
Hans Herbert von Arnim

Reformstau durch deformierten Föderalismus

Der Föderalismus befindet sich in einer ausgesprochenen Sinnkrise. Repräsentative Demokratie bedeutet nach der so genannten Lincolnschen Formel Regierung durch das Volk und für das Volk. Der Sinn des Bundesstaats besteht darin, von beidem mehr zu erreichen: Durch Aufteilung der Kompetenzen auf Bund und Länder sollen mehr Bürgernähe und mehr politische Handlungsfähigkeit ermöglicht werden. Doch die Idee verkehrt sich in der bundesrepublikanischen Realität in ihr Gegenteil. Bei uns

entmachtet der Föderalismus Parlamente und Bürger und führt zu immer größerer Bürgerferne. Die Handlungsfähigkeit der Politik wird vermindert, gelegentlich bis hin zur Lähmung¹.

Dabei geht es um Probleme des Systems. Seine Deformation und die Auflösung zurechenbarer Verantwortung sind – von der Europäischen Union abgesehen – kaum irgendwo derart ausgeprägt wie in dem auf Bismarck zurückgehenden deutschen Exekutivföderalismus. Dies soll – beispielhaft – an zwei Schlüsselthemen illustriert werden, dem Wirken des Bundesrats und der Kultusministerkonferenz.

Blockadeinstrument Bundesrat

Die Blockademacht des Bundesrats ist seit dem Scheitern der Steuerreform in der vergangenen Wahlperiode in die öffentliche Diskussion geraten. Im Bundesrat sollen eigentlich Länderinteressen in die Bundespolitik eingebracht werden. Doch wird er zunehmend parteipolitisch instrumentalisiert und hat dadurch eine neue, ihm von den Verfassungsvätern gar nicht zuge dachte Rolle erhalten. Eine abweichende parteipolitische Mehrheit im Bundesrat, wie sie allmählich fast zur Regel geworden ist, ist aus machtpolitischen Gründen leicht versucht, mit ihrem Veto die Regierungsmehrheit im Bundestag zu blockieren. Und dies ist bei immer mehr Angelegenheiten möglich. Ursprünglich waren nur etwa 10% der Bundesgesetze „Zustimmungsgesetze“, inzwischen sind es über

50% – und darunter regelmäßig die wichtigsten.

Kennzeichnend für diese Entwicklung ist ein für den deutschen Föderalismus typischer Mechanismus von Verhandlungen zulasten Dritter: Der Bund erhielt im Laufe der Jahrzehnte immer mehr Gesetzgebungskompetenzen, was sein Gewicht erhöhte, die Ministerpräsidenten stimmten der dafür erforderlichen Grundgesetzänderung im Bundesrat zwar zu, aber nur unter der Voraussetzung, dass ebendieser Bundesrat ein Vetorecht bei der Bundesgesetzgebung erhielt, und gewannen dadurch Profilierungsmöglichkeiten auf der Bundesebene². All das ging auf Kosten der Landesparlamente und der diese wählenden Bürger.

Lähmung der Bundesländer

Zu ähnlichen Blockaden kommt es in den Bundesländern. Diese tendieren in den ihnen verbliebenen Gesetzgebungsbereichen zu Einheitsregelungen. In dem wichtigsten Länderbereich, der Schul- und Hochschulpolitik, haben sie ihre Kompetenzen praktisch an die Kultusministerkonferenz abgetreten. Deren Beschlüsse sind rechtlich zwar nicht bindend, haben faktisch aber ein großes präjudizierendes Gewicht. Da die Kultusministerkonferenz nur einstimmig entscheidet, kann das kleinste der sechzehn Bundesländer alles blockieren. Das langsamste Schiff bestimmt die Geschwindigkeit des ganzen Geschwaders. Verkrustung und Innovationsmangel sind die Folgen.

