Forschungszentrum Jülich
in der Helmholtz-Gemeinschaft



Programmgruppe Systemforschung und Technologische Entwicklung

Föderale Konsensbildung und parlamentarischer Wettbewerb Das Zusammenspiel von zwei grundlegenden Staatsstrukturprinzipien in der Bundesrepublik Deutschland

Regina Eich

Jül-4089

Föderale Konsensbildung und parlamentarischer Wettbewerb
Das Zusammenspiel von zwei grundlegenden Staatsstrukturprinzipien in der Bundesrepublik Deutschland

Regina Eich

Berichte des Forschungszentrums Jülich ; 4089
ISSN 0944-2952
Programmgruppe Systemforschung und Technologische Entwicklung Juel-4089
D 6 (Diss., Münster, Univ., 2003)

Zu beziehen durch: Forschungszentrum Jülich GmbH · Zentralbibliothek
D-52425 Jülich · Bundesrepublik Deutschland
☎ 02461/61-5220 · Telefax: 02461/61-6103 · e-mail: zb-publikation@fz-juelich.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit stellt die Ergebnisse meiner Promotion dar, die ich zu Beginn des Jahres 2000 auf Anregung von Herrn Prof. Dr. Rainer Frey an der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster aufnahm.

Die Arbeit wurde im Frühjahr 2003 der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster vorgelegt und als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Rainer Frey von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, der mir während des gesamten Promotionszeitraums mit fachlichem Rat und Unterstützung zur Seite gestanden hat. Darüber hinaus möchte ich auch dem Zweitgutachter Prof. Dr. Norbert Konegen sowie Georg Nienaber für die gute Zusammenarbeit danken. Hervorheben möchte ich in diesem Zusammenhang auch die vielfältige Hilfe, die mir von Seiten der Programmgruppe Systemforschung und Technologische Entwicklung des Forschungszentrums Jülich – und hier Herrn Hake – entgegengebracht worden ist.

Ebenfalls danken möchte ich allen Freunden und Kollegen, die mich über den Zeitraum der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben. Mein Dank gilt hierbei insbesondere Marion Berz, Dirk Schlotböller und Jana Vollmann, die mir durch Korrekturvorschläge geholfen haben. Nicht zuletzt ist das Zustandekommen dieser Arbeit der ständigen und unermüdlichen Unterstützung meiner Familie zu verdanken, die mir in jeder Situation zur Seite gestanden hat.

Jülich, September 2003

Regina Eich

Inhaltsverzeichnis

1 EINLEITUNG 1
1.1 Kurzer Abriss der Föderalismusentwicklung und -debatte von 1945 bis 1989 2
1.2 Der aktuelle Stand der Debatten um eine Modernisierung der föderalstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland 5
1.3 Methodische Darstellung des Analyseprozesses 7

2 ERLÄUTERUNG WICHTIGER BEGRIFFE ALS GRUNDLAGE DER FÖDERALISMUSDEBATTE 10
2.1 Dezentralismus und Regionalismus – Abgrenzung dieser beiden Begrifflichkeiten zur Konzeption der föderalstaatlichen Ordnung ... 15
2.2 Die generellen Dimensionen einer föderalstaatlichen Ordnung 17
2.2.1 Die Merkmale einer föderalstaatlichen Struktur 23
2.2.2 Verschiedenen Funktionen des Föderalismus 26
2.3 Der Föderalismus 28
2.4 Der Föderalismus als Instrument der Kooperation sowie der Einheit 31
2.5 Die Voraussetzungen für die föderative Einbindung von staatlichen Einheiten in einen Gesamtstaat 34

3 DIE KENNZEICHEN DER FÖDERALSTAATLICHEN ORDNUNG IN EINEM MODERNEN BUNDESSTAAT 36

4 DER FÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND 39
4.1 Historische Entwicklung 40
4.2 Die Auswirkungen der historischen Föderalismusentwicklungen auf die im Entstehen begriffene Bundesstaatlichkeit in Deutschland nach dem Ende des 2. Weltkrieges 48
4.3 Der Föderalismus im Grundgesetz 50
4.4 Der Föderalismus nach der deutschen Einheit 58
4.5 Auswirkungen der Wiedervereinigung auf das föderalstaatliche System in Deutschland 61

5 DER WANDEL DER LEITBILDER IM FÖDERALISMUS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 64
5.1 Die Merkmale der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland nach 1990 67

6 DAS KONZEPT DER POLITISCHEN STEUERUNG 71
6.1 Der Begriff der Steuerung – Versuch einer Definition 72
6.2 Die Akteure des politischen Steuerungsprozesses 73

6.3 Die Funktion der staatlichen Akteure im Prozess der politischen Steuerung 75
6.4 Die Grenzen der Steuerungsfähigkeit 76
6.5 Wie ist eine Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme im Einklang mit einer gesamtgesellschaftlichen Steuerung zu realisieren? 77

7 DAS KONZEPT DER MEHREBENENREGULIERUNG 80
7.1 Die verschiedenen Formen der Regulierung innerhalb eines Mehrebenensystems 82
7.2 Die Charakteristika des Regierens in Mehrebenensystemen für die exekutive und legislative Gewalt 85
7.2.1 Das „Regieren" in Mehrebenensystemen 91
7.3 Die Problemlösungsfähigkeit von Mehrebenensystemen 99
7.4 Die Zuordnung von Kompetenzen im Hinblick auf die dezentrale und die zentrale Steuerung 102

8 DER FÖDERALISMUS UND DIE INSTITUTIONEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 105
8.1 Die Organisation des Bundesrates 107
8.2 Die Kompetenzen des Bundesrates 108
8.3 Die politische Funktion des Bundesrates 111
8.4 Die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes 117
8.5 Die Zusammensetzung des Bundesrates 124

9 FÖDERALISMUS IN DER KRISE? 129
9.1 Die Politikverflechtungsfalle – Darstellung und Interpretation 132
9.2 Die Reform des institutionellen Rahmens der föderalstaatlichen Staatsordnung in der Bundesrepublik Deutschland 137
9.3 Modernisierung der Struktur der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im föderalstaatlichen Modell der Bundesrepublik Deutschland 139
9.4 Die deutschen Bundesstaaten im Zeitalter von Globalisierung und Lokalisierung 141

10 DER KOOPERATIVE FÖDERALISMUS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 143
10.1 Die Merkmale der deutschen Bundesstaatlichkeit - Der kooperative Bundesstaat 143
10.2 Die zunehmende Ausweitung des Beteiligungsföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland 150

11 DAS MERKMAL DER VERHANDLUNGSDEMOKRATIE ALS ELEMENT DES REGIERUNGSSYSTEMS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 129

11.1 Die Verhandlungsdemokratie - eine Charakterisierung des Begriffs . 160

12 DER PARLAMENTARISMUS 172
12.1 Der Bundestag – Seine Funktion und Rolle im parlamentarischen Regierungssystem in Deutschland 174
12.2 Die Stellung des Bundestages im bundesdeutschen Verfassungssystem 176
12.3 Die Funktionen des Deutschen Bundestages 177
12.4 Das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat unter dem Aspekt der Gesetzgebung in Deutschland 184
12.5 Die Rolle und Position des Parlaments im Institutionengefüge und im Gesetzgebungsprozess 185

13 ZUSTANDSBESCHREIBUNG DES VERHÄLTNISSES DES BUNDESDEUTSCHEN FÖDERALISMUS SOWIE DER PARLAMENTARISCHEN DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND 189
13.1 Erste Schritte auf dem Weg zur Reföderalisierung in Deutschland 191
13.2 Der Modellcharakter der föderalstaatlichen Ordnung in Deutschland 194
13.3 Der Vorwurf der Reformblockade – Ursprung und Einordnung der Begrifflichkeit 201

14 SKIZZIERUNG DES SPANNUNGSFELDS VON FÖDERALER KONSENSBILDUNG UND PARLAMENTARISCHEM WETTBEWERB IN DEUTSCHLAND 204
14.1 Die Konfliktlinien im bundesdeutschen politischen System 215
14.2 Die Merkmale der Interdependenz von föderalstaatlicher Ordnung und Parlamentarismus 222
14.3 Machtverschränkung und Machtverteilung - Kennzeichen der momentanen politischen Ordnung in Deutschland 225
14.4 Der Dualismus - ein Bestandteil des Grundgesetzes? 226
14.5 Die Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik Deutschland - Wer ist der herausragende und zugleich bestimmende Akteur? 230

15 WIE SIEHT DIE ZUKUNFT DES KOOPERATIVEN FÖDERALISMUS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND AUS? 238
15.1 Das bundesdeutsche Dilemma 242
15.2 Ist eine Korrektur der fortschreitenden Entwicklung zum Verflechtungsföderalismus durch institutionelle Veränderungen möglich? 249
15.3 Unvereinbarkeit von Parteienstaat und Bundesstaat? 255
15.4 Skizzierung der Ursachen der strukturellen Verwerfungen im politischen System in Deutschland 257

15.5 Lösungsansätze zur Entkoppelung der charakteristischen Arenenverflechtung zwischen bundesstaatlichem und parlamentarischem System in Deutschland 260

16 LITERATUR 265

17 ABBILDUNGSVERZEICHNIS 290

18 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 292

1 Einleitung

Die Tendenz eines föderalstaatlich organisierten Staatsgebildes, immer mehr Aufgaben auf den Zentralstaat - und damit die Zentralgewalt - zu konzentrieren oder gar die in Teilstaaten gefundenen und in der Folge etablierten Regelungen zu übertragen, ist nicht zu übersehen. Erste Tendenzen in diese Richtung waren in Deutschland bereits im Deutschen Kaiserreich zu beobachten.

Als Ursache für diese Entwicklung wird zum einen das Streben nach sozialer Gerechtigkeit innerhalb des gesamten Staatsgebildes gesehen.[1] Zudem wurde und wird es aber auch als vorteilhaft angesehen, wenn gleichartige Lebensbedingungen für alle Bürger eines Staates herrschen.[2] Dieses Ansinnen ist vor dem Hintergrund der Bewältigung der Kriegs- und Kriegsfolgelasten sowie der Krisenüberwindung der öffentlichen Haushalte, die einen immer größeren Teil des Bruttosozialprodukts beanspruchten, zu verstehen.

Aber trotz dieser nicht zu übersehenden Unitarisierungstendenzen wird in der Bundesrepublik Deutschland der Föderalismus als bewährtes Element der staatlichen Ordnung gelobt. So wurde das bundesstaatliche Konzept im Zuge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1990 ohne Widerspruch von allen politischen und gesellschaftlichen Kräften auf das Gebiet der ehemaligen - Deutschen Demokratischen Republik übertragen.

Auf der einen Seite ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt augenscheinlich eine Renaissance der föderativen Staatsidee zu identifizieren. Dies ist u.a. begründet durch den Zusammenbruch der kommunistisch-marxistischen Ideologie und deren Prämisse einer starken und weitgehenden Vereinheitlichung bzw. in Teilen sogar Gleichschaltung sämtlicher territorialer und regionaler Subsysteme.[3] Auf der - anderen Seite ist jedoch unstrittig, dass in vielen existierenden föderal verfassten Staaten in den letzten Jahrzehnten eine klare und starke Tendenz hin zu zentralstaatlichen Regelungsmodellen zu verzeichnen ist.

Für die Bundesrepublik Deutschland lässt sich das augenblicklich zu beobachtende Dilemma zwischen zentralstaatlicher und dezentraler Steuerung - sowie die sich daraus ergebenden Implikationen für das parlamentarische System - in folgender Ausgangsfrage zusammenfassen: Wie lassen sich die überschwänglichen Lobeshymnen auf das föderale System in Deutschland in Einklang bringen mit den immer offenkundiger und offensichtlicher zu Tage tretenden Tendenzen eines Föderalismus mit unitaristischer Prägung?

Denn es ist in der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile Realität, dass die vom Bund gesteuerten und bundeseinheitlich getroffene Übereinkünfte in beinahe

---

[1] Diese Forderungen finden sich im Popitzschen Gesetz. Siehe hierzu: Musgrave (1969) s. S. 94 und Albers (1964) s. S. 854.

[2] Diese Argumentationslinie erfuhr insbesondere nach den beiden Weltkriegen zu Beginn des zwanzigsten Jahrhundert sowie nach der Weltwirtschaftskrise in den zwanziger und dreißiger Jahren großen Zuspruch.

[3] Eine weitere Ursache hierfür ist das Konzept des Föderalismus als Gegenmodell eines ethnisch homogenen Nationalstaats - insbesondere in Ost- und Südosteuropa - zu etablieren.

sämtliche Politikbereiche vorgedrungen sind. Daher stellt sich die Frage, welche Politikbereiche tatsächlich von den einzelnen Ebenen, Institutionen und Instanzen in völliger Unabhängigkeit voneinander gestaltet werden können.

In diesem Zusammenhang drängt sich das Bild eines „reduzierten Föderalismus“[4] auf - wie es Jochen Huhn und Peter-Christian Witt in ihrer Zustandsanalyse des deutschen Föderalismus zu Beginn der 90er Jahre geprägt haben.

Das föderative Staatsstrukturprinzip der Bundesrepublik Deutschland befindet sich offensichtlich in einer Sackgasse: Es ist nur noch äußerst schwer nachzuvollziehen, wer (also welche Ebene bzw. welche Institution) in Deutschland tatsächlich die Verantwortung trägt. Dies ist insbesondere dann nicht immer leicht und eindeutig, wenn die Bundesratsmehrheit in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung von der Regierungsmehrheit im Parlament abweicht.[5]

Diese offensichtliche Ratlosigkeit ist damit begründet, dass der gesamte Bereich der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung der Mehrheit des Bundesrates - und somit implizit der gliedstaatlichen Instanz - ein hohes Maß an Einflussnahme in wichtige Politikbereiche des Bundes einräumt. Vor allem in Fragen der Steuergesetzgebung sowie der internen Umverteilung der Einnahmen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern wirken sich diese Regelungen aus.

Die Folge ist, dass in vielen Fällen die klassische Rollenverteilung zwischen Regierung und Opposition auf Bundesebene aufgehoben bzw. wenigstens durchbrochen zu sein scheint.

Doch diese Entwicklung hat Auswirkungen für die Gesamtdarstellung des komplexen politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland. Insbesondere die klassische Rollenverteilung zwischen Exekutive und Legislative - Regierung und Parlament - wird zunehmend in Frage gestellt. Dabei ist aber oftmals nicht eindeutig zu belegen, welche der beiden Institutionen sich emanzipiert hat. Ist es der Bundesrat, der aufgrund seiner angesprochenen Rechte im Bereich der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung eine Aufwertung seiner verfassungsmäßigen Rolle erfuhr oder doch der Bundestag (oder zumindest dessen Oppositionsfraktionen), der in zweifacher Funktion den Gesetzgebungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland mitsteuern - und eventuell auch gegensteuern kann?

1.1 Kurzer Abriss der Föderalismusentwicklung und -debatte von 1945 bis 1989

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird in einem verstärkten Ausmaß eine Diskussion um eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland geführt. Im Grundsatz ist die Debatte um diese Frage nicht gänzlich neu. Vielmehr wurde seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland

[4] Huhn/ Witt (1992). s.S. 11.
[5] Wie es in den letzten Jahrzehnten beinahe in jeder Legislaturperiode der Fall war.

in immer wiederkehrenden - allerdings unregelmäßigen - Abständen eine Diskussion um den Zustand der föderalstaatlichen Ordnung in Deutschland geführt.

Die Debatten in den vergangenen 50 Jahren bis zum heutigen Zeitpunkt lassen sich auf drei Hauptaspekte reduzieren. Dies sind:

- Fragen der Kompetenzverteilung zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten,
- Probleme des Finanzausgleichs und der finanziellen Umverteilung sowie
- die immer deutlicher sichtbar werdenden Verflechtungen der Entscheidungsprozesse zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen.

Aufgrund dieser Kernfragen einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland wird erkennbar, dass ihre Abhandlung nur im Zuge interdisziplinärer Studien zu bewältigen ist. Konkret formuliert bedeutet dies, dass eine Vielzahl von konstitutiven Staatselementen einer Veränderung oder Anpassung bedürfen. Bildlich gesprochen ist es unerlässlich, an verschiedenen „Stellschrauben" des politischen System in der Bundesrepublik Deutschland Veränderungen vorzunehmen. Als solche sind rechtliche, politisch-administrative sowie wirtschaftspolitische Aspekte zu verstehen.

Daraus resultiert in der Folge, dass nicht nur das politische System, sondern die gesamte Volkswirtschaft von einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung betroffen wäre. Dies hätte Auswirkungen auf

- das Rechtssystem,
- die institutionelle Konfiguration des Bundesstaates,
- die Kompetenzverteilung zwischen den einzelstaatlichen Ebenen und
- die Finanzverfassung (siehe Abbildung 1).

Wie bereits angedeutet, ist die aktuelle Reformdebatte nicht der erste Diskussionsprozess in diesem Themenfeld. Vielmehr unterliegen die verschiedenen Elemente des bundesdeutschen Föderalismuskonzepts in zyklischen Phasen ein wiederkehrenden Diskussion um Reformansätze. Durch diese Entwicklung lässt sich der bundesdeutschen Föderalismuskonzeption ein nicht zu unterschätzendes Maß an prozessualer Anpassungsfähigkeit in keiner Weise absprechen.[6]

[6] Hesse/ Benz (1990).

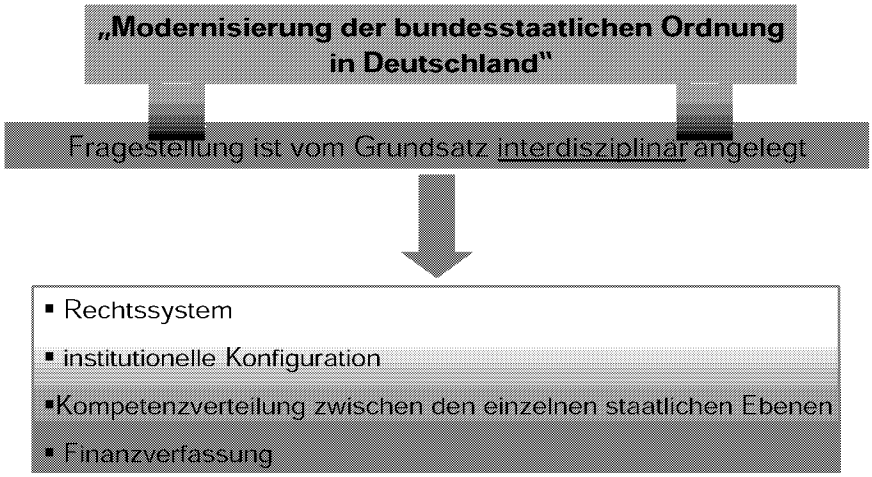


Abbildung 1: *Schematische Darstellung der gegenwärtig drängenden Fragestellungen im Bereich der Modernisierung der bundesdeutschen Staatsstruktur* [7]

Neben der prozessualen Anpassungsleistung ist die Umsetzung von Strukturreformen eindeutig in den Hintergrund getreten. Als einzige herausragende Strukturreform wird in diesem Zusammenhang in aller Regel auf die Finanzreform unter der Federführung der Großen Koalition (in den Jahren 1966 bis 1969) verwiesen. Bei diesem Reformprojekt wurde das System der Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern sowie weitere Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in ursprüngliche Landeskompetenzen in verfassungsrechtlicher Form verankert.

Dabei war das Kernelement der Reform die Implementation der Gemeinschaftsaufgaben (nach Artikel 91a und b des Grundgesetzes) sowie die Verankerung der Investitionshilfen (nach Artikel 104a IV GG) in der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Dies sind zwei wesentliche Elemente der immer wieder in der Diskussion erwähnten Ursachen der Ausweitung des Modells des kooperativen Föderalismus.

Im Kern folgte diese der Überzeugung, dass die im Laufe der Zeit zunehmenden und wachsenden wirtschafts-, konjunktur- und strukturpolitischen Probleme am besten durch eine Bündelung der Handlungen von Bund und Ländern zu bewältigen seien.

Neben den in der Vergangenheit mehrfach vorgebrachten kritischen Anmerkungen zur Ausdehnung des Konzepts des kooperativen Föderalismus wird immer wieder als Mangelkriterium hervorgehoben, dass die föderalstaatliche Struktur in der Bundesrepublik Deutschland zum überwiegenden Teil eine Aufgaben- und Kompetenzgewichtung nach Kompetenzarten präferiert. Dies ist ins-

[7] Quelle: Eigene Darstellung.

besondere im Zusammenhang mit der immer wieder als strittiges Element hervorgehobenen Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz sowie der Vollzugskompetenz auf Bund- und Länderebene in regelmäßigen Abständen angesprochen worden.[8]

Neben den Bestrebungen einer Reform der Finanzverfassung durch die Große Koalition zum Ende der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts waren eine Vielzahl von Reformbemühungen in dem darauffolgenden Jahrzehnt zu verzeichnen. Der Schwerpunkt der Debatten lag zu dieser Zeit auf der im Grundgesetz dargebotenen Neugliederung des Bundesgebietes (hiermit befassten sich die Reformvorschläge der sog. Ernst-Kommission) sowie der in der Folgezeit eingesetzten Enquete-Kommission „Verfassungsreform". Jedoch blieben die im diesem Rahmen erarbeiten Überlegungen zur Reformierung der föderalstaatlichen - Struktur der Bundesrepublik Deutschland zu zunächst ungehört. Lediglich die zu Beginn der 80er Jahre erarbeiten Einzelvorschläge zur Reformierung des finanzpolitisch relevanten Aspekts der Mischfinanzierung wurden „eingedämmt". Denn diese hatten sich im Laufe der Zeit seit ihrer Verabschiedung im Zuge der Finanzreform zum Ende der 60er Jahre zu einem Instrument entwickelt, mit dessen Hilfe es dem Bund möglich war, die landespolitischen Instanzen im Bereich der Steuererhebung „auszudünnen".

Erst im Verlauf der fortschreitenden Realisierung des Vollzugs der Deutschen Einheit zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wurde - von Seiten der Gliedstaaten - mit großer Vehemenz für eine Wiederaufnahme der Debatte um eine Föderalismusreform votiert. Sie ist vor dem Hintergrund der sich weiter ausdehnenden Verlagerung des politischen Einflusses des Zentralstaates gegenüber den Gliedstaaten zu sehen. Zum ersten Mal wurde den Ländern bewusst, dass sie - bei einer weiter fortschreitenden Entwicklung im Bereich der Gesetzgebungs- und Kompetenzverteilung - in zunehmendem Umfang weitere Einschränkungen ihrer Handlungspotentiale in Kauf nehmen müssen.

1.2 Der aktuelle Stand der Debatten um eine Modernisierung der föderalstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erstreckt sich die Reformdiskussion zur Überarbeitung der bundesstaatlichen Strukturen in Deutschland auf territoriale, institutionelle, funktionale sowie prozedurale Aspekte. Diese vier Themenaspekte wer-

[8] Allerdings ist dabei zu beachten, dass diese oftmals kritisierte Trennung der Kompetenzen zwischen den einzelnen gliedstaatlichen Ebenen im Grundgesetz unter Artikel 83 verankert worden ist. Darüber hinaus findet sich diese Verteilung des Gesetzgebungs- und Verwaltungsvollzugs bereits in den Vorgängerverfassungen des Grundgesetzes – so etwa in der Reichsverfassung – angelegt.

den jedoch nicht gleichermaßen stark ausgeprägt in den Reformdebatten diskutiert. Die drei letztgenannten Themenschwerpunkte werden in der Diskussion als primär zu verfolgende Ziele genannt. Demgegenüber ist der Gedanke einer territorialen Neuorientierung nach der gescheiterten Fusion der Länder Berlin und Brandenburg in Jahr 1996 - wenigstens vorläufig - von der politischen Agenda verdrängt worden. Im Augenblick scheint die Option eines Neuzuschnitts der Landesgrenzen in der Bundesrepublik Deutschland – verbunden mit einer Reduzierung der Anzahl der Gliedstaaten sowie einer flächenmäßigen „Anpassung" - nicht konsensfähig zu sein.

Die gegenwärtige Reformdebatte wird von einer Ernsthaftigkeit begleitet, die die eher routinehaft erscheinenden Reformversuche der vergangenen Jahrzehnte in den Schatten stellt. Hervorzuheben ist in diesem Kontext, dass der Ruf bzw. die Forderung nach einer Föderalismusreform von einer bis dato nie da gewesenen Vielzahl von Vertretern der obersten Bundesorgane, der einzelnen parteipolitischen Gruppierungen, den Vertretern sämtlicher Bundesländer sowie von Sprechern der verschiedensten Verbände vorgetragen wird.

Jedoch ist trotz dieser nahezu ubiquitär und von gesellschaftlichem Konsens getragenen Forderung nach einer Reformierung der bundesstaatlichen Strukturen in Deutschland vor allzu großen Erwartungen zu warnen. Noch im Jahr 1989 (ein Jahr vor dem Vollzug der Deutschen Einheit) würdigten eine Vielzahl von Vertretern aus Bund und Ländern im Rahmen der Feiern zum vierzigjährigen Bestehen des Grundgesetzes bei einer Bestandsaufnahme die bundesstaatliche Ordnung als Garant der politischen Gewaltenteilung bzw. als Stabilisator der verankerten bundesstaatlichen Ordnung. Zu jener Zeit sowie in den Jahren zuvor wurde dem föderalstaatlichen Konzept in Deutschland sogar Modellcharakter zugewiesen. Es galt als vielversprechendes Konzept, um Zentralisierungstendenzen entgegenzuwirken und zudem die Gestaltungs- und Handlungspotentiale der einzelstaatlichen Ebenen im Föderalstaat zu gewährleisten.

Es scheint unglaubwürdig, dass all diese ausgesprochenen Lobeshymnen nur zehn Jahre später vollständig verklungen sind. Es existierten eine Vielzahl von Gründen, die eine umfassende Reformdiskussion der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland unausweichlich erscheinen lassen. Es ist nicht zu leugnen, dass sich in der mehr als fünfzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (genauer gesagt seit der Verabschiedung des Grundgesetzes) eine nicht unbedeutende Anzahl von Verwerfungen der föderalstaatlichen Ordnung ergeben haben. Dazu zählen insbesondere

- die sich immer stärker abzeichnenden Politikverflechtungsprozesse,
- die fortschreitende Ausweitung der Zentralisierungstendenzen,
- sich ausweitende Bürokratisierungstendenzen und -effekte,
- Leistungseinbußen,
- eine zunehmende Innovationsfeindlichkeit in den zentralstaatlichen Organen sowie
- eine minimale Wettbewerbsausrichtung der staatlichen Strukturen in den einzelstaatlichen Untergliederungen.

Als kurze - aber bei weitem nicht vollständige - Skizzierung der immer wieder vorgetragenen Kritikpunkte der bundesdeutschen Föderalismusdebatte. In aller Regel mündeten alle bisherigen Reformdebatten in der Empfehlung, dass der Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten stärker institutionalisiert werden muss. Außerdem wurde immer wieder dafür votiert, die Eigenständigkeit der Länder im bundesstaatlichen Prozess der Gesetzgebung zu festigen. Dazu zählte, dass der Bund im Rahmen der Regelungen der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 72 des Grundgesetzes) nicht mehr die Gesetzgebungszuständigkeit mit dem Argument der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" an sich ziehen konnte. Vielmehr wurde dafür plädiert, zukünftig dem Zentralstaat nur dann die Gesetzgebungszuständigkeiten auf die höchste staatliche Ebene zu verlagern, insoweit das Erfordernis nach einer bundesgesetzlichen Regelung im Sinne einer Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorliegt.

Zusätzlich tritt zu den innerstaatlichen Reformbemühungen sowie den Folgen der Vereinigung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik die mit der Vertiefung des Europäisierungsprozesses verbundenen Herausforderungen innerhalb der Europäischen Union. Hier wurde in den vergangenen Jahren erkennbar, dass die subnationalen Interessen im Rahmen der fortschreitenden Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union immer mehr an Bedeutung gewinnen. Dies gilt sowohl für die Bundesländer in Deutschland als auch für die Regionen, Departments und autonomen Gemeinschaften in den übrigen Unionsstaaten.[9]

Es hat den Anschein, dass die Impulse und Anstöße zu einer Modernisierung des bundesdeutschen Föderalismus sowohl von innen als von außen an die politisch verantwortlichen Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland herangetragen werden. Konkret lassen sich diese Reformaspekte unter den bereits skizzierten vier Gesichtspunkten zusammenfassen:

- Reform des Territorialzuschnitts der Gliedstaaten,
- Neuregulierung der Aufgabenverteilung sowie der Kompetenzzuschnitte zwischen dem Bund und den Ländern,
- Überdenken der etablierten institutionellen Arrangements und Verfahren und
- Reformierung der Ressourcen- und Finanzstrukturen.

1.3 Methodische Darstellung des Analyseprozesses

Ziel dieser Untersuchung ist die Beantwortung der Frage, ob der Komplex der Politikverflechtung zwischen bundesstaatlicher Ordnung und dem parlamen-

[9] Der Europäischen Union scheint es gelungen, mit der Einrichtung des Ausschusses der Regionen (AdR) den staatlichen Untergliederungen unterhalb der Ebene des jeweiligen Zentralstaates eine beratende Mitwirkungsmöglichkeit auf europäischer Ebene gewährt zu haben.

tarischen Staatsstrukturprinzip mit Hilfe von Elementen der politischen Steuerung und/oder der Mehrebenenregulierung „aufgeweicht" werden kann.

Um sich den Interdependenzen zwischen Parlamentarismus und föderalstaatlicher Ordnung annähern zu können, ist es in einem ersten Schritt unerlässlich, diese beiden für die Bundesrepublik Deutschland prägenden Staatsstrukturprinzipien vorzustellen. Dann empfiehlt es sich, vor dem Hintergrund der sich daraus ergebenden positiven und negativen Implikationen und Koppelungen die gegenwärtigen Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland bezüglich dieser beiden bedeutenden Charakteristika der staatlichen Ordnung zu beleuchten.

Nachdem in einem ersten Schritt als Fundament der Untersuchungen die Strukturprinzipien von föderaler und parlamentarischer Ordnung eingehend vorgestellt werden, geht es im darauffolgende Abschnitt der Untersuchung darum, die sichtbar werdende Arenenverflechtung anhand theoretischer Grundkonzeptionen zu untersuchen und zu analysieren. Im Mittelpunkt der Darstellung finden sich hierbei verschiedene föderalstaatliche Grundkonzeptionen und deren Umsetzbarkeit sowie darüber hinaus die politischen Grundkonzeptionen zum Modell der politischen Steuerung in seiner zentralen als auch in seiner dezentralen Ausprägung.

Es ist das Ziel, einen Rahmen für ein ideales Modell zu entwickeln, wie eine zukünftige Ausgestaltung der politischen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland - unter Einbeziehung der kooperativen sowie der verhandlungsdemokratischen Elemente - vorstellbar wäre.

An diesem Punkt wird das Konzept der Mehrebenenregulierung als relativ junge, frische (sozusagen unverbrauchte) Modellkonzeption als möglicher Lösungsansatz zur schritt weisen Beseitigung der gegenwärtig für das politische System in Deutschland markanten Merkmale der Politik- und Staatsverdrossenheit eingeführt. Zum Abschluss werden dann die entwickelten und aufgezeigten Lösungsansätze und -optionen auf ihre (hoffentlich erfolgreiche) Anwendbarkeit überprüft.

Die vorgenommenen Untersuchungen basieren zunächst auf einem intensiven Studium der vorhandenen Primär- und Sekundärliteratur zu den Themenkomplexen Parlamentarismus, Föderalismus sowie die sich hieraus ableitenden kooperativen und verhandlungsdemokratischen Ausprägungen.

Auf gängige Werke der Analyse politischer Systeme etwa von Luhmann, Parsons (in allgemeiner Form) oder aber Hesse und Ellwein (für die Bundesrepublik Deutschland) zur Einordnung der grundtheoretischen Konzeptionen wurde zurückgegriffen. Des Weiteren wurden eine Vielzahl von Fachzeitungen, Fachzeitschriften und Fachjournalen ebenso wie die gängigen Wochenzeitungen und Tageszeitungen (auf bundesdeutscher, europäischer und internationaler Ebene) über den ganzen Zeitraum des Analyse- und Erarbeitungsprozesses eingehend auf themenspezifische Berichte und Meldungen „überprüft".

Bei einer wissenschaftlichen Analyse dieses Themenkomplexes ist es jedoch notwendig, sich auch der politischen Bühne zu öffnen. Dies geschah zum einen

durch die Rezension der von Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht verfassten Veröffentlichungen, Anfragen, Stellungnahmen und Urteilen.

Zudem wurden vielfältigste Informationen von Seiten der Parteien gesichtet. Des Weiteren wurden die in dieser Arbeit aufgeworfenen Fragen - auf informellem Weg - mit Angehörigen des Bundestages, wissenschaftlich tätigem Personal innerhalb von Parteien und Verbänden, Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung und in diesem Themenfeld tätigen und heimischen Kollegen diskutiert.

2 Erläuterung wichtiger Begriffe als Grundlage der Föderalismusdebatte

Eine Erklärung und Erläuterung der Funktionsweisen sowie der Institutionen des bundesstaatlichen Systems in Deutschland setzt die Kenntnis konkreter Begrifflichkeiten voraus. Im Zuge einer Debatte um den Zustand des Föderalismus in Deutschland ist es unerlässlich, diese als Grundlage zu nutzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die folgenden Begriffe nicht immer eindeutig voneinander abzugrenzen sind und zudem auch nicht immer einheitlich verwendet werden können.

Föderalismus heißt nicht einfach bloß Dezentralisierung. Vor allem bezeichnet dieser Begriff das Bild einer Mehrebenenstruktur, die durch die interdependente Gleichzeitigkeit einer zentralen sowie mindestens einer regionalen Entscheidungsstruktur gekennzeichnet ist. Dabei stellt nicht das im Föderalismus grundsätzlich enthaltene Element der politischen Dezentralisierung das herausragende Merkmal dar. Vielmehr ist es genau die soeben angesprochene Gleichzeitigkeit der Verknüpfung mehrerer Entscheidungsebenen, die unter evolutionären Gesichtspunkten den entscheidenden Vorzug des Systems ausmacht.

Die wichtigsten Begriffe in diesem Zusammenhang sind zum einen der Begriff des Föderalismus selbst sowie der Begriff Bundesstaat. Die übrigen Begriffe im Rahmen des Föderalismusprinzips dienen in aller Regel dazu, die Entwicklungstendenzen von konkreten bundesstaatlichen Ordnungen zu beschreiben. Zwei Charakteristika hierfür stellen die Bezeichnungen Unitarisierung sowie Dezentralisierung dar.

Das Föderalismuskonzept bezeichnet das Organisationsprinzip für ein gegliedertes Gemeinwesen, in dem grundsätzlich gleichberechtigte und eigenständig agierende Glieder zu einer übergreifenden politischen Gesamtheit zusammengeschlossen sind. Ein grundlegendes Merkmal des Föderalismusprinzips ist, dass sowohl die einzelnen Glieder bzw. Ebenen des Staatswesens als auch der übergreifende Gesamtstaat zum einen eigenständig sind und zugleich miteinander in einer engen Verbindung stehen. Dieses Prinzip wird oftmals mit der Kurzformel von der „Vielfalt in der Einheit“ beschrieben.

Die unterschiedlich starke Ausprägung bzw. Erscheinungsform föderativ ausgerichteter Staatswesen kann mit den Hinweis erläutert werden, dass in manchen Staaten die „Vielfalt“ stärker in den gesetzlichen Regelungen verankert ist. Demgegenüber wird in anderen Staatsgebilden dem Gedanken der Einheit innerhalb der föderalen Staatsordnung mehr Bedeutung zugestanden.

Die Umsetzung des Föderalismusgrundsatzes setzt eine gewisse Homogenität der einzelnen Glieder des entsprechenden Staatswesens voraus. Ohne ein Minimum an Gleichartigkeit lässt sich demzufolge keine Einheit gewährleisten. Die weitere Voraussetzung zur Umsetzung des Föderalismuskonzepts steht im Gegensatz zu der zuvor genannten Prämisse: Neben den gemeinsamen Eigenarten, Inte-

ressen sowie Überzeugungen müssen zugleich auch die Besonderheiten der einzelnen staatlichen Einheiten hervorgehoben werden. Nur durch die Aufrechterhaltung dieses Paradoxons kann eine vollständige Verschmelzung zu einem Einheitsstaat ausgeschlossen werden.

Heinz Laufer und Ursula Münch beschreiben den Zustand des Föderalismus als ein Kontinuum. Nach ihrer Darstellung ist der eine Pol des föderativen Konzepts der einer zentralstaatlich dominierten Ordnung. Der entsprechende Gegenpol besteht darin, „dass die Einzelstaaten in solch einem Maße eigenständig sind, dass sie kaum noch als Gesamtheit in Erscheinung treten“[10]. Auf der Grundlage dieses von Laufer/Münch gewählten Modells lässt sich das föderale Prinzip als eine Größe verstehen, die sich genau zwischen diesen beiden Polen bewegt. Im Grundsatz ist der Föderalismus als Ausgleich zwischen dem Gesamtstaat sowie seinen „Gliedern“ zu verstehen.

