt.

Ob jemals die große Föderalismusreform kommt, welche den zu unitarisch gebauten deutschen Bundesstaat wieder ins Lot bringt, ist ungewiss. Die Exekutiven von Bund und Ländern haben es sich im kooperativen Modell bequem eingerichtet. Aus den Parlamenten, vor allem den Landtagen, dringt zu wenig rebellischer Geist – oder er geht in die falsche Richtung. Freilich könnte die eingangs erwähnte Veränderung des Parteiensystems und die wachsende Unübersichtlichkeit und Intransparenz des föderalen Verhandlungssystems bei den Akteuren selbst zu der Einsicht führen, dass der kooperative

Föderalismus ein Demokratiedefizit hat, weil er ein Autonomiedefizit hat. Er gibt den Parlamenten zu wenig Raum, die ihnen zukommenden Aufgaben und Herausforderungen auf ihren jeweiligen Ebenen eigenständiger angehen zu können. Der mit den skizzierten Veränderungen im Parteiensystem wachsende Zwang zu Konsenspolitik auf Bundesebene, der die Politikverflechtung wieder erhöht, und die damit einhergehenden Unklarheiten im Parteienwettbewerb könnten eine Gegenbewegung auslösen, die doch zu einer stärkeren Entflechtung oder Entkopplung der Ebenen führt. Denn die anderen Möglichkeiten – noch mehr Unitarisierung oder noch mehr konsensuale Politik, letztlich der Übergang zu einer Art Konkordanzdemokratie – sind keineswegs attraktiver.

Literatur

- Arthur Benz, „Föderalismus und Demokratie – Anmerkungen zu einem Spannungsverhältnis“, in: Jahrbuch des Föderalismus 2015, S. 192-201, DOI: 10.5771/9783845272375-192
- Albert Funk, Kleine Geschichte des Föderalismus. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik, Paderborn 2010
- Albert Funk, „Der unitarische Imperativ – Anmerkungen zum ‚unpopulären‘ deutschen Föderalismus und seiner historischen Verankerung“, in: Jahrbuch des Föderalismus 2013, S. 216-227, DOI: 10.5771/9783845250885-216
- Albert Funk, „Noch immer Republik der Landesfürsten? Beobachtungen zur Rolle der Ministerpräsidenten in der Bundesrepublik seit der Einheit“, in: Jahrbuch des Föderalismus 2014, S. 94-111, DOI: 10.5771/9783845257600_94
- Sabine Kropp und Roland Sturm, „Reformperspektiven des föderalen Finanzausgleichs unter den Bedingungen der Politikverflechtung“, in: René Geißler u.a. (Hg.), Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019. Baden-Baden 2015, S. 95-119, DOI: 10.5771/9783845259284-95
- Gerhard Lehmruch, „Der Entwicklungspfad des deutschen Bundesstaats – Weichenstellungen und Krisen“, in: Gerold Ambrosius u.a. (Hg.), Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive, Band 2: Föderale Systeme: Kaiserreich- Donaumonarchie – Europäische Union, Baden-Baden 2015, S. 327-370, DOI: 10.5771/9783845259284-95
- Sven Leunig, „Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel im deutschen Föderalismus?“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 28-30/2015, S. 24-30
- Helge Matthiesen, „Von der Last, ein Bundesstaat zu sein“, in: General-Anzeiger Bonn vom 15.8.2017
- Wolfgang Rensch, „1919 – 1969 – 2019? Zu den ‚langen Linien‘ der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in Deutschland“, in: René Geißler u.a. (Hg.), Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019. Baden-Baden 2015, S. 49-72, DOI: 10.5771/9783845259284-49
- Fritz W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt am Main 1994
- Fritz W. Scharpf, Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt am Main 2009
- Henrik Scheller, „Der ‚erschöpfte Föderalstaat‘. Reformdebatte und Verfassungsrealität in Deutschland“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 28-30/2015, S. 17-25
- Hans-Jörg Schmedes, „Regieren im semi-souveränen Parteienbundesstaat. Die administrativen und politischen Koordinierungsstrukturen in der Praxis des deutschen Föderalismus“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2017, S. 899-921, DOI: 10.5771/0340-1758-2017-4-899
- Roland Sturm, „Demokratie stärken. Zu Zielen und Prinzipien der Föderalismusreform“, in: Die politische Meinung 410/2004, S. 29-32
- Max Weber, „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens“, in: ders., Politik und Gesellschaft, Frankfurt am Main 2006, S. 349-462