Welche Konsequenzen dies für die Schulpolitik zeitigt, hat eine

internationale Vergleichsuntersuchung in den Fächern Mathematik und Naturwissenschaften schon 1997 gezeigt. Die Leistungen deutscher Schüler sind vergleichsweise niederschmetternd, und die Reaktion der Kultusministerkonferenz war typisch. Statt öffentlich Alarm zu schlagen, hat sie versucht, die Ergebnisse unter der Decke zu halten. Die Ende 2001 vorgelegte Pisa-Studie hat nun die dürftigen Ergebnisse der deutschen Schulausbildung bestätigt – auch für andere Schulfächer.

Auch sonst wird in fast tausend interföderalen Gremien beinahe alles zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern koordiniert und abgestimmt – mit ähnlich lähmenden Folgen. Da in diesen Gremien fast durchweg Vertreter der Regierungen sitzen und Absprachen treffen, degenerieren die Landesparlamente häufig zu bloßen Vollstreckern der Entscheidungen irgendwelcher Minister- und Beamtenzirkel. Die ins Kraut geschossenen Koordinierungsgremien führen zu einem verschleierte Zentralismus, obwohl meist kein Gesetz und keine Verfassungsvorschrift dazu zwingt.

An sich hätte man vermutet, dass sich die Landesparlamente gegen die Zentralisierung und die damit verbundene schrittweise Austrocknung ihrer eigenen Kompetenzen zur Wehr setzen. Dabei wird aber übersehen, dass die Landesparlamentarier sich durch Aufblähung ihrer Bezahlung und Versorgung schadlos gehalten haben. Zudem schaltet die Zentralisierung den Leistungswettbewerb zwischen den Ländern aus, und dies entspricht durchaus den Eigeninteressen von Berufspolitikern. Denn dann können sie für politische Fehlleistungen nicht mehr verantwortlich gemacht werden.

¹ Dies ist das Fazit meines Buchs „Vom schönen Schein der Demokratie“, auf das dieser Beitrag auch sonst vielfach zurückgreift; Hans Herbert von Arnim: Vom schönen Schein der Demokratie, München 2000. Siehe auch die Taschenbuchausgabe von 2002 mit einem aktuellem Nachwort und Hans Herbert von Arnim, Gisela Färber, Stefan Fisch (Hrsg.): Föderalismus. Hält er noch, was er verspricht?, Berlin 2000.

² Dies ist allerdings nicht der einzige und nicht einmal der wichtigste Grund für die Zunahme der Zustimmungsgesetze. Siehe Hans Herbert von Arnim: Vom schönen Schein der Demokratie, a.a.O., S. 86 ff., 110 f.

So fatal dieses System für die Allgemeinheit ist, so sehr kommt es den Eigeninteressen der politischen Klasse entgegen. Es herrschen „credit claiming“ und „scapegoating“, Begriffe, die soviel bedeuten wie: Erfolge rechnet sich jeder zu, und für Misserfolge sind immer die anderen verantwortlich. Mangels wirklicher öffentlicher Zurechenbarkeit von politischen Leistungen und von politischem Versagen werden Bürger und Wähler vollends orientierungslos. Wo alle Verantwortung tragen, trägt niemand Verantwortung. Die vielfachen Verflechtungen führen letztlich zu „organisierter Unverantwortlichkeit“.

Reformbedarf anerkannt

Diese Mängel zu beheben verlangt eine grundlegende Reform. Der Reformbedarf wird inzwischen fast durchgehend erkannt – nicht nur von Wissenschaftlern, sondern auch von Politikern selbst. Während früher gewisse Mängel des politischen Entscheidungsverfahrens hingenommen werden konnten – angesichts der Produktivität und des Wachstums blieb immer noch genug für das Notwendige übrig –, hat sich die Situation heute grundlegend geändert. Das hängt mit dem nachlassenden Wirtschaftswachstum, den größeren Lasten infolge der deutschen Vereinigung und der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit, aber auch mit den demographischen Umschichtungen zusammen. Hinzu kommen der stärkere Wettbewerbsdruck durch Europäisierung und Globalisierung und – seit dem 11. September 2001 – ganz neue Anforderungen an die öffentliche Sicherheit. Diese Entwicklungen tragen dazu bei, dass die Mängel der politischen Willensbildung, die inzwischen geradezu eine Art Standortnachteil der Bundesrepublik Deutschland begründen, immer empfindlicher registriert werden.