Der Begriff des Föderalismus stellt demnach ein Organisationsprinzip dar. Das heißt, nach den Grundsätzen dieses Konzepts kann die Struktur eines Staatsgebildes ausgerichtet sein. Im Gegensatz dazu bezieht die Bezeichnung der *Bundesstaatlichkeit* sich auf die Gliederung des Staates als solche.

Der Bundesstaat ist qua Definition die staatsrechtliche Verbindung nichtsouveräner Gliedstaaten, bei der die völkerrechtliche Souveränität allein beim Zentralstaat liegt.[11] Das bedeutet, dass sowohl der Zentralstaat wie auch die „Teilverbände“ eines Staates nach der Verfassung einen eigenen Staatscharakter besitzen. Im Gegensatz zum Einheitsstaat, in dem die Zuständigkeiten einer einheitlichen Staatsorganisation zufallen, sind die Kompetenzen in einem Bundesstaat zwischen den Länderorganen sowie den Zentralorganen dergestalt aufgeteilt, dass keine der verschiedenen Staatsebenen über eine uneingeschränkte Regelungsmacht gegenüber den anderen Ebenen verfügen kann.

Diese zuvor skizzierte Aufteilung der Regelung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen kann vom Grundsatz her flexibel ausgelegt werden. Um tatsächlich ein Staatengebilde als einen Bundesstaat bezeichnen zu können, müssen die folgenden Bedingungen erfüllt sein:

- die Gliedstaaten müssen über eigene Herrschaftsbereiche - verstanden als eigenverantwortliche Entscheidungskompetenzen - verfügen;
- um in der Lage zu sein, die mit der ersten Bedingung verbundenen Aufgaben wahrnehmen zu können, müssen die Gliedstaaten über einen eigenständigen Finanzrahmen verfügen können und
- außerdem müssen die Gliedstaaten über ein qua Verfassung zugebilligtes Recht verfügen können, am Prozess der Willensbildung innerhalb des Zentralstaats in angemessenem Umfang partizipieren zu können.

Ein grundlegendes Unterscheidungsmerkmal zwischen der Organisationsform des Bundesstaates sowie anderer Staatsstrukturformen besteht darin, dass in einem föderal strukturierten Staatswesen keine der staatlichen Ebenen über Kompetenzen verfügen kann, die es ihr ermöglichen, die Zuständigkeiten der übrigen Ebe-

[10] Vgl. Laufer/ Münch (1997). s.S. 14.
[11] Vgl. Isensee (1990).

nen einzuschränken bzw. auszuweiten. In diesem Kontext wird oftmals von der „Kompetenz-Kompetenz“[12] der staatlichen Ebenen gesprochen.

In einem bundesstaatlich angelegten System sind die eigenständigen Rechte der einzelnen Gliedstaaten nur im gegenseitigen Einvernehmen zu verändern. Durch diese Regelung werden sowohl der Zentralstaat als auch die Gliedstaaten davor abgesichert, dass sie den Entscheidungen der jeweils übergeordneten staatlichen Ebenen nach Belieben und ohne die Ausübung von Mitentscheidungsbefugnissen „ausgeliefert“ sind. Das föderalstaatliche System ist demnach gekennzeichnet durch einen Dualismus zwischen den einzelstaatlichen Entscheidungszentren.

Das Strukturprinzip des Föderalismus muss nicht nur ein charakteristisches Merkmal für die Ausrichtung der Organisationsstrukturen innerhalb eines Staates sein. Da ein föderalstaatlicher Zusammenschluss auch zwischen zwei Staaten durchaus denkbar ist, bedarf in diesem Zusammenhang der Begriff des Staatenbundes einer weitergehenden Erläuterung.

Bei einem Staatenbund handelt es sich um den Zusammenschluss von mehreren souveränen Staaten. Dieser erfolgt durch eine völkerrechtliche Vereinbarung. In einem Staatenbund bleiben die Gliedstaaten nach der Definition des Völkerrechts jedoch völlig souverän.

Bei dem Zusammenschluss mehrerer Staaten in einem Staatenbund handelt es sich um den sog. zwischenstaatlichen Föderalismus. Da die einzelnen Mitgliedstaaten innerhalb dieses Staatenbundes immer die Möglichkeit haben, diesen Verbund wieder zu verlassen, wird diesem im Allgemeinen eine „labile Struktur“[13] unterstellt.[14]

Neben den zuvor erläuterten Begriffen, die grundsätzlich die territoriale und politische Organisation von Staaten beschreiben, werden in der Föderalismusdebatte weitere Begriffe verwendet. Diese werden genutzt, um die Ausprägung der bundesstaatlichen Ordnung im einzelnen zu beschreiben und zu analysieren.

Zur Erläuterung der Verschiebung der bundesstaatlichen Balance in Richtung auf einen Zentralstaat, werden die Begriffe der Unitarisierung bzw. der Zentralisierung eingeführt. Deren Verwendung ist abhängig von dem Grad und der Form der Kompetenzverlagerung.[15]

---

[12] Laufer/ Münch (1997). s.S. 15.

[13] Laufer/ Münch (1997). s.S. 15.

[14] Diese Beobachtung bestätigen auch die historischen Beispiele des Zusammenschlusses einzelner Staaten zu einem Staatenbund: So wurde z.B. die amerikanische Konföderation (1781 bis 1787) durch die Gründung eines Staatenbundes aufgelöst. Dies erfolgte unter dem Aspekt, dass das schwache Konföderationsbündnis nicht ausreichend handlungsfähig erschien, um die in der Folge des Unabhängigkeitskrieges mit England drängenden wirtschaftlichen und politischen Probleme lösen zu können.
Weitere historische Beispiele für den Zusammenschluss einzelner Staaten zu einem Verbund sind der „Staatenbund der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ von 1815 bis 1848 sowie der Zusammenschluss einzelner deutscher Staaten zum Deutschen Bund (1815 bis 1866).

[15] Für diese beiden Begriffe gilt ähnliches wie für das Konzept des Föderalismus sowie des Bundesstaatskonzepts: Diese werden in der Literatur keineswegs einheitlich verwandt. Außerdem werden sie nach der vorliegenden gängigen Definition nicht konsequent verwendet.

Im Grundsatz lässt sich das Konzept der Unitarisierung wie folgt beschreiben: Der Grad der Unitarisierung gibt das Ausmaß der organisatorischen Vereinheitlichung innerhalb eines Staates an. Je stärker die politisch Verantwortlichen in einem Staat darum bemüht sind, über die grundsätzlich einheitlichen Normen hinaus ein möglichst einheitliches Problemlösungskorsett zu entwerfen, desto unitaristischer ausgerichtet ist ein Bundesstaat.

Im Unterschied dazu wird der Begriff der Zentralisierung oftmals dazu verwendet, um den Grad des Über- und Unterordnungsverhältnisses zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen zu beschreiben. Das Ergebnis der Zentralisierung besteht darin, dass die anstehenden Problemlösungen zumeist von der übergeordneten Ebene ausgeführt werden. Diese formuliert die Lösungsansätze gegenüber der bzw. den nachgeordneten Ebenen und führt sie letztendlich aus. Den nachgeordneten Verwaltungseinheiten obliegt lediglich die Aufgabe, die vorliegenden Vorgaben zu vollziehen - ohne dabei über einen nennenswerten eigenen Entscheidungsraum zu verfügen.

Ein weiterer Unterscheidungsansatz zeigt sich in der Frage, wodurch die jeweils vereinheitlichenden Tendenzen erreicht werden. Das Konzept der Zentralisierung ermöglicht die Vereinheitlichung durch die Umsetzung von zentralen Anordnungen. Demgegenüber basiert das Konzept der Unitarisierung im Allgemeinen auf der freiwilligen Kooperation bzw. Koordination der untergeordneten Gebietskörperschaften mit dem Zentralstaat. Die Tendenz zur Unitarisierung hat demzufolge ihr auslösendes Moment in einer entsprechenden Initiative der Gliedstaaten. Sie geht nicht auf konkrete Anweisungen des Zentralstaates zurück. Im Zuge der Unitarisierung artikulieren die Gliedstaaten ihr Streben nach einer einheitlichen Regelungsdichte entweder dadurch, dass sie sich untereinander koordinieren oder aber die dazu notwendigen politischen Forderungen an den Bund richten, der dann für die „Erstellung" einheitlicher Richtlinien zu sorgen hat.[16]

Eindeutiger zuzuordnen sind diese beiden Begrifflichkeiten hingegen, wenn sie sich nicht auf die Entwicklungstendenzen von föderativen Systemen beziehen. Vielmehr kennzeichnet der Ausdruck der Dezentralisierung eine spezifische Ausprägung innerhalb eines Einheitsstaates.

---

[16] Da die tatsächliche Abgrenzung zwischen Zentralisierungs- und Unitarisierungstendenzen in einem Bundesstaat oftmals nur sehr schwer vollzogen werden kann, wird mittlerweile der Begriff der Unitarisierung nur noch sehr selten verwandt. Stattdessen wird in diesem Kontext vermehrt von einer Tendenz zur Zentralisierung gesprochen, wenn die entsprechenden Entwicklungstendenzen eines föderativen Systems erläutert werden sollen.
Dieser Verzicht auf die grundsätzlich mögliche Begriffsunterscheidung zwischen Unitarisierung und Zentralisierung lässt sich damit begründen, dass sich die mit diesen unterschiedlichen Begriffen gekennzeichneten Prozesse gegenseitig bedingt haben. Die Unitarisierung kann in ihrer Erscheinungsform beispielsweise dadurch relativiert werden, dass die Gliedstaaten eine dezentrale Vollzugspraxis anwenden.
Da in der jüngsten Vergangenheit im Verständnis von föderalen Systemen auch die sog. ‚dezentrale' Ebene unterhalb der Länder - also die Kommunen - in diesen Prozess mit einbezogen werden, kommt es in der Konsequenz in diesem Bereich zu Begriffsüberschneidungen. Siehe hierzu Benz (1985). s.S. 48 ff.

In einem Einheitsstaat ist die staatliche Gewalt auf einige wenige Institutionen beschränkt. Es existieren keine regionalen Untergliederungen, die politisch eigenständige Entscheidungen treffen können. Demnach gibt es in einem Einheitsstaat keine Einzelstaaten wie etwa die Bundesländer in Deutschland, die Bundesstaaten in den USA oder aber die Kantone in der Schweiz.

Als zentralisierter Einheitsstaat wird eine politische Ordnung beschrieben, in der alle Entscheidungsbefugnisse innerhalb des Staates an einer einzigen Stelle konzentriert sind.[17] Im Gegensatz dazu wird vom dezentralisierten Einheitsstaat gesprochen, wenn dessen gesamtes Staatsgebiet in regionale Gebietskörperschaften aufgegliedert ist – wie z.B. Gemeinden, Bezirke oder Provinzen. Ein weiteres Merkmal ist, dass diese Gebietskörperschaften zudem über einen eigenen autonomen Entscheidungsbereich verfügen können.

Dass sich der dezentralisierte Einheitsstaat aber dennoch grundlegend von einem föderativ ausgerichteten Staatssystem unterscheidet, beruht auf dem rechtlich sehr schwachen Status sowie dem zumeist äußerst geringen Einfluss der subnationalen Ebenen innerhalb des Staatengefüges.

Ein wichtiges Kennzeichen des dezentralisierten Einheitsstaates ist, dass das Ausmaß der Dezentralisierung zumeist sehr willkürlich durch den Zentralstaat vorgegeben ist. Im Gegensatz zu einem bundesstaatlich angelegten System, in dem keine der verschiedenen staatlichen Ebenen über die sog. „Kompetenz-Kompetenz" verfügt, werden in Einheitsstaaten die subnationalen Untergliederungen als „Verfügungsmasse des Zentralstaates"[18] verstanden. Verfassungsrechtliche Optionen, durch welche diese zumindest im Kernbereich geschützt sind, sind in den allermeisten Fällen nicht zu finden.

Ein weiterer Begriff, der sich zwar deutlich von dem des Föderalismus unterscheidet, aber dennoch in diesem Kontext Erwähnung finden sollte, ist der des Regionalismus. Trotz aller Differenz sollte der Begriff der Regionalisierung im Rahmen einer Föderalismusdebatte nicht ausgeblendet werden.

Im Allgemeinen wird unter einer Region ein Territorium verstanden, dass aufgrund bestimmter Gemeinsamkeiten der dort lebenden Bevölkerung als Einheit betrachtet werden kann. Im engeren Sinne werden in einigen Staaten die Gebiete als Regionen bezeichnet, die über einen politischen sowie zudem auch rechtlich begründeten (Sonder-)Status verfügen. Der Begriff des Regionalismus wird in diesem Zusammenhang für solche Bewegungen genutzt, die „gestützt vor allem auf ethnische, kulturelle und historische Merkmale einer Region und der hier lebenden Bevölkerung - gegen den Herrschaftsanspruch der Zentralregierung gerichtet sind und für die Region Autonomierechte verlangen, teilweise auch die Sezession, also den Gewinn staatlicher Unabhängigkeit anstreben"[19].[20]

---

[17] So wie dies in der früheren DDR der Fall war.
[18] Laufer/ Münch (1997). s.S. 17.
[19] Hrbek (1994). s.S. 127.
[20] Als Beispiel hierfür wird in der Literatur Italien genannt. Dort versuchte die Lega Nord unter der Führung von Umberto Bossi im Herbst 1996 die norditalienische Bevölkerung für die Ausrufung einer eigenen Republik (namens „Padanien") in Norditalien auszurufen. Insbesondere das Beispiel Italien macht deutlich, dass bei regionalistischen Bewegungen nicht nur die Erlangung der ethni-

Von dem Regionalismus als politischer Bewegung gegen den Zentralstaat bzw. zur Ablösung von anderen Landesteilen sind die gegenwärtig in der Europäischen Union vermehrt wahrnehmbaren Regionalisierungstendenzen zu unterscheiden. Diese fußen auf der Grundüberzeugung, dass die Manifestierung von supranationalen Strukturen nur dann mit den Interessen der Bevölkerung vereinbart werden können, wenn zugleich gegenläufige Tendenzen im Sinne einer Stärkung der subnationalen Ebenen eingeleitet werden.

Die Regionalisierung zielt in diesem Fall darauf ab, die Belange und Interessen der einzelnen europäischen Regionen - unabhängig von ihrem konkreten rechtlichen Status - im Rahmen des Entscheidungsprozesses innerhalb der Union in einem stärkeren Umfang zu berücksichtigen.

2.1 Dezentralismus und Regionalismus – Abgrenzung dieser beiden Begrifflichkeiten zur Konzeption der föderalstaatlichen Ordnung

Vielfach werden in einem Atemzug mit den Diskussionen um dem Begriff und das Konzept des Föderalismus zwei Komplementärbegriffe - nämlich Dezentralismus und Regionalismus – genannt. Diese werden zwar in der Praxis oft mit dem Föderalismuskonzept in Beziehung gesetzt werden; doch zumindest aber unter begriffsdefinitorischen Ansätzen sich erheblich voneinander unterscheiden.

Zunächst soll der Begriff des Dezentralismus bzw. der Dezentralisierung näher beleuchtet werden. Unter Dezentralisierung wird subsumiert, dass staatliche Funktionen von obersten Staatsorganen nur prinzipiell entschieden werden und ihr Vollzug von nachgeordneten Organen und Körperschaften der Selbstverwaltung weitgehend eigenständig mit eigenem Gestaltungsspielraum ausgeübt wird[21,22].

Im Gegensatz dazu vertritt Daniel J. Elzar die Auffassung, dass das Konzept der Dezentralisierung „implies the existence of a central authority, a central government that can decentralize as it desires". Demnach stellte die Abtretung von Kompetenzen an eine über- bzw. nachgeordnete Gebietskörperschaft einen „Gnadenakt der Delegation" dar (wörtlich „matter of grace"). Diese Delegation hat auf Initiative der Zentralinstanz zu erfolgen. Nur diese kann den Schritt auch wieder entsprechend rückgängig machen.

Im Konzept der Dezentralisierung ist eine genuine Eigenständigkeit der Körperschaften sowie der Organe eines Staates nicht vorgesehen. Nicht denkbar ist in diesem Modell die Einführung einer Staatsqualität für die Körperschaften unterhalb der nationalstaatlichen Ebene. Als Beispiel für einen dezentralisierten

schen Identität im Vordergrund steht, sondern vielmehr wirtschafts- und finanzpolitische Interessen und Erwägungen hinter regionalistischen Tendenzen stehen.

[21] Vgl. Laufer (1986). s.S. 146.

[22] Im Gegensatz zum Zentralismus, in dem die obersten Staatsorgane bis ins Detail entscheiden und die nachgeordneten Behörden ohne eigene Gestaltungsmöglichkeiten nur noch vollziehen.

halb der nationalstaatlichen Ebene. Als Beispiel für einen dezentralisierten Staat wird in der Literatur oftmals auf Frankreich verwiesen.

Ebenfalls zu unterscheiden vom Prinzip des Föderalismus ist das Prinzip des Regionalismus. Die Bezeichnung Region lässt sich unterschiedlich auslegen. Zum einem kann damit ein bestimmter wirtschaftlicher Planungsraum beschrieben werden, der durch besondere strukturelle Merkmale gekennzeichnet ist. Die gängigste Definition des Regionenbegriffs ist der einer historisch gewachsenen territorialen Einheit unterhalb der Ebene des Nationalstaats, deren Hauptmerkmal ein Zugehörigkeits- bzw. Zusammengehörigkeitsgefühl der Einwohner ist. Dieses Gefühl der Zugehörigkeit hat seine Grundlage in den ethnischen, kulturellen und religiösen Gemeinsamkeiten der Einwohner dieser Region. Dabei können die Gemeinsamkeiten in unterschiedlicher Ausprägung und Gewichtung zueinander stehen. Sie können von allen dieser drei genannten Merkmale in sich etwas vereinen oder auch nur bestimmten Elementen eines der drei Fundamente entsprechen.

Der Regionalismus richtet sich gegen das Konzept des zentralstaatlichen Regierens. Er hebt die Eigenständigkeit und Existenzberechtigung der „kleinen" Regierungs- und Administrationseinheiten hervor. Im Prinzip des Regionalismus sind durchaus emotionale Elemente der Identifikation bzw. des Zugehörigkeitsgefühls zu einem Landstrich oder Landesteil enthalten, die sich gegen den „überwölbenden Zusammenhalt" des modernen, westlichen Nationalstaats wenden.[23]

Ausgehend von diesem Ansatz lässt sich durchaus ein Zusammenhang zwischen dem Regionalismus sowie dem Konzept des Föderalismus herleiten. Denn in einem auf das Ziel der „Erreichung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" ausgerichteten Bundesstaat werden zwangsläufig reiche, wirtschaftlich und industriell gut ausgestattete Gliedstaaten armen und strukturschwachen Regionen gegenüberstehen.[24] In solch einem Fall spricht die Föderalismusforschung von einem „peripheralized federalism"[25].

Als Paradebeispiel für den „peripheralized federalism" lässt sich die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland in der Folge der Wiedervereinigung seit 1990 charakterisieren. Nach dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik sowie dem Beitritt der fünf neu gegründeten (jedoch auf historischem Territorialzuschnitt aufbauenden Grenzen) ostdeutschen Länder zum Bundesgebiet qua Verfassung traten in verstärktem Ausmaß Föderalismusdebatten zu Tage. Dies wurde sichtbar in einer verschärften Konfliktdiskussion zwischen den reichen Westländern und den armen Oständern. Die damalige Bundesregierung sah sich aufgrund

[23] Kilper/Lhotta (1996). s. S. 32.

[24] In der Bundesrepublik Deutschland fokussierte sich diese Entwicklung in den 80er Jahren mit der Umschreibung eines „Nord-Süd-Gefälles". Den reichen, wirtschaftlich und industriell fortentwickelten Ländern Hessen, Bayern und Baden-Württemberg standen die armen und strukturschwachen nördlichen Bundesländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen gegenüber. (Allerdings gilt diese Einteilung nur in beschränktem Maße, denn mit Nordrhein-Westfalen und Hamburg verfügten auch zwei „Nordländer" über eine überdurchschnittliche Wirtschafts- und Finanzkraft.) Im Zuge der Deutschen Einheit hat sich diese Unterscheidung zu einem „West-Ost-Gefälle" verlagert.

[25] Riker (1964).

dieser Problemdimension zu einer verstärkten Anwendung der ihr zur Verfügung stehenden Steuerungselemente gezwungen, um den latent schwelenden Konflikt zu kompensieren. Und zugleich neue Formen der Kooperation zwischen den verschiedenen Staatsebenen durchzusetzen.[26]

Auf lange Sicht scheint es so realistisch, innerhalb eines Bundesstaates eine Reduzierung bzw. einen Abbau der infrastrukturellen und ökonomischen Ungleichheiten zu erreichen. Damit wäre eine wachsende Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse innerhalb einer bundesstaatlichen Ordnung zu realisieren.

2.2 Die generellen Dimensionen einer föderalstaatlichen Ordnung

Im Zuge einer vergleichenden Untersuchung der Ursachen für die Entstehung föderaler Ordnungen wird deutlich, dass eine Vielzahl von zentralen Merkmalen, Kennzeichen und Funktionen für die gesellschaftliche Notwendigkeit des Föderalismus und seine politische Leistungsfähigkeit ausschlaggebend gewesen sind.

Allerdings können - trotz aller Verschiedenartigkeit in der Implementation föderal verfasster Gemeinwesen - generell sechs Dimensionen (siehe Abbildung 2) der föderalen Ordnung voneinander unterschieden werden:

- die ethische Dimension,
- die geographische Dimension,
- die historische Dimension,
- die demokratietheoretische Dimension,
- die ökonomische Dimension und
- die ethnisch-soziale Dimension.

[26] Es sollte in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass andere Bundesstaaten ähnliche Probleme haben. So hinken beispielweise in Kanada die Provinzen Nova Scotia, Prince Edward Island und Newfoundland (die sog. „maritimes") der wirtschaftlichen Entwicklung der übrigen kanadischen Provinzen permanent hinterher. Weitere Beispiele ließen sich in diesem Kontext etwa auch für die USA, Belgien, Spanien (wirtschaftliche schwache Nordprovinzen)und Italien (bereits mehrfach erwähnter „Splitt" zwischen Nord- und Süditalien) sowie für die unitaristisch verfassten Staaten Großbritannien und Frankreich anführen.

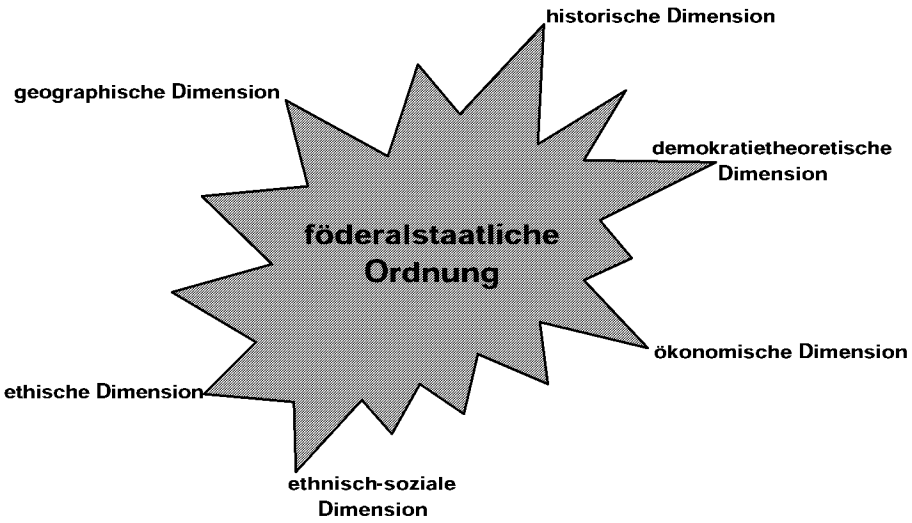


Abbildung 2: *Die Dimensionen einer föderalstaatlichen Ordnung*[27]

Das Prinzip des Föderalismus findet - um zunächst die erstgenannte Dimension eindeutiger zu charakterisieren - Ausdruck im Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip[28] wird im Allgemeinen in der katholischen Soziallehre verwandt. Es wird in seiner Entstehung zurückgeführt auf die Sozial-Enzyklika „Quadrogesimo anno" aus dem Jahr 1931 von Papst Pius XI.. Im Rahmen dieser Enzyklika wurde die Forderung nach einer größtmöglichen Selbstverantwortung des Einzelnen sowie die Entfaltung des Individuums und die Bewahrung der Eigenverantwortlichkeit von kleineren gesellschaftlichen Einheiten gegen staatliche Eingriffe erhoben. Demnach kommt der übergeordneten Gemeinschaft - also dem Staat - nur die Wahrnehmung von unterstützenden Hilfeleistungen zu.

Bei einer Übertragung dieses soeben skizzierten Subsidiaritätsgedankens auf eine gesamtstaatliche Ordnung mit föderalstaatlichen Charakter hat dies zur Folge, dass der Zentralstaat nur dann zur Wahrnehmung von Aufgaben angehalten ist, wenn deren Ausführung die Ressourcen der Gliedstaaten überfordert.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland findet der Gedanke des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 30 seine Entsprechung. Darin heißt es: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt."[29]

Der Hinweis auf mögliche Ausnahmeregelungen im letzten Teilsatz des Artikels 30 des Grundgesetzes, der die Befugnisse der Länder bei der Ausübung der staatlichen Aufgaben einschränkt, macht deutlich, wie wichtig es ist, konkrete

[27] Quelle: Eigene Darstellung.
[28] Nach dem lateinischen Wortursprung ‚subsidium ferre' gleich Hilfestellung leisten.
[29] Bundeszentrale für politische Bildung (1998). s.S. 27.

Regelungen zu treffen - und zwar insbesondere im Bezug auf die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die unteren politischen Ebenen im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung überfordert sind. In der Bundesrepublik Deutschland bedürfen mögliche Eingriffe der übergeordneten staatlichen Ebenen in den Kompetenzbereich der Gliedstaaten der Zustimmung des Bundesrats.[30]

Als zweites Charakteristikum des Föderalismus ist die geographische Dimension zu nennen. Die Entstehung bzw. Gründung eines föderalstaatlichen Gebildes lässt sich in nicht wenigen Fällen mit den vorgegebenen Zwängen der Geographie eines Landes begründen.

Demnach ist die Implementation einer föderalstaatlichen Staatsstruktur oftmals die technisch am einfachsten zu realisierende Lösung zur demokratischen Organisation großer Flächenstaaten. So benötigen beispielsweise Staaten von kontinentalem Ausmaß - wie etwa Russland, Australien, Kanada oder die Vereinigten Staaten von Amerika - „ortsnähere kleinere Einheiten“[31] zur Verwaltung ihrer Territorien.[32]

Allerdings ist es so, dass die Verwaltung eines Staates von großflächigem Ausmaß durchaus auch mittels der Einrichtung von Provinzverwaltungen und einer strengen zentralstaatlichen Kontrolle zu erreichen ist.[33]

Hieraus ist zu folgern, dass aus der geographischen Notwendigkeit der Errichtung regionalstaatlicher Ebenen nicht zwingend die Verbindung des Prinzips der Dezentralisierung mit denen der regionalen Souveränität und der demokratischen Kontrolle hergeleitet werden kann.

Neben den geographischen Gegebenheiten müssen auch die historischen Besonderheiten im Zuge einer Staatsgründung Berücksichtigung finden. Aus der historischen Perspektive kann der Föderalismus als Prozess der Staatswerdung im Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat verstanden werden. Zudem können neue Territorien zu einem bereits existierenden Staatsgebiet hinzukommen oder ein föderaler Staat kann durch den Zusammenschluss vormals unabhängiger Staaten entstanden sein. Entsprechende Beispiele in der Neuzeit sind hierfür die Entstehung der föderalen Staaten Schweiz, Kanada sowie der Vereinigten Staaten von Amerika.[34]

---

[30] Analog zur Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist in der Europäischen Union mit der Verabschiedung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) im Jahr 1992 das Verhältnis zwischen den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft sowie der Entscheidungsebene der Union in Brüssel nach dem Subsidiaritätsprinzip geregelt worden. In dem entsprechenden Artikel des Vertrags von Maastricht heißt es, dass in allen Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur dann tätig werden kann, insofern und insoweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und umgesetzt werden können.

[31] Sturm (2001). s.S. 12.

[32] Allerdings müssen diese Einheiten aber zugleich auch wieder größer als die „kleinste“ staatliche Ebene - die Kommune - sein.

[33] Als gängiges Beispiel eines Staates, der die Eigenständigkeit seiner Provinzen in einem umfangreichen Ausmaß beschneidet, wird in aller Regel die Volksrepublik China herangezogen.

[34] Sturm (2001). s.S. 12 und 13.

Anhand der Merkmale der historischen Entstehung föderal verfasster Staaten lässt sich verdeutlichen, dass das Konzept des Föderalismus in den meisten Fällen die geeigneten Strukturen zur Verfügung stellt, die zur Integration neuer Territorialgebiete in einem bereits vorhandenen Verfassungskonsens notwendig sind. Bei der Anwendung einer föderalstaatlichen Struktur im Falle einer (territorialen) Erweiterung ist es von Vorteil, wenn die hinzukommenden Regionen ihre Identität sowie ihre Selbstbestimmung nicht zugunsten einer gesamtstaatlichen Identität aufgeben müssen.

Für die Bundesrepublik Deutschland wurde dieser gerade angesprochene Vorteil einer föderalstaatlichen Staatsstruktur im Jahr 1990 im Zuge des Beitritts der fünf neu gegründeten Länder auf dem Staatsgebiet der vormaligen Deutschen Demokratischen Republik deutlich erkennbar.

Allerdings wäre es falsch, aus der Entstehungsgeschichte des Föderalismus in einzelnen Staaten auch deren innerstaatliche Gestaltung her- bzw. ableiten zu können. So wechselten z.B. sowohl in den USA als auch in Kanada sich Perioden mit einer vermehrten Eigenständigkeit der Gliedstaaten mit einer verstärkten Ausprägung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit ab.

Als weiteres Merkmal der Föderalstaatlichkeit wird die demokratietheoretische Dimension bezeichnet. Aus demokratietheoretischer Sicht ist das Konzept des Föderalismus ein Instrument zur Verwirklichung des Prinzips der „vertikalen Gewaltenteilung". Es ist somit ein Kennzeichen der Kontrolle der staatlichen Machtausübung des Zentralstaats durch die Gliedstaaten.

Basierend auf der Tradition der u.a. auf den französischen Philosophen Charles de Montesquieu (1689 bis 1755) zurückgehenden Lehre von der Gewaltenteilung soll es ein demokratisches Staatswesen unter allen Umständen unterlassen, die vollständigen Verfassungsbefugnisse in lediglich einer Hand zu halten. Montesquieu entwarf das Modell einer horizontalen, also auf der selben politischen Ebene liegende Gewaltenteilung zwischen der gesetzgebenden (Legislative), der ausführenden (Exekutive) und der rechtssprechenden Gewalt (Judikative).

Nach seiner Idee sollte diese Gewaltentrennung eine wechselseitige Kontrolle der einzelnen Gewalten gewährleisten. Diese sollte verhindern, dass eine der drei Säulen der staatlichen Ordnung eine zu starke Übermacht für sich in Anspruch nehmen könnte.

Im Konzept des Föderalismus wird der horizontalen Trennung der Gewalten zudem die Trennung der Aufgabenwahrnehmung seitens der staatlichen Gliederungen zur Seite gestellt. Die zentralstaatliche Ebene erhält somit ein Gegengewicht in der Form, dass auf der Ebene der Gliedstaaten ebenfalls selbständige Institutionen mit den Aufgaben der Gesetzgebung, der Regierung und Verwaltung sowie der Rechtssprechung betraut werden. Somit wird das Konzept der horizontalen Gewaltenteilung durch eine vertikale Dimension ergänzt.

In den verschiedenen, föderal verfassten Staaten der Welt weicht der Grad der Verwirklichung des Prinzips der vertikalen Gewaltentrennung in einem nicht unerheblichen Maße voneinander ab. So verfügen bei weiten nicht alle Länder - trotz einer bundesstaatlichen Staatsstruktur - über ein entsprechendes gliedstaatliches

Pendant zu der Führung auf zentralstaatlicher Ebene. Dadurch kann nicht in jedem Fall das Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung bei der Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben durchgehalten werden.[35]

Als ein weiteres Kennzeichen föderalstaatlicher Ordnungen gilt die Akzeptanz von gesellschaftlicher Vielfalt sowie die Existenz von dezentralen politischen Entscheidungsstrukturen. Dies sind beides Kernelemente des Föderalismus. Sie bieten zugleich auch eine optimale Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Regionen eines Staates.

Die Gliedstaaten eines bundesstaatlichen Staatsgebildes verfügen in aller Regel über unterschiedliche - in Einzelfällen sogar gegensätzliche - Ausgangssituationen. Diesen könnte in der Politikgestaltung des Gesamtsstaates nur in einem äußerst unzureichenden Rahmen Rechnung getragen werden. Daher bedarf es einer Ergänzung der zentralstaatlichen Entscheidungen auf dem Sektor der Wirtschaftspolitik durch dezentrale Ansätze. Diese sollen in den Regionen mit den Betroffenen vor Ort ausgehandelt werden und durch die Bestrebungen der einzelnen Landesregierungen, die Rahmenbedingungen im Interesse des eigenen Standorts zu verbessern, untermauert werden.

Der Gedanke der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik hat sich mit dem Beginn der 80er Jahre in vielen westlichen Industrieländern stark verbreitet. Insbesondere im Rahmen des Inkrafttretens des Schengener Abkommens (Gründung des Europäischen Binnenmarktes) zeichnete sich eine Verschärfung des regionalen Wettbewerbs sowohl in Deutschland als auch in Europa ab. Die Folge dieser Entwicklung waren vermehrte Anstrengungen der Regionen in Europa - und somit auch der Bundesländer - auf dem Sektor der Forschungs-, Technologie- und Mittelstandspolitik mit dem Ziel der Sicherung der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft sowie der damit verbundenen Arbeitskräfte in der jeweiligen Region.

In diesem Kontext wurden von unterschiedlicher Seite in der Bundesrepublik Deutschland die Forderung laut, die „alten Gewissheiten des Föderalismus", wie z.B. das Streben nach einer verstärkten sozialen und wirtschaftlichen Einheitlichkeit (subsumiert unter dem Schlagwort der Erreichung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse") und in diesem Zuge das zunehmende Streben nach gesamtstaatlichen Lösungen in diesem Bereich, ad acta zu legen.

Beispielsweise forderte der noch mehrfach zu zitierende Politologe Fritz W. Scharpf, die sich im Zuge einer föderalstaatlichen Ordnung bietenden Möglichkeiten, sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht, effektiver und effi-

---

[35] Diese These lässt sich am Beispiel der Ausführung von Gesetzesbestimmungen in der Bundesrepublik Deutschland belegen. In Artikel 83 des Grundgesetzes heißt es im Wortlaut: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt." Tatsächlich ist es so, dass der Bund über beinahe keinen eigenständigen Verwaltungsunterbau verfügt (Ausnahmen sind dabei lediglich die Verwaltung der Bundeswehr oder aber des Bundesgrenzschutzes). Den weitaus größten Teil der Verwaltungszuständigkeit liegt demzufolge im Kompetenzbereich der Länder und Gemeinden in Deutschland. Eine von der für die Landesgesetze zuständige Landesverwaltung abgetrennte Bundesverwaltung zur Ausführung der entsprechenden Bundesgesetze gibt es in der Regel in der Bundesrepublik Deutschland nicht. Hierin unterscheidet sich die Anwendung des Konzepts der Bundesstaatlichkeit in großem Ausmaß zu dem der Vereinigten Staaten von Amerika.

zienter zu nutzen. Er sagte: „Wenn nun aber künftig die Wirtschaftseinheit durch den Europäischen Binnenmarkt und auch die Rechtseinheit in zunehmendem Maße europäisch definiert wird, dann kann auch das Kriterium der einheitlichen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet seinen Stellenwert nicht länger behaupten. Wichtiger als die Einheitlichkeit der Regelungen wird die Fähigkeit der Regionen und Kommunen sein, im größeren europäischen Markt ihre besonderen Standortprobleme zu lösen und ihre jeweils besonderen Standortvorteile zu entwickeln. Da aber das Ruhrgebiet vom europäischen Markt anders betroffen sein wird als das Saarland, Rheinland-Pfalz anders als die Küste und Niedersachsen anders als Bayern, gewinnen alle Länder ein objektiv gemeinsames Interesse an der Erweiterung ihrer autonomen politischen Handlungsspielräume."[36]

Als letztes Kennzeichen einer föderalstaatlichen Staatsstruktur soll auf das ethnisch-soziale Charakteristikum näher eingegangen werden. Denn das Prinzip des Föderalismus bietet den Minderheiten einen besonderen Schutz. So ermöglicht die bundesstaatliche Ordnung in abgegrenzten Territorien lebenden ethnischen und sozialen Gruppen einen hohen Grad an Autonomie und gesellschaftlicher Selbstbestimmung zu wahren. Dies ist insbesondere in den Fällen von enormer Bedeutung, in denen diese Gruppen innerhalb eines Staatsgefüges nicht in der Mehrzahl sind oder aber sich für Werte und Traditionen stark machen, die von der überwiegenden Mehrheit des Staatsvolkes als nicht wichtig erachtet oder sogar ablehnt werden.