Die Reformvorschläge betreffen vor allem fünf Aspekte:

- den Abbau der so genannten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern,
- die Reform der Finanzverfassung, insbesondere den Abbau der Mischfinanzierung und die Neuaufteilung der Steuerhoheit zugunsten der Länder,
- die Ausweitung der im Laufe der Zeit immer dürrtiger gewordenen Gesetzgebungskompetenzen der Länder,
- die Stärkung der an Bedeutungsverlust leidenden Landtage und
- die Verbesserung des bundespolitischen Entscheidungsverfahrens, etwa durch Verringerung der Kompetenzen des Bundesrats.

Wir finden also eine weitgehende Übereinstimmung in zwei Themenbereichen vor: Fehlfunktionen des Föderalismus und – daraus resultierend – dringender Reformbedarf.

Eigeninteresse der politischen Klasse

Gleichzeitig werden zwei weitere, besonders heikle, aber auch wichtige Themenbereiche ignoriert oder unterdrückt. Im „Mainstream“ der politischen und wissenschaftlichen Äußerungen bleiben sie jedenfalls regelmäßig ungenannt. Der eine betrifft die Frage, wodurch die Fehlentwicklung der föderalistischen Institutionen der Bundesrepublik Deutschland eigentlich entstanden ist, welches also die wirklichen Triebkräfte und die Motive der Politiker waren und sind. Geht man dieser Frage unvoreingenommen nach, so gelangt man zu den schon erwähnten Eigeninteressen der politischen Akteure. Die Verteilung der Verantwortung auf möglichst viele Schultern ist für alle beteiligten Politiker nun einmal sehr bequem, weil

sie ihre Stellung sichern und sie gegen mögliche Vorwürfe und Angriffe immunisiert.

Doch Hinweise auf die Eigeninteressen der politischen Klasse als eigentlicher Motor für die Fehlentwicklungen findet man in fast keiner der großen bundesdeutschen Untersuchungen, und wenn dieses Motiv doch einmal genannt wird, dann eher von Außenseitern³. Das dürfte wiederum zwei Gründe haben, die sich gegenseitig verstärken: eine gewisse Naivität des Menschenbildes mancher Autoren, gepaart mit methodenbedingter Analyseschwäche, und die in Deutschland unter vielen Gesellschafts- und Rechtswissenschaftlern verbreitete Abneigung, Politikern zu nahe zu treten.

Es gilt immer noch als „politisch inkorrekt“, die Eigeninteressen der politischen Klasse und ihren Einfluss auf deren Verhalten beim Namen zu nennen. Man nimmt die Gemeinwohlorientierung, welche die Amtsträger regelmäßig für sich reklamieren, für bare Münze und traut sich nicht zu sagen, dass des Kaisers neue Kleider gar keine sind und er in Wahrheit nackt dasteht. Symptomatisch sind Studien der Bertelsmann Stiftung⁴ und der Friedrich-Naumann-Stiftung⁵. Obwohl die Autoren beider Studien ansonsten kein Blatt vor den Mund nehmen und viele Mängel deutlich

³ So zum Beispiel von Roland Vaubel: *The Political Economy of Centralization and the European Community*, in: *Public Choice* 1994, S. 151 ff., hier S. 153 ff.; Reiner Eichenberger: *Der Zentralisierung Zählung. Die Föderalismusdiskussion aus politisch-ökonomischer Perspektive*, in: Christoph Engel, Martin Morlok (Hrsg.): *Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung*, 1998, S. 157 ff., hier S. 159 ff.; Charles B. Blankart: *Politische Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit*, Humboldt-Universität zu Berlin, Discussion Paper – Economic Series – Nr. 108, 1998, S. 6 f.; Hans Meyer (Diskussionsbeitrag), *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 58 (1999), S. 114 ff., hier S. 115.

herausstellen, fehlt die Frage nach den inneren Gründen für die bisherigen Fehlentwicklungen völlig (und die Antwort natürlich erst recht).