Allerdings ist die Entstehung von ethnischen Konflikten und Spannungen auch in föderal verfassten Staatsgebilden nicht vollständig auszuschließen. Jedoch können diese durch die in einem Bundesstaat selbstverständlicheren Chancen der regionalen Autonomie einzelner Landesteile oder Ethnien leichter beigelegt werden.[37]

Allerdings wäre es ein Trugschluss anzunehmen, dass der Föderalismus generell als ein Mittel zur Lösung ethnisch-sozialer Konflikte angesehen werden kann.[38] Das mögliche Auseinanderbrechen föderalstaatlicher Strukturen zeigt, dass neben der bloßen gesetzlichen Verankerung bundesstaatlicher Mechanismen in der jeweiligen Verfassung zudem innerhalb der von diesem Zusammenschluss betroffenen Gesellschaften ein Minimalkonsens über die Grundwerte und politischen Spielregeln in ihrer föderalen Gemeinschaft vorherrschen muss.

Solange dieser nicht vorhanden ist, kann die bloße Existenz einer föderalen Verfassungsordnung das Auseinanderbrechen von Staaten - und im schlimmsten Fall auch den Ausbruch eines Bürgerkrieges - nicht verhindern.

---

[36] Scharpf (1990). s.S. 43/44.

[37] Als Beispiele für die zumindest in weiten Teilen erfolgreiche Lösung ethnischer Konflikte durch die Schaffung neuer föderaler Einheiten sind Belgien und die Schweiz zu nennen.

[38] Dies wird besonders deutlich an dem Zusammenbruch der tschechisch-slowakischen Föderation und Jugoslawiens in mehrere voneinander unabhängige Staaten in der jüngsten Vergangenheit (von 1989 bis 1992).

2.2.1 Die Merkmale einer föderalstaatlichen Struktur

Es erscheint angebracht, an dieser Stelle den Versuch zu unternehmen, einen strukturierten Katalog von Merkmalen und Elementen einer föderativen Ordnung zu erstellen. Hierbei sind folgende Punkte von Bedeutung:

a. Die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses

Das Konzept des Föderalismus richtet sich an den Bedürfnissen der Menschen aus, sich mit dem Ziel der Erreichung gemeinsamer Ziele zusammenzuschließen - und trotzdem die eigene Identität zu wahren. Bei dieser Staatsstruktur handelt es sich um die Verbindung von Individuen; Gruppen sowie politischen Gemeinwesen zu „einer dauerhaften, aber (sachlich) begrenzten Gemeinschaft mit der Möglichkeit, gemeinsame Ziele verstärkt (mit gemeinsamer Kraft zu verfolgen), gleichzeitig aber die Individualität und Integrität der an der Verbindung Beteiligten zu erhalten“[39].

Dieser soeben erläuterte Zusammenschluss zu einem föderalen Bund ist - im Idealfall - ein von allen Beteiligten bewusst eingegangene Kooperation. Diese erfolgte auf freiwilliger Basis. Daher spielt auch das Konzept des Vertrages[40] eine wichtige Rolle. Der Vertrag der Herrschaftsunterworfenen war die notwendige Voraussetzung zur Erlangung einer legitimen politischen Herrschaft. Dieses personalisierte Element war Bestandteil eines jeden Bundesvertrages zwischen zwei oder mehreren Staaten.

b. Bündisches Prinzip

Aus dem unter Punkt Freiwilligkeit des Zusammenschlusses festgehaltenen Anforderungen an eine Föderation lässt sich herleiten, dass für den Föderalismus das bündische Prinzip bzw. die Bundesstaatskonstruktion ein wichtiger Bestandteil darstellt. Der Zusammenschluss zu einem Bund garantiert die Erreichung einer Einheit in bestimmten Bereichen. Diese Einheitlichkeit ist besonders wichtig für die Repräsentanz eines Staates gegenüber anderen Staaten. Das bedeutet, die Einheit soll den Staat vor allem nach außen stark machen.[41]

Zum einen findet die Idee des Bundesstaatsprinzips oftmals in der Namensgebung föderalistischer Staaten ihre Entsprechung: So etwa in den Staatsnamen Deutschlands (Bundesrepublik Deutschland), der USA (United States of America) oder Indiens (Union of States). Des Weiteren lässt sich das bündische Prinzip auch in der Bedeutung und Herkunft des Begriffes Föderalismus ableiten: Dieser leitet sich - wie bereits erwähnt – aus dem lateinischen Begriff „foedus“ (Bündnis) ab.

Das Prinzip des Föderalismus hat also auf der einen Seite etwas mit dem Konzept der Zusammenfassung, der Vereinheitlichung und auch Integration ein-

[39] Kilper/Lhotta (1996). s. S. 30.

[40] Und dies insbesondere in der angelsächsischen Tradition der Föderalismustheorie.

[41] Nicht umsonst wird in den historischen Rückblicken auf die Entstehung von Föderationen immer wieder darauf hingewiesen, dass das bündische Prinzip in militärischen Allianzen zumeist seinen Ursprung gefunden hat.

zelner Glieder zu einem übergeordneten Ganzen zu tun. Andererseits deutet jedoch die Einbeziehung des bündischen Merkmals daraufhin, dass eine Föderation zugleich auch durch Fragmentierung und Differenzierung innerhalb dieses Ganzen gekennzeichnet ist. Das heißt: Neben der für bestimmte Bereiche angestrebten Einheit bleibt den Mitgliedern eines föderal verfassten Staates auf vielen Gebieten der Freiraum zur eigenständigen Ausgestaltung erhalten.

c. Homogenität versus Heterogenität

Die Option einer bündischen Vereinigung beruht zum einen auf bestimmten „Unterschiedlichkeiten"; auf der anderen Seite zeichnet sich eine Föderation allerdings auch durch einen gewissen Willen bzw. Grad an Homogenität aus. Dieser Konflikt zwischen Homogenität und Heterogenität lässt sich wie folgt umschreiben: Der Föderalismus zielt darauf ab, ein bestimmtes Maß an Einheit mit einem ebensolchen Maß an Vielfalt (bzw. Vielfältigkeit) zu verbinden.

Daraus ist abzuleiten, dass in einem bundesstaatlich strukturierten System ein ständiger Balanceakt zwischen der Erreichung des Ziels der gewollten Heterogenität mit der der gewollten Homogenität vollzogen werden muss.

d. Pluralität der politischen Legitimation

Des Weiteren ist das Prinzip des Föderalismus gekennzeichnet durch das Organisationsprinzip der politischen Willensbildung auf mehreren Ebenen. Das System der Bundesstaatlichkeit ist also der institutionalisierte Ausdruck einer Pluralität der politischen Leitungsgewalt. Diese lässt sich aus einem pluralistisch verfassten Bund ableiten und legitimierten.

e. Binnendifferenzierung und Nichtzentralisierung

Die Vielfalt der politischen Leitungsgewalt steht im Gegensatz zu der bereits erläuterten, föderalistischen Systemen eigenen Tendenz der Binnendifferenzierung und Nichtzentralisierung. Unterschieden werden muss in diesem Zusammenhang zwischen einer funktionalen und einer territorialen Differenzierung. Die Kompetenzen für die Wahrnehmung bzw. Ausführung einzelner Aufgaben sind zwischen den unterschiedlichen Ebenen des Staates aufgeteilt. Jede dieser Ebenen kann unabhängig von anderen Gebietskörperschaften eigene Entscheidungen (etwa auf dem Sektor der Gesetzgebung bzw. des Verwaltungsvollzuges) erlassen.

Zugleich ist neben dieser Konkurrenzkonstellation zwischen den verschiedenen Ebenen einer Föderation aber auch das Prinzip der Kooperation fest verankert.

f. Abgrenzung zwischen Föderalismus und Pluralismus

Das Konzept des Föderalismus ist untrennbar verbunden mit der Idee der Bewahrung der Vielfalt der in einer Föderation beheimateten Gesellschaft - und somit der Wahrung der Pluralität in der Bevölkerung. Dennoch ist eine Trennungslinie zwischen dem Konzept des Föderalismus und dem des Pluralismus zu ziehen: Während das Konzept des Pluralismus darauf aufbaut, dass eine Beteiligung der

verschiedenen Gruppen an der politischen Willensbildung und an der Verwirklichung des Gemeinwohls unabdingbar ist, basiert das Föderalismuskonzept auf der territorialen Verortung dieser Gruppen - in einer Region, Provinz oder in einem Landesteil. Demnach sind es die „territorial interest groups", die an der im Konzept des Föderalismus verankerten Vielzahl von politischen Willensbildungsprozessen aktiv beteiligt sind.

g. Verfassungsstaatlichkeit

Das Prinzip der Konkurrenz als auch das der Kooperation zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen sowie den unterschiedlichen Landesteilen läuft in aller Regel innerhalb eines vorgegebenen rechtsstaatlichen Rahmens ab. Dies ist den meisten Fällen die (Bundes-)Verfassung. In dieser ist zumeist festgeschrieben, dass sie lediglich unter erschwerten Bedingungen Änderungen an ihr vorgenommen werden können bzw. sie außer Kraft gesetzt werden kann.

h. Existenz einer Schlichtungsinstanz

In aller Regel ist in einem föderal strukturierten Staat qua Verfassung das Vorhandensein seiner Schlichtungsinstanz (in der Form eines obersten Verfassungsgerichts) vorgesehen. Deren Aufgabe ist es, bei entstandenen Streitfällen zwischen den einzelnen Ebenen des Staates gemäß den Verfassungsvorgaben zu vermitteln bzw. die Handlungen einzelner oder mehrerer Staatsebenen für verfassungswidrig zu erklären.

i. Mitwirkung

Zugleich müssen in einen unter föderalen Aspekten strukturierten Staat aber auch Vorkehrungen getroffen werden, dass die Diskussionen und Debatten um die politische Richtung nicht zwangsläufig in Streitigkeiten enden. Daher muss die Option einer Interessenvermittlung sowie einer gemeinsamen Politikformulierung aller Ebenen des Staates möglich sein. Ein wichtiges Element dieses Föderalismusbestandteils ist die Einbindung der einzelnen Glieder des Gesamtstaates in dessen Willensbildung. Dadurch ist im Falle von Streitigkeiten am wahrscheinlichsten ein Konsens zwischen den untergeordneten Gebietskörperschaften herzustellen.

j. Kontrolle und Aufsicht

Dem Zentralstaat muss zudem in einer Föderation die Möglichkeit der Kontrolle und Aufsicht über die subnationalen Ebenen zugestanden werden. Des Weiteren muss der Bund - bei Eintreten eines Konfliktfalls - ein Bündel von Instrumenten zur Durchsetzung von Maßnahmen gegen die ihm untergeordneten Staatsebenen zur Verfügung haben. Ein weiterer wichtiger Bestandteil des Föderalismusmodells ist die Regelung, nach der im Kollisionsfall das Bundesrecht als die maßgebliche - und damit höherrangige Rechtsform - zu behandeln ist.[42]

[42] Aus dieser Forderung leitet sich für die Bundesrepublik Deutschland die Maxime ab, nach der das Bundesrecht das Landesrecht „bricht".

Überträgt man diese soeben aufgezeigten Merkmale einer föderalen Staatsstruktur in die Gegenwart, so lässt sich zusammenfassen: Unter dem Konzept des Föderalismus wird heute ein Struktur- bzw. Organisationsprinzip von politischen Strukturen verstanden, in dem generell selbständige Glieder sich zu einem übergeordneten Ganzen zusammenschlossen haben. In diesem System des Staatsaufbaus gilt das bündische Prinzip oder aber der Bund als Fundament der Staatsorganisation.

Demzufolge wird in der Bundesrepublik Deutschland der Föderalismus in aller Regel auf die staatsrechtliche Komponente - also die des Bundesstaates - reduziert.

Darüber hinaus sind zwei weitere wichtige Kennzeichen einer föderalstaatlich verfassten Ordnung die Merkmale der „Einheitsbildung" sowie der „föderalen Differenzierung". In diesen beiden Merkmalen zeigt sich nämlich sehr eindeutig, ob das föderative System einen stark ausgeprägten unitaristischen Charakter hat oder aber die gliedstaatliche Ausprägung und Struktur im Vordergrund steht. Des Weiteren ist eingehend zu analysieren, wie und in welcher Form das politische Gesamtsystem mit den ständig zu beobachtenden und Veränderungen im föderalen Gefüge umgeht. [43]

Eine generelle Anforderung an ein politisches System föderativer Ordnung ist mit den Attributen „entwicklungsfähig" und „anpassungsfähig" zu umschreiben.

2.2.2 Verschiedenen Funktionen des Föderalismus

Die unterschiedlichen Funktionen des Föderalismus sollen an dieser Stelle kurz zusammengefasst werden.[44] Insgesamt lassen sich sechs Funktionen der föderalstaatlichen Ordnung voneinander unterscheiden.

An erster Stelle steht die Funktion der vertikalen Gewaltenteilung. Diese Funktion ist als Ergänzung zur horizontalen Gewaltenteilungsfunktion des parlamentarischen Systems zu verstehen. Als zweite wichtiges Element des Föderalismus ist der Minderheitenschutz zu nennen. Dieser ist im gegenwärtigen Kontext vor allem in der Form des parteipolitischen Spannungsausgleichs zu sehen. Denn die Aufteilung bzw. Verteilung der Macht auf einzelne - teilautonome - Gebietskörperschaften ermöglicht der gesamtstaatlichen Opposition eine Teilhabe an der teilstaatlichen Machtausübung. Die dritte Funktion des Föderalismus ist mit zwei Schwerpunkten belegt: Zum einen soll der Bevölkerung ein vermehrtes Maß an Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt werden. Zugleich soll ihnen mit der Partizipationsfunktion aber auch die Option verbesserter Durchsetzungschancen für die durchaus auch in einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland regional differenzierenden Interessen eröffnet werden. Ziel dieser letztgenannten Funktion

[43] Diese können eher geringfügiger Natur sein – oder aber umfangreiche Folgewirkungen haben, wie dies beispielsweise für Deutschland in der Folge des Vollzugs der Deutschen Einheit zu verzeichnen war.

[44] Abromeit (1984). s.S. 137/138.

ist die Erhöhung der demokratischen Lebensqualität jedes einzelnen Bürgers eines Staates.

Doch dieses Bestreben tritt hinter der Erreichung der vierten Föderalismusfunktion zurück. Diese vierte Funktion ist in der jüngsten Vergangenheit zunehmend in das Zentrum der Föderalismus-Debatte getreten. Bei dieser Aufgabe handelt es sich um die Entlastung der gesamtstaatlichen Entscheidungsgremien durch eine Verlagerung der Aufgaben sowie der Konfliktlösungen in einem verstärkten Umfang auf die regionale Ebene. Ein weiterer Aspekt ist in diesem Zusammenhang die „Kanalisierung von Unzufriedenheit mit der Zentralregierung“[45].[46] Dieser Punkt wird in den wissenschaftlichen Abhandlungen zu diesem Thema im Allgemeinen mit dem Begriff der „Entlastungs-Funktion“ umschrieben.

Als historische Funktion des Föderalismus wird die eines Ausgleichs zwischen den integrativen und den disintegrativen Kräften innerhalb des Staates verstanden. Allerdings spielt sie in der gegenwärtigen Situation nur noch eine sehr unbedeutende Rolle, da die entsprechenden historischen Legitimationsgründe nur noch bedingt anwendbar sind. Denn sowohl die traditionelle regionale Verwurzelung der Bevölkerung als auch die (Neu-)Bildung der Bundesländer nach dem 2. Weltkrieg durch die Alliierten auf der Basis historisch staatlicher Einheiten sowie die Vereinheitlichungsbedürfnisse im Zuge der Entstehung eines Industrie- und Sozialstaats in der Bundesrepublik Deutschland und die damit einhergehenden Vereinheitlichungsbedürfnisse haben diese ursprüngliche Funktion des Föderalismus nahezu vollständig obsolet werden lassen.

Das Streben, dass hinter der verstärkten Betonung dieser Funktion des Bundesstaatlichkeitsprinzips steht, ist es, eine Regulierung des politischen Problemdrucks zu ermöglichen. Dass heißt, durch den Verweis auf institutionelle Handlungsschranken die Zuständigkeiten auf der jeweils anderen staatlichen Ebene in die Verantwortung zu nehmen[47]- um so „eine unkontrollierbare Expansion von Erwartungen“[48] verhindern zu können.

Eine weitere, immer wieder genannte Teilfunktion des Föderalismus ist die der Status-quo-Sicherung. Hierbei geht es darum, dass der in den meisten Bundesstaaten mittlerweile institutionalisierte Zwang zur Kompromissfindung sowie die Ausstattung einzelner föderativer Organe mit einer Vetomacht dazu geführt hat, dass radikale Politikwechsel in einem dergestalt strukturierten Staatsgebilde so gut wie unmöglich geworden sind.

Als sechste und letzte Funktion ist noch die der Ermöglichung eines sicheren Weges zur Innovationsfindung zu nennen. Das soll heißen, dass in einem Wettbewerb zwischen den einzelnen Teilstaaten eines Bundesstaates durchaus die „Erprobung“ von Reformen gutgeheißen werden kann. Sollten diese Reformvorhaben in den einzelnen Verwaltungsebenen ihre Praktizierbarkeit unter Beweis getreten

---

[45] Abromeit (1992). s.S. 13.

[46] Ein Stichwort, dass in diesem Zusammenhang in den Diskussionen und Debatten – und auch in der Literatur – immer häufiger zu finden ist, ist das von der sog. „Denkzettelwahl“.

[47] Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass dieses Argument sich auch die Gliedstaaten nutzbar machen können.

[48] Scharpf/Reissert/Schnabel (1976/77). s.S. 18/19.

haben, so spricht laut dieser Funktion nichts dagegen, sie in der Folge auf das gesamte Staatsgebilde - also den Zentralstaat sowie die übrigen Untergliederungen - zu übertragen.

Bei einem Vergleich der fünften mit der sechsten Funktion des Föderalismus lässt sich deutlich erkennen, dass diese beiden das vollkommene Gegenstück zur jeweils anderen Funktion darstellen. Es ist damit nicht auszuschließen, dass eine Konkurrenzsituation zwischen diesen beiden Zielen auftreten kann.

2.3 Der Föderalismus

Dem Konzept des Föderalismus kommt eine nicht unbedeutende Aufgabe bei der Überwindung von Konflikten zwischen Staaten sowie zwischen sozialen Gruppen zu. Doch was ist die ursprüngliche Aufgabe des Föderalismus?

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat der Föderalismus als staatliches Organisationsprinzip an Aufmerksamkeit und Aktualität gewonnen. Ehemals unitaristisch aufgebaute Staaten, die aufgrund mangelnder ethnischer Homogenität durch eine starre ideologische Homogenität zusammengehalten wurden, standen bzw. stehen vor dem Auseinanderbrechen.[49] Daher suchen sie nach einem alternativen Modell zum Unitarismus, dass die aufkommenden ethnisch bedingten Streben nach Eigenständigkeit und Eigenverantwortung einbezieht und zudem eine Aufrechterhaltung des Gesamtstaates impliziert.

Diese Wertschätzung erfuhr das Konzept des Föderalismus erst in jüngerer Vergangenheit. Über einen langen Zeitraum galt das Modell des Föderalismus als mit Hindernissen behaftet – um den Weg zu nationaler, politischer und ökonomischer Fortschritt innerhalb eines Nationalstaats zu ermöglichen. Vielmehr wurde in den vergangenen Jahrhunderten (bis hinein ins vorherige Jahrhundert) die Aufrechterhaltung von Vielfalt innerhalb eines Staatsgebildes als fortschrittshemmend interpretiert.

Denjenigen Staaten in Europa, die föderalstaatlich strukturiert waren, haftete ein Makel an. Es wurde gesagt, dass einzelne Staaten diese politische Organisationsform nur für sich gewählt zu haben, da die Bildung eines unitaristischen Nationalstaats sonst auf ihrem Territorium nicht zu realisieren gewesen wäre. Dies gilt insbesondere für die Schweiz und Deutschland. Für Deutschland lässt sich die historische Entwicklung auf einen kurzen und knappen Nenner bringen: Ohne Föderalismus wäre das Deutsche Reich niemals gegründet worden.

Auch in den Vereinigten Staaten von Amerika[50] war die Etablierung dieser Staatsstruktur mehr als Reaktion auf die Abnabelung vom Mutterland England zu verstehen. Der föderalstaatliche Gedanke ermöglichte den Zusammenschluss der Kolonien und somit zugleich die Loslösung vom alten Kontinent. Allerdings ge-

[49] Ursache hierfür war der Verlust des ideologischen Bindeglieds durch den Verzicht auf totalitäre Gewaltanwendung.

[50] Die USA werden oftmals als das Geburtsland eines Föderalismus neuer Prägung gepriesen.

schah dies in einer Form, die es den einzelnen Kolonien in der Folge ermöglichte, als Bundesstaaten ein weitgehend eigenständiges Agieren unter dem Dach der Föderation zu ermöglichen.

Auf der einen Seite soll das Prinzip des Föderalismus durch den Zusammenschluss von Einzelstaaten zu einer größeren Einheit Konflikte zwischen diesen Staaten verhindern. Zugleich sollen aber auch Instrumente geschaffen werden, die dennoch entstehende Konflikte friedlich beilegen können. Auf der anderen Seite ist es das Ziel einer föderalstaatlichen Staatsstruktur, den Gliedern der jeweiligen Gemeinschaft ein größtmögliches Maß an Selbstbestimmung zukommen zu lassen. Diese soll es ihnen ermöglichen, ihr Eigenleben sowie ihre jeweiligen Eigenarten möglichst ungehindert (von äußeren Rahmenbedingungen) zur Entfaltung zu bringen und ausleben zu können. Anders formuliert: In einer politischen Föderation finden sich grundsätzlich gleichberechtigte und eigenständige politische Gliedstaaten zu einer übergreifenden politischen Gesamtheit zusammen.

Das Konzept des Föderalismus will ein möglichst ausgeglichenes Verhältnis zwischen der als notwendig erachteten Einheit sowie der erwünschten Vielfalt in einem Staatsgebilde herstellen. Das Bild des Föderalismus stellt sich demnach „doppelgesichtig" dar: Es strebt nach Einheit in der Vielfalt sowie nach Vielfalt in der Einheit. Dabei sind die Elemente der Einheit und der Vielfalt untrennbar miteinander verwoben.

Dietrich Schindler hat die Philosophie des Föderalismus mit folgendem Satz umschreiben: „Föderalismus ist eine Lösung der Mitte, in mancher Hinsicht ein Kompromiss".[51] Der Föderalismus beruht auf den Ideen der Verständigung und des Ausgleichs. Die Umsetzung einseitig zentralistischer und nationalistischer Zielsetzungen wird vollständig ausgeschlossen.

Dennoch ist zu beachten, dass ein föderativer Staatsaufbau nicht als das „Allheilmittel" zur Beilegung von Konflikten gesehen werden kann. Vielmehr ist die Implementation föderalstaatlicher Strukturen in der Regel nur dann erfolgreich, wenn die Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben bereits weitestgehend gegeben sind.

In der Praxis wird oftmals nur die eine bzw. andere Seite der beiden zuvor skizzierten Seiten des Föderalismus gesehen: Das Prinzip des Föderalismus als Instrument zur Herstellung bzw. Erhaltung der Einheit oder der Föderalismus als Mittel zur Wahrung der Eigenart und der Autonomie einzelner Teile eines Staatsgebildes.

Welche dieser beiden Seiten des Föderalismus in den Vordergrund gerückt wird, ist zu einem nicht unerheblichen Teil abhängig von der jeweiligen Ausgangslage.

Am besten lässt sich dies an verschiedenen historischen Beispielen belegen. Nach der Beendigung des Zweiten Weltkriegs wurde in Europa in einem verstärkten Ausmaß das Ziel einer föderativen Einigung der europäischen Staaten postuliert. So legte etwa der britische Premierminister Winston Churchill in einer Rede,

[51] Schindler(1993). s.S. 23.

die er 1946 in Zürich gehalten hat, ein Bekenntnis zum Föderalismus als Instrument der Einigung ab. Unter Bezugnahme auf die Lage Europas nach der Beendigung des Zweiten Weltkrieges konstatierte Churchill, dass es ein Heilmittel gebe, durch dessen Hilfe wohl der größte Teil des alten Kontinents zu Freiheit und Stärke zurückfinden könnte. Er beschrieb dies mit den folgenden Worten: „Worin besteht dieses überragende Mittel? Darin, dass man die europäische Familie oder doch einen möglichst großen Teil davon, wieder aufrichtet und ihr eine Ordnung gibt, unter der sie in Frieden, Sicherheit und Freiheit leben kann. Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa schaffen."[52]

Diese Rede von Winston Churchill war der Grundstein für die Idee der Schaffung einer größeren, föderativen Einheit in Europa. Diese wurde mehr als 45 Jahre später mit der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht vollendet.

Mit der Unterzeichnung dieses Vertrages durch die damals zwölf Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wurde aber zugleich auch die Seite des Föderalismus in den Vordergrund gerückt, die das Ziel der Einheit in der Vielfalt postuliert. Der durch die Ratifizierung dieses Vertrags angestrebte weitere Schritt zur Vervollkommnung der europäischen Einigung wird in zunehmenden Maße als Bedrohung für die Selbstständigkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union empfunden. Im Zuge der fortschreitenden Europäisierung ist der Begriff der Subsidiarität - und nicht etwa der Einheit - zum „Zauberwort" des Föderalismus im ausgehenden 20. Jahrhundert geworden.

Das „Doppelgesicht" des Föderalismus hat seine Entsprechung auch in der Terminologie gefunden. Als im Jahr 1789 die US-amerikanische Verfassung verabschiedet worden ist, wurden die Befürworter dieser neuen Union „The Federalists" genannt. Als aber gut fünfzig Jahre später (1848) die schweizerische Bundesverfassung zur Abstimmung gestellt wurde, wurden diejenigen als „Föderalisten" betitelt, die die Schaffung eines gemeinsamen Bundesstaates ablehnten. Sie wollten statt dessen den Kantonen ein Höchstmaß an Souveränität einräumen. Dieser Gruppierung standen in der Schweiz zu jener Zeit die „Unitarier" gegenüber. Das war jene Gruppierung, die knapp ein halbes Jahrhundert zuvor in den Vereinigten Staaten von Amerika als „Federalists" bezeichnet worden waren.

Diese sprachliche Verwirrung um eine Definition des Föderalismus hat sich bis heute erhalten. Im englischen Sprachraum wird das Wort Föderalismus überwiegend auf den Bundesstaat sowie den Zusammenschluss mehrerer Gebietskörperschaften zu einem Bundesstaat bezogen. Demgegenüber wird das gleiche Wort im deutschen Sprachgebrauch mit einer größtmöglichen Selbständigkeit der Glieder eines föderativen Staatsgebildes in Beziehung gesetzt.

Wie groß die Disparitäten in der Gegenwart immer noch sind, lässt sich an einem Beispiel des Prozesses der fortschreitenden Europäisierung zeigen. Als im Jahr 1992 das Wort „federal"[53] in die Formulierungen des Vertrags von Maast-

[52] Schindler, Dietrich (1993). s.S. 24/25.

[53] In der Bedeutung der Gewährung größtmöglicher Selbständigkeit der Mitgliedsstaate der Gemeinschaft in einer enger gefassten Europäischen Union.

richt aufgenommen werden sollte, wurde dieser Passus von den britischen Verhandlungsteilnehmern zur Disposition gestellt. Denn die Briten verstehen unter dem Begriff des „federalism" - nach angloamerikanischer Sprachdefinition - eine Stärkung der Einheit sowie des Zentrums des jeweiligen Staatengefüges. Daraufhin wurde der Begriff „federal" aus den EU-Vertragstexten gestrichen. An seiner Stelle wurde der Begriff der Subsidiarität eingeführt. Nach dessen begrifflicher Definition ist jedes nicht zwingend notwendige Handeln der übergeordneten Ebenen zu unterbinden.

Aus dieser Debatte im Zuge der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht wird deutlich sichtbar, dass es auch heute noch mit Schwierigkeiten behaftet ist, die beiden Seiten des Föderalismus in ihrer Gleichzeitigkeit zu betrachten.

2.4 Der Föderalismus als Instrument der Kooperation sowie der Einheit

In einem kurzen historischen Abriss soll dargestellt werden, dass sich die Form föderativer Staatszusammenschlüsse im Verlauf der letzten Jahrhunderte grundlegend verändert und entwickelt hat. Zu Beginn stand - sozusagen als Urform einer föderativen Verbindung - das Bündnis. Die entsprechende lateinische Bezeichnung „foedus" weist bereits daraufhin, dass der Begriff Bündnis auch unter etymologischen Gesichtspunkten dem Ursprung des Wortes Föderalismus entspricht.

Die verschiedenartigsten Bündnisse wurden im Verlauf der Geschichte zwischen staatlichen Einheiten geschlossen. Es geschah zumeist mit dem Zweck, sich gemeinsam gegen Feinde zu verbünden und zu verteidigen. Voraussetzung für die Vereinbarung solcher Bündnisse war die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den jeweiligen Gliedern. Deshalb diente der Abschluss von Bündnissen zu dieser frühen Zeit auch immer der Konfliktbewältigung zwischen den beteiligten Staaten.

Im Laufe der Zeit wurde für Bündnisse, die auf Dauer angelegt waren und deren Zusammenarbeit auch anderen Zwecken als denen der Verteidigung dienten, die Bezeichnung eines Staatenbundes eingeführt. Die Bildung von Staatenbunden ließ sich vom antiken Griechenland bis hinein in das 19. Jahrhundert beobachten. In der Regel waren diese Zusammenschlüsse lockere Verbindungen von Staaten - ohne dass eine Abtretung von Souveränitätsrechten erfolgte.[54]

[54] Unterscheidung zwischen Staatenbund und Föderation: Erst die gemeinsame Staatsgründung bzw. der Beitritt von vormals selbständigen Staaten als Gliedstaaten zu einem auf einer gemeinsamen Verfassung beruhenden Staatswesen macht aus einem Staatenbund – der losen Form der Föderation – einen Bundesstaat. Im Unterschied zum Staatenbund üben in einem Bundesstaat gesamtstaatliche Organe eine unmittelbare Hoheitsgewalt gegenüber den Bürgern der Einzelstaaten aus. Ein Bundesstaat lässt sich demnach auch als ‚föderalistische' Variante der Föderation definieren.

So beruhte z.B. die Existenz der alten schweizerischen Eidgenossenschaft bis ins Jahr 1798 auf einer Vielzahl von Bündnisverträgen. Als ein weiteres Beispiel für ein Staatenbündnis zählten auch die Vereinigten Niederlande in der Zeit von 1579 bis 1795.[55] Der Zusammenschluss der verschiedenen niederländischen Provinzen war initiiert worden durch den gemeinsamen Kampf gegen die spanische Vorherrschaft in ihrer Region initiiert werden.

Auch das Heilige Römische Reich Deutscher Nation musste seit dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Westfälischen Friedens (durch den die Souveränität der Glieder des Reiches bekräftigt worden war) in Münster im Jahre 1648 bis zu seiner Auflösung 1806 als „ein durch Desintegration entstandener Staatenbund qualifiziert werden"[56]. Nach der Auflösung des Heiligen Römischen Reiches entstand zunächst der Rheinbund, der sechszehn Staaten umfasste. Diesem folgte 1815 der Deutsche Bund, dem bis zu dessen Auflösung 1866 mehr als vierzig deutsche Staaten - einschließlich Österreichs - beitraten.

Auch die nur relativ kurz existierende nordamerikanische Konföderation ist der Gruppe der Staatenbündnisse zuzurechnen. Sie wurde nach der Unabhängigkeitserklärung von 1776 gegründet und im Jahr 1789 durch den US-amerikanischen Bundesstaat abgelöst.

Durch Gründung des amerikanischen Bundesstaates 1789 wurde eine neue Epoche in der Entwicklung föderativer staatlicher Zusammenschlüsse eingeleitet. In dieser „verschwanden" nach und nach die meisten Staatenbündnisse.

Anders als sein Vorgänger beruhte das Modell des Bundesstaates nicht mehr nur auf einer bloßen Kooperation der Staaten untereinander. Vielmehr war von diesem Zeitpunkt an jeder Staatenbund selbst ein Staat. Er setzte sich aus mehreren Gliedern zusammen, die ihrerseits über ein außerordentlich hohes Maß an staatlicher Eigenständigkeit verfügen konnten.

Die Schaffung derartiger Bundesstaaten breitete sich in der Folgezeit rasch aus. Die Schweiz formierte sich 1848 zu einem Bundesstaat. Danach weitete sich diese Entwicklung Mitte des 19. Jahrhunderts auf Deutschland aus. Dies geschah 1867 zunächst in Form des Norddeutschen Bundes und gut vier Jahre später (nach der Beendigung des deutsch-französischen Krieges) mit der Ausrufung des Deutschen Reichs.

Australien sowie Kanada wurden 1900 bzw. 1897 unter britischer Hoheit zu Bundesstaaten ungewandelt.

Mit dem beginnenden 20. Jahrhundert löste das Bundesstaatsmodell die alten Staatenbündnisse nach und nach ab. An deren Stellen traten die stärker integrativ ausgerichteten Bundesstaaten. Zu dieser Zeit vermochte die bis dahin bloße Kooperation zwischen den Staaten den gewandelten Verhältnissen nicht mehr zu genügen.

Es wurden nun handlungsfähige, zentrale Bundesorgane notwendig. Angesichts des stark wachsenden Welthandels sowie der Zunahme des internationalen

---

[55] Dieser Zusammenschluss der verschiedenen niederländischen Provinzen war initiiert worden durch den gemeinsamen Kampf gegen die spanische Vorherrschaft in ihrer Region.

[56] Schindler (1993). s.S. 27.

Verkehrs war eine gemeinsame Interessenvertretung der Staaten nach außen notwendig geworden. Des Weiteren war es in dieser Zeit ein wichtiges Anliegen, die zunehmend als störend empfundenen inneren Handelsschranken zu beseitigen. Als weiterer Grund kam hinzu, dass in einem Staatenbund die gemeinsame Verteidigung besser gewährleistet war.

Eine nächster Schritt auf dem Weg der Entwicklung hin zu föderativen Zusammenschlüssen setzte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit der Entstehung von Internationalen Organisationen ein. Unter rechtlichen Aspekten schlossen sich die Staaten in diesen Organisationen in derselben - eher lockeren - Struktur wie die alten Staatenbünde zusammen. Ihre Zweckbestimmung lag zu dieser Zeit vornehmlich im koordinativen bzw. technischen Bereich. Sie waren in erster Linie Zweckverbände - und in keinerlei Hinsicht eine politische Union. Das Neue in diesem Zusammenhang war, dass das Instrumentarium des Staatenbundes nun auf die Gesamtheit der Staaten, die sich einer internationalen Vereinigung anschlossen, Anwendung fand.

Nach der Beendigung des Ersten Weltkrieges nahm die Zahl der Internationalen Organisationen nochmals stark zu. Sie gipfelte in der Schaffung des Völkerbundes - der ersten weltumspannenden Friedenssicherungsorganisation.

Als weitere Stufe in der Entwicklung föderativer Gebilde muss auf die Entstehung von supranationalen Gemeinschaften verwiesen werden. Die ursprüngliche Intention der Idee einer europäischen Einigung war die Institutionalisierung einer bundesstaatlichen Europäischen Union. Bereits dem 1949 gegründeten Europarat war dieses Ziel in seine Gründungsakte geschrieben. Da sich jedoch Mitte des vergangenen Jahrhunderts dieses Ziel nicht verwirklichen ließ, griff der Schuman-Plan das Konzept der Schaffung einer supranationalen Gemeinschaft in Europa erneut auf. Durch die allmähliche und schrittweise Übertragung einzelner Hoheitsrechte des einzelnen Staates auf überstaatliche Organe sollte im Laufe der Zeit das Endziel einer bundesstaatlichen Union (für Westeuropa) in Reichweite rücken.

Doch im Verlauf ihres Bestehens zeigten sich die ersten Grenzen dieser Art der Staatenverbindung auf europäischer Ebene recht deutlich. Durch die von den Gründervätern der europäischen Idee gewählten Strukturen, die in weiten Teilen auf dem Prinzip der Einstimmigkeit bzw. einer hohen Hürde der qualifizierten Mehrheit beruhten, ist die Effizienz gewahrt, insoweit die Zahl der Mitgliedsstaaten sich in einem überschaubaren Rahmen hält. Die Aufnahme weiterer Mitglieder zieht beinahe zwangsweise die Veränderung der alten oder aber die Schaffung neuer Strukturen nach sich.[57]

[57] Die eingeleitete Erweiterung der Europäischen Union in der Folge des Wandels in Mittel- und Osteuropa nach den Reformprozessen Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre hat dazu geführt, dass die Union sich vor der Einleitung des endgültigen Erweiterungsprozesses eine neue Struktur geben muss. Dabei sind zwei Möglichkeiten denkbar: Entweder muss sich die Europäische Union sich stärker der Form eines Bundesstaates annähern. Das Resultat dieser Entwicklung wäre, dass die Vetomöglichkeit der einzelnen Mitgliedstaaten in Zukunft nur noch in einem sehr begrenzten Umfang Umsetzung finden kann. Die andere Option ist, dass sich die EU infolge des starken Anwachsens ihrer Mitgliederzahl wieder in eine eher traditionelle internationale Organisation ver-

2.5 Die Voraussetzungen für die föderative Einbindung von staatlichen Einheiten in einen Gesamtstaat

Eine der grundlegenden Voraussetzungen für eine engere föderative Verbindung einzelner Verwaltungselemente zu einem föderalen Staatsgebilde ist ein Mindestmaß an Homogenität zwischen den einzelnen Gliedern. Die Schaffung einer Einheit lässt sich nur dann realisieren, wenn zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen zumindest minimale Gemeinsamkeiten in der politischen Grundauffassung sowie bei der Ausgestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse bestehen.

Unerlässlich ist zudem die Existenz eines gewissen Grades an gemeinsamen Wertvorstellungen. Des Weiteren setzt jede engere föderative Verbindung einzelner Verwaltungsebenen voraus, dass die einzelnen Glieder als gleichwertige Partner innerhalb dieses Staatsgefüges angesehen werden. Zudem sollte die Bereitschaft vorhanden sein, sich dem Votum einer Mehrheit zu beugen und dieses zu akzeptieren.

Diese genannten Voraussetzungen sind aber nur dann zu erfüllen, wenn der föderale Zusammenschluss auf der Basis eines allgemein akzeptierten Grundkonsens zwischen den beteiligten Gliedstaaten verfasst worden ist. Kein Staat ist bereit, sich auf Dauer einer Mehrheit anderer Staaten fügen zu müssen, wenn diese immer eine grundlegend gegensätzliche Auffassung vertreten. Diesen Anforderungen trugen die Schöpfer föderal verfasster Staaten in bzw. mit den jeweiligen Verfassungselementen Rechnung. Im Allgemeinen enthielten die Verfassungstexte die Forderung nach einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ausrichtung der Regierungsform in den einzelnen Gliedstaaten.

Doch das notwendige Mindestmaß an Homogenität zwischen den verschiedenen Gliedstaaten lässt sich kaum durch entsprechend in der Verfassung festgelegte Vorschriften erzwingen. Vielmehr muss ein gewisses Maß an Homogenität bereits vor der Umsetzung einer gemeinsamen föderativen Staatsordnung existieren.

Nicht zu vernachlässigen ist die Tatsache, dass die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse nicht im Übermaß voneinander divergieren dürfen. So scheint das gegenwärtig in der Europäischen Union bestehende Ungleichgewicht zwischen Nord- und Südeuropa sowie das im wiedervereinigten Deutschland bestehende Ost-West-Gefälle im Rahmen dieser föderalen Staatenverbindungen augenscheinlich gerade noch verkraftbar zu sein.[58]

---

wandeln wird. Damit verbunden wäre eine Einschränkung wenn nicht gar nicht ein vollständiger Verlust der Handlungsfähigkeit der Union.

[58] Jedoch zeigt bereits die Debatte innerhalb der EU um eine Aufnahme der Staaten Mittel- und Osteuropas in die Gemeinschaft die Schwierigkeiten auf, die aufgrund der Verschiedenheit und zum Teil auch Gegensätzlichkeit der wirtschaftlichen Entwicklung noch über einen längeren Zeitraum zu überwinden sein werden.

Als zweiter Punkt muss darauf hingewiesen werden, dass ein Zusammenschluss von unabhängigen Staaten zu einer engeren föderativen Einheit bis heute nur unter dem starken Druck der Außenwelt zustande kommen kann. Meistens waren einem solchen Schritt größere politische Erschütterungen voraus gegangen. Die meisten, durch einen Zusammenschluss zwischen unabhängigen Staaten entstandenen Bundesstaaten konnten erst in dem Moment ihre volle politische Kraft entfalten, da praktisch keine andere Lösung mehr praktikabel erschien.

So wurden beispielsweise die Vereinigten Staaten von Amerika in einer Phase gegründet, in der die Bedrohung der nordamerikanischen Staaten durch England und andere europäische Mächte sehr stark war. Dadurch, dass sich die Blickrichtung der einzelnen Staaten Nordamerikas bei ihrem Zusammenschluss auf einen einzigen Feind - Europa - richtete, waren ihre Widerstände gegen die Schaffung einer Föderation sehr viel geringer. Zunächst stimmten nur drei der ursprünglich dreizehn konföderierten Staaten der Verabschiedung der amerikanischen Verfassung ohne jegliche Vorbehalte zu. Zwei Staaten lehnten deren Unterzeichnung sogar kategorisch ab. Doch schließlich unterzeichneten alle dreizehn Staaten den ausgearbeiteten Verfassungsentwurf. Sie sahen sich von außen sehr viel stärkeren Bedrohungen ausgesetzt, als dass ein Zusammenschluss zu einen Bundesstaat wirklich negative Auswirkungen gehabt hätte.[59]

Es mag verwunderlich erscheinen, dass die zwei ältesten und erfolgreichsten föderalen Verfassungen dieser Welt - nämlich neben den Vereinigten Staaten von Amerika auch die der Schweizer Eidgenossenschaft[60] - nur unter dem starken Druck von Außen sowie gegen schwere Widerstände im Inneren[61] realisiert werden konnte.

[59] Es soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass die Zustimmung der amerikanischen Bevölkerung zu dieser Verfassung keinesfalls positiv ausfiel. Um eine Niederlage – die im Falle einer direkten Abstimmung in den Einzelstaaten über die Verfassungsratifizierung gedroht hätte – aus dem Weg zu gehen, unterbreitete der Verfassungskonvent von Philadelphia diesen extra für diesen Zweck einberufenen Konventen in den nordamerikanischen Einzelstaaten.

[60] So konnte der schweizerische Bundesstaat von 1848 erst nach der Erschütterungen infolge des Sonderbundskrieges von 1847 auf ein wirklich dauerhaftes Fundament gestellt werden. Dies war aber auch nur deshalb möglich, weil die liberalen Sieger dieses Krieges die dementsprechend notwendigen Entscheidungen rasch und ohne große Verzögerungen umsetzten. In Volksabstimmungen, die 1848 in den einzelnen Schweizer Kantonen zur Ratifizierung über die Bundesverfassung abgehalten worden waren, sprachen sich mehr als sechs Kantone gegen diese Regelung aus. Gegen ihren Willen wurde die neue Verfassung von Regierenden trotzdem in Kraft gesetzt.

[61] Hier insbesondere gegen die Interessen der Bevölkerung realisiert werden konnte.

3 Die Kennzeichen der föderalstaatlichen Ordnung in einem modernen Bundesstaat

Nach Einschätzungen vieler Wissenschaftler ist der politische Mensch „a territorial animal“[62]. Dies hat zur Folge, dass die meisten Staaten, auch die die verfassungsmäßig als Einheitsstaaten „deklariert“ sind, bis zu einem bestimmten Grad über eine dezentrale Struktur verfügen. Daraus lässt sich ableiten, dass Föderalismus und Dezentralisierung nicht im mindesten identisch sind oder zueinander in Beziehung gesetzt werden können[63]

Unter der Dezentralisierung ist die Delegation der unterschiedlichen staatlichen Funktionen auf verschiedene territoriale Einheiten (wie z.B. Regionen, Bezirke oder Kommunen) zu verstehen. Hinter dem Konzept des Föderalismus verbirgt sich demgegenüber die tatsächliche Aufteilung der staatlichen Souveränität auf die vorhandenen staatlichen Einheiten.[64] In einem unter föderalstaatlichen Gesichtspunkten strukturierten Staat verfügen die territorialen Einheiten über alle wesentlichen Strukturmerkmale eines vollständigen Staates – und dies sowohl unter institutionellen (Legislative, Exekutive und Judikative) als auch unter funktionalen Aspekten.

Das bedeutet, dass die Gliedstaaten eines Bundesstaates prinzipiell nicht in den zentralstaatlichen Instanzenzug des Gesamtstaates integriert werden können. Vielmehr ist die Wahrnehmung der Staatsaufgaben dergestalt zwischen den Gesamtstaat und den Gliedstaaten aufgeteilt, dass jede staatliche Ebene in einem gesetzlich festgeschriebenen Aufgabenbereich der letztendliche Entscheidungsträger ist[65] - und somit autonom bzw. souverän seine Entscheidungen gegenüber den Bürgern zu vertreten hat. Die territorialen Untergliederungen sind also nicht nur bloße Zwischenebenen, die der zentralstaatlichen Verwaltung Arbeit abnehmen und den Kontakt zur Bevölkerung pflegen sollen.

Aus dieser soeben skizzierten teilstaatlichen Souveränität der Gliedstaaten in einem Bundesstaat folgt, dass sich das Konzept des Föderalismus zugleich auch durch die prinzipielle Gleichheit der Teilstaaten untereinander sowie gegenüber dem Bund auszeichnet.

Das Prinzip des Föderalismus beruht nicht bloß auf jenem der Dezentralisierung. Die Gliedstaaten in einem Bundesstaat sind mehr als bloße Regionen oder Provinzen in einem dezentralisierten Einheitsstaat. Und dies ist genau der Punkt,

---

[62] Duchacek (1970). s.S. 1.

[63] Wie dies z.B. Carl J. Friedrich in seinem Buch „Trends of Federalsim in Theory and Practice“ (London 1968) tut. Hierin bezeichnet er den Föderalismus als eine Sonderform der Dezentralisierung; andererseits führt er aber – sozusagen als bedeutenden Unterschied zwischen diesen beiden staatlichen Organisationsstrukturen - „the institutional and behavioral features of a foedus“ (S. 4) an. Er charakterisiert diese als „a compact between equals to act jointly on specific issues of general policy“ (S. 6).

[64] In aller Regel handelt es sich dabei um eine Zweiteilung der staatlichen Souveränität.

[65] Zugleich aber auch so, dass jede staatliche Ebene eine eigenständige politische Legitimation erfahren hat und demnach über den direkten Bezug zu den Bürgern verfügt.

der im Rahmen der gegenwärtig vorherrschenden Debatte der bundesdeutschen Föderalismusdiskussion vernachlässigt werden: Nämlich dass in einem föderativ ausgerichteten Bundesstaat die Gliedstaaten generell über ihre eigene Verfassung - und somit implizit über ein Bestandrecht - verfügen. (Dies kann zusammengefasst werden unter dem Begriff der eigenen Legitimationsquellen[66] der bundesstaatlichen Gliedstaaten). Dadurch wird deutlich, dass sich ihre rechtliche und staatliche Autonomie nicht aus dem Willen einer gesamtstaatlichen Mehrheit ableiten lässt.

Aus dieser Definition ergibt sich beinahe zwangsläufig der entscheidende und vormals auch ursprüngliche Zweck der Föderalismuskonzeption: Der Erhalt der soziokulturellen Vielfalt in gesamtstaatlicher Einheit. Heidrun Abromeit drückt dies so aus: „... die Vereinbarung kleinräumiger, historisch gewachsener Eigenständigkeit mit den Vorteilen - Stärke, Sicherheitsgarantien, Effizienz -, die nur größere Staaten zu bieten vermögen. Man könnte auch sagen, der Föderalismus sei das probate Mittel zur Integration heterogener, räumlich stark segmentierter Gesellschaften."[67]

Jedoch verbergen sich implizit in dieser Umschreibung des Prinzips der Bundesstaatlichkeit auch Elemente der Schwächung derartiger föderalistischer Primärlegitimation. Erstens ist mit dem wachsenden Alter eines föderativen Staatsgebildes mit einer Reduzierung der sozikulturellen Unterschiede der Bevölkerung in den Gliedstaaten zu rechnen („Abnahme des Gliedstaaten-Patriotismus"[68]).[69] Außerdem treten in den modernen Gesellschaften unserer Zeit die Konflikte insbesondere im sozioökonomischen Bereich in räumlichen Gemeinschaften zu Tage. Föderalismus der heutigen Prägung werden daher in zunehmendem Maße Ersatz-Rechtfertigungen notwendig. Inzwischen wird er - aus staatsrechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht - dergestalt legitimiert, dass der Föderalismus Funktionen für den Gesamtstaat wahrnimmt.

Die Umsetzung dieses Perspektivenwechsels prägt in entscheidendem Ausmaß die gegenwärtige Praxis der Bundesstaatlichkeit in Deutschland. Während für die traditionelle Föderalismustheorie der Teilstaat als vorgegebene Einheit im Mittelpunkt der Handlungen gestanden hat, so hat sich diese für die moderne Föderalismus-Theorie in Richtung des Gesamtstaates verschoben.

In der gegenwärtigen Situation werden der Sinn und der Nutzen föderalstaatlicher Regelungen von den Interessen des Gesamtstaates bestimmt und gelenkt. Sie definieren sich demnach zwangsläufig über die Funktionsbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems. Daraus ist zu folgern, dass weder dem Föderalismus als Konzept der Staatsstrukturierung noch den vorhandenen Teil-

[66] Hierunter ist nicht bloß die Wahl der politischen Autorität durch die Bürger eines Gliedstaates zu verstehen. Statt dessen verbirgt sich darunter die soziokulturelle Differenz innerhalb eines Bundesstaates. Die Länderautonomie soll sich generell durch das in der Bevölkerung verankerte Bewusstsein der Verschiedenartigkeit der einzelnen „Landesgruppen" bilden. Daraus leitet sich ein entsprechendes regionales Zugehörigkeitsgefühl ab – eine sogenannte Länderidentität.
[67] Abromeit (1992). s.S. 12.
[68] Abromeit (1992). s.S. 12.
[69] Sturm (2001).s.S. 32 und 33.

einheiten in letzter Konsequenz die vollständige Eigenständigkeit zugebilligt wird.

In Deutschland fanden sich die Herrscher lediglich zu mehr oder weniger lockeren Bündnissen zusammen. Dies geschah über lange Jahre in der Gestalt des Römischen Reiches Deutscher Nation und (nach dessen Auflösung 1806) im Deutschen Bund.

4 Der Föderalismus in Deutschland

Diese Bestimmung des Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes gehört zu den Kernsätzen der bundesdeutschen Verfassungsordnung. Sie gibt die wesentlichen Merkmale des bundesdeutschen politischen Systems wieder. Neben dem Bundesstaatlichkeitsprinzip gehören der Grundsatz der Demokratie, der republikanischen Verfasstheit, des Rechtsstaats und des Sozialstaatsprinzips zu den fünf grundlegenden Verfassungsprinzipien, auf denen nach Artikel 20 GG ihr politisches System beruht und die nach Artikel 79 Absatz 3 GG als unabänderlich gelten.

Das bundesstaatliche Ordnungsprinzip, nach dem die staatlichen Funktionen zwischen einem Zentralstaat und den Gliedstaaten aufgeteilt werden, kann in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken.

In Mitteleuropa haben bis weit in die Neuzeit eine Vielzahl von selbständigen politischen Einheiten nebeneinander existiert; es waren hier nicht - wie z.B. in Frankreich oder Großbritannien - straff regierte Königreiche vorzufinden, die als Grundlage der modernen Nationalstaaten angesehen werden können.

In der Entwicklung des Föderalismus in Deutschland war die föderative Organisationsstruktur Instrument und zugleich auch Form, um eine nationale und politische Einheit zu erlangen. Hauptintention der Konzeption der föderativen Ordnung war es, bestimmte politische Ziele umzusetzen.

Das Prinzip des Föderalismus lässt sich zugleich aber auch mit der ethnischen Struktur einer Gesellschaft begründen. Paradebeispiele für diese These sind etwa die Schweiz, Kanada oder auch Indien. In diesen genannten Ländern besteht die Bevölkerung aus verschiedenartigen ethnischen Gruppierungen. Diese haben sich zumeist relativ geschlossen in einzelnen Landesteilen angesiedelt. Diese unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sind nur dann bereit, in einem Bundesstaat gemeinsam politisch aktiv zu werden, wenn ihrer ethnischen Pluralität mittels eines föderativen Staatsaufbaus entsprochen wird. Hieraus resultiert die Frage, inwieweit sich die Herausbildung von (ethnischen) Konfliktlinien mit den nationalen und auch internationalen Zielen eines friedlichen Zusammenlebens einzelner Nationalitäten innerhalb eines Staats vereinbaren lässt. Diese Frage wird aller Voraussicht nach prägend sein für die zukünftigen Debatten um die Reform eines bundesstaatlich strukturierten Gemeinwesens.

Dabei wird die folgende These im Mittelpunkt der Diskussion stehen: Der Föderalismus erlaubt die Integration heterogener Gesellschaften, in dem er die wirtschaftliche, politische sowie militärische Verbindung der einzelnen staatlichen Ebenen ermöglicht. Zugleich erschließt dieses Modell auch die Option, ein gewisses Maß an soziokultureller Eigenständigkeit und politischer Autonomie der Gliedstaaten zuzulassen.[70]

Ein weiterer Aspekt bei der Strukturierung eines Staatswesens kann zudem auch auf der Grundlage der geographischen Beschaffenheit eines Landes erfolgen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Staatsgebiet von einem derartig

[70] Schultze (1999). s.S. 95-110.

großen Umfang ist, dass eine Zentralregierung - unabhängig von den mittlerweile zur Verfügung stehenden technischen Neuerungen und Innovationen - nur sehr unzulänglich in der Lage ist, angemessen und rasch auf die jeweiligen Erfordernisse der Regionen innerhalb des Gesamtstaates reagieren zu können.

4.1 Historische Entwicklung

Das nach der Auflösung des Frankenreich Karls des Großen durch den Vertrag von Verdun (843) entstandene Heilige Römische Reich Deutscher Nation war ein auf dem Feudalsystem beruhender Verband. Dieser konnte nur bei einer weiten begrifflichen Auslegung als Staatenbündnis charakterisiert werden, jedoch konnte es auf keinen Fall als Bundesstaat verstanden werden. Weltliche Erbfürsten, geistliche Wahlfürsten, Städterepubliken und Reichsritter[71] waren in ihm mehr zerstritten als geeint.

Während in Frankreich, England und Spanien starke Nationalstaaten entstanden, verblasste in Deutschland während des späten Mittelalters der nationale Staatsgedanke zunehmend. Seit der Reformation führten die größeren Fürstentümer verstärkt ein Eigenleben und entwickelten sich zu souveränen Staaten im modernen Sinn. Sie waren darum bemüht, einen geschlossenen Staatsraum (Territorialstaat) zu bilden und zu vergrößern.

Nach dem Westfälischen Frieden von 1648, der den Dreißigjährigen Krieg beendete, zerfiel das Reich in ein Nebeneinander selbständiger Staaten, die weniger durch die fast inhaltslos gewordenen Reste einer kaiserlichen Oberhoheit zusammengehalten wurden, als durch das gleichgerichtete Interesse der „Reichsstände" an der Niederhaltung und Schwächung eben dieser Hoheit.[72]

Grundlage der den Reichsverband lockernden spätmittelalterlichen Reichsverfassung war die „Libertät der Reichsstände"[73]. Mit dieser Freiheit war das Verbot einer allumfassenden kaiserlich Monarchie gemeint, das Ausübungsrecht der drei großen Religionen (Katholiken, Lutheraner und Calvinisten), die Mitsprache in Reichsangelegenheiten und zudem der Schutz der kleinen Herrschaftsträger vor dem machtpolitischen Ehrgeiz der größeren deutschen Territorialstaaten.

Von Bedeutung für die weitere Entwicklung in Deutschland war das „Reich" insoweit, als es die „Reichsidee" - also die Sehnsucht und das Streben nach einem geeinten Deutschland - wach hielt. Aber der Wunsch nach Eigenständigkeit und die inneren Gegensätze waren ausgeprägter als der Wille zur Einheit.

---

[71] Zeitweise waren dies insgesamt mehr als 300 Personen bzw. Korporationen.

[72] Vgl. hierzu die Aussagen Roland Sturms in seinem Buch „ Föderalismus in Deutschland". Er hebt hervor, dass vor allem die Tatsache, dass seit dem Westfälischen Frieden die Machtpolitik der deutschen Territorialstaaten sich der Einwirkung des Reiches immer mehr entzog. Aufgrund dieser Entwicklung stellte das Heilige Römische Reich bis zu seiner Auflösung im Jahr 1806 nur noch einen losen Zusammenschluss oder Verbund der einzelnen deutschen Territorialstaaten dar.

[73] Reuter (1996). s.S. 172.

Mit dem Zerfall des Heiligen Römischen Reiches nahm die Neuordnung der deutschen Staatenwelt ihren Anfang. Ein erstes Resultat dieser Neuordnung des deutschen Territoriums begründete die in der Folgezeit oftmals als willkürlich bezeichnete Grenzziehung sowie die darauf basierende machtpolitische Zuordnung der einzelnen Territorien mit einer äußerst begrenzten Rücksichtnahme auf gewachsene Identitäten in den einzelnen „Landesteilen".

Diese - durchaus als „Zufallsprodukt" der Geschichte (und nicht so sehr durch die Einbindung historisch gewachsener Identitäten) entstandene - territoriale Ausgestaltung wurde im weiteren Verlauf zu einem wesentlichen Baustein der föderalen Ordnungen in Deutschland.

Der durchdringende Gedanke dieser neuen politischen Ordnung war die Verteidigung der staatlichen Souveränität sowie der politischen Eigenständigkeit. Doch die Aufrechterhaltung dieser beiden Prinzipien gerieten mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts zunehmend in Konflikt mit Bestrebungen, die einzelnen Territorialstaaten auf deutschen Boden zu einem Nationalstaat zusammen zu führen.

Das Konzept der Föderation - in der Ausprägung eines Staatenbundes als gesamtstaatliches Organisationsprinzip - erschien den damals politisch Handelnden und Verantwortlichen als ein Kompromiss. Dadurch sollte sowohl die Erlangung einer deutschen Einheit als auch einer fortdauernden staatlichen Autonomie der einzelnen Territorialgebilde auf deutschen Boden zu gleichen Teilen erreicht werden.

Aus diesem Grund waren beinahe alle Vorläufer des deutschen Föderalismus im 19. Jahrhundert Staatenbünde.

Ein erster echter Staatenbund entstand auf deutschem Territorium unter der Schutzherrschaft Napoleons am 12. Juli 1806. Dem Rheinbund traten bis zum Jahr 1811 zwanzig weitere deutsche Kleinstaaten bei.[74]

Wichtigstes gemeinsames Organ der völkerrechtlichen Vereinigung „Rheinbund" war ein Bundestag, der in Frankfurt am Main seinen Sitz hatte.

Mit der Niederlage Napoleons in den Schlachten bei Jena und Auerstedt fand der Bund dann auch bereits im Oktober 1813 sein zähes Ende.

Der Rheinbund war demzufolge nur eine kurze Episode in der deutschen Verfassungsgeschichte, aber doch eine Vorstufe für den ihm folgenden, nächsten Zusammenschluss. Diesmal auf breiterer Basis - im Deutschen Bund.

Über die Neuordnung Deutschlands wurde nach der Niederwerfung Napoleons auf dem Wiener Kongress im Jahr 1815 verhandelt. Hauptsächlich aufgrund der Rivalität zwischen den beiden großen deutschen Territorialstaaten Preußen und Österreich kam ein Bundesstaat mit eigener Staatsqualität trotz entsprechender Bemühungen vor allem der kleineren und machtlosen deutschen Staaten nicht zustande. Nach langwierigen Beratungen verständigten sich die souveränen Fürsten und freien Städte Deutschland in der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 auf die Gründung eines Bundes, „welcher der Deutsche Bund heißen soll"[75].[76]

---

[74] Keine Mitglieder des Rheinbundes wurden Österreich, Preußen, Braunschweig und Kurhessen.
[75] Reuter (1996). s.S. 174.

Der lose Staatenbund hatte kein formelles Oberhaupt. Sein Zweck war vielmehr die Wahrung der Unabhängigkeit der souveränen Einzelstaaten und die Niederhaltung der neuen politischen und sozialen Kräfte.

Das Bundesorgan war der Bundestag mit Sitz in Frankfurt am Main, der in der Form eines Gesandtenkongresses – und damit nicht als Volksvertretung – unter österreichischem Vorsitz konzipiert war. Der Bund besaß als solcher für die inneren Angelegenheiten weder eine vollziehende noch eine richterliche Gewalt. Er konnte durch Beschluss den Einzelstaaten Gesetzentwürfe nur zur Einführung empfehlen, wie dies z.B. bei der Einführung des Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuches im Jahr 1861 geschah. Die Gesetze bedurften jedoch vor ihrer Einführung eines besonderen Gesetzgebungsakts durch den einzelnen Staat. Diese war aber für jede Regierung Bundespflicht, die notfalls sogar durch Bundesexekution erzwungen werden konnte.

Es ist festzuhalten, dass sowohl der Rheinbund als auch der Deutsche Bund in jeder Hinsicht die Souveränitätsrechte der ihnen angehörenden Staaten uneingeschränkt respektierten. Zudem vermieden beide es, eine Initiative zur weitergehenden Integration der Gliedstaaten in den Bund zu forcieren. Aufgrund des Gegensatzes der beiden großen Staaten (Preußen und Österreich) in diesen jeweiligen Zusammenschlüssen verhinderte bereits das Erfordernis einer Einstimmigkeit im Rahmen der Beschlussfindung zur Um- oder Neugestaltung der Bundesverfassung den Übergang von einer losen Föderation zu einem föderalstaatlichen Gebilde.

Mit dem Auftrag, einen deutschen Nationalstaat zu schaffen und ihm eine Verfassung zu geben, trat am 18. Mai 1848 infolge der Märzrevolution in der Paulskirche die Frankfurter Nationalversammlung zusammen.[77]

Es war daher das erklärte Ziel des Paulskirchenparlaments, der fürstlichen und neoabsolutistischen Kleinstaaterei, die durch den Wiener Kongress legitimiert worden war, einen bürgerlichen, liberalen und demokratischen Nationalstaat entgegenzusetzen. Die Mehrheit der Mitglieder in der Paulskirchenversammlung sprach sich gegen einen deutschen Staat als Zentralstaat nach französischem Vorbild („nationaler Unitarismus“) aus; sie plädierten vielmehr für die Institutionalisierung eines nationalen Bundesstaates.

Die Ergebnisse der Beratungen schlugen sich in dem am 28. März 1849 verabschiedeten Verfassungsentwurf nieder. Die höchste Gewalt sollte dem Reich, also dem Gesamtstaat, zufallen. Zugleich wurde mit dem Staatenhaus eine wichtige föderale Institution in die Verfassung aufgenommen. Das Staatenhaus sollte eine Kammer des Reichstags sein und außerdem ein Pendant zum unitaristisch-

[76] Österreich und Preußen gehörten diesem Bund lediglich mit ihren ehemals reichsangehörigen Gebietsteilen (Österreich ohne Ungarn und die polnischen Gebiete, Preußen ohne Ostpreußen und Posen) an.

[77] Als am 24. Februar 1848 in Paris König Louis Philippe gestürzt und in Frankreich die Republik ausgerufen wurde, ließen auch in Deutschland Ansätze zu revolutionären Verfassungsänderungen infolge sozialer Unruhen und politischer Unzufriedenheit nicht lange auf sich warten.

demokratischen Volkshaus darstellen. Die Paragraphen 86 bis 92 des Verfassungsentwurfs regelten Rechte und Pflichten der föderativen Kammer.

Das Staatenhaus stellte eine für seine Zeit besondere Form des demokratischen Prinzips dar; es betonte den föderativen Charakter des Verfassungsentwurfs von 1848/49. Im Gegensatz zu den in der nachfolgenden Verfassung des Bismarckreichs und der Weimarer Republik errichteten Föderativorganen war es als echte parlamentarische Kammer konzipiert und nicht - wie in späterer Zeit - als Kongress von Regierungsbeauftragten.

Jedoch wurde die Reichsverfassung von 1848/49 nie in der Praxis angewandt, da die Mehrheit der deutschen Fürsten, allen voran der preußische König, die Errichtung eines bürgerlich-liberaldemokratischen Nationalstaats strikt ablehnten. Trotzdem wurde in dem Verfassungsentwurf der Paulskirchenversammlung zum ersten Mal in der deutschen Geschichte das Föderalismusprinzip erwähnt und der Institutionalisierung eines zentralistischen Einheitsstaats eine Absage erteilt.[78]

Aufgrund der oben erläuterten Charakteristika und Mechanismen stellte die sog. Paulskirchenverfassung die einzig wirkliche föderale Verfassung in Deutschland im 19. Jahrhundert dar. Die Bedeutung, die dieser Verfassungsentwurf für die folgende Entwicklung der Föderalstaatlichkeit in Deutschland hatte, beruht nicht unbedingt nur auf ihren Auswirkungen auf die ihr folgenden Verfassungsregelungen. Vielmehr ist es ein großes Verdienst der Mitglieder der Paulskirchenversammlung, dass der von ihnen ausgearbeitete Verfassungsentwurf erstmals die Option enthielt, Föderalismus und Demokratie als gleichwertige Elemente innerhalb der Verfassung zu verbinden.

Nach dem preußisch-österreichischen Krieg von 1866 wurde der Deutsche Bund formell aufgelöst und unter der Regie Otto von Bismarcks 1866/67 ein Norddeutscher Bund gegründet. Diese Vereinigung von deutschen Staaten ging trotz der gleichen Bezeichnung als „Bund“ unter staatsrechtlichen Gesichtspunkten über die Staatsqualität des Deutsche Bundes hinaus. Die Vereinigung hatte nach der Verfassung selbst Staatsqualität; d.h., der Norddeutsche Bund war ein aus Einzelstaaten bestehender Gesamtstaat und somit der erste Bundesstaat auf deutschem Boden. Neben Preußen, das eine beherrschende Stellung in ihm inne hatte, gehörten diesem Bund 18 norddeutsche Staaten sowie die drei Hansestädte Bremen, Hamburg und Lübeck an.

Die von Bismarck entworfene Verfassung wurde die Grundlage für das bereits drei Jahre später mit den „Novemberverträgen“ von 1870 entstandene neue Reich.[79]

Die von dem preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck verfolgte Politik der Einigung Deutschlands der Jahre 1866 bis 1871 räumte dem Postulat der Einheit Deutschlands Vorrang vor dem der Demokratisierung ein. Zugleich gewährte er der Konstruktion des Staatenbundes Vorrang vor dem Föderalismus.

---

[78] Außerdem wurde die in diesem Verfassungsentwurf ausgearbeitet Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Einzelstaaten zum Vorbild für die entsprechenden Regelungen im Norddeutschen Bund und im Deutschen Kaiserreich.

[79] In diesen wurden süddeutschen Staaten Bayern, Baden, Hessen-Darmstadt (südlich des Mains) und Württemberg in den bereits bestehenden Bund miteinbezogen.

Das Regieren durch Machtteilung, Verhandlungen und die Schaffung von Ausgleichsmechanismen blieb in Deutschland auch zum ausgehenden 19. Jahrhundert gängige Staatspraxis, während in England und Frankreich bereits durch Prozesse der Machtkonzentration der „Moderne Staat" entstand.

Auch nach dem Scheitern der Revolution von 1848 war der Wunsch des liberalen Bürgertums nach Schaffung eines geeinten deutschen Nationalstaats nicht geschwächt worden. Otto von Bismarck, der preußische Ministerpräsident, wollte jedoch das monarchische Prinzip und die Hegemonie Preußens in Deutschland sichern und suchte deshalb einen Kompromiss mit den Liberalen. Nach den militärischen Erfolgen gegen Dänemark 1864, der Verdrängung Österreichs aus Deutschland 1866 und dem Krieg gegen Frankreich 1870/71 schuf er einen „Nationalstaat von oben". Zu Beginn im Rahmen des Norddeutschen Bundes, später dann als Deutsches Reich. Bismarcks Verfassungsentwurf verfolgte das Ziel, die staatlichen Entwicklung Deutschlands und Preußens auf dem Standpunkt des monarchischen Konstitutionalismus einzufrieren. Um den Wünschen der nationalen Liberalen entgegenzukommen, wurde ein Reichsparlament errichtet. Eine Parlamentsherrschaft sollte jedoch unter allen Umständen verhindert werden.

Nach der Präambel der Verfassung von 1871 schlossen der preußische König als Vertreter des Norddeutschen Bundes und die süddeutschen Staaten „einen ewigen Bund zum Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb gültigen Rechtes sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes"[80].[81] Das Deutsche Reich war demnach als Fürstenbund konzipiert. Die Verfassung versuchte, in ausgewogener Mischung föderative und zentralistische Elemente sowie demokratische und monarchische Prinzipien miteinander zu verbinden. Die herausragende Stellung Preußens im Rahmen der Verfassung des Deutschen Reiches wurde durch den Bundesrat garantiert, dem - wie im folgenden noch eingehend beschrieben wird - Träger der staatlichen Souveränität.

Das föderative Element der Verfassung des Deutschen Reiches war der Bundesrat. In den Artikel 6 bis 10 der Reichsverfassung war der Status der Ländervertretung im Deutschen Reich geregelt. Die 25 Bundesstaaten des Deutschen Reichs entsandten zusammen 58 Bevollmächtigte in den Bundesrat (Art. 6). Preußen hatte, als größter Bundesstaat, das mit Abstand stärkste Kontingent mit 17 Vertretern (was etwa 30% der Stimmen entsprach). Preußen nahm demzufolge eine starke Stellung ein, die noch durch seinen zusätzlichen Einfluss auf viele der kleineren Bundesstaaten verstärkt wurde. Dies gab ihm zusammen mit dem Vorsitz im Präsidium (preußischer König gleich deutscher Kaiser) und der üblichen Personalunion in den Ämtern des preußischen Ministerpräsidenten und des Reichskanzlers ein deutliches Übergewicht im Reich. Der Vorsitz im Bundesrat stand dem Reichskanzler zu, der jedoch in der Praxis diese Funktion nur sehr selten wahrgenommen hat.

---

[80] Reuter (1996). s.S. 179.

[81] Damit war das 1871 gegründete Deutsche Reich formal eine Erweiterung des Norddeutschen Bundes um die süddeutschen Staaten.

Der Bundesrat hatte, wie auch das Staatenhaus von 1849, das Recht zur Einbringung von Gesetzesinitiativen. Zudem musste er den Gesetzesvorlagen des Reichstages vor ihrem Inkrafttreten zustimmen (Art. 7). Des Weiteren wurden im Bundesrat permanente Ausschüsse gebildet (Art. 8). Deren Ziel war es, die Bundesstaaten an den Entscheidungen der Reichsexekutive zu beteiligen.

Der Bundesrat war demnach die Vertretung der Mitglieder des Bundes und neben dem Kaiser das oberste Reichsorgan. Eine direkte Reichsregierung als Verfassungsorgan war in der Verfassung nicht angelegt. Allerdings verstand die Verfassung den Bundesrat, im Gegensatz zum Staatenhaus, nicht als föderative Kammer des Reichstages, sondern vielmehr als ein konkurrierendes Staatsorgan.

Bismarck nutzte den Bundesrat, um die parlamentarischen und liberalen Gefahren, die der konstitutionellen Monarchie aus dem Reichstag erwuchsen, zu bannen.[82] Zugleich wollte Bismarck die preußische Hegemonie im Bundesrat erhalten und dessen Verselbständigung verhindern. Der Bundesrat war nach der Verfassung des Bismarckreichs somit lediglich ein machtpolitisches Instrument der Reichsregierung gegen die zunehmenden Parlamentarismusbestrebungen. Der Reichskanzler bediente sich der Elemente des Föderalismus, um eine Demokratisierung des Reiches zu verhindern.

Der Bundesrat war faktisch nur ein Kongress der diplomatischen Vertreter der deutschen Einzelstaaten in der Reichshauptstadt Berlin. Erst die Überwindung der übermächtigen Stellung Preußens im Deutschen Reich und die Auflösung des Bismarckschen Regierungssystems hätten zu einer Stärkung des Reichstags und zu einer Hinwendung zum demokratischen Föderalismus im Deutschen Reich führen können.

Da die Träger der föderalen Vielfalt in der Zeit des Deutschen Kaiserreichs in erster Linie die Monarchen und Staatsoberhäupter der Gliedstaaten waren, büßte der föderalstaatliche Gedanke mit der Vertreibung der Herrscherdynastien im Laufe des revolutionären Umbruchs nach der Beendigung des Zweiten Weltkriegs an machtpolitischer Substanz ein.