Die Eigeninteressen sind auch die eigentliche Ursache für den Widerspruch zwischen der ausgeprägten Reformrhetorik und der dürftigen Reformpraxis. Die Politik reagiert durch Reden statt durch Tun. Man gibt sich – auch hier – gemeinwohlorientiert, handelt mehrheitlich aber ganz anders. Das wird bei den schon erwähnten Landesparlamenten deutlich⁶. Man vergießt Krokodilstränen über die eigene Entmachtung. In Wahrheit fühlt sich das Gros offenbar ganz wohl dabei, dass man keine oder wenig politische Verantwortung zu übernehmen braucht.

Beispiel Reform des Finanzausgleichs

Ein weiteres Beispiel, wie Reformbemühungen und Reformansätze in der Praxis leicht versanden, ist die Reform des Finanzausgleichs, die das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil von 1999 anstoßen wollte. Das Urteil hatte manche Hoffnung auf eine umfassende Reform genährt. Doch was ist daraus geworden? Die dann zwei Jahre später beschlossene „Reform“ verdient diesen Namen nicht. Sie wurde im Übrigen dadurch noch zusätzlich erschwert,

dass Bundeskanzler Schröder und Bundesfinanzminister Eichel Ländern wie Berlin, Brandenburg, Bremen und Hamburg vorab den Fortbestand überholter Privilegien zugesagt hatten, um diese Länder dazu zu bewegen, ihrer Steuerreform im Bundesrat zuzustimmen.

Hier wird deutlich, wie sich Reformdefizite immer weiter aufschaukeln. Mit jeder Bewegung sinkt das Gemeinwesen tiefer in den Sumpf: Die unterbliebene Neugliederung des Bundesgebiets lässt etwa die Stadtstaaten als selbständige Bundesländer fortbestehen, obwohl keines der verschiedenen Neugliederungskonzepte sie für erhaltenswert erklärt hat. Dieser „Anachronismus“ (Ingo von Münch) steht nun einer wirklichen Reform des Finanzausgleichs im Wege; über ihre Vetoposition im Bundesrat verschaffen jene Länder selbst ihren überholtesten Belangen Geltung.

Die zweite in den Analysen regelmäßig unterdrückte Frage ist, ob die Länder nach einer Rückübertragung von Kompetenzen überhaupt in der Lage sind, davon sinnvollen Gebrauch zu machen. Die Kompetenzen waren früher ja auch aus dem Grund auf den Bund übertragen worden, weil die Länder versagt

hatten. Was zuallererst nötig wäre, ist deshalb eine grundlegende Verfassungsreform der Bundesländer, welche deren Handlungsfähigkeit wieder herstellt und ihre Bürgernähe erhöht. Dadurch würden die Länder erst in die Lage versetzt, von den auf sie zurückzuübertragenden Kompetenzen sinnvoll Gebrauch zu machen.

Vordringlich: Reform der Landesverfassungen

Man sollte mit der erforderlichen Systemreform auch deshalb auf Landesebene beginnen, weil dort mit Hilfe von Volksbegehren und Volksentscheid auch solche Änderungen möglich sind, welche die politische Klasse auf Grund ihrer Eigeninteressen sonst leicht hintertreibt. Inzwischen sehen alle sechzehn Länder die Möglichkeit unmittelbarer Volksgesetzgebung vor, und in den meisten Ländern kann man auf diesem Wege auch die Verfassung ändern.