Die im folgenden verabschiedete Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung) basierte auf dem Prinzip der Volkssouveränität. Nach diesem geht die Staatsgewalt vom Volk aus.[83] Zugleich wurde aber auch der Fortbestand der nunmehr als „Länder" bezeichneten deutschen Bundesstaaten anerkannt. Die Weimarer Republik war demnach ein Bundesstaat, der aus zunächst 26 Gliedstaaten bestand. Mit der Bildung des Landes Thüringen aus vormals sieben Ländern am 1. Mai 1920 und der Vereinigung Coburgs mit Bayern zum 1. Juli 1920 sank die Zahl auf 18 Länder; seit der Vereinigung Waldecks mit Preußen am 1. April 1929 schlussendlich umfasste das Deutsche Reich 17 Gliedstaaten.

Der Gedanke eines demokratischen Neuanfangs auf der Grundlage der Einheit des Volkes erwies sich dabei als stärker als das Streben nach einer möglichst gro-

[82] Rauh (1973). s.S. 171 f.
[83] Sie knüpfte damit an das ihr zugrundeliegende föderale Vorbild der Paulskirchenverfassung von 1848 an.

ßen Autonomie der Länder. Dabei war das Modell des Staatenbundes im Zuge der Erarbeitung des Verfassungsentwurfes zur Gründung der Weimarer Republik von Beginn an ausgeschlossen gewesen. Eine Entscheidung bezüglich der Staatsstruktur konnte daher lediglich zwischen den alternativen Organisationskonzepten des Einheitsstaates oder des Bundesstaates getroffen werden. Man einigte sich schließlich auf die Form eines dezentralen Einheitsstaates, der zwar in einigen Bereichen föderale Elemente umfasste - diese aber zugleich auch wieder stark eingrenzte.

Das Verhältnis zwischen dem Reich und den Ländern hatte sich gegenüber der Bismarckschen Verfassung von 1871 nahezu grundlegend verändert. Das politisch wichtigste Organ war der das Volk repräsentierende Reichstag. Der Reichspräsident war in der Ausübung seiner Befugnisse an die Mitwirkung des Reichskanzlers gebunden. Dieser wiederum war auf das Vertrauen des Reichstags angewiesen. Für Ausnahmesituationen sah die Verfassung in Artikel 48 ein Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten vor, das die Errichtung einer Präsidialdiktatur ermöglichte.

Der an die Stelle des Bundesrates getretene Reichsrat hatte als Vertretung der Länder nur eine äußerst geringe Einflussmöglichkeit auf die Gesetzgebung. Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze konnte der Reichsrat lediglich Einspruch einlegen. Dieser konnte vom Reichstag jedoch mit Zweidrittelmehrheit zurückgewiesen werden. In der Folge wurde das entsprechende Gesetz entweder vom Reichspräsident verkündet oder aber zum Volksentscheid gestellt. Vertreten waren die Länder im Reichsrat durch Angehörige der jeweiligen Landesregierungen.

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom 11. August 1919 sollte die Forderungen und Ziele der Revolution von 1918 sowie die der sozialdemokratischen, liberalen und katholischen Mehrheit in der Nationalversammlung festschreiben. Das deutsche Reich war von nun kein ewiger Bund der deutschen Fürsten mehr, sondern eine Republik (Art. 1 WRV), die aus den Gebieten der deutschen Länder besteht (Art. 2 WRV).[84] Der Artikel 13 stellte in der Weimarer Verfassung das Reichsrecht vor das Landesrecht.

An die Stelle des Bundesrats trat in der Weimarer Verfassung der Reichsrat. Sein Status und seine Befugnisse sind in den Artikeln 60 bis 67 der Weimarer Reichsverfassung festgelegt.[85] Der Reichsrat wurde aus den Mitgliedern der (demokratisch gewählten) Länderregierungen gebildet; die Hälfte der preußischen Sitze nahm die preußische Provinzialverwaltung ein (Art. 63 WRV). Das neue, föderative Legislativorgan besaß damit eine weitaus stärkere demokratische Legitimität als der bismarcksche Bundesrat. Die Stimmenzahl eines jeden Landes wurde nach der Anzahl seiner Einwohner festgelegt (Art. 61 WRV).[86] In die Zu-

[84] Franz (1975). s.S. 192.
[85] Franz (1975). s.S.202 ff.
[86] Das heißt, bei der Festlegung der Stimmenzahl im Reichsrat wurde nun - stärker als im Bundesrat des Kaiserreiches - die Anzahl der Einwohner eines jeden Landes maßgeblich berücksichtigt. Ein Land sollte jedoch nicht mehr als 40% des Stimmenanteils der Gesamtstimmen im Reichsrat auf sich vereinen; mit dieser Regelung sollte die Übermacht eines bevölkerungsreichen Landes

ständigkeit des Reichsrat fiel die Einrichtung von Ausschüssen (Art. 62). Die Reichsregierung musste den Reichsrat über seine Vorgehensweisen informieren.

Bei der Ausübung von legislativen Rechten waren dem Reichsrat jedoch Grenzen gesetzt; nach Artikel 74 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) besaß der Reichsrat nur ein aufschiebendes Vetorecht gegenüber Reichstagsgesetzen.[87] Demgegenüber besaß der Bundesrat nach der Verfassung von 1871 die Möglichkeit, Reichstagsgesetze in ihrer Gesamtheit ablehnen zu können. Das Recht auf eigene Gesetzesinitiativen stand ihm jedoch auch nach der WRV weiter zu (Art. 69 WRV). Auf die Regierungsbildung hatte er demgegenüber nahezu keinen Einfluss. Somit war seitens des Reichsrats keine Kontrolle der Reichsregierung möglich.

Die Weimarer Reichsverfassung war stark an das Prinzip der Unitarisierung angelehnt – stärker noch als die Verfassung des Deutschen Reichs. Es sollte dem Eindruck, die Weimarer Republik hätte „Staatenbundcharakter" (wie die Verfassung des Deutschen Reichs von 1871 in ihrer Präambel betonte) unter allen Umständen ein Riegel vorgeschoben werden. Die Weimarer Republik sollte ein geeinter Staat sein; ein Nationalstaat mit bundesstaatlicher Ordnung und einer hervorgehobenen Zentralgewalt.

Aus Angst vor Handlungsunfähigkeit und der Sicherung der Macht des Reichstages wurden die Einflussmöglichkeiten und die Kompetenzen des Reichsrates auf ein Minimum reduziert. Dies bedeutete eine wesentliche Schwächung des Föderalismus in Deutschland. Jedoch konnten die Regelungen in der Weimarer Reichsverfassung nicht verhindern, dass im Zuge der immer mächtiger werdenden Parteien in der Weimarer Republik der Reichsrat als ein Medium föderativer Opposition gegen die zentrale Reichsgewalt genutzt wurde, insbesondere in der Zeit der Präsidialkabinette. Die Machtübernahme der Nationalsozialisten unter Hitler konnte der Reichsrat aber nicht verhindern, zumal auch er von den Nationalsozialisten und den Deutschnationalen dominiert wurde.

Nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten am 30. Januar 1933 war eines der vorrangigsten Ziele Adolf Hitlers die vollkommene Gleichschaltung des Staates und der Gesellschaft, die Beseitigung des Föderalismus sowie sämtlicher bundesstaatlicher Organe und Institutionen der Weimarer Republik.

Bereits durch die „Notverordnung zum Schutz von Volk und Staat" (der sog. Reichstagsbrandverordnung) vom 28. Februar 1933, wurde - neben der Aufhebung wichtiger Grundrechte - auch in die föderale Struktur des Reiches eingegriffen. Der Paragraph 2 der Verordnung erlaubte es der Reichsregierung die Befugnisse der obersten Landesbehörden an sich zu ziehen und wahrzunehmen, wenn in

(wie etwa Preußens in der vorangegangen Verfassung) verhindert werden. Insgesamt waren im Reichsrat 18 Länder vertreten (ab 1929 nur noch 17 Länder). Die Gesamtstimmenzahl lag zwischen 1919 und 1933 bei 66 bzw. 68 Stimmen, wobei auf Preußen 26 bzw. 27 Stimmen entfielen. Damit war der preußische Anteil an den Stimmen im Bundesrat trotz gegenteiliger Absicht der Verfassungsväter von 30 Prozentpunkten 1918 auf rund 40 Prozentpunkte angestiegen. Jedes Land musste seinen Stimmen einheitlich abgeben; nur die eine Hälfte der „preußischen Stimmen" die den Vertretern der Provinzialverwaltungen zustand, war nicht an Weisungen der Regierungen gebunden. Durch diese Regelung sollte der Einfluss Preußens im Reichsrat gemindert werden.

[87] Franz (1975). s.S. 204 f.

einem Land „die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen“[88] nicht getroffen werden konnten. Die letzten Reichstagswahlen und seine Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz im März 1933 gaben der NS-Führung weitere, umfangreiche Mittel zur Zerstörung des Föderalismus im Reich an die Hand.

Am 7. April wurde das „Gesetz zur Gleichschaltung der Länder im Reich“ von Hitler erlassen. Die Länderparlamente wurden unter Zugrundelegens der Reichstagswahlergebnisse vom 5. März 1933 zwangsweise neu zusammengesetzt. Damit erhielten die NSDAP und die DNVP, die auf Reichsebene eine Koalition eingegangen waren, in jedem Land eine stabile Mehrheit von etwa 52 Prozent. Für die Einhaltung der von Hitler aufgestellten Richtlinien der Politik hatte ein bei jeder Landesregierung eingesetzter „Reichsstatthalter“ zu sorgen. Die Landesregierungen blieben zwar offiziell als Verwaltungsbehörden bestehen, sie wurden jedoch durch den Reichsstatthalter dem Reichsinnenministerium unterstellt (Art. 3 des Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder im Deutschen Reich).

Mit dem „Gesetz über den Neuaufbau des Reiches“ vom 30. Januar 1934 wurden alle Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übertragen, die Landtage wurden aufgelöst und die Länderregierungen als Vollzugsbehörden der Reichsregierung in Berlin unterstellt. Der Reichsrat wurde durch das Gesetz vom 14. Februar 1934 endgültig aufgehoben.[89]

Obwohl die föderalistischen Strukturen und Institutionen weitgehend aufgelöst wurden und Deutschland zu einem Einheitsstaat nach dem Führerprinzip unstrukturiert worden war, haben die Nationalsozialisten eine öffentliche Auflösung der Länder stets vermieden.[90]

4.2 Die Auswirkungen der historischen Föderalismusentwicklungen auf die im Entstehen begriffene Bundesstaatlichkeit in Deutschland nach dem Ende des 2. Weltkrieges

Um mit Heidrun Abromeit zu sprechen ist „im deutschen Föderalismus, so möchte man meinen ‚(...) von Anbeginn alles schief gelaufen.“[91]

In dieser Härte möchte ich die zuvor zitierte Aussage nicht untermauern – allerdings ist es nicht zu leugnen, dass die Entstehung und Entwicklung des Födera-

[88] Kimmich (1987). s.S. 568.
[89] Reuter (1996). s.S. 186/187.
[90] Das zeigt sich am Beispiel Preußens, das von Hitler als Reichsstatthalter und Göring als Ministerpräsidenten regiert wurde und offiziell und formal bis zum Jahr 1947 bestehen blieb. Faktisch ist Preußen jedoch völlig im Dritten Reich aufgegangen. Somit ist das Land Preußen doch von den Nationalsozialisten zerstört worden.
[91] Abromeit (1992). s.S. 33.

lismus in Deutschland durch Rückschläge und in einigen Fällen auch durch Fehlkonstruktionen gekennzeichnet ist.

Wie in dem historischen Abriss dargestellt, kann sich der Föderalismus auf deutschem Boden auf eine mehr als 1000jährige Geschichte berufen. Allerdings ist diese nicht zu charakterisieren als ein kontinuierliches Zusammenwachsen der diversen, in Deutschland lebenden Völker.

Zudem war streng genommen das Deutsche Reich (unter der Führung der Kaiser) kein wirklicher Staatenbund, sondern eher ein „Fürstenverein“[92].[93] Einige Historiker gehen sogar soweit, den Zusammenschluss der deutschen Territorialstaaten während der Zeit des Deutschen Reiches als eine Fürstenrepublik zu bezeichnen – denn schließlich galt über Jahrhunderte das Prinzip des Wahl-Kaisertums.

Es existierte keine Verbindung zwischen dem gesamtstaatlichen Gremium des Reiches sowie den von seinen Gliedstaaten - oder besser Mitgliedern - beherrschten Völkern bzw. Gesellschaften. Zu dieser Zeit gab es in Deutschland weder eine Zoll-, Wirtschafts- oder Rechtseinheit. Die einzigen gemeinsamen Gremien waren in der Person des Kaisers sowie des Reichstages[94] zu finden.

Nach der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht im Mai 1945 übten die vier Siegermächte die Staatsgewalt nach innen und nach außen aus. Deutschland wurde in vier Besatzungszonen (amerikanische, britische, französische und sowjetische Zone) geteilt. Berlin erhielt einen Viermächtestatus, ein Teil Ostpreußens wurde unter sowjetische Verwaltung gestellt. Die übrigen Ostgebiete jenseits der Oder und Neiße kamen unter polnische Verwaltung und das Saargebiet wurde dem französischen Wirtschafts-, Zoll- und Währungsgebiet angegliedert.

Das staatliche Leben in Deutschland wurde nach dem totalen Zusammenbruch zunächst auf der Ebene der Länder unter der Aufsicht der Alliierten wiederbelebt. Die Länder waren von den Besatzungsmächten in ihren Zonen mit teilweise recht zufälligen Grenzverläufen und zum Großteil aus Gebieten des durch Kontrollratsgesetz vom 25. Februar 1947 förmlich aufgelösten Preußen gebildet worden. Auf dem Territorium der drei westlichen Besatzungszonen entstand nach den zonalen Formen der Zusammenarbeit (Länderbeirat, Zonenbeirat, Bi-Zone) schließlich auf der Grundlage des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat. In der sowjetischen Besatzungszone wurden aus den Ländern Anhalt, Mecklenburg, Thüringen, Sachsen sowie den preußischen Provinzen fünf neue Länder geformt: Brandenburg, Mecklenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Aus diesen Ländern und dem Ostteil Berlins bestand die am 7. Oktober 1949 gegründete Deutsche Demokratische Republik (DDR). Diese war somit verfassungsrechtlich nach bundesstaatlichem Muster aufgebaut. Das föderative System war jedoch nur schwach ausgeprägt und wurde kurz darauf ganz abgeschafft. Die Länder in der DDR wurden 1952 aufgelöst und durch 14 sog. „Be-

[92] Abromeit (1992). s.S. 33.

[93] Dem in verschiedenen Fällen nicht einmal seine Angehörigen loyal gegenüber standen.

[94] Dieser war kein Repräsentativorgan im heutigen Sinne, sondern vielmehr eine Versammlung der Regierenden. Gleichwohl kann der Reichstag als Vorläufer des später institutionalisierten Bundesrates angesehen werden.

zirke" ersetzt, die bloße Selbstverwaltungskörperschaften und Verwaltungsgliederungen darstellten. Die Länderkammer, die als Vertretung der Länder neben der Volkskammer anfangs gesetzgebende Körperschaft war, blieb zunächst weiter bestehen. Ihre Abgeordneten wurden ohne verfassungsrechtliche Regelung von den Bezirkstagen der 14 Bezirke gewählt. Mit dem Gesetz vom 8. Dezember 1954 wurde dann die Länderkammer als Institution aufgehoben. Die DDR war damit - auch nach der 1968 verabschiedeten neuen Verfassung - ein Einheitsstaat.

Die Wiederherstellung der Länder in ihrer Form von 1947 gehörte nach dem friedlichen Wandel in Ostdeutschland zu den wesentlichen politischen Zielen. Durch den Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 23 GG (damaliger Inhalt) ist die Deutsche Demokratische Republik am 3. Oktober 1990 in ihrer Existenz erloschen; sie lebte in den Ländern weiter, die von ihr mit Gesetz vom 22. Juli 1990 wieder errichtet wurden.

4.3 Der Föderalismus im Grundgesetz

Der Föderalismus bundesdeutscher Ausprägung ist zu charakterisieren durch eine systematische Art der Funktionsteilung zwischen dem Bund als der Ebene der Gesetzgebung und den Ländern als der Ebene der Gesetzesdurchführung sowie der Fachplanung und anschließenden Implementation.

Der Bundesstaat des sog. „Bonner Grundgesetzes" entspricht von seinen charakteristischen Grundmerkmalen dem Typus eines „Regierungsföderalismus"[95], wie er mit der Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 unter Otto von Bismarck entstanden ist.

Basierend auf den Erkenntnissen des Staatsrechtlers Josef Isensee lässt sich die Idee sowie die Ausgestaltung des Föderalismus im Grundgesetz als eine „Staatsform genuin deutscher Prägung"[96] bezeichnen. Diese beinhaltet:

- die für die Bundesstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland charakteristischen Elemente des Bundesratsmodells (Regierungsrepräsentanz im nationalen Gesetzgebungsprozess),
- die Dominanz der exekutiven Gewalt auf der Länderebene (durch die Umsetzung der Bundesgesetze auf der gliedstaatlichen Ebene),
- einen stark ausgeprägten vertikalen und horizontalen Verflechtungsgrad (die sog. „Dritte Ebene" im politischen Entscheidungsprozeß der Bundesrepublik Deutschland) sowie
- die verfassungsmäßig verankerte Absicherung der Staatlichkeit der Bundesländer durch entsprechende Kompetenzkataloge.

Dieser staatsstrukturelle Kernbestand des deutschen Bundesstaates ist der verfassungsrechtliche Rahmen für die politisch „differenzierende Zuordnung von Verantwortung, die Schaffung von Sachbereichen mit eigenen Entscheidungsträ-

[95] Kilper/Lhotta (1996).
[96] Isensee (1990). s.S. 519.

gern und eigener Entscheidungsgewalt“[97]. Außerdem wird die konstitutionell verankerte Machtverteilung zwischen den einzelnen Verfassungsorganen und Staatsebenen in der Balance gehalten durch das „bündische Einstehen“ der verschiedenen Institutionen und gliedstaatlichen Ebenen zueinander - so sieht es jedenfalls das Bundesverfassungsgericht.[98]

Die Begriffe der Bundesstaatlichkeit, der innerstaatlichen Solidarität sowie der Subsidiarität ergänzen sich in diesem konkreten Fall zum originär bundesdeutschen Konzept der föderalstaatlichen Ausprägung (siehe Abbildung 3). In ihnen verbindet sich die Frage nach der optimalen Verbindung des notwendigen Maß an Einheit mit dem Umfang der möglichen Vielfalt im Prinzip des Föderalismus.

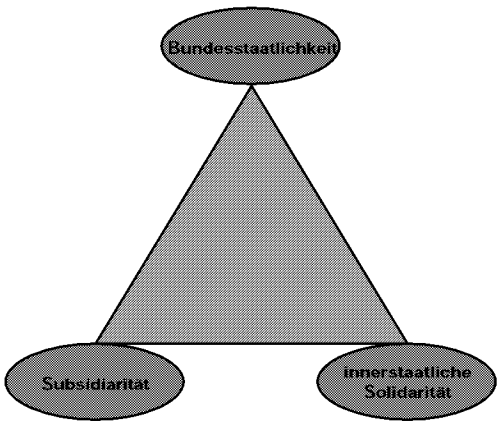


Abbildung 3: *Die Merkmale der bundesstaatlichen Ausprägung in der Bundesrepublik Deutschland*[99]

Nicht zuletzt als Reaktion auf die Entwicklungen zur Zeit der NS-Diktatur war das Prinzip der Bundesstaatlichkeit im Westen Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg nahezu unstrittig, hatte jedoch in der Bevölkerung nach Meinungsumfragen zunächst nur einen dürftigen Rückhalt.

Die Bundesstaatlichkeit wurde als eines der Staatsstrukturprinzipien im Grundgesetz verankert und durch die sogenannte „Ewigkeitsklausel“ des Artikels 79 Absatz 2 GG normativ festgeschrieben. Demnach ist diese Regelung während der Geltung des Grundgesetzes jeder Änderung entzogen.[100]

In diesem Zusammenhang kann durchaus davon gesprochen werden, dass die föderale Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschlands als verfassungsfest zu charakterisieren ist. Das besagt, dass die Aufgliederung der Bundesrepublik in einzelne Gliedstaaten - also die Bundesländer - permanenter Bestandteil der bundesdeutschen Staatsstruktur ist. Allerdings ist im Grundgesetz nicht vorgeschrie-

[97] Vogel (1994). s.S. 1049.
[98] BverfGE 1, 315.
[99] Quelle: Eigene Darstellung.
[100] Bundeszentrale für politische Bildung (1996). s.S. 49.

ben, welche Größe bzw. Anzahl diese konkret zu umfassen haben; eine Neugliederung des Bundesgebiets durch eine „Neuaufteilung" der Länderstrukturen ist also nach der Verfassung durchaus zu realisieren.

Ungeachtet der prinzipiellen Übereinstimmung sowohl zwischen den westlichen Alliierten - trotz unterschiedlicher Motive, wie die Umsetzung eigener politischer Traditionen seitens der USA oder der französische Wunsch nach Schwächung der deutschen Zentralgewalt - als auch den westdeutschen Akteuren war die konkrete Ausgestaltung des Föderalismus einer der umstrittensten Punkte bei den Grundgesetzberatungen.

Eine klare Vorgabe seitens der Alliierten war die Auflösung des vormals mächtigsten deutschen Gliedstaates Preußen: Damit sollte die preußische Vorherrschaft in Deutschland beseitigt werden. Zugleich wurden aber dadurch auch neue, überwiegend künstliche Landesgrenzen gezogen, die zumeist an der Aufteilung der Besatzungszonen orientiert waren. Von den neu geschaffenen westdeutschen Bundesländern konnten sich lediglich Bayern und die beiden Hansestädte Hamburg und Bremen auf eine gewachsene Staatstradition stützen, während andere Länder (wie z.B. Schleswig-Holstein) zumindest an ein historisches Zusammengehörigkeitsgefühl anknüpfen konnten. Der fragile, künstliche Charakter der meisten neu geschaffenen Bundesländer sowie zum Teil durchaus berechtigte Zweifel an ihrer Lebensfähigkeit aufgrund ihrer unterschiedlichen Größenordnung und Ausstattung äußerten sich nicht zuletzt in dem Gebot der Neugliederung nach Artikel 29 GG. Das Fehlen grundlegender regional gebundener ethnischer, sprachlicher oder kultureller Unterschiede bedingte, dass „weniger die Integrationsaufgabe als vielmehr die zusätzliche vertikale Gewaltenteilung, ein System von „checks and balances", die Begründung für den neu geschaffenen Bundesstaat lieferte"[101].

Anders als beispielsweise das Bundesstaatsmodell der USA mit seiner starken Orientierung an der Aufgabentrennung zwischen Zentral- und Gliedstaaten ist das Bundesstaatsmodell des Grundgesetzes von Beginn an durch einen der deutschen Tradition entsprechenden Aufgabenverbund mit unterschiedlichen Schwerpunkten der staatlichen Gewalt bei Bund und Ländern gekennzeichnet. In der Gesetzgebung dominiert der Bund in einem komplexen System mit einer ausschließenden Gesetzgebung des Bundes (z.B. in der Außenpolitik) und der Länder (begrenzt im wesentlichen auf den Kulturbereich einschließlich der Bildungspolitik sowie des Polizei- und des Kommunalrechts).[102] Hinzu kommt eine die Regelungstiefe begrenzende Rahmengesetzgebung des Bundes (betrifft beispielsweise die Rechtsverhältnisse des öffentlichen Dienstes).

Als drittes Element kennt das Grundgesetz die konkurrierende Gesetzgebung, bei der es sich - anders als aufgrund der Namensgebung zu vermuten wäre - nicht um eine alternative Gesetzgebung handelt (siehe Abbildung 4). Zwar können generell Bund und Länder in der Gesetzgebung tätig werden. Ein Land kann dies allerdings nur insoweit, wie der Bund keine entsprechenden Regelungen in dem-

[101] Andersen/Woyke (1997). s.S. 76.
[102] Wird oftmals auch mit dem Begriff des „interlocking-federalism" umschrieben.

selben Bereich trifft. Das Eingriffsrecht des Bundes ist nach der Verfassung an konkrete Voraussetzungen gebunden. Dies sind zum einen fehlende wirksame Regelungen durch die Länder, Beeinträchtigung der Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit durch entsprechende gesetzliche Regelungen und die „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Lebensverhältnisse“[103] (Art. 72, Abs. 2 GG). Vor allem die letztgenannte Voraussetzung hat sich als weit offenstehendes Tor für die Bundeskompetenz in diesen außerordentlich weiten Gesetzgebungsbereich erwiesen. Die Kompetenzvermutung bei den Ländern bei nicht enumerierten Gesetzgebungsmaterien (Art. 30 GG) hat sich demgegenüber in der Praxis eher als symbolischer Akt mit begrenzter praktischer Bedeutung herausgestellt.



Abbildung 4: *Die unterschiedlichen Gesetzgebungsdimensionen in der Bundesrepublik Deutschland*[104]

Auch auf der Ebene der Administration gibt es eine eigenständige Verwaltung des Bundes und der Länder. Jedoch liegt die Verwaltungsdominanz eindeutig in den Händen der Bundesländer, die die Bundesgesetze im Wesentlichen ausführen. Dabei variiert der Ermessensspielraum der Länder zwischen dem Regelfall der „landeseigenen Verwaltung unter Bundesaufsicht“ (Art. 84 GG) und dem Ausnahmefall der „Bundesauftragsverwaltung“ (Art. 85 GG).

Für die Judikative gilt, dass innerhalb der durchgehenden Instanzenzüge die unteren und die mittleren Entscheidungsorgane bei den Ländern angesiedelt sind. Die obersten Bundesgerichte garantieren als die entscheidende Revisionsinstanz

[103] Bundeszentrale für politische Bildung (1996). s.S. 43.
[104] Quelle: Eigene Darstellung.

eine bundeseinheitliche Rechtsauslegung. Das Bundesverfassungsgericht übt nicht zuletzt als Entscheidungsinstanz bei Konflikten zwischen dem Bund und Ländern über die Verfassungsauslegung eine wichtige Funktion aus.

Die enge Bindung zwischen Bund und Ländern ist hauptsächlich am Homogenitätsgebot nach Artikel 28 GG abzulesen, in dem die Verfassungsordnung der Länder an die im Grundgesetz vorgegebenen politischen Strukturprinzipien gebunden ist. Für den Fall schwerwiegender Konflikte mit einzelnen Bundesländern verfügt der Bund über das Instrument des Bundeszwanges nach Artikel 37 GG. Demnach kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates ein Land dazu zwingen, die geforderten Maßnahmen umzusetzen.[105] Dieses Instrument kam jedoch bis heute niemals zur Anwendung.

Der Bundesrat, formalrechtlich ein Organ des Bundes, ist in der Praxis das wichtigste Instrument der Gesamtheit der Bundesländer, um ihre Interessen bei der Willensbildung auf Bundesebene zum Ausdruck bringen zu können.

Der Haupteinflussfaktor des Bundesrates ist seine Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung. Während er bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen sogar über die Möglichkeit eines Vetos verfügt, kann sein Einspruch bei allen übrigen Gesetzesvorlagen von einer entsprechenden Bundestagsmehrheit überstimmt werden.

Neben dem Einfluss auf die Gesetzgebung und Verwaltung sind insbesondere die personalpolitischen Mitwirkungsrechte der Länder von Bedeutung. So sind die Bundesländer an der Wahl des Staatsoberhaupts (also des Bundespräsidenten), der Richter des Bundesverfassungsgerichts sowie an der Ernennung der Landeszentralbankpräsidenten als Mitglieder des Zentralbankrats der Deutschen Bundesbank beteiligt.

Generell wurden im Rahmen der verfassunggebenden Versammlung die föderalstaatlichen Traditionen, und hier vor allem die funktionale Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, fortgeführt. Die regulativen Aufgaben blieben von den administrativen Aufgaben getrennt. Der Grundsatz, nach dem die Landesverwaltungen Bundesgesetze ausführen (Art. 83 GG), wurde bestätigt. Ebenso wurde die Konstruktion des Bundesrats als zweite legislative Kammer des Bundes aufrechterhalten. Die Artikel 51 bis 53a GG regeln den Status und die Kompetenzen des föderativen Verfassungsorgans. Nach Artikel 50 des Grundgesetzes soll der Bundesrat an der Bundesgesetzgebung und -verwaltung beteiligt sein. Jedes Bundesland erhält, entsprechend seiner Größe und Einwohnerzahl, einen bestimmten Stimmenanteil.[106]

Insgesamt beträgt die Anzahl der Sitze im Bundesrat zur Zeit achtundsechzig. Die vier größten Bundesländer (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) verfügen, obwohl sie knapp 58% der Gesamtbevölkerung im Bund vertreten, zusammen lediglich über 24 Stimmen (das entspricht 35 Prozent des Stimmanteils) im Bundesrat. Die Bedeutung der kleinen Bundesländer im

[105] Bundeszentrale für politische Bildung (1996). s.S. 29.
[106] Im Unterschied zur Verfassung des Bismarckreichs und zur Weimarer Republik gibt es keine Hegemoniestellung des bevölkerungsreichsten Landes.

politischen Entscheidungsprozeß hat demnach durch diese Regelungen starkes Gewicht.

Die Verhältnisse zwischen Bund und Ländern schlugen sich vor allem in den Zuständigkeiten des Bundesrats und in der Aufteilung der Steuerquellen nieder. Der Bundesrat gewann zwar gegenüber dem damaligen Reichsrat stark an politischem Gewicht, wurde jedoch nicht zur gleichberechtigten zweiten Kammer der Bundeslegislative neben dem Bundestag. So wurde dem Bundesrat keine Einflussmöglichkeit auf die Wahl des Bundeskanzlers sowie die Zusammensetzung der Bundesregierung eingeräumt und es wurde ihm darüber hinaus keine gleichberechtigte Mitsprache bei den Materien eingeräumt, die reine Bundesangelegenheiten betreffen. Einen Einspruch des Bundesrats gegen Gesetzesbeschlüsse des Bundestages kann dieser i.d.R. mit der Mehrheit der Stimmen seiner gesetzlichen Mitglieder zurückweisen.

Eine gleichberechtigte Rolle mit dem Bundestag, also das Erfordernis seiner Zustimmung, wird dem Bundesrat eingeräumt bei Grundgesetzänderungen, bei Bundesgesetzen, für deren Zustandekommen das Grundgesetz die Zustimmung des Bundesrats vorschreibt, und bei Bundesgesetzen, die Auswirkungen auf die Verwaltungen und Haushalte der Länder haben oder deren Interessen in besonderer Weise berühren. Dies hat zur Folge, dass aufgrund einzelner Grundgesetzvorschriften und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrat wegen seiner bereits angesprochenen Verwaltungszuständigkeit nach Artikel 83 GG bei der Mehrzahl der innenpolitischen Gesetze gleichberechtigt mitwirkt.

Auch im Rahmen der Finanzverteilung, die der bei weitem sensibelste Bereich der föderalen Beziehungen ist[107], wurde im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes ein Weg gefunden, der dem Prinzip der funktionalen Aufgabenverteilung und dem Gedanken des Gleichgewichts Rechnung trägt. Im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Steuergesetzgebung gestaltete bereits der Parlamentarische Rat die Steuergesetzgebungskompetenz für alle wesentlichen Steuern als (teilweise ausschließliche, teils konkurrierende) Bundeskompetenz (Art. 105 GG). Im Gegensatz zu vielen anderen Bundesstaaten haben damit die Länder der Bundesrepublik Deutschland nie über das Recht zu einer eigenen finanzwirtschaftlich relevanten Steuergesetzgebung verfügen können. Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 109 GG) blieb seit der Gründung der Bundesrepublik 1949 getrennt von dem übrigen Gesetzgebungsprozess. Die Erträge eines Teils der Steuern werden dem Bund, die anderen den Ländern zugewiesen. Im Grundsatz flossen dem Bund die Erträge der Verbrauchssteuern und der indirekten Steuern zu, die Länder erhielten die Einnahmen aus den direkten Steuern und den Steuern auf das Einkommen. Diese Art der Finanzverteilung, die ursprünglich im wesentlichen auf einer Trennung der Steuerquellen beruhte, diente dazu, dem Bund und den Ländern finanzielle Unabhängigkeit von der jeweils anderen staatlichen Ebene zu gewähren. Das Recht des Zentralstaates, Teile des Steueraufkommens der Länder für ungedeckte Ausgaben in Anspruch nehmen zu können, modifizierte zwar das

[107] Da durch sie die tatsächlichen Handlungschancen der beiden staatlichen Ebenen definiert werden.

angesprochene Trennsystem, jedoch war die Nutzung dieses Rechts an die Zustimmung des Bundesrats geknüpft.

Im Grundsatz waren damit bereits 1949 beim Inkrafttreten des Grundgesetzes die Weichen in Richtung eines kooperativen Föderalismus gestellt. Die funktionale Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die permanente Abstimmung zwischen diesen beiden Ebenen des Bundesstaates war bereits auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee manifestiert worden.

Die kooperativ angelegte Grundstruktur des bundesdeutschen Föderalismus wurde unter Ausweitung der legislativen Rechte des Bundes, unter dem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrats, in den ersten beiden Jahrzehnten nach Verabschiedung des Grundgesetzes mit dem Ziel des Ausbaus der Sozialstaatlichkeit, fortlaufend weiter ausgebaut.[108] Die Finanzverfassungsreform von 1969 systematisierte die Arbeits- und Finanzbeziehungen, die sich seit 1949 zwischen Bund und Ländern vielfach ohne gesetzliche Legitimation entwickelt hatten. Somit war die Vollendung des „kooperativen" Föderalismus durch die Schaffung von neuen Bund-Länder-Planungsinstrumenten und Bund-Länder-Finanzierungsinstrumenten (Gemeinschaftsaufgaben, Mischfinanzierungen, Steuerverbund, Finanzplanungsrat) erreicht.

Angesichts der starken Ausrichtung der Bundesrepublik Deutschland hin zu einem Parteienstaat ergab es sich beinahe zwangsläufig, dass die bundesstaatliche Realität weitgehend von der Parteienentwicklung beeinflusst wurde. Bundesstaat und Parteienstaat stehen dabei in einem Interdependenzverhältnis, wobei für die Bundesrepublik aber der Einfluss des Parteienstaats auf den Bundesstaat vorherrschend ist. Im bundesdeutschen Parteiensystem haben sich keine spezifischen Länderparteien behaupten können - abgesehen von der CSU in Bayern.[109]

Vielmehr hat sich die föderalistische Staatsstruktur zunehmend auch auf die innere Struktur von Parteien und Interessengruppen ausgewirkt. Dies vor allem insoweit, dass die Landesebene zu einem wichtigen Element der innerorganisatorischen Gewaltenteilung geworden ist. Die Machtkonzentration auf Bundesebene in Verbindung mit dem wachsenden Gewicht des Bundesrats hat allerdings dazu geführt, dass in den Parteien auch weiterhin die Bundesorientierung ausschlaggebend ist. Zudem spielen bei der Bildung von Landesregierungen bundespolitische Überlegungen oft eine zentrale Rolle.

Die besonderen Herausforderungen der unmittelbaren Nachkriegszeit und die Erwartungen der Bevölkerung begünstigten die Verlagerung der Gesetzgebung auf die Bundesebene, die insbesondere auf der weitgehenden Monopolisierung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund ruhte. Dort wo Landeszuständigkeiten Vorrang hatten, zugleich aber auch ein Harmonisierungsbedarf anerkannt wurde, versuchten die Länder, dem durch eine Selbstkoordination als dritter Ebene Rechnung zu tragen. Instrumente waren hierbei insbesondere die Ministerpräsidenten- und Kulturministerkonferenzen sowie die Ausarbeitung von Staatsver-

[108] Diese tendierte notwendigerweise zu mehr Einheitlichkeit und zu einer weiteren Unitarisierung.
[109] Eine weitere Ausnahme stellte hierbei in der Folge der Deutschen Einheit die PDS - die Nachfolgepartei der SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) - dar.

trägen, die jedoch dem Einstimmigkeitsprinzip unterworfen waren. Neben der horizontal ausgerichteten Selbstkoordination der Bundesländer entwickelte sich auf der vertikalen Koordinationsachse eine Mitfinanzierungspraxis des Bundes und eine Vielzahl von Bund-Länder-Kommissionen, deren Wirksamkeit jedoch durch die Notwendigkeit von einstimmigen Entscheidungen stark eingeschränkt wurde.

Im Interesse einer Flurbereinigung wurde im Rahmen der Verfassungsreform von 1969 das neue Instrument der Gemeinschaftsaufgabe geschaffen. Demnach wirkt der Bund bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder auf folgenden Gebieten mit. Voraussetzung ist, dass diese Aufgaben für die Gesamtheit der Bevölkerung von Bedeutung sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben) nach Artikel 91a Absatz 1 GG:

1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und
3. Verbesserung des Agrar- und Küstenschutzes.[110]

Der Bund trägt in diesem Bereichen die Hälfte bzw. im dritten Fall mindestens die Hälfte der Kosten. Neben den Gemeinschaftsaufgaben sowie zusätzlichen Investitionshilfen des Bundes (Art. 104a, Abs. 4 GG) ist in Artikel 91 ausdrücklich die Möglichkeit des Zusammenspiel von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung und Forschungsförderung erwähnt. Jedoch nur auf der Grundlage von speziellen Vereinbarungen.

Die zunehmende Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen vom Land zum Bund wurde teilweise dadurch kompensiert, dass verstärkt die Zustimmung des Bundesrats zu Bundesgesetzen verlangt und somit die Gesamtheit der Länderregierungen verstärkt am Gesetzgebungsprozess beteiligt wurde. Gestärkt wurde die Rolle des Bundesrats insbesondere dadurch, dass der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze auf mehr als über die Hälfte anwuchs.[111]

Das von den Verfassungsvätern ausgesprochene Ziel, den Verwaltungssachverstand der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes mit einzubinden, führte jedoch zu einer deutlichen Asymmetrie. Die Parlamente der einzelnen Bundesländer wurden nämlich weitestgehende ausgeschaltet; selbst bei den ihnen vorzulegenden Staatsverträgen waren sie in einer schwachen Position, da sie über das von den Regierungen ausgehandelte Ergebnis nur insgesamt entscheiden konnten.

Der vorherrschende Trend einer engen Verzahnung von Bund und Ländern zeigte sich auch in der Finanzverfassung. So wurde das anfänglich praktizierte Trennsystem bei den Steuererträgen zugunsten eines Verbundsystems aufgegeben, indem in einem ersten Schritt die Einkommen- und Körperschaftssteuererträge zwischen Bund und Ländern aufgeteilt und ab 1969 die Umsatzsteuer zur Ge-

[110] Bundeszentrale für politische Bildung (1996). s.S. 59.
[111] Gegenwärtig beträgt die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze mehr als 60 Prozent aller erlassenen Gesetze.

meinschaftssteuer wurde (Stichwort: großer Steuerverbund). Am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftssteuer sind Bund und Länder seitdem jeweils zur Hälfte beteiligt. Des Weiteren erhalten die Gemeinden hiervon auch einen gesetzlich vorgeschriebenen Anteil. Der Anteil von Bund und Ländern an der Mehrwertsteuer wird demgegenüber entsprechend der Entwicklung ihrer Einnahmen und Ausgaben bestimmt. Dieser Mechanismus musste zwangsläufig zu Konflikten führen. Die Komplexität der Finanzverfassung wurde schließlich durch einen horizontalen Finanzausgleich zwischen dem Bund und den „ärmeren" Bundesländern komplettiert. Dabei wurde auch der horizontale Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern durch ein Bundesgesetz geregelt, was zu einer Koalition zwischen dem Bund und den finanzschwächeren Ländern geführt hat.

Ein wichtiger Grund, warum eine föderalstaatliche Ordnung innerhalb der Strukturen eines politischen Systems verankert wird, liegt der Annahme der Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems.

In diesem Zusammenhang lautet die zentrale Grundannahme: Nur eine den Subsystemen beträchtlichen Spielraum lassende staatliche Ordnung vermag die Stabilität und die Weiterentwicklung des staatlichen Gesamtsystems sicherzustellen.[112]

Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass eine zentrale politische sowie wirtschaftliche Steuerung nicht dazu geeignet ist, eine schlagkräftige und effiziente Steuerung zu gewährleisten. Es hat sich sogar gezeigt, dass diese eher destabilisierenden als stabilisierenden Charakter haben.

4.4 Der Föderalismus nach der deutschen Einheit

Auf die sich abzeichnende Einheit und die damit verbundenen Aufgabe der Integration der DDR in den westdeutschen Bundesstaat hatte die Bundesregierung 1990 mit Überlegungen zu einer Neugliederung der Länder durch eine Erleichterung ebendieser nach Art. 29 GG reagiert. Die westdeutschen Bundesländer sahen die Vereinigung zunächst als Chance zur „Reföderalisierung". Jedoch sprachen sie sich vehement gegen eine Neugliederung der gliedstaatlichen Ordnung im Zuge der Vereinigung aus.

Die erste frei gewählte DDR-Regierung entschied sich für die Wiederherstellung der Länderstrukturen, wie sie bereits kurz nach dem zweiten Weltkrieg im Osten Deutschlands bestanden. Das Beschreiten dieser Lösung war sicherlich jener Weg, der am wenigstens Widerstand hervorrief. Sie konnte jedoch unter dem Gesichtspunkt ökonomisch und finanziell autonom handlungs- und lebensfähiger Länder nicht vollständig überzeugen; zudem minderte sie die Chancen einer umfassenden Neustrukturierung auch im westlichen Teil Deutschlands. Im Rahmen

[112] Dieser Ansatz ist in Kreisen von Wirtschaftswissenschaftlern durchaus anerkannt. Denn das eine Zentralverwaltungswirtschaft nicht nur freiheitsfeindlich, sondern in weiten Teilen auch funktionsunfähig ist, wird heute nicht nur von den Anhängern einer kapitalistischen Wirtschaftsverfassung anerkannt.

der Verhandlungen über den Einigungsvertrag setzten die vier bevölkerungsstärksten westdeutschen Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eine Aufstockung ihrer Bundesratsstimmen von fünf auf sechs Stimmen durch, womit diesen vier Ländern auch nach dem Beitritt der fünf neuen Bundesländer eine Sperrminorität im Bundesrat gegen Verfassungsänderungen gesichert war.

Das bereits angesprochene Reföderalisierungsziel wurde von den Ministerpräsidenten der 16 Bundesländer in der direkten Folgezeit nach der Wiedervereinigung einhellig unterstützt. Die Konzepte zur Reföderalisierung setzten vor allem in den Bereichen Kompetenzabgrenzung, Finanzverfassung und internationale Beziehungen an; Ziel war primär die Stärkung der autonomen Handlungsmöglichkeiten der Länder. Die durch den Einigungsvertrag vorgegebene Überprüfung der Verfassung hat aufgrund der hohen Zweidrittel-Hürde im Bundestag und im Bundesrat insgesamt nur zu wenigen Änderungen des Grundgesetzes geführt. Dort, wo Revisionen vorgenommen wurden, bildeten die das Bund-Länder-Verhältnis betreffenden Änderungen einen Schwerpunkt. In der Gesetzgebungskompetenz haben die Ländern nur sehr geringe Grenzverschiebungen erreichen können. Allerdings wurde versucht, die Expansion des Bundes durch die konkurrierende Gesetzgebung dadurch zu beschneiden, dass „die Bedürfnisklausel restriktiver gefasst und bei vermutetem Missbrauch ein Klagerecht vor dem Bundesverfassungsgericht, u.a. auch für die Länderparlamente, fixiert worden ist“[113]. Darüber hinaus wurden die Verfahrensrechte des Bundesrats im Gesetzgebungsprozess ausgebaut.

Die Ministerpräsidenten legten zu jener Zeit sogar einen gemeinsamen Reformvorschlag vor, der zu einer Wiederbelebung der föderalstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland führen sollte. Wesentliche Kernaussagen des Papiers der Ministerpräsidentenkonferenz waren:

- eine generelle Verschlankung des Kompetenz- und Zuständigkeitskataloges des Bundes,
- eine Reform des Artikels 72 GG im Hinblick auf eine verschärfte Prüfung der Bedürfnisklausel,
- eine sachgerechte Prüfung und gegebenenfalls Änderung der Politikverflechtung in Form einer Rückführung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierung,
- die Einführung einer begrenzten finanziellen Autonomie der Gliedstaaten,
- die Umstellung des Finanzausgleichs unter stärkerer Einbeziehung von Bedarfsgesichtspunkten sowie
- eine Ausweitung der Zustimmungsbefugnisse des Bundesrates im bundesstaatlichen Gesetzgebungsprozess.[114]

Bei der Finanzverfassung zielten grundsätzliche Reformüberlegungen zum einen auf eine präzisere Verknüpfung von Einnahme- und Ausgabenseite, die Re-

[113] Andersen/Woyke (1997). s.S. 81.

duzierung der Mischfinanzierung einschließlich der Gemeinschaftsaufgaben sowie im Allgemeinen eine bessere Finanzausstattung der Länder ab. Zum anderen wurde eine größere Autonomie auf der Einnahmeseite durch Landesgesetzgebung über bestimmte den Ländern zufließende Steuern wie z.B. die Kfz-Steuer diskutiert. Berücksichtigt werden mussten hierbei nicht nur die wirtschaftlichen Auswirkungen einer verstärkten Steuerautonomie und einer damit möglichen Steuerkonkurrenz der Länder untereinander, sondern auch die sachliche Verknüpfung mit dem Finanzausgleich. Der zentralstaatlich geregelte horizontale und vertikale Finanzausgleich war bereits in der Vergangenheit ein Konfliktherd zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Er führte bereits mehrfach zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts.

Zur Situation der föderalstaatlichen Ordnung in der Folge des Vollzugs der Deutschen Einheit äußert sich Christian Toft wie folgt: "Reunification has accentuated old divisions and created new tensions within the German political and economic system and has brought to the fore numerous questions relating to the long-term features of the federal order and the role of social policy. Reunification has in particular caused new regional and distributional conflicts. Although the old Federal Republic was characterised by regional disparities between the "poor" North and the "rich" South, reunification has brought about regional disparities on an unprecedented scale. Public sector transfers form the old *Länder* to the new *Länder* is the equivalent of about 50 per cent of Eastern and 4 per cent of Western GDP."[115]

Mit der Wiedervereinigung ist insbesondere das ökonomische Leistungsgefälle zwischen den 16 deutschen Ländern extrem gewachsen. Die anfängliche stark unterschätzte Finanzlast wurde von den westdeutschen Länder überwiegend auf den Bund abgewälzt, wie sich am Indikator der Staatsverschuldung seit 1990 ablesen lässt.

1995 wurde nach langwierigen Verhandlungen ein Kompromiss über den Finanzausgleich vereinbart. Generell blieb alles beim alten System. In seiner Gesamtheit jedoch wurde der Themenbereich noch komplexer und umfangreicher. Die ostdeutschen Bundesländer wurden mit dem Beginn des Jahres 1995 voll in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen; dabei wurde zugleich die damit verbundene anwachsende Finanzbelastung der westlichen Länder durch einen erheblich höheren Anteil aller Länder an der Umsatzsteuer zu Lasten des Bundes teilweise kompensiert.

[115] Toft (Juni 2001). s.S. 23.

4.5 Auswirkungen der Wiedervereinigung auf das föderalstaatliche System in Deutschland

Heiderose Kilper und Roland Lhotta gehen soweit, die These aufzustellen, dass infolge des Prozesses der deutschen Vereinigung hätten sich neue Konfliktlinien des bundesdeutschen Föderalismus entwickelt haben. Nach ihrer Einschätzung waren sechs „neue Konfliktfelder" auszumachen. Diese sollen kurz dargestellt werden:

- zum ersten Mal kam es in der bislang weitestgehend von Homogenität geprägten politischen und sozialen Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland zu einem Konflikt zwischen „entwickelten" und unterentwickelten" - bzw. zwischen „armen" und „reichen" - Bundesländern;
- in einem verstärkten Ausmaß machte sich ein regional-kultureller Konflikt zwischen den alten und den neuen Ländern bemerkbar;
- eine Verstärkung des bereits in der Zeit vor der Wiedervereinigung in Westdeutschland zu erkennenden Konflikts zwischen den großen leistungsstarken sowie den kleinen und leistungsschwachen Bundesländern war zu verzeichnen;
- Ausweitung bzw. Anschwellen des Konfliktpotentials zwischen den Staatstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) sowie den Flächenländern;
- Zunahme der Konflikte in Verteilungsfragen - wie etwa beim Länderfinanzausgleich oder aber dem Instrument der Bundesfinanzzuweisungen zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Bundesländern sowie
- ein Anwachsen der Streitigkeiten und Diskussionen zwischen den SPD- sowie CDU-/CSU-geführten Landesregierungen in Deutschland.

Bei näherer Analyse der verschiedenen Konfliktlinien, die in der Folge der Vereinigung der vormals unabhängigen deutschen Staaten „herausgebrochen" sind, wird deutlich, dass sich die einzelne Konflikte zum einem in ihrer Ausprägung gegenseitig überlagern. Auf der anderen Seite lassen sie sich in Einzelfällen aber auch durch eine signifikante Gegenläufigkeit charakterisieren.

Das Resultat der Entstehung neuer Konfliktlinien und Konfliktfelder infolge der Vollendung des Prozesses der Deutschen Einheit war ein Bedeutungszuwachs der Institution des Bundesrates.

Seit Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wird der Bundesrat entweder als Instrument der „Mitregierung" von Seiten der (Bundes-)Opposition oder aber als bloßes Oppositionsinstrument - zur Verhinderung von Gesetzesvorlagen - der Bundesopposition genutzt.

Aus dieser soeben erläuterten Entwicklung lässt sich ein immenser Reformbedarf für das gesamte bundesstaatliche System in Deutschland ableiten. Demnach wäre es vermessen, lediglich das Ziel der Reföderalisierung auf den Maß-

nahmenkatalog einer Reform des deutschen Bundesstaates zu setzen. Zugleich sollte auch darüber diskutiert werden, wie und inwieweit die übrigen staatlichen Gremien und Institutionen, deren Aufgabe und Funktion mit den föderalstaatlichen Elementen in Deutschland in Beziehung gesetzt werden können, einem Reformprozess unterworfen werden können.

Neben dem Bundesrat, dem infolge der „Verschiebung" der Schwerpunkte in der föderalstaatlichen Struktur des deutschen Bundesstaates ein größeres Gewicht beigemessen wurde, wäre es durchaus von Interesse, die Position des Bundestages im derzeitigen Institutionengefüge in Deutschland eingehender zu analysieren.

Auf den ersten Blick lässt sich vermuten, dass als Resultat der Unitarisierungstendenzen sowie der stärkeren Gewichtung des Bundesrates im Gesetzgebungsprozess der Bundesrepublik Deutschland die gewählte parlamentarische Vertretung auf Bundesebene der „Verlierer" der Unitarisierungspolitik der vergangenen Jahrzehnte in Deutschland ist.

Im Rahmen der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1990 ist davon auszugehen, dass die seit dieser Zeit implizit zu beobachtenden Zentralisierungstendenzen als situationsbedingte Zentralisierung einzuordnen sind. Nach Lehmbruch bedeutete die situative Zentralisierung im Grundsatz, „dass die Bundesregierung [vereinigungsbedingt; R.E.] über eine außergewöhnliche Steuerungsfähigkeit verfügte"[116].

Unstrittig scheint, dass als Ergebnis der Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland in den ersten Jahren nach dem Vollzug der Deutschen Einheit ein umfangreicher Reformbedarf des bundesstaatlichen Systems stehen muss.

Dieser sollte die Option einer Stärkung der Rechte sowie der Position der Gliedstaaten im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess umfassen. Neben der Untermauerung dessen Position erscheint es zugleich aber auch von Bedeutung, dass neben den Exekutiven in den einzelnen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland auch die Landesparlamente bzw. die Abgeordnetenhäuser in den drei Stadtstaaten eine Aufwertung ihrer Befugnisse erfahren.

Das bedeutet, dass sich hinter dem bloßem Ziel der Reföderalisierung mehrere inhaltliche Ziele verbergen. Dies sind:

- Stärkung der Rechte der Bundesländer im Rahmen von Finanz- und Wirtschaftsfragen,
- im dem Ausmaß wie die Rechte der Bundesländer im gesamtdeutschen Gesetzgebungs- und Politikprozess ausgeweitet werden, muss auch eine dementsprechende „Anpassung" der Rechte und Funktionen der Legislativorgane in den einzelnen Gliedstaaten erfolgen sowie
- Überprüfung der gegenwärtigen Funktion des parlamentarischen Vertretungsorgans auf Bundesebene.

Diese drei soeben skizzierten Themenkomplexe, die im Zusammenhang mit dem Streben nach einer Reföderalisierung der deutschen föderalstaatlichen Struk-

[116] Lehmbruch (1991).

turen angebracht erscheinen, lassen sich mit folgender Aussage zusammenfassen: Wer den Föderalismus stärken will, muss genauer sagen, was er damit meint.

Mit dieser Aussage soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das in den jüngsten Debatten immer wieder zum Ausdruck gebrachte Stichwort von Reföderalisierungsbestrebungen die zu lösenden Aufgaben lediglich in einem äußerst unzureichenden Maße beschreibt. Vielmehr erscheint es sinnvoll - insbesondere unter dem Aspekt eines dauerhaften Reformwillens - konkrete Vorgaben und Ziele für einzelne Politikbereiche und einzelne Institutionen, Gremien und Instrumente zu formulieren.

Denn die in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten eingeleiteten Reformvorhaben zur „Wiederbelebung" der bundesstaatlichen Strukturen in Deutschland sind in vielen Fällen an der Theorie-Lastigkeit der ihnen zugrundeliegenden Vorschläge gescheitert. In aller Regel wurden sehr weit und allgemein gefasste Reformvorschläge den zuständigen Entscheidungsgremien in der Bundesrepublik unterbreitet. In diesen ist in einem nur sehr minimalen Umfang von konkreten Reformschritten in einzelnen Bereichen und Strukturen die Rede. Die deutsche Einheit öffnete ebenfalls nicht, wie von vielen Beobachtern erwartet, das „window to reform"[117]. In den Aushandlungsprozessen im Vorfeld der deutschen Vereinigung blieben viele Vorschläge zur Beratung für Grundgesetzänderungen aufgrund der stark parteipolitisch ausgeprägten Bund-Länder-Kooperation auf der Strecke. Die in diesem Kontext vollzogenen Neuerungen waren in aller Regel das Ergebnis von Tauschgeschäften, die außerhalb der institutionalisierten Gremien vereinbart wurden.

[117] Keeler (1994).

5 Der Wandel der Leitbilder im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland

Das Konzept des „bündischen Unitarismus“ aus der Zeit der Weimarer Republik wurde im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als „kooperativer Föderalismus“ erneut institutionalisiert.

Das „Kind“ erhielt demzufolge einen neuen, den verfassungsrechtlichen Vorgaben besser entsprechenden Namen. Die Wahl des Föderalismusbegriffs entsprach in deutlicherem Ausmaß dem Wortlaut des Artikels 20 im Grundgesetz. Dieser lautet: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“[118] Zudem entspricht es auch dem Namen dieses 1949 neu entstandenen Staates auf dem Boden Deutschlands; die Bezeichnung „Bundesrepublik“ impliziert eine föderalistische Staatsstruktur und -organisation.

Demgegenüber wäre eine Wahrung des Begriffs bündischer Unitarismus nur schwer zu begründen gewesen - obwohl die Charakteristika beider Begrifflichkeiten nahezu analog genutzt werden können.

So ist eines der bedeutendsten Elemente des kooperativen Föderalismus die Bundestreue. Dies beinhaltet, dass sowohl der Bund als auch die Länder verpflichtet sind, „zum gedeihlichen Zusammenwirken“[119] beizutragen und ein „föderalismusschonendes, den Konsens des Bundes bewahrendes Verhalten“[120] an den Tag zu legen.

Dieses grundsätzlich auch im „bündischen Unitarismus“ angelegte Element wurde im föderalstaatlichen Kontext der Bundesrepublik Deutschland dadurch verstärkt, dass im Grundgesetz eine Aufgabenverteilung zwischen dem Zentralstaat und seinen Gliedstaaten verankert wurde. Das hat in verstärktem Ausmaß zur Entwicklung kooperativer Verhaltenszüge in der deutschen Bundesstaatlichkeit seit 1949 beigetragen.

In diesem Kontext sollte nochmals darauf hingewiesen werden, dass die deutschen Gliedstaaten für einen umfassenden Teil der Staatsverwaltung die Verantwortung tragen. Nicht unbeachtet sollte zudem auch die Rolle des Bundesrates im Gesetzgebungsprozess bleiben. Diese Institution, in der die Länderregierungen vertreten sind, erinnert mittlerweile in seiner Form und Funktion an einen Kooperationspartner des Bundestages im Zuge des Gesetzgebungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland.

Analog zum Prinzip des „bündischen Unitarismus“ verfügt das bundesdeutsche Föderalismuskonzept über ein weiteres Kennzeichen - das des Beteiligungsföderalismus.

Wie bereits zuvor skizziert, wirken die Landesregierungen über den Bundesrat an der Gesetzgebung mit. Das heißt, in einer Vielzahl von Fällen (gegenwärtig

[118] Bundeszentrale für politische Bildung (1996).
[119] Sturm (2001). s.S. 37.
[120] Sturm (2001). s.S. 37.

rund 60 Prozent aller verabschiedeten Gesetze[121]) verfügt der Bundesrat über ein Mitspracherecht. Daraus lässt sich ableiten, dass der bundesdeutsche Föderalismus in einem ausgeprägten Ausmaß „kooperationsorientiert" ist.

Allerdings hat diese den Ländern über den Bundesrat eingeräumte bzw. zugestandene Beteiligungsmöglichkeit nicht zu unterschätzende Folgen. So wird den Ländern in vielen Politikbereichen ihre Zuständigkeit zugunsten einer konkurrierenden Gesetzgebung genommen. Zugleich sind die Länderregierungen, aufgrund der Zustimmungspflicht des Bundesrates zu Erlassen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, stärker in der Bundespolitik sowie auf bundespolitischer Ebene engagiert.

Demzufolge werden die Länder bzw. vielmehr die Länderregierungen als die eigentlichen Sieger des Prozesses der Ausweitung der Kompetenzen des Bundes gesehen. Denn: Ihre Möglichkeit der Beteiligung an der Bundespolitik - über den Bundesrat - nahm stetig zu. Dies ist als ein Kennzeichen des Beteiligungsföderalismus zu werten. Sie werden nicht als verantwortliche Institution in diesem Kontext wahrgenommen und versuchen Aufgaben an übergeordnete Ebenen zu übertragen. Dadurch ist eine Kontrolle bzw. ein Wettbewerb zwischen den einzelstaatlichen Instanzen nur bedingt zu realisieren.

Des Weiteren nutzten die bundesdeutschen Gliedstaaten die ihnen aus dieser Konstellation erwachsene Macht, um sie im politischen Prozess auf der Ebene der Verhandlungen zwischen den einzelnen Exekutiven (Bundesregierungen und Landesregierunen) in die Waagschale zu werfen. Zur Ausweitung der bundespolitischen Rolle sowie des bundespolitischen Gewichts der Landesregierungen trug ebenfalls bei, dass diese bei allen Gesetzen, deren Inhalt der Erlass von Verwaltungsregelungen ist, aufgrund ihrer Zuständigkeit bei Verwaltungsangelegenheiten ein Mitsprache- sowie ein Vetorecht einfordern zu können (siehe Abbildung 5).

In den Jahren nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis 1966 war die Kooperation im deutschen Föderalismus, trotz vielfältiger Eingriffe des Bundes in den Bereichen der Regional-, Struktur- und Agrarpolitik noch relativ schwach ausgeprägt.

Ursächlich hierfür waren insbesondere die damaligen Bedenken, dass eine zu große Anzahl von Interventionen seitens des Bundes „föderalismusschädigend" sein könnte und zudem eine Beeinträchtigung der Länderautonomie zum Resultat habe. Von weitaus größerer Bedeutung war die zu jener Zeit vorherrschende Grundhaltung der Verantwortlichen in der Wirtschaftspolitik (wie etwa des Bundeswirtschaftsminister Ludwig Ehrhard), nach deren Maßgabe dauerhafte Eingriffe des Staates unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll erschienen.

Allerdings setzte kurze Zeit später eine Kehrtwende der wirtschaftspolitischen Philosophie ein - und zwar mit dem Amtsantritt der Großen Koalition unter Füh-

[121] Ursprünglich waren etwa 30 Prozent als Richtwert für die Gesamtanzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze vorgesehen.

rung von Kurt-Georg Kiesinger (CDU), Karl Schiller (SPD) sowie Franz-Josef Strauß (CSU).

Ziel der wirtschafts- und finanzpolitischen Ausrichtung der Großen Koalition sowie der ihr folgenden sozialliberalen Regierungen unter der Führung von Willy Brandt und Helmut Schmidt war es, mit Hilfe des Instruments der „Globalsteuerung“[122] krisenhafte Erscheinungen in der deutschen Volkswirtschaft (wie Arbeitslosigkeit und Inflation) überwinden zu können. Dadurch sollte ein stetiges Wirtschaftswachstum gewährleistet werden. Aufgrund der vorhandenen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wurden zu dieser Zeit entsprechende Änderungen im Grundgesetz vorgenommen.

Tatsächlich hatte es in den ersten beiden Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland den Anschein, als wenn die Entscheidungsstrukturen des bundesdeutschen Föderalismuskonzepts darauf ausgerichtet gewesen seien, die Steuerungsfähigkeit der Politik des Bundes bzw. der Bundesregierung „zu unterlaufen“. Während der Bund sich in den meisten Politikfeldern für den Inhalt von Gesetzen sowie für einen Großteil der Einnahmen des Staates verantwortlich gezeigt hat, fiel die Verwaltungszuständigkeit sowie die damit einhergehende Entscheidung über die Verwendung der staatlichen Einnahmen in den Kompetenzbereich der Länder und Gemeinden.

[122] Unter dem Begriff der „Globalsteuerung“ ist das Bemühen zu verstehen, ein konjunkturgerechtes und insbesondere gleichgerichtetes Handeln der Gebietskörperschaften – also von Bund, Ländern und Gemeinden sowie Kommunen – zum Zweck der Vermeidung wirtschaftlicher Krisensituationen zu verstehen. Deshalb arbeiteten der Bund und die Länder in extra zu diesem Zweck neu institutionalisierten Räten (wie z.B. dem Finanzplanungsrat und dem Konjunkturrat) zusammen.
Aus dem Blickwinkel des Konzepts der Globalsteuerung stellt die im Grundgesetz verankerte Autonomie der Bundesländer für den Sektor der Wirtschafts- und Finanzpolitik eine Beeinträchtigung dar. Denn durch die Autonomie der Gliedstaaten ließen sich wirksame staatliche Eingriffe von seiten des Bundes nur äußerst schwer realisieren.
In der Bundesrepublik Deutschland war 1966/67 durch die Änderung des Artikels 109 GG sowie durch die Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes die Globalsteuerung als wirtschaftspolitisches Konzept eingeführt, nach dem der Staat rechtlich dazu verpflichtet ist, gesamtwirtschaftliche Ziele (u.a. Wohlstand, Wirtschaftswachstum, Preisniveaustabilität, hohes Beschäftigungsniveau und außenwirtschaftliches Gleichgewicht) zu beachten und zu realisieren. Globalsteuerung ist demzufolge das Einwirken auf den marktwirtschaftlichen Prozess (sog. „Prozesspolitik“) durch diskretionäre Maßnahmen zur Steuerung der Konjunktur.

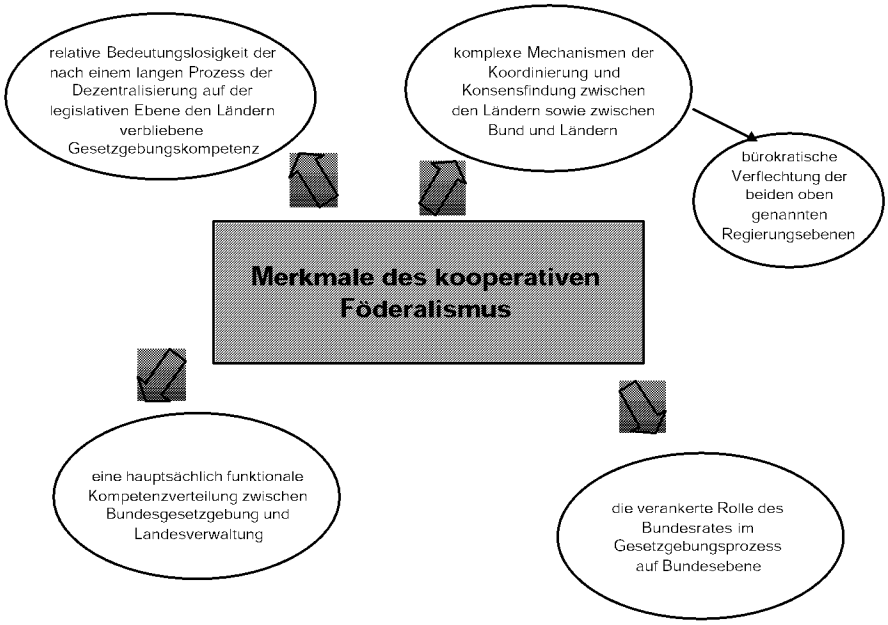


Abbildung 5: *Die grundlegenden Merkmale eines kooperativen Bundesstaates*[123]

5.1 Die Merkmale der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland nach 1990

Ein generelles Kennzeichen föderalstaatlich strukturierter Staaten ist in der Tatsache zu finden, dass diese allesamt keine statischen Gebilde darstellen.

Vielmehr ist jedes politische System mit seinen vielfältigen institutionellen Strukturen einer Entwicklungsdynamik unterworfen, die abhängig ist von einer großen Anzahl von verschiedenartigen Einflussfaktoren. Man könnte auch sagen: Die Herausforderungen und Aufgaben für ein politisches System sind permanenten Veränderungen unterworfen. Jedoch müssen Staatsgebilde sich diesen veränderten Gegebenheiten anpassen, um den stetig wandelnden Herausforderungen gerecht werden zu können.

In diesem Zusammenhang erscheint ein Zitat von Huntington aus dem Jahr 1971 auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch treffend. Es lautet: „The primary problem of politics is the lag in the development of political institutions behind social and economic change." [124]

[123] Quelle: Eigene Darstellung.
[124] Huntington (1971). s.S. 5.

In einem anderen Zusammenhang wurde diese Problematik auch von Hesse und Benz aufgegriffen. Diese konstatierten, dass die Fähigkeit zur Anpassung eines Staates an immer neue Problemlagen durch die fortdauernde „Reproduktion institutioneller Strukturen“[125] gehemmt sei.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich nach Schultze[126] drei herausragende Wandlungsprozesse skizzieren, die dazu geeignet sind, sowohl die Flexibilität als auch die Problemlösungsfähigkeit politischer Systeme und deren Institutionen einer Bewährungsprobe auszusetzen:

1. Vermehrte Entwicklung von Prozessen supranationaler Integration mit dem Ergebnis des Einflussverlustes der Nationalstaaten sowie von Prozessen der Dezentralisierung, Föderalisierung, Regionalisierung und Hervorhebung subnationaler Identitäten.
2. Die Auflösung der traditionellen Blöcke und totalitärer Regime sind verbunden mit dem Zerfall multinationaler Staaten sowie einer Tendenz zur Renationalisierung.
3. Neokonservative Politikstrategien, die im Zuge der fortschreitenden Finanzkrisen der Staaten Konzepte der Deregulierung, Entstaatlichung und Entbürokratisierung präferieren. Dabei ist es insbesondere das Ziel der Entstaatlichungsstrategien, den Zentralstaat finanziell zu entlasten, indem eine Verlagerung der Staatsaufgaben auf die nationalstaatlichen Subeinheiten erfolgt.

Der zuletzt skizzierte Problemansatz ist insbesondere für die Politik der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der letzten beiden Jahrzehnte von herausragender Bedeutung.

Die für einen Staat mit föderalem Staatsaufbau typische Verteilung von Kompetenzen und Zuständigkeiten auf eine Vielzahl von staatlichen Ebenen hat sich augenscheinlich als ein besonders bewährtes und flexibles Mittel zur „Modernisierung“ einer staatlichen Ordnung erwiesen. Hierzu heißt es unter anderem bei Stern: „Föderative Ordnung ist kein funktionstuntaugliches Bauprinzip, sondern ein durchaus modernes Mittel, um in einem hochindustrialisierten Staat die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme zu bewältigen. Sie hat sich als haltbarer erwiesen als die einheitsstaatliche Struktur, die in Großbritannien, Italien und Spanien zu brisanten Zuspitzungen führte.“[127]

Das für den Föderalismus charakteristische Verhältnis von zentralen und dezentralen Institutionen sowie die damit in einem originären Zusammenhang stehende Zuteilung von Kompetenzen hat angesichts der zuvor aufgelisteten Veränderungen eine erstaunliche Wendung genommen. So konnten die dezentralen Einrichtungen und Untergliederungen in den letzten Dekaden eine erhebliche Aufwertung erfahren. Dies hatte seine Ursache in den drei folgenden Gründen:

- Als Leistungsinstanz mussten die untergeordneten staatlichen Ebenen auf verändernde Bedürfnisse reagieren. Diese konnten in zunehmen-

[125] Hesse/Benz: (1988).s.S. 69-111.
[126] Schultze (1993). s.S. 225-255.
[127] Stern (1984). s.S. 665.

dem Umfang nicht mehr durch die zuvor zumeist zentral vergebenen monetären Leistungen befriedigt werden, sondern sie wurden vielmehr in einem räumlich-sozialen Kontext umgesetzt.

- In der Funktion einer Vollzugseinrichtung wurden die Handlungsspielräume der dezentralen staatlichen Einheiten insofern erweitert, als das standardisierte Vorgaben der zentralstaatlichen Ebene den vermehrt heterogenen Problemausprägungen sowie den zunehmend ausdifferenzierten Lebens- und Produktionsprozessen nicht mehr entsprachen. Sie bedurften daher vermehrt einer dezentralen Ausfüllung und Konkretisierung.
- Zudem erwiesen sich die dezentralen Ebenen als Koordinations- und Steuerungsmechanismus als durchaus effizient, um die inzwischen kaum zu überblickende Vielfalt an sektoralen Politikprogrammen unter zentralstaatlicher Führung auszuführen. Die Aufgabenübertragung auf dezentrale und regionale Ebenen ermöglicht eine problembezogene und integrierte sowie zugleich auch integrative Aufgabenerfüllung.

Im folgenden sollen die oben genannten und beschriebenen Merkmale zur besseren Veranschaulichung nochmals in graphischer Form dargestellt werden (Abbildung 6).

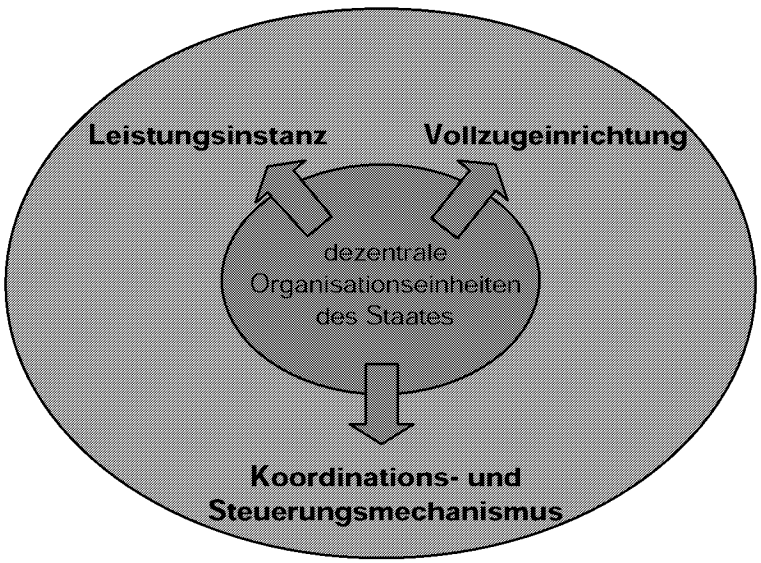


Abbildung 6: *Die Instanzen der dezentralen Organisationseinheiten*[128]

Basierend auf den zuvor genannten Aspekten ist die richtige Allokation von Kompetenzen von herausragender Bedeutung. Diese Fragen erlangten insbesondere in jüngsten Vergangenheit an Bedeutung, da vermehrt Klagen laut geworden

[128] Quelle: Eigene Darstellung.

waren, dass der Nationalstaat an Integrationskraft verliere. Des Weiteren wurde bemängelt, dass die Integrationskraft abnehme und generell die zentralstaatliche Fähigkeit verblasse, politische Prozesse zentral zu steuern.

In diesem Kontext machten Schlagwörter wie eine drohende „Entzauberung des Staates“[129] die Runde. Hinter dieser Feststellung ruhte die Erkenntnis, dass der Staat im klassischen Sinn - verstanden als Einheit und Steuerungszentrum der Politik - nicht mehr existent ist. Vielmehr hat sich der Nationalstaat gegenwärtiger Prägung zu einem polyzentrischen Gebilde gewandelt, in dem eine Vielzahl von Akteuren politische Entscheidungen treffen. Es ist demnach ein Wandel des Entscheidungsfindungsprozesses vonstatten gegangen.

[129] Willke (1987). s.S. 285-308.

6 Das Konzept der politischen Steuerung

Seit rund zwei Dekaden wird über ein - zumindest partielles - Versagen des modernen Staates bei der Erfüllung seiner Aufgaben diskutiert.

Dabei richtet sich der Fokus insbesondere auf die drei zentralen Staatsfunktionen: Die Ordnungsfunktion, die Wohlfahrtssicherungsfunktion als auch die Gestaltungsfunktion.