Das von mir vorgestellte Reformmodell für Landesverfassungen zur Herstellung von politischer Handlungsfähigkeit und Bürgernähe⁷ erhält denn auch immer mehr Zustimmung seitens der Wissenschaft⁸ und teilweise auch von Spitzenpolitikern⁹. Dieses Modell beinhaltet:

- die Direktwahl des Ministerpräsidenten durch das Volk,
- Verbesserungen des Wahlrechts zum Landesparlament und
- einige weitere aus dem Systemwechsel folgende Änderungen.

⁷ Hans Herbert von Arnim: Staat ohne Diener, Taschenbuchausgabe, München 1995 (1993), S. 344 ff.; ders.: Ein demokratischer Urknall, in: Der Spiegel vom 20.12.1993, S. 35 ff.; ders.: Das System, München 2001, S. 336 ff., S. 367 ff. Dort und bei den in der folgenden Anmerkung Genannten findet sich auch eine ausführliche Darstellung der vielfältigen voraussichtlichen Auswirkungen eines derartigen Systemwechsels, die im vorliegenden Beitrag nicht möglich ist.

⁶ Ursula Münch, Tanja Zinterer: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2000, S. 657 ff., hier S. 667, beschreiben dies unter der Überschrift „Lethargische Landtage“. Auch Albert Janssen bestätigt, dass von Seiten der Landesparlamente „kein wirkliches Interesse an entsprechenden Reformen“ besteht; Albert Janssen: Die Reformbedürftigkeit des deutschen Bundesstaates aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Hans-Günter Henneke (Hrsg.): Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, 2001, S. 59 ff., hier S. 87. Das zeigt sich besonders in der laschen Behandlung des von den Direktoren der Landesparlamente erarbeiteten Reformentwurfs durch die Landtagspräsidenten; siehe Sonderheft der Zeitschrift für Gesetzgebung 2000 zum Thema „Stärkung des Föderalismus. Text und Kommentierung des am 23. Mai 2000 von den Präsidenten der deutschen Landesparlamente beschlossenen Diskussionspapiers“

⁴ Hans-Wolfgang Arndt, Ernst Benda u.a.: Zehn Vorschläge zur Reform des deutschen Föderalismus, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2000, S. 201; siehe auch Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“ (Hrsg.): Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten, Gütersloh 2001. Man beschränkt sich vielmehr auf Appelle und vage Hoffnungen: „Die Autoren gehen davon aus, dass der Mut zu Reformen in weiten Kreisen und in der Bevölkerung zunimmt.“ (Zehn Vorschläge, a.a.O., S. 206).

⁵ Für einen reformfähigen Bundesstaat: Die Landtage stärken, den Bundesrat erneuern. Ein Manifest der Föderalismus-Kommission der Friedrich-Naumann-Stiftung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.1.2002.

Das Erfolgsmodell der Direktwahl der Exekutivspitze sollte von den Gemeinden, Städten und Landkreisen auf die Länder übertragen werden. Der Unterschied zwischen einem Stadtstaat wie Hamburg und anderen deutschen Großstädten wie Hannover, Köln, München oder Stuttgart ist ohnehin so groß nicht.

Dass die ganz große Mehrheit der Menschen eine solche Reform wünscht, steht ohnehin fest: Die TED-Umfrage einer rheinland-pfälzischen Zeitung ergab eine Zustimmungsrate zur Direktwahl des Ministerpräsidenten von 89%, eine Mehrheit also, die an die 82% erin-

net, die sich im hessischen Referendum von 1991 für die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte aussprachen.

Stärkere Stellung des Regierungschefs

Man stelle sich einmal vor, das Reformmodell hätte es bereits in Hamburg und Berlin gegeben, als dort im September und im Oktober 2001 Wahlen stattfanden. Dann wäre uns die Peinlichkeit erspart geblieben, dass der Hamburger CDU-Spitzenkandidat, Ole von Beust, nun die dortige, höchst wackelige Regierung führt, obwohl seine Partei nur 26% der Stimmen bekam. Auch in Berlin würde ein direkt gewählter Regierender Bürgermeister eine ganz andere demokratische Legitimation besitzen als Klaus Wowereit mit seiner SPD/PDS-Koalition. Und in Sachsen würde der neue Ministerpräsident Milbrath als Nachfolger von Biedenkopf nicht allein von seiner Partei, der CDU, bestimmt, sondern

vom Volk, wie es sich in einer Demokratie gehört.

Ein direkt gewählter Regierungschef hätte gegenüber seiner Partei eine stärkere Stellung. Er ließe sich auch im Bundesrat nicht mehr so leicht parteilich einbinden, und das Problem der gespaltenen Stimmenabgabe eines Landes im Bundesrat entfiel dann ohnehin.

Gelänge es, eine solche Reform auch nur in einem Lande durchzusetzen, könnte dies eine Aufbruchstimmung erzeugen, die leicht auf andere Länder und den Bund überschwappt und auch dort die Reformbereitschaft sprunghaft erhöhen würde¹⁰.

Von allein kommen solche Reformen gegen den Widerstand der politischen Klasse allerdings nicht zustande. Es gilt deshalb, aus der Bürgerperspektive eine Strategie zur Durchsetzung der Reform zu entwickeln. Wir kommen an der Erkenntnis nicht mehr vorbei, dass dies „unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, dass auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde“ (Karl Raimund Popper). Politik ist zu wichtig, als dass man sie allein den Berufspolitikern überlassen könnte.

⁸ Zum Beispiel Hans Heinrich Rupp: Politische Teilhabe – Politische Kultur, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1993/2, S. 111 ff., hier S. 118; Hans Meyer in: Broschüre der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag „Parlamentarische Reformen“, 1996; Frankfurter Intervention, Wege aus der Krise des Parteienstaats, in: Recht und Politik 1995, S. 16; Klaus Escher: Für Teilzeit-Landtage und Direktwahlen, in: Focus 1997/32, S. 50; Hans-Horst Giesing: Kritische Fragen zum Föderalismus, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.): Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, Berlin 1999, S. 75; Fried Esterbauer: Volkswahl der Regierung?, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.): Direkte Demokratie, Berlin 2000, S. 161; Brun-Otto Bryde: Die Reform der Landesverfassungen, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.): Direkte Demokratie, a.a.O., S. 147; Frank Decker: Direktwahl des Ministerpräsidenten?, in: Recht und Politik, 2001, S. 51; Albert Janssen, a.a.O., S. 74 ff. Die Vorgenannten setzen sich auch mit den Einwänden etwa von Hans Hugo Klein: Direktwahl der Ministerpräsidenten?, in: Burkhardt Ziemske, Theo Langenscheid, Heinrich Wilms, Görg Haverkate (Hrsg.): Festschrift für Martin Kriele, München 1997, S. 573 ff., auseinander.

⁹ Zustimmung zur Direktwahl von Ministerpräsidenten haben zum Beispiel geäußert: der sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf, der brandenburgische Ministerpräsident Manfred Stolpe, der thüringische Ministerpräsident Bernhard Vogel (mit Einschränkungen) und der frühere Hamburger Erste Bürgermeister Henning Voscherau. Ablehnend dagegen zum Beispiel der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck, der frühere hessische Ministerpräsident und jetzige Bundesfinanzminister Hans Eichel und der frühere nordrhein-westfälische Ministerpräsident und jetzige Bundespräsident Johannes Rau.

¹⁰ Föderalismusforscher wie Gerhard Lehmbruch und Fritz Scharpf gehen allerdings davon aus, es sei ohnehin nicht viel an Reformen möglich und schon gar keine Systemreformen. Insofern nehmen wir einen optimistischeren Standpunkt ein.