Im Hinblick auf die Ordnungsfunktion wurde bereits in den 70er Jahren vor einer drohenden Unregierbarkeit in den Demokratien westlicher Prägung gewarnt. Bezogen auf die Gestaltungsfunktion vollzog sich eine Diskussion auf das Ausmaß sowie die Ursachen des staatlichen Steuerungsversagens.[130]

Die verschiedenen Diskussionspunkte überlappen sich zwar von ihren Zusammenhängen, insofern, dass sie in Teilen die gleichen Gesichtspunkte zur Sprache bringen - allerdings ist die Ursache für den Versagensvorwurf in deutlich zu unterscheidenden theoretischen Ansätzen zu suchen.

Im Zuge einer eingehenden Analyse des Regierbarkeitsansatzes werden Probleme bei der Durchsetzung politischer Herrschaft, Konformitätsmängel und die sich daraus ergebenden Folgen eingehender unter die Lupe genommen. Die am deutlichsten und häufigsten zu beobachtenden Erscheinungsformen der Unregierbarkeit sind:

- politische Radikalisierung,
- Abkehr vom Parteiensystem,
- Herausbildung von neuen sozialen Bewegungen als Form des Protests und
- zunehmende Kriminalitätsraten.

Die Ursachen für diese Entwicklung werden sowohl im gesellschaftlichen als auch im politischen Bereich gesucht. Innerhalb des politischen Systems wird insbesondere das Parteiensystem als Störenfried ausgemacht. Hier wird konstatiert, dass dieses bei der Willens- und Konsensbildung versagt hat. Darüber hinaus wird auch das Regierungssystem für das Scheitern verantwortlich gemacht. In diesem Kontext wird die Blockade der Entscheidungsprozesse und zugleich die Unfähigkeit kritisiert, dem wachsenden Vertrauensverlust der Bevölkerung - und einer sich daraus entwickelnden Staatsverdrossenheit - vorzubeugen.

Daneben wird das Paradigma des Steuerungsversagens in der jüngsten Vergangenheit massiv kritisiert. Im Kern geht es dabei um die Behauptung, dass der Staat aufgrund des Aufbaus inhärenter Schranken im Hinblick auf traditionelle Interventionsinstrumentariums offensichtlich nicht in der Lage ist, die vorherrschenden sozialen und ökonomischen Probleme zu lösen. Es drohen in der Folge gesellschaftliche Fehlentwicklungen.

---

[130] Zudem fand im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsfunktion eine mit Vehemenz geführte Debatte um die deutlich erkennbare Krise des Wohlfahrtsstaates statt.

Um jedoch diesen drohenden Fehlentwicklungen entgegenwirken zu können, müssten eigentlich alternative Steuerungsinstrumente entwickelt werden. Diese sollten zugleich auch auf eine Revision der zentralstaatlichen Steuerung abzielen.

6.1 Der Begriff der Steuerung – Versuch einer Definition

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten wurde der Begriff der Steuerung beinahe inflationär verwendet. Im Gegensatz zu dieser häufigen Nutzung steht die augenscheinlich fehlende Definitionsfähigkeit des Steuerungsbegriffes.

Es lässt sich vermuten, dass der Begriff der Steuerung als direkte Übersetzung der englischen Begrifflichkeit „control" in die deutsche Terminologie der Soziologie eingeführt wurde. Dabei stehen augenscheinlich makrosoziologische Aspekte im Vordergrund. In der Mikrosoziologie wurde sich darauf verständigt, den Terminus „social control" als soziale Kontrolle in die deutsche Terminologie zu übertragen.[131]

Eine stärkere Ausweitung des Steuerungskonzepts erfolgte durch die Etablierung der Konzeption der Steuerungsmedien.

Im Gegensatz zu den soziologischen Begriffsdefinitionen wurde der politikwissenschaftliche Diskurs enger gefasst. Dies geschieht im Sinne der Fähigkeit zur konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Gruppierungen mittels politischer Instanzen. Zunächst wurde also der Staat, in der Ausprägung von Macht und Recht, als zentrales Steuerungsorgan verstanden.

Doch in der Folge der Diskussion des Begriffs der politischen Steuerung wurde u.a. von Luhmann und Parsons insistiert, dass Geld als ein Kommunikations- und Steuerungsmedium zu verstehen sei. Darüber hinaus wurde die Diskussion auf einen dritten Bereich ausgedehnt - nämlich die Kategorie Gemeinschaft bzw. Solidarität.

Die komplexe Darstellung der Steuerungskonzeption wird von Kaufmann als erfolgreiche Handlungskoordination verstanden. Hierunter fasst er die Charakteristika Staat, Markt und Solidarität sowie weitere Aspekte sozialer Steuerung wie etwa das Wahlsystem oder die Kollegialität.[132]

Es ist deutlich geworden, dass der Begriff der Steuerung unterschiedlich ausgelegt werden kann. So verliert der Begriff der Steuerung an Prägnanz und dogmatischer Differenzierbarkeit, wenn er nur sehr allgemein als Handlungskoordination oder soziale Ordnung definiert wird. Daher empfiehlt es sich, den Begriff enger zu fassen - ihn somit auf eine Koppelung des Handelns von Akteuren zurückzuführen.[133] Das führt dazu, dass der Terminus der Steuerung in der politikwissenschaftlichen Debatte eine mannigfache Ausgestaltung erfahren hat. So wird Steuerung in einigen Fällen als eine Art des Handelns, dann wieder als Prozess oder sogar als eine Systemfunktion verstanden.

---

[131] Damit sollte zugleich ausgeschlossen werden, dass eine zu enge Anlehnung von ‚social control' an die Begrifflichkeit ‚Überprüfung' möglich ist.
[132] Kaufmann (1985).
[133] Dies entspricht einem handlungstheoretischen Ansatz.

Daraus lässt sich ableiten, dass der Prozess des Steuerns sowohl im alltäglichen Leben (etwa bei einem PKW oder bei einem Flugzeug) als auch im handlungstheoretischen Sinn nicht durch eine einzige Handlung beschrieben werden kann. Vielmehr ist er zu verstehen als eine Aktion, die sich über mehrere Handlungszusammenhänge erstreckt und in den zugleich mehrere Akteure eingebunden und integriert sind. Im Zuge von politikwissenschaftlichen Untersuchungen sind also arbeitsteilige und komplexe Steuerungsprozesse zu begutachten.

Des Weiteren gilt es zu beachten, dass das Steuerungsobjekt über eine autonome Existenz verfügt. Es kann sich demnach in Abwesenheit anderer Steuerungsakteure oder -aktivitäten unabhängig entwickeln kann. Anders formuliert: Das Steuerungsobjekt stellt ein eigenständiges System dar, dessen Struktur durch den dynamischen Steuerungsprozess „gesteuert" werden soll.

Die Bindung des Steuerungsbegriffes an den, wenn auch durchaus weit gefassten) Systemcharakter des Steuerungsobjekts impliziert, dass nicht eine Steuerung im Sinne von punktuellen Eingriffen das Ziel ist. Vielmehr steht der Aufbau und die Schaffung sozialer Gebilde im Vordergrund. Eine grundlegende Staatsfunktion ist demnach im Aufbau und der Schaffung von sozialen Gebilden zu sehen.

Der hier genutzte Steuerungsbegriffs hat darüber hinaus zum Inhalt, dass der jeweilige Steuerungsakteur selbst Bestandteil des zu steuernden Systems ist. Dies wird mit dem Terminus der Selbststeuerung charakterisiert. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass innerhalb der Instanzen ein Steuerungsmechanismus vorhanden ist.

Allgemein lässt sich konstatieren, dass der wachsende Zuspruch, den der Aspekt der Steuerung in der Bundesrepublik Deutschland erfuhr, den erhöhten politischen Steuerungsbedarf wiederspiegelt, der sich zu Beginn der 60er Jahre in einer zunehmenden Planungsorientierungen der politischen Entscheidungsträger zeigte.

6.2 Die Akteure des politischen Steuerungsprozesses

Für den Prozess der politischen Steuerung ist es unerlässlich, das Verhältnis zwischen den staatlichen und den nicht staatlichen Akteuren genau zu spezifizieren.

Den Extremtyp der politischen Steuerung stellt ein System dar, dass durch die weitgehende Abwesenheit von regulierenden Interventionen sowohl von Seiten der staatlichen Politik als auch der gesellschaftlichen Gruppen geprägt ist. Das heißt, dass in diesem System die Eigendynamik des politischen Systems sowie die Regelungsmechanismen des Marktes eine wichtige Rolle spielen. Das herausragende Kennzeichen dieses Systems ist eine sehr weitreichende Fragmentierung der Regelungssysteme. Diese zeigen sich in einer weitgehenden Abwesenheit von effektiven Regelungsstrukturen sowie dem sich daraus ergebenden Mangel an

wirksamen Regelungsinstrumenten. Ein politisches System, dass einen weitgehenden Regelungsverzicht propagiert, legt einen Schwerpunkt auf die marktwirtschaftlich verfassten Sektoren.[134]

Das diesen Konzept der Steuerung völlig entgegengesetzte Extrem spiegelt sich in der Ausprägung des Korporatismus wieder. Diese Form der Steuerung ist zu charakterisieren durch eine in gleichen Teilen hohe Verhandlungsfähigkeit der innerhalb eines Staatsgebildes existierenden staatlichen und gesellschaftlichen Regelungsinstanzen. Darüber hinaus ist eine korporatistische Ordnung geprägt durch das in aller Regel im Vorfeld abgestimmte Verhalten der Regelungsinstanzen und -akteure untereinander.

Auf Seiten des Staates setzt dies in aller Regel eine hohe Machtkonzentration voraus. Alternativ kann ein hohes Maß an Einigungsfähigkeit zwischen den Inhabern der pluralen Vetopositionen innerhalb der Gesellschaft vorherrschen. Daneben wurde insbesondere in den 70er Jahren sowie in den frühen 80er Jahren mit der Begrifflichkeit der Kolonisierung jene Zeit zusammengefasst, in der sich die gesellschaftlichen Trägerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland zu einer Allianz gegenüber Bund und Ländern zusammen schlossen. Analog reduziert sich die Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern durch ideologische Richtungskonflikte und sich daraus ableitende parteipolitische Blockaden gestört war.[135]

Für den Komplex der etatistischen Regelungsstrukturen lassen sich in den einzelnen Politiksektoren nur wenige Beispiele finden. Eine gewisse Analogie ist hier zu den in Deutschland sehr populären Politiknetzwerken zu sehen. In diesem Fall des Verhältnisses zwischen staatlicher Politik und gesellschaftlicher Selbstorganisation sind sowohl auf Seiten des politisch-administrativen Systems als auch auf Seiten der gesellschaftlichen Selbstorganisation mehrere miteinander verbundene Akteure mit jeweils eigenen Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen am Prozess der Hervorbringung effektiver Regelungen beteiligt.

Es ist jedoch auch denkbar, dass jeder der Akteure im Interesse der Verfolgung seiner eigenen Ziele im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zwar auf die Aktionen der anderen Handelnden reagiert und diese auch in Teilen antizipiert - zugleich aber vielfach eine eigenständige Entscheidungsfindung vorzieht. In diesem Kontext wird das Agieren der Akteure im Sinne der Suche nach „strategischen Interdependenzen“[136] verstanden.

Das Problem bei dieser Ausrichtung ist, dass bei solch einer Konstellation in aller Regel keine stabilen Ergebnisse zu erwarten sind - denn auf jede Aktion sind Reaktionen von anderer Seite zu erwarten, so dass in der Folge eine Situationsveränderung bzw. weitere Aktionen zu erwarten sind. Roland Czada hat in diesem

---

[134] Ein solcher Prozess der „Ent-Regelung“ ist insbesondere auch im Verlauf des Prozesses der zunehmenden Globalisierung und Europäisierung zu beobachten. Denn im Zuge eines solchen Prozesses werden die Märkte verstärkt den staatlichen und gesellschaftlichen Regelungen des nationalstaatlichen Rahmens entzogen.

[135] Hohn/Schimank (1990).

[136] Mayntz/Scharpf (1995). s.S. 26.

Zusammenhang von einem „nicht-kooperativen Spiel“[137] gesprochen, bei dem Gleichgewichtslösungen nicht unbedingt die ultima ratio darstellen.

Des Weiteren sind Politiknetzwerke dadurch bestimmt, dass ein interessenorientierter Austausch von Einflusspotenzialen der einzelnen Akteure, Gremien und Institutionen in pluralistischen „bargaining“- und „log-rolling“-Prozessen zustande kommt.

6.3 Die Funktion der staatlichen Akteure im Prozess der politischen Steuerung

Die staatlichen Akteure verfügen über die Kompetenz der legalen Rechtsetzung, der Steuererhebung sowie des Mittels der Rechtsdurchsetzung mit Hilfe des Gewaltmonopols. Allein diese drei genannten Optionen ermöglichen von Seiten des Staates Sanktionsmöglichkeiten, die von keiner anderen gesellschaftlichen Gruppierung erlangt werden können. Die staatliche Seite verfügt im Prinzip über alle Möglichkeiten, den Adressaten der zu verabschiedenden Regelungen auch solche aufzuerlegen, die deren eigenen Interessen völlig zuwider sind.[138]

Vom Grundsatz her sind die staatlichen Akteure und Institutionen dazu in der Lage, die sektorale Leistungs- und Politikstruktur durch einseitige - in Teilen auch hierarchische - Interventionen zu steuern. Um also ein Ergebnis durch Verhandlungen zwischen den staatlichen und nicht-staatlichen Instanzen herbeizuführen, werden diese typischerweise als „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“[139] geführt.

Doch die Einflusschancen der organisierten Interessen treten mit einer zunehmenden Fragmentierung des politisch-administrativen Systems immer deutlicher zu Tage. Insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland haben die einzelnen Ressorts, die Regierungs- und Oppositionsparteien, die Fraktionsarbeitskreise, die Bundesländer, die Zentralbank sowie weitere politische Akteure die Möglichkeit, für sich eigenständige Ziele mit eigenen Handlungsressourcen zu verfolgen. Zudem verfügen all diese genannten Akteure über die Option, ihre Vetoposition deutlich zu artikulieren.

Je größer die Anzahl der eigenständigen politischen Akteure innerhalb eines politischen Systems ist, desto mehr Ansatzpunkte bieten sich für die verschiedenen Gruppierungen, Akteure und Gremien, Einfluss auf die sektorspezifischen Interessen zu nehmen. Einzige Bedingung ist dabei, dass die jeweils konkreten Forderungen entweder den ideologisch-programmatischen Handlungsorientierungen der jeweiligen politisch-administrativen Partner entsprechen oder aber die diesen gegenüber über Pressionsmöglichkeiten verfügen – die vermutlich nicht

[137] Czada (1995).
[138] Dies ist etwa bei der Unterbindung negativer externer Effekte der Fall.
[139] Scharpf (1993). s.S. 57-83.

ausreichen, um die politische Führung in stärker zentralistisch ausgerichteten Systemen zu beeindrucken.

Das gleichermaßen fragmentierte wie verflochtene bundesdeutsche System ist geprägt durch ein starkes Ausmaß an Machtkonzentration. In einen nicht zu unterschätzenden Ausmaß wird die Vetomacht der gesellschaftlichen Organisationen durch die Strukturen des politischen Systems mitbestimmt - und kann daher im Grundsatz auch nur von diesem außer Kraft gesetzt werden.

6.4 Die Grenzen der Steuerungsfähigkeit

Im Verlauf der Jahre hat sich gezeigt, dass eine Steuerung politischer Abläufe und Prozesse nicht immer vom Erfolg gekrönt ist. Vielmehr stellt das Ziel einer erfolgreichen sozialen Planung einen kaum zu erfüllenden Wunschtraum dar.

Daraus ableitend stellt sich die Frage, was die Ursachen für das Steuerungsversagens sind und wo diese zu suchen sind. Geradezu zwangsläufig ergibt sich daraus die Suche nach alternativ umzusetzenden Formen der politischen Steuerung, die eine erfolgreiche Umsetzung versprechen.

Die ausgemachten Ursachen, warum politische Steuerung, die mit Hilfe regulativer Instrumentarien umgesetzt werden soll, nicht erfolgreich war, sind vielfältig. Das kann zum einen daran liegen, dass in diesem Kontext erarbeitete Programme sich als nicht implementierbar erwiesen haben oder aber die Motivation zur Umsetzung einfach nicht ausreichend war. Es kann aber auch sein, dass die Verankerung durchaus erfolgreich vollzogen worden ist, dann jedoch die ausgewählten Steuerungsinstrumente ungewünschte und nicht berücksichtigte Auswirkungen zur Folge haben.

Diese Symptomatik ließ sich in der Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit vor allem für den Vollzugsbereich diagnostizieren. Dabei wurde offensichtlich, dass die staatlichen Steuerungsakteure in einem komplexen mehrstufigen Akteurssystem miteinander verbunden waren. In diesem wurden die nachgeordneten Instanzen nicht nur als neutrale Gremien die Steuerungsmaßnahmen einführten und überwachten, sondern in gleicher Weise selbst steuernd tätig werden konnten (im Rahmen der ihnen zustehenden Handlungsspielräume).

Daraus ist zu folgern, dass nicht unbedingt eine bis ins Detail geplante zentrale Normensetzung, sondern vielmehr die Option einer schritt- oder instanzenweise Normensetzung relativ allgemein gehaltener konkreten zentralstaatlichen Vorgaben eine effektive Möglichkeit bietet, Steuerungsprozesse zu implementieren.

Jedoch hat sich gezeigt, dass die Etablierung einer partiellen Steuerung nach mehrstufig gegliederten Instanzen einen teilweisen Steuerungsverzicht der übergeordneten Ebenen bedeutet. Daraus ist die Schlussfolgerung abzuleiten, dass eine „perfekte“ Planung so gut wie unmöglich ist.

6.5 Wie ist eine Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme im Einklang mit einer gesamtgesellschaftlichen Steuerung zu realisieren?

Wie zuvor aufgezeigt wurde, ist es unbestritten, dass durch die Entstehung von hochgradig ausdifferenzierten Gesellschaften die Interdependenzen und die kausale Vernetzung extrem stark ausgeprägt sind. Hieraus lassen sich in der Folge zahlreiche Implikationen ableiten, die im schlimmsten Fall sogar konträre Wirkungen entfalten können.

Deshalb sollte politische Steuerung es sich lediglich zum Ziel setzen, in politische Prozesse lenkend oder bewahrend einzugreifen - insoweit die originäre Funktionsweise in Gefahr scheint. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, das soziale Teilsystem (als Bestandteil der gesamten gesellschaftlich-politischen Ordnung) unter bestimmten Voraussetzungen in der Lage sind, ihre eigenen Grenzen zu bestimmen, Eingriffe von außen abzuwehren bzw. sich diesen zu entziehen versuchen. Hier zeigt sich also die Resistenz gesellschaftlicher Regelungssubjekte gegen die staatliche Steuerung. Daraus lässt sich ein wachsendes Streben nach dem Erwerb von Machtressourcen und einer spezifischen Handlungs- und Widerstandsfähigkeit der sozialen Teileinheiten herleiten.

Es hat sich gezeigt, dass als Ergebnis der institutionellen Verfestigung von sozialen Teilsystemen und der sich in diesem Kontext fast zwangsläufig ergebenden Herausbildung einer mehrstufigen Binnenstruktur die Fähigkeit der einzelnen Akteure zur Selbstorganisation und -steuerung zunimmt.[140]

Daher führt die offensichtlich überlegene Handlungsfähigkeit von sich machtvoll artikulierenden Akteuren dazu, dass auf das in komplexen Systemen unvermeidliche Auftreten von negativen Effekten mit dem Einleiten wirksamer Gegenmaßnahmen reagiert wird. Dies ist zum einen ein Merkmal für das Maß an Selbstorganisationsfähigkeit und der Fähigkeit zur bi- und multilateralen Abstimmung innerhalb einer Gesellschaft. Des Weiteren kann es aber auch eine Richtgröße sein, die den Grad des Ausmaßes der politischen Steuerungsfähigkeit beschreibt. Es besteht ein durchaus als positiv zu bewertender Zusammenhang zwischen der Selbstorganisationsfähigkeit, der Verhandlungsfähigkeit und der Steuerbarkeit eines politischen und gesellschaftlichen Systems (siehe Abbildung 7).

[140] Und implizit auch einer Herausbildung von handlungsfähigen Akteuren einer höheren Ordnung fördert.

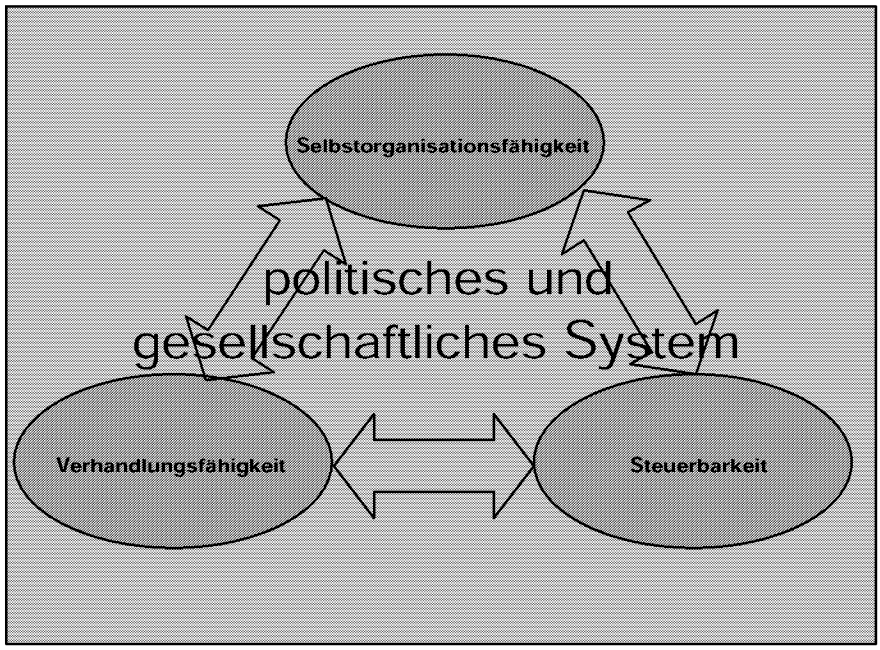


Abbildung 7: *Merkmale der Steuerungsfähigkeit in einem politischen System*[141]

In diesem Kontext kommt dem Prozess des Bargaining zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen und Gremien eine herausragende Rolle zu. Dies hat Wilensky wie folgt umschrieben: „[States; d.V.] with more corporatist bargaining structures have been able to combine good economic performance and high levels of taxing and social spending with relatively little political uproar....“[142]

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist dadurch zu charakterisieren, dass neben den verschiedenen staatlichen Ebenen auch viele Politiksektoren den Charakter von mehr oder weniger stark durchorganisierten Teilsystemen besitzen. Dadurch ist die jeweilige Handlungs-, Entscheidungs- und Konsensfindungsfähigkeit der einzelnen Ebenen und der einzelnen Sektoren nur sehr gering ausgeprägt. Es haben sich also sozusagen im Rahmen von Entscheidungsfindungs- und Rechtssetzungsprozessen „iron triangles“[143] etabliert, die ein fest gefügtes Ablaufschema symbolisieren.

Die Ausprägung des Grades an formeller Organisiertheit ist eine wichtige Voraussetzung für die Steuerbarkeit von politischen Systemen. Sie ist jedoch nicht die einzige. Vielmehr müssen weitere Faktoren berücksichtigt werden. Dazu zählen etwa das Maß der Ausdifferenzierung der sektorspezifischen Interessen sowie darüber hinaus die Austauschbeziehungen zwischen den am Meinungsbildungs- und Koordinationsprozess beteiligten Akteuren.

---

[141] Quelle: Eigene Darstellung.
[142] Wilensky (1983). s.S. 57.
[143] Mayntz (1987). s.S. 105.

So kann etwa die handlungsfähige Organisation sektorspezifischer Interessen dazu genutzt werden, Vetomachtpositionen auszuspielen. Ebenso kann der innergesellschaftliche Verhandlungsprozess darin enden, dass die Erzielung von problemlösenden Entscheidungswegen oder Konsenslösungen nicht realisiert werden kann.

Das Dilemma, dass im Zusammenhang mit dem Konzept der politischen Steuerung sichtbar wird, besteht darin, dass Steuerungsinhalte, die von den beteiligten gesellschaftlichen Akteuren relativ leicht akzeptiert werden, nur über eine geringe Problemlösungskapazität verfügen. Demgegenüber sind die gesellschaftlichen Akteure und Institutionen sehr schwer auf Entscheidungen zu verpflichten, die augenscheinlich öffentliche Probleme lösen können. Das bedeutet, dass die Verpflichtungs- und Problemlösungskapazität in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen. Zusammenfassend lässt sich mit Renate Mayntz festhalten, dass die im folgenden aufgelisteten Merkmale die Steuerbarkeit eines politischen Systems beeinflussen:

- Zentralisierungsgrad,
- Ausmaß an Kommunikationsbeziehungen,
- Verteilung gesellschaftlicher Präferenzstrukturen sowie
- Ausprägung der Binnenstruktur von Politiksektoren.[144]

Dabei ist es vorrangig nicht von Bedeutung, ob diese Charakteristika sich positiv oder negativ auf die politischen Prozesse und Strukturen auswirken.

[144] Mayntz (1987). s.S. 106.

7 Das Konzept der Mehrebenenregulierung

Der Begriff der Mehrebenenregulierung bzw. des Mehrebenensystems wurde zunächst lediglich angewandt, um auf der Ebene der Europäischen Union eine Charakterisierung der supranationalen Strukturen zu ermöglichen. Damit wurde zunächst ausgedrückt, dass die Strukturen der Europäischen Union anders als alle bisher bekannten Formen des Staates oder von internationalen Strukturen ausgebildet waren. In der Folgezeit wurde diese Konzeption auch auf nationalstaatliche Politikprozesse übertragen.

Diese Unterteilung anhand des Konzept des Mehrebenensystems konnte zunächst in den Vereinigten Staaten von Amerika Fuß fassen. Später auch auf dem „alten Kontinent" die Analysen nationalstaatlicher Politik vermehrt nach dem Konzept der Mehrebenensystematik ausgerichtet wurden. In Analogie zum anglo-amerikanischen Sprachgebrauch wird in diesem Kontext auch oftmals von einem „multi-level-system" gesprochen.

In den vergangenen Jahren haben Begriffe wie „Mehrebenenregulierung" oder aber „multi-level-governance" in der Politikwissenschaft einen immensen Bedeutungszuwachs erfahren.

Doch was verbirgt sich hinter diesen beiden Begriffen für eine inhaltliche Ausrichtung? Zunächst einmal drücken sie aus, dass die Strukturen der Europäischen Union (in deren Kontext die Nutzung der Begrifflichkeiten zum ersten Mal etabliert wurde) sich nicht den bisher bekannten Formen eines Staatswesens bzw. den Ausprägungen internationaler Regime oder internationaler Organisationen anpassen konnte.

Jedoch wurde der Begriff der Mehrebenensystematik[145] bis dato noch nicht umfassend und präzise formuliert. So gibt er zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich den Weg vor, den die Analyse sinngemäß einschlagen sollte. Es ist bis dato nicht gelungen, klare und eindeutige Aussagen über die eigentliche Funktionsweise und die charakteristische Eigendynamik dieser nicht-hierarchisch ausgerichteten Staatsgebilde zu treffen.

Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden Untersuchungen und Berichte nehmen vorrangig Bezug auf das System der Europäischen Union. Diese erwecken zu einem Großteil den Eindruck, dass das politisch-administrative System der Europäischen Union durch eine immer weitere Kreise ziehende Verflechtung zwischen den einzelnen Institutionen und Ebenen des gemeinschaftlichen Zusammenschlusses gekennzeichnet ist. In diesem Kontext sind auch oftmals Begriffe wie „doppelte Politikverflechtung", „Entstehung von Politiknetzwerken" oder aber „Etablierung von Verhandlungssystemen" zu finden.

Das politische System der Europäischen Union wird oftmals als „doppelte Politikverflechtung"[146] charakterisiert. In diesem Zusammenhang wurde oftmals von

[145] Der englische Begriff des „multi-level-governance" hat vom Wortlaut die gleiche Bedeutung und wird daher in der Folge synonym verwandt.
[146] Hrbek (1996).

einer Dominanz von Verhandlungssystemen sowie von Politiknetzwerken gesprochen.

Die Leistungsfähigkeit von politischen Mehrebenensystemen wie sie in einem föderalstaatlich verfassten Staat vorzufinden sind lässt sich keinesfalls einheitlich skizzieren bzw. zuordnen. Einerseits können Entscheidungsprozesse in derartig strukturierten Systeme zu Handlungsblockaden führen; auf der anderen Seite wird aber auch von der These ausgegangen, dass in Föderalstaaten aufgrund der Existenz von mehreren interdependenten Entscheidungsebenen diese ein höheres und zugleich größeres Problemlösungspotential aufweisen als unitaristisch strukturierte Staatsgebilde.

Es scheint, als mache ein hoher Anpassungsdruck innerhalb eines komplexen Gebildes Systeme leistungs- und zugleich auch anpassungsfähiger als solche mit einer zentralisierten hierarchischen Ordnung. Demnach gilt die These, dass eine lockere horizontale Koppelung zwischen den unterschiedlichen Subeinheiten eines Mehrebenensystems[147] Vorteile gegenüber einer zentralstaatlichen Ausrichtung bietet.

Dabei ist es durchaus nicht negativ zu beurteilen, wenn zwischen den verschiedenen Ebenen ein regulativer Wettbewerb entsteht. Dieser ermöglicht es nämlich, geeigneten Politikansätzen zum Durchbruch zu verhelfen. In der Folge ist eine Politikkonvergenz zwischen den einzelnen Subeinheiten zu erwarten, die sich auf einem hohen Niveau bewegt.

Jenseits des Konzepts der Zentralisierung sowie des gegenteiligen Ansatzes der Dezentralisierung hat sich in der jüngeren Vergangenheit das Modell der Mehrebenensysteme durchgesetzt.

Die Reihe der gegenwärtig existierenden Mehrebenensysteme reicht von interdependenten, jedoch noch weitest gehend unverbundenen Entscheidungsarenen bis hin zu einer vollständigen Überlagerung der einzelnen Entscheidungsarenen. Die jeweilige Interdependenz zwischen den unterschiedlichen Entscheidungsebenen innerhalb eines Staates hängt davon ab, inwieweit auf und von beiden Ebenen formalrechtlich eigenständige und voneinander unabhängige Politikentscheidungen getroffen werden können.[148]

Dabei ist es insbesondere von Bedeutung, ob das Beziehungsgeflecht zwischen den Akteuren auf den verschiedenen Ebenen symmetrischer oder asymmetrischer Natur ist. Doch gilt dies nicht bei stark zentralisiert strukturierten Mehrebenensystemen, deren Koordination auf hierarchischen Grundsätzen beruht. Ebenso wenig bei eher dezentralisierten Mehrebenenmodellen, bei denen die Politikkonvergenz einzig und allein durch die Selbstkoordination der Gliedstaaten funktionalisiert ist.

Lange Zeit ließen sich politische Systeme in die Cluster Zentralisierung und Dezentralisierung unterteilen. Doch die Dichotomie von Zentralisierung und Dezentralisierung für eine Analyse von politischen Mehrebenensystemen ist in keiner Weise ausgereizt. Vielmehr hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass neue

[147] Insofern sind sie zwar koordiniert, aber zugleich verlaufen sie auch sehr selbständig.
[148] Obwohl die jeweiligen Ebenen nicht völlig frei von gegenseitigen Beeinflussungen sind.

Regulierungsformen, Selbstkoordinationsmechanismen und institutionelle Arrangements gefunden wurden, die den veränderten Gegebenheiten und Anforderungen Rechnung zu tragen.

Die Frage, die sich hieraus ergibt, muss daher lauten: Welche Varianten einer/der Mehrebenenregulierung sind anzuwenden, um die notwendig gewordenen Anpassungen im inhaltlichen und institutionellen Bereich entsprechend durchführen zu können?

Dabei ist darauf zu achten, dass die Leistungsfähigkeit des politischen Systems (ebenso seine Flexibilität und Anpassungsfähigkeit) zur Geltung kommen. Im Zusammenhang mit der verstärkten Akzentuierung auf das Konzept der Mehrebenenregulierung lassen sich verschiedene Modelle der Mehrebenenregulierung voneinander unterscheiden.

Zunächst gilt es, Unterscheidungen hinsichtlich der Stärke der Position der einzelstaatlichen Ebene und der bundesstaatlichen Ebene zu treffen. Das bedeutet, dass signifikanteste Differenzierungsmerkmal zwischen den einzelnen Regulierungstypen ist die unterschiedliche Ausprägung der glied- und zentralstaatlichen Position im Regulierungsprozess.

7.1 Die verschiedenen Formen der Regulierung innerhalb eines Mehrebenensystems

In einem Mehrebenensystem können drei Regulierungstypen voneinander unterschieden werden. Dies sind die Modelle der zentralen Regulierung, der dezentralen Regulierung sowie der Mehrebenenregulierung.

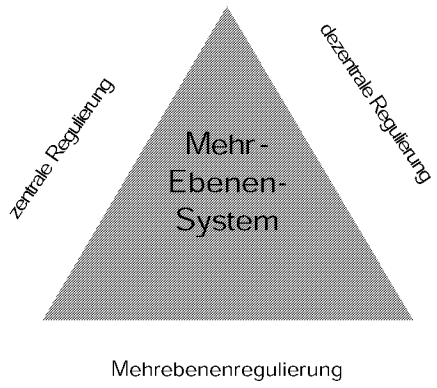


Abbildung 8: *Modelle der Regulierung in einem Mehrebenensystem*[149]

[149] Quelle: Eigene Darstellung.

Dabei ist das Konzept der zentralen Regulierung gekennzeichnet durch die hierarchische Koordination der verschiedenen Politikebenen zueinander („Koordination von oben").

Demgegenüber ist die dezentrale Regulierung zu skizzieren als Modell, für das die Selbstkoordination der Einzelstaaten das prägende Element ist (siehe Abbildung 8).

Das Konzept der Mehrebenenregulierung setzt im Gegensatz zu den beiden zuvor beschriebenen Konzepten auf den Ausbau des vertikalen Verhandlungssystems zwischen den einzelstaatlichen Ebenen. Das hat zum Ergebnis, dass im Ansatz durchaus von einem „Wettbewerb" zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen innerhalb eines Staatsgebildes gesprochen werden kann. Jedoch gilt es zu betonen, dass die Ausgestaltung des angesprochenen vertikalen Verhandlungssystems sich insoweit realisieren lässt, wie dies die verfassungsmäßigen Vorgaben des Nationalstaats erlauben.

Generell lässt sich festhalten, dass in einem System der Mehrebenenregulierung eine Politikgestaltung dominiert, die auf den Säulen Verhandlung und Konsens aufbaut. Ein herausragendes Merkmal von Systemen mit Mehrebenenregulierung ist eine von Symmetrie geprägte Struktur der Beziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Entscheidungsebenen und Akteuren.

Im folgenden sollen die einzelnen Regulierungsmechanismen in ihrem jeweiligen Ausprägungen charakterisiert werden.

Das Konzept der dezentralen Regulierung ist zu verstehen als Mechanismus der Selbstkoordination der Einzelstaaten. Das bedeutet, die Ausführung der Staatsaufgaben fällt vollständig in den Kompetenzbereich der Einzelstaaten. Demnach ist kein nennenswerter Einfluss des Zentralstaates auf die konkreten Politikentscheidungen zu registrieren. Es ist also ein Dualismus zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu beobachten. Das Modell bzw. Konzept der dezentralen Regulierung lässt sich umschreiben als „Wettbewerb plus Kooperation".

Unter gegensätzlichen Vorzeichen muss das Modell der zentralen Regulierung verortet werden. Hier wird einer hierarchischen Koordination zwischen den Politikebenen Vorrang gewährt. Daraus ergibt sich, dass die Ausführung der Staatsaufgaben in den Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich des Zentralstaates fällt. Dies ist insbesondere in den Bereichen vermehrt zu beobachten, in denen die einzel- bzw. gliedstaatliche Aufgabenerfüllung augenscheinlich mit Defiziten behaftet ist. In der Folge solcher Entwicklungen war es der Zentralinstanz möglich, im Zuge mehrerer Zentralisierungsschübe die Oberhand im Rahmen der gesetzgebenden sowie der ausführenden Gewalt zu erlangen.

Der soeben skizzierte Prozess des Regierens ist gekennzeichnet durch starre unitaristische sowie zentralistisch ausgerichtete Strukturen des politischen Systems. Das herausragende Kennzeichen der zentralen Regulierung sind die hierarchisch strukturierten und geprägten Beziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Politikebenen. Eine derartige Strukturierung ist im Allgemeinen signifikant für unitaristisch ausgerichtete Systeme. Bei einer hierarchischen Koordina-

tion ist es möglich, gezielt und sehr bewusst zwischen Alternativen wählen zu können. Zudem ist davon auszugehen, dass sich die zu erwartenden Alternativen besser prognostizieren lassen als etwa bei den eigendynamischen Prozessen der Selbstkoordination.

Voraussetzung für eine sinnvolle und zugleich auch erfolgreiche Anwendung des Konzepts der zentralen Regulierung ist eine kontinuierliche Überwachung und Kontrolle seitens der zentralstaatlichen Instanz. Wird diese nicht ausgeführt, ist es nicht auszuschließen, dass Implementationsdefizite auftreten.

Am besten lässt sich das Konzept der hierarchischen Koordination umsetzen, wenn sowohl die Motivations- als auch die Informationsprobleme, die sich in diesem Zusammenhang beinahe zwangsläufig herausbilden, lösbar erscheinen.[150] Das Entstehen von Motivationsdefiziten ist darin begründet, dass verschiedene staatliche Akteure in erster Linie ihre Eigen- und Einzelinteressen verfolgen. Das heißt, sie handeln egoistisch und opportun. Demzufolge ist eine Aufwertung bzw. Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt in solch einem System mit zentraler Regulierung nicht automatisch zwangsläufig.

Im Unterschied zu den beiden zuvor erläuterten Konzepten ist das Modell der Mehrebenenregulierung geprägt durch das Element der Verhandlungskoordination. Es existieren eine Vielzahl von Politikbereichen, in denen sich interdependente Entscheidungsmechanismen entwickelt haben. Hierdurch ist eine Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen dem Zentralstaat und den Einzelstaaten zu verzeichnen.

Mittlerweile verfügen die Einzelstaaten über einen beträchtlichen Handlungsrahmen. Allerdings ist es selbst bei den gegenwärtigen Konstellationen nicht möglich, vollständig auf zentralstaatliche Interventionen und Eingriffe zu verzichten. Daher lassen sich immer mehr Politikbereiche identifizieren, in denen sich interdependente Politikarenen herausgebildet haben – oder aber durch Überlagerung eine einzelne Politikarena bilden.

Das herausragende Merkmal dieser soeben skizzierten Entwicklungen ist, dass in diesen Politikarenen Akteure unterschiedlicher staatlicher Ebenen gemeinsam versuchen, einen Konsens über strittige Themen herzustellen.

Diese Mehrebenenregulierung fand ihren Ursprung in den Veränderungen der Kompetenzverteilung zwischen den Einzelstaaten und dem Zentralstaat.

Der Prozess der Angleichungen von Regelungen kann in einem Mehrebenensystem auf unterschiedlichen Wegen erfolgen: Zum einen können die Angleichungen von der zentralen Instanz autoritativ festgesetzt werden. Darüber hinaus können sie aus dem regulativen Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten hervorgehen - insoweit nationale und einzelstaatliche Standards stark voneinander abweichen.

[150] Scharpf (1993). s.S. 62 ff.

7.2 Die Charakteristika des Regierens in Mehrebenensystemen für die exekutive und legislative Gewalt

Es gilt im Allgemeinen die Annahme, dass in politischen Systemen das Vertrauen der Bürger in die Politik zu einem wesentlichen Teil zur Funktionsfähigkeit der Politik innerhalb eines Staatsgebildes beiträgt. Demnach sind demokratische politische Systeme darauf angewiesen, dass die Bürger in ihre jeweilige Funktionsfähigkeit Vertrauen haben. Aus diesem ergibt sich die Legitimität des Handelns der politischen Akteure und Institutionen innerhalb einer Gesellschaft. Wie sich im folgenden noch zeigen wird, ist jedoch insbesondere dieses gerade angesprochen Vertrauen in die Legitimität der mit dem Regieren betrauten Personen und Organisationen in eine tiefe Krise geraten.

Im weiteren ist es allerdings unerlässlich, dass sich die verschiedenen Akteure, die bei Entscheidungsfindung sowie bei der Durchführung der Entscheidungen kooperieren müssen, sich wechselseitig aufeinander verlassen können. Wenn dies der Fall ist, können sie ihre jeweiligen Entscheidungen leichter untereinander koordinieren.

Arthur Benz hat in diesem Zusammenhang folgende Korrelation zwischen der Etablierung von Vertrauensstrukturen sowie der Herstellung von Transparenz im politischen Handeln hergeleitet: Je mehr die politischen Systeme in der gegenwärtigen Zeit darauf angewiesen sind, Politik im Zuge einer arbeitsteiligen Organisation und über die Grenzen des eigenen Zuständigkeitsbereichs zu organisieren und koordinieren, um so unerlässlicher ist die Etablierung eines Vertrauensverhältnisses zwischen den verschiedenen beteiligten Trägern des politischen Systems. Jedoch nimmt zugleich durch die Errichtung der hierzu notwendigen internen und externen Koordinationsstrukturen die Möglichkeit einer transparenten Politikgestaltung massiv ab.

Daraus ist zu folgern, dass insbesondere in den politischen Mehrebenensystemen ein Dilemma zwischen Vertrauen und Misstrauen entstehen kann. Dieser Fall tritt ein, „je stabiler die Vertrauensbeziehungen in Interaktionen zwischen Regierenden sind, desto größer wird das Misstrauen der Regierten gegenüber ihren Vertretern und in letzter Konsequenz gegen die demokratischen Institutionen“[151].

Aus dieser von Benz hergeleiteten These, lässt sich schlussfolgern, dass in Mehrebenensystemen ein Zyklus von Vertrauen und Misstrauen vorzuliegen scheint, der sich in extremen Fällen durchaus zu einer Gefahr für die Legitimität der politischen Strukturen innerhalb des Staatsgebildes auswachsen kann.

Bevor diese Behauptung näher untersucht werden kann, ist es jedoch zwingend erforderlich, die zu beobachtenden Vertrauensbeziehungen in Mehrebenensystemen kurz zu charakterisieren. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass die Entwicklung eines Vertrauensverhältnisses als Charakteristikum einer sozialen

[151] Benz, Arthur: Vertrauensbildung in Mehrebenensystemen. Forschungsbericht der Fernuniversität Hagen. (http://www.fernuni-hagen.de/POLLAG/index.htm)

Beziehung zwischen Menschen zu erklären ist. Daraus ist zu schließen, dass Vertrauen sich in horizontalen, symmetrischen Interaktionsbeziehungen herausbildet.[152]

Allerdings kann Vertrauen auch durch vertikale (sogenannte asymmetrische) Beziehungen aufgebaut werden. Insbesondere das Vertrauen von Bürgern in Institutionen oder Organisationen wird dieser Kategorie zugerechnet.[153] In diesem Fall ist es so, dass die Menschen einer Institution „ihr Vertrauen schenken", da sie glauben, dass die von ihr festgelegten Regeln und Handlungsrahmen auf allgemein gültige Normen aufbauen. Sie weisen und eine gewisse Legitimität auf.[154]

In der Praxis hat sich gezeigt, dass das menschliche Vertrauen in symmetrische Beziehungen stärker ausgeprägt ist als zu asymmetrischen Beziehungen. Dies lässt sich wie folgt begründen:

- Generell muss nicht die Erfahrung der Enttäuschung von Erwartungen zu einem kompletten Vertrauensverlust führen,
- darüber hinaus erscheint das Vertrauen in symmetrischen Dimensionen in aller Regel über einen längeren Zeitraum gefestigt zu sein (als beispielsweise im Umfang einer Legislaturperiode),
- zudem können in symmetrischen Vertrauensmustern etwaige Vertrauensverletzungen effektiver gekittet werden, wenn die Kommunikationsstrukturen zwischen den einzelnen Gruppen bzw. Netzwerken intakt sind und
- im Allgemeinen wird die Etablierung eines dauerhaft vorhanden Kommunikationsnetzwerks als stabilisierendes Element einer symmetrischen Vertrauensbeziehung verstanden.

Demgegenüber ist es ungleich schwieriger und diffiziler, eine Vertrauenserosion in asymmetrischen Beziehungen zu kitten. Dies ist zunächst einmal darin begründet, dass demokratische Institutionen auf das Vertrauen der in ihnen Tätigen bzw. an diese gebundenen Personen abhängig sind.

In aller Regel ist es jedoch möglich, dieses Problem zu lösen, indem innerhalb der Institution alternative Organisationen vom Grundsatz her gleiche Leistungen anbieten. Die Folge ist, dass die Menschen, die einer Organisation misstrauisch gegenüberstehen, sich dem Einfluss dieser entziehen können. Oder aber Amtsinhaber können ihres Amtes enthoben werden, wenn ihnen misstraut wird, ihres Amtes enthoben werden können. Als gängiges Beispiel wird in diesem Kontext oftmals der Marktmechanismus herangezogen. In Demokratien ist dieser Mechanismus durch die Konkurrenz von unterschiedlichen Parteien oder Kandidaten und der Regelmäßigkeit von Wahlen gegeben.

---

[152] Wie es etwa in kleinen Gruppen oder Netzwerken vorzufinden ist.

[153] Diese Definition von Vertrauensbildung bzw. -etablierung ist vor allem in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen beheimatet.

[154] Zur weitergehenden Analyse zum Bereich der asymmetrischen Vertrauensstruktur sei verwiesen auf weiterführende Literatur, wie sie etwa zu finden ist bei Offe, Claus: How can we trust our fellow citiziens? Seite 42-87. In: Warren, Mark E. (Hrsg.): Democracy and Trust. Cambridge 1999 sowie Offermanns, Matthias: Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der Ökonomischen Theorie der Bürokratie. Baden-Baden 1990.

Arthur Benz ist der Ansicht, dass Mehrebenensysteme für den „Umschlag von Organisations- und Institutionsmisstrauen“[155] anfälliger sind als autonome demokratische Systeme. Dies liegt nicht nur daran, dass die Politik in Mehrebenensystemen nicht funktionieren oder dass Mehrebenensysteme nicht leistungsfähiger sind. Ausschlaggebend ist hier vielmehr die spezifische Interaktionsstruktur. In dieser werden die Vertrauensbeziehungen in aller Regel innerhalb, aber nicht zwischen den einzelnen Ebenen stabilisiert werden können.

Wie bereits erläutert, entstehen Mehrebenenstrukturen, wenn Aufgaben zu erfüllen sind, deren Wirkung und Ursache über die Systemgrenzen von bestehenden Organisationen hinausreichen. Ein weiterer Grund liegt darin, dass die Vorteile der Differenzierung eine Fusion von Organisationen nicht sinnvoll erscheint. In der Folge müssen politische Prozesse zwischen den einzelnen organisatorischen Einheiten koordiniert werden.

Die sich hieraus ergebende Koordination zwischen den verschiedenen Instanzen und Ebenen wird im Allgemeinen über Verhandlungsprozesse vollzogen. In zentralistisch ausgerichteten politischen Systemen ist die übergeordnete Instanz dazu befugt, die Koordinierung des innerorganisatorischen Verhandlungsprozesses zu vollziehen. Demgegenüber können in dezentralisierten, föderalistisch strukturierten Staatsgebilden die entsprechenden Entscheidungen nur durch einen durchaus langwierigen Verhandlungsprozess festgesetzt werden.[156]

In Mehrebenensystemen ist zur Erzielung eines Verhandlungsergebnisses keine besonders tief ausgeprägte Vertrauensstruktur zwingende Voraussetzung. Vielmehr werden diese oftmals durch einen „Bargaining-Prozess“ - also in der Erreichung von Kompromissen und Tauschgeschäften - gesucht.[157]

Dabei ist die entscheidende Funktionsbedingung für den nahezu reibungslosen Verlauf eines Mehrebenenprozesses nicht die Entstehung eines Vertrauensverhältnisses zwischen den Organisationen. Vielmehr ist die Etablierung einer Vertrauensbasis in der asymmetrischen Beziehung zwischen den jeweiligen Organisationsvertretern sowie den einzelnen Mitgliedern der Organisation ein wichtiger Faktor.

Die Verstärkung der innerstaatlichen Kontrolle, die in föderativen Systemen auf der intrastaatliche Ebene zu beobachten ist lässt daraus schließen, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, das in einem funktionierenden parlamentarischen Regierungssystem implizit vorhanden sein müsste, nur eingeschränkt funktioniert. Dies umso mehr, je stärker ausgeprägt die internationale Zusammenarbeit in vertraulichen Beziehungen zwischen der Regierung und den Vertretern der Organisationen und Institutionen der beteiligten Nationalstaaten abspielt.

Die zunehmend zu beobachtende Dichotomie im Bereich der internationalen Kooperation und Kommunikation erzeugt in erster Linie Vertrauen zwischen den

---

[155] Benz, Arthur: Vertrauensbildung in Mehrebenensystemen. Forschungsbericht der Fernuniversität Hagen. (http://www.fernuni-hagen.de/POLLAG/index.htm)

[156] Dies ist abhängig von der Anzahl der Beteiligten.

[157] Vergleiche hierzu auch die Ausführung zum Prozess des „bargaining“ und „log-rolling“ in dieser Arbeit.

Vertretern der einzelnen Staaten. Darüber hinaus ist aber auch zu beobachten, dass innerhalb der Staaten im Zuge des gleichen Prozesses das Misstrauen zwischen der Exekutivgewalt auf der einen Seite sowie den sie kontrollierenden Parlamenten auf der anderen Seite wächst.

In den modernen demokratischen Staaten, wie sie heute in der westlichen Welt vorwiegend verbreitet sind, erfolgt die Kommunikation zur Errichtung einer Vertrauensbasis nicht zwischen den Regierenden und den Regierten (also dem Wahlvolk). Vielmehr erfolgt dies in einen stufenweisen Prozess des Aufbaus von Repräsentationsverhältnissen - in denen die parlamentarische Ebene in vielen Fällen als vermittelnde Einrichtung in Erscheinung tritt. Daher ist es nicht allzu verwunderlich, dass zwischen der Legislative und der Exekutive relativ stark ausgeprägte Kommunikationsstrukturen vorhanden sind. Diese ermöglichen es grundsätzlich, dass eine reale Interessenangleichung im Ablauf der Interessenvermittlung und Kontrolle von statten gehen kann.

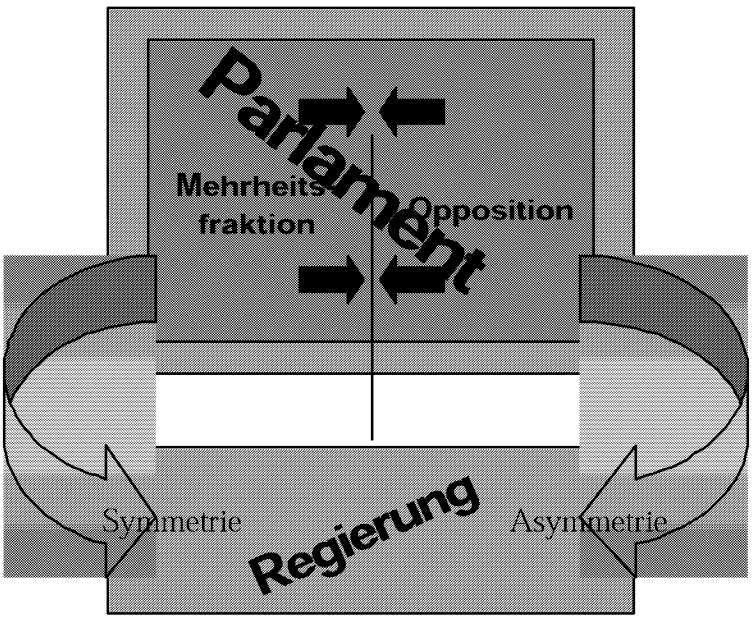


Abbildung 9: *Symmetrie und Asymmetrie des Vertrauensverhältnisses des Parlaments gegenüber der Regierung*[158]

Dabei ist es so, dass in parlamentarischen Regierungssystemen die Mehrheitsfraktionen im Parlament sowie die Regierung durch eine weitestgehend symmetrisch geprägte Beziehung zueinander verbunden sind. Diese ist gekennzeichnet durch ein Klima der Loyalität und des Vertrauens. Demgegenüber stehen die oppositionellen Fraktionen der Regierung in asymmetrischer Position gegenüber. Diese ist nicht in sonderlichem Umfang ausgestattet mit einem vertrauensvollen Basis.[159] Zudem ist die Repräsentationsbeziehung zwischen der Regierung und

[158] Quelle: Eigene Darstellung.

[159] Allerdings gilt es in diesem Zusammenhang zu betonen, dass es eine primäre Aufgabe und Funktion der Arbeit der parlamentarischen Opposition innerhalb einer parlamentarischen Demo-

Parlamentsabgeordneten auf der einen Seite sowie den sie repräsentierenden Wahlvolk ebenfalls durch eine Asymmetrie gekennzeichnet (siehe Abbildung 9).

Die unabdingbare Voraussetzung für eine reibungslos von statten gehende Repräsentation des Volkes durch Parlament und Regierung ist die Existenz von Mechanismen der indirekten Kommunikation zwischen den beteiligten Institutionen. Durch den Gang zur Wahlurne kann das Volk seine Vorstellungen und Interessen mittels Stimmabgabe artikulieren. Während der jeweiligen Legislaturperioden von Regierungen und Parlamenten übernehmen die Parteien, Interessengruppen und Medien die Aufgabe der Interessenvermittlung.

Dabei gilt es jedoch anzumerken, dass die Leistungsfähigkeit der Interessenvermittlung der Bürger zwischen den einzelnen Wahlen nur sehr eingeschränkt greifen kann. Daher ist es eine unabdingbare Voraussetzung, dass eine auf gegenseitigem Vertrauen fußende „Zusammenarbeit" zwischen Regierenden und Regierten gegeben ist. Nur so kann gewährleistet werden, dass eine Regierungsausübung im Interesse der Regierten möglich ist.

Allerdings gilt diese Voraussetzung auch unter umgekehrten Vorzeichen: Regierende und Regierte müssen darauf vertrauen, dass die jeweils andere Seite sich ihre Interessen und Aufgaben gegenüber responsiv verhält. Das bedeutet, die Regierten bauen darauf, dass die von ihnen ausgewählten Repräsentanten im Interesse des Gemeinwohls handeln. Demgegenüber gehen die Regierenden davon ausgehen, dass die von ihnen Repräsentierten die getroffenen politischen Entscheidungen auf dem Fundament solider Informationen und unter Vernunftaspekten beurteilen. In diesem Zusammenhang gilt, dass die Etablierung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger, Politik und Verwaltung in einer parlamentarischen Demokratie ohne die entsprechend institutionalisierten Mechanismen der Interessenvermittlung und -kontrolle im Zuge von Wahlen und der Herstellung von Öffentlichkeit nicht zu gewährleisten ist.[160] Daraus lässt sich schlussfolgern, dass demokratische Repräsentationsverhältnisse, wie sie beispielsweise prägend für die Bundesrepublik Deutschland sind, auf vertrauensbasierten Beziehungen zwischen den einzelnen Institutionen und Instanzen bzw. Ebenen bestehen. Bereits John Locke hat mit seiner Definition des „representative government"[161] das Beziehungsgeflecht in repräsentativen Demokratien sehr treffend beschrieben.

Nach Locke liegt der besondere Reiz (und implizit auch der Vorteil) einer repräsentativen Demokratie in der Tatsache, die in diesen Strukturen und Verfahren verankert sind. Diese generieren das Vertrauen zwischen den Repräsentanten sowie den Repräsentierten eines jeden politischen Systems generieren. Durch die

---

kratie darstellen muß, der Regierung und ihrer Arbeit misstrauisch gegenüber zu stehen und das Handeln der Regierung kritisch zu betrachten und kommentieren.

[160] Dies beruht zu einem Großteil auf der Etablierung der Reputation einzelner institutioneller Gruppierungen. Diese wird von Seiten der Regierung durch die Auseinandereinsetzung mit der Opposition - im Parteienwettbewerb - sowie durch die Ausführung ihrer Aufgabenerfüllung erlangt. Die Regierten hingegen erlangen ihre Reputation als rational handelnde und agierende Mitglieder einer politischen Gemeinschaft durch die Beteiligung in zivilgesellschaftlichen Strukturen.

[161] Locke (1993). s.S. 191.

andauernde Konkurrenz um Macht und die Zustimmung des Wahlvolks innerhalb eines repräsentativen Regierungssystems sind die Repräsentanten in Teilen sogar dazu genötigt, sich um ständige Reputation zu bemühen. Auf dieser beruht dann wiederum das Vertrauen ihrer Wählerschaft.

Allerdings wäre es ein Trugschluss anzunehmen, dass ein dauerhaftes und stabiles Vertrauen zwischen Politik und Volk gewährleistet werden kann. Hierfür sind insbesondere zwei Faktoren von herausragender Bedeutung: Die Prozesse der interorganisatorischen und interinstitutionellen Kooperation neigen fast zwangsläufig zu Intransparenz und mangelnder Kalkulierbarkeit. Des Weiteren kommt hinzu, dass die Verhandlungen zwischen den an der politischen Entscheidungsfindung beteiligten Akteuren zum einem Großteil in einem nicht öffentlichen Raum stattfinden und somit von einer beschränkten Verhandlungsautonomie zu sprechen ist. In aller Regel werden diese vorbereitet durch Sitzungen von Expertengremien.

Die beiden soeben genannten Faktoren - also die beschränkte Handlungsautonomie als auch die Intransparenz der Prozesse - führt in einer Vielzahl von Fällen zu Misstrauen bei der Bevölkerung. Dies wird um so deutlicher, je offensichtlicher sich Regierungen und die sie unterstützenden Verwaltungen der Gebietskörperschaften in Kooperationsbeziehungen zueinander befinden. Misstrauen entsteht dabei zu einem dadurch, dass über die Konzessionen gestritten wird; zum anderen, weil Intransparenz grundsätzlich den Verdacht von „Geheimniskrämerei" hervorruft.

Zudem ist in Mehrebenensystemen eine Verschärfung der Konflikte um Kooperationsergebnisse zu beobachten, da in mehrebenenartig ausgerichteten Strukturen sowohl die Repräsentanten als auch die Repräsentierten in den verschiedensten Handlungskontexten agieren.

Die mit der Regierungsverantwortung ausgestatteten Akteure sehen es als ihre originäre Aufgabe an, in bestimmten Politikbereichen Einigung mit anderen Regierungen in strittigen Fragen zu erzielen. Eine umfangreiche Zielerreichung ist für sie in diesem Kontext gleichbedeutend mit einer erfolgreichen Politik.

Ganz allgemein lässt sich konstatieren, dass die soeben aufgezeigte Analyse des Vertrauensverhältnisses in Mehrebenensystemen auf ein Dilemma aufmerksam macht: Eine funktionierende Verbindung von inter- und intraorganisatorischer Politik lässt sich nur dann erfolgreich realisieren, wenn in sämtlichen staatlichen Ebenen ein notwendiges Maß an Vertrauen vorgehalten wird. Die interorganisatorische Kooperation kann durch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den einzelnen staatlichen Akteuren verstärkt werden. Allerdings kann dieses Vertrauen nur von Akteuren aufgebaut werden, die autonom handeln und die zugleich den in ihrem Namen Handelnden ebenfalls das entsprechende Vertrauen entgegenbringen.

Auf der anderen Seite ist die Herausbildung von Vertrauen und Misstrauen im politischen Alltag augenscheinlich ein Prozess, der durch Gegenläufigkeit gekennzeichnet ist. Ganz offensichtlich stellt es sich wie folgt dar: Je mehr Vertreter innerhalb von Verhandlungssystemen jenseits der eigenen Organisationsgrenzen tätig werden, um so mehr erodieren kommunikationsgestützte Vertrauensbezie-

hungen zwischen ihnen und den sie tragenden und kontrollierenden Organisationen. In der Folge ist ein Bruch des Vertrauensverhältnisses mit den jeweils zu repräsentierten gesellschaftlichen Gruppen kaum noch zu vermeiden.

7.2.1 Das „Regieren" in Mehrebenensystemen

Der Prozess des Regierens ist zu definieren als zielgerichtetes staatliches Handeln, dass in einem hierarchisch strukturierten Staatsaufbau in aller Regel mit Unterstützung des Rechts nach dem Schema „Befehl und Gehorsam" abläuft. Dies soeben erläuterte Verständnis des Regierens ist die klassische Definition der Regierungstätigkeit. Sie ist weithin als selbstverständlich akzeptiert, so dass diese im Allgemeinen nicht explizit erläutert oder problemorientiert diskutiert wird.

In den vergangenen Jahren ist jedoch in vermehrtem Ausmaß Kritik an der bislang akzeptierten Definition des Regierens laut geworden.[162] Dabei wurde angemerkt, dass das idealtypische Modell des 19. Jahrhunderts eines nach außen souverän agierenden Staates sowie des im Innern hierarchisch ausgerichteten Staates wohl zunehmend ungeeignet sei, die Realitäten des Regierens zum ausgehenden 20. Jahrhundert bzw. zum Beginn des 21. Jahrhunderts mit den Methoden einer vergangenen (und zugleich auch längst überholten Zeit) in Beziehung zu setzen.

Es ist offensichtlich, dass eine Zeit von Separatismus, Imperialismus, Nationalismus und Kolonialismus nicht mit den gegenwärtig existierenden regionalen, europäischen und globalen Rahmenbedingungen im Einklang zu bringen ist.

Konkret wird für diese Entwicklung u. a. die sich ausweitende internationale Interdependenz verantwortlich gemacht. Das heißt, der Prozess der Globalisierung spielt ebenso wie die Erweiterung von Handlungszusammenhängen eine herausragende Rolle.[163] Im genauem Gegensatz zu der immer stärker ersichtlichen Koppelung der Wirtschafts- und Politiksektoren steht seit geraumer Zeit eine zu beobachtende funktionale Differenzierung („Entkoppelung") der Gesellschaft.

Dieser Prozess der wechselseitigen Koppelung und Entkoppelung wird als ursächlich dafür angesehen, dass eine Ausdifferenzierung der Gesellschaften in eigenständige und eigengesetzliche Funktionssysteme erfolgen konnte. Infolge dieser Entwicklung scheint es zunehmend fraglich, ob das Regieren in der gegenwärtigen Situation noch im Sinne der zuvor angeführten klassischen Definition verstanden werden kann.

Die Realität sieht gegenwärtig dergestalt aus, dass sich ein Verständnis und eine Definition von Regieren durchgesetzt hat, nach der es nicht auf die hierarchisch ausgerichtete Koordinierung verschiedener staatlicher Akteure abzielt.

---

[162] Und implizit bedeutet dies auch Kritik an dem Modell des modernen Staates.
[163] Insbesondere unter wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Aspekten.

In diesem Zusammenhang wäre es vermutlich nicht falsch, von einem neu entstandenen Schnittstellenmanagement zu sprechen. An diesem Punkt setzt das Konzept der Mehrebenenregulierung an.[164]

Es gilt jedoch zu betonen, dass das Konzept der Mehrebenenregulierung sich erst in der Phase des Aufbaus befindet. Das heißt, dass sich die notwendigen Mechanismen zur konzeptionellen und methodischen Analyse noch im Entwicklungsstadium befinden. Erste „Praxistests" im Bezug auf die Anwendung von Regierungsprozessen liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt für das System der Europäischen Union vor. Demgegenüber wurde noch kein nationalstaatliches Gebilde als Gesamtkonzept einer Analyse anhand der neu entwickelten Grundlagen unterworfen. Insofern könnten von den ersten erfolgreichen Untersuchungsschritten auf der Ebene der supranationalen Dimension wichtige und weitreichende Impulse für eine methodische Weiterentwicklung erwartet werden.

Das „Regieren" in der Bundesrepublik Deutschland ist zu einem Problem geworden. Dies hat seine Ursache darin, dass die Handlungsfähigkeit der einzelnen Gliedstaaten sowie ihrer Organe als auch der bundesstaatlichen Institutionen sachlich und formell erheblich eingeschränkt worden sind. Diese zu verzeichnende Erosion der staatlichen Handlungsfähigkeit ist nicht bloß eine Folge der Ausweitung der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung, sondern wurde insbesondere verursacht durch innergesellschaftliche und zum Teil auch globale Determinanten.

Es lässt sich konstatieren, dass in der Bundesrepublik Deutschland ein politisches Ordnungssystem entstanden ist, in dem innerhalb eines bundesstaatlichen Gebildes Handlungskompetenzen zugewiesen und Entscheidungsverfahren reguliert werden.

Um die Implikationen dieser sich nach und nach herausbildenden neuartigen Strukturen und Situationen zu erschließen, sind die entsprechenden Fragen zu erläutern. Dabei ist grundsätzlich der Punkt der Verflechtung - also der Grad der Interdependenz und Indifferenz zwischen den verschiedenen Ebenen und Institutionen - zu berücksichtigen.

Die zuvor angesprochenen Fragen lauten:

1. Welche strukturellen Besonderheiten kristallisieren sich in diesem „neuen" Regierungssystem heraus?
2. Wie verändert sich der Prozess des Regierens - bezogen auf die Verfahren der Willensbildung, Entscheidungsfindung und Implementation sowie auf den Anschluss der diese tragenden Akteure?
3. Welche Veränderungen inhaltlicher Art sind mit den zuvor angesprochenen neuen Bedingungen des Regierens verknüpft?

Zusammenfassend lässt sich fragen, inwieweit das Regieren innerhalb des deutschen verfassten Mehrebenensystems erfolgen kann. Die zuvor skizzierten drei Teilfragen versuchen, die unterschiedlichen Dimensionen des Regierens innerhalb eines Mehrebenensystems zu charakterisieren.

---

[164] Mit seiner Hilfe wird versucht, Entscheidungsprozesse in lose aneinandergekoppelten institutionellen Arenen zu erläutern und in der Folge dann auch zu analysieren.

Dabei werden drei Dimensionen voneinander abgegrenzt: Im Zuge einer Untersuchung von Dynamik und Steuerbarkeit der Entwicklung der Systemstrukturen bzw. der Ausweitung oder Schrumpfung der ihnen übertragenen politischen Aufgaben gilt es, die Strukturdimension eines Mehrebenensystems eingehender zu analysieren. In einem zweiten Schritt sind die möglichen Defizite an Handlungsfähigkeit sowie die demokratische Handlungsfähigkeit in verschiedenartigen Handlungskontexten zu beurteilen - und bei deutlich erkennbaren Mängeln zu revidieren. Hierbei wird von der sogenannten Prozessdimension gesprochen. In einem letzten Schritt ist zu klären, ob infolge der Verlagerung von Handlungskompetenzen „Problemverarbeitungslücken" sichtbar werden. Das heißt, dass in diesem Kontext vor allem die inhaltliche Dimension einer kritischen Analyse unterzogen wird.

Diese drei soeben erläuterten Dimensionen können nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Im Prozess des Regierens werden die innerstaatlichen Strukturen verändert, die zu bearbeitenden Inhalte bestimmen den dazu notwendigen Prozess. Die Strukturen haben Auswirkungen auf die in ihnen von statten gehenden Prozessen sowie auf die inhaltliche Dimension des Regierens. Die bis zu diesem Zeitpunkt vorgenommenen Analysen haben gezeigt, dass es nicht möglich ist, das Regierungssystem der Bundesrepublik in einem angemessenen konzeptionellen Modell zu erläutern.

Mit der Einführung des Begriffs der Mehrebenensystematik bzw. der Mehrebenenregulierung wird den in den vergangenen Jahren aufgetretenen Schwierigkeiten Rechnung getragen, die im politischen System der Bundesrepublik Deutschland vermehrt aufgetreten sind.

Es hat sich gezeigt, dass eine Analyse der gegenwärtigen Politik und Gesellschaft sich vor allem im Hinblick auf die Veränderungen des Regierens mit den vorhandenen Instrumentarien als immer weniger tragfähig erwiesen hat. Die Politikwissenschaft geht ebenso wie die Rechtswissenschaft, die Soziologie und die Wirtschaftswissenschaft von einem Pool von grundlegenden Konzepten und Begrifflichkeiten im Zuge eines Ansatzes traditioneller Staatlichkeit aus. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass sie sich nach innen hierarchisch gliedern und nach außen in Abwesenheit einer übergeordneten zentralen Ebene im Grundsatz anarchisch organisiert sind.

Das bedeutet, es gibt auf der einen Seite nationale politische Systeme, die in der Gestalt eines all zuständigen Staates mit einer übergeordneten Zentralinstanz ausgestaltet sind. Demgegenüber sind die einzelnen Nationalstaaten über internationale Beziehungen miteinander verbunden. Auf der einen Seite steht also das Staatsrecht bzw. das öffentliche Recht dem Völkerrecht gegenüber. Es ist zugleich auch ein Gegeneinander der nationalen Gesellschaften als „Plattform" der sozialen Integration sowie auf der anderen Seite der Weltgesellschaft als „Fundament" der Systemintegration. Zudem sind auf der einen Ebene die Volkswirtschaften zu identifizieren, die durch eine „gesatzte Ordnung" strukturiert sind. Zu diesen in Opposition befindet sich der Weltmarkt, der durch eine „spontane Ordnung" geprägt ist.

Es hat sich in dieser kurzen Gegenüberstellung gezeigt, dass der gesamte Komplex der Sozial- und Gesellschaftswissenschaften durch eine Dichotomie politischer und sozialer Ordnung geprägt ist

In der Bundesrepublik Deutschland ist darüber hinaus noch die Gegensätzlichkeit zwischen der zentralstaatlichen Ebene sowie den gliedstaatlichen Einheiten zu beobachten. Daraus lässt sich ableiten, dass für den deutschen Bundesstaat die althergebrachten Regierungs- und Analysemuster nur noch im geringen Umfang greifen. Es erscheint daher sinnvoll und legitim, neue Formen des Regierens zur Anwendung bringen zu wollen.

Daraus lässt sich meiner Einschätzung nach die These ableiten, dass die Integration der verschiedenen staatlichen Ebenen nicht als Zeichen einer beginnenden Erosion zu werten ist. Vielmehr sollte dies als Fortentwicklung des jeweiligen Staatsgebildes interpretiert werden. Dabei ist es das Ziel, das Vakuum zu füllen, dass sich im Zuge des augenscheinlichen Umorientierungsprozesses herausgebildet hat.

Das politische System in der Bundesrepublik Deutschland ist zu charakterisieren als ein System, dass sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten durch beständige Kompetenzverschiebungen und institutionelle Weiterentwicklungen innerhalb des Systems ausgezeichnet hat. Daraus ließen sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten zahlreiche und zugleich auch vielfältige Spannungen und Brüche innerhalb des politischen Systems herleiten.

Gegen diese These kann eingewandt werden, dass sich das Verhalten der Akteure in aller Regel an sozialen Normen und Handlungsmaximen orientiert. Demzufolge kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich die politischen Präferenzen exogen herausbilden. Vielmehr ist es durchaus wahrscheinlich, dass diese infolge eines endogenen Prozesses durch die politischen Institutionen geprägt werden.[165]

In der politischen Praxis hat es sich als unstrittig herausgestellt, dass das Feld der Motivationsproblematik am ehesten lösbar erscheint. Dies ist dann der Fall, wenn die akteursspezifischen Eigeninteressen mit allgemeinen Normen in Einklang zu bringen sind. Dabei ist es durchaus von Vorteil, wenn zugleich institutionelle Anreize geschaffen werden können. Ein weiterer Faktor neben der Motivationsproblematik ist im Zuge der hierarchischen Koordination das Feld der Informationsvermittlung und -bearbeitung. Die Ursache hierfür liegt darin, dass die zentralen Entscheidungsinstanzen eines Staatsgebildes oftmals nicht in der Lage sind, die zu einer Lösung dezentraler Probleme notwendigen Informationen beschaffen zu können. In der Folge ist es durchaus nicht unwahrscheinlich, dass Verarbeitungsprobleme auftreten können. Das Resultat sind vielfach suboptimale Ergebnisse, da die zentralstaatliche Ebene (wie soeben erläutert) vielfach nur über einen unvollständigen Informationszulauf verfügt. Daher kann die Bearbeitung von lokalen und regionalen Problemstellungen oftmals als unzureichend beschrieben werden.

---

[165] Ausführliche Informationen zum Prozess der Entscheidungsfindung im Zuge einer exogenen bzw. endogenen Entscheidungsfindung ist nachzulesen bei Thelen/Steinmo (1992). s. S. 1-32.

Ein weiteres, in diesem Zusammenhang oftmals vernachlässigtes Problem ist die im Zusammenhang der hierarchischen Koordination immer wieder zu beobachtende ausgeprägte Tendenz zur Zentralisierung. Dies ist zunächst einmal damit begründet, dass die zunehmenden Interdependenzen zwischen den einzelnen Aufgabenfeldern der verschiedenen staatlichen Ebenen einer unter hierarchischen Gesichtspunkten ausgerichteten Koordination unterworfen werden müssen. Auf der anderen Seite ist es aber auch so, dass die untergeordneten staatlichen Instanzen als risikoscheu einzustufen sind. Das bedeutet, diese haben durchaus ein Interesse daran, dass die übergeordnete staatliche Ebene vorrangig als Entscheidungsorgan fungiert.[166]

Im Gegensatz zur zentralen Regulierung wird die Einführung neuer Politiken bei der Anwendung des Konzepts der dezentralen Regulierung nicht mittels zentralstaatlicher Interventionen verwirklicht. In aller Regel werden diese auf freiwilliger Basis umgesetzt.

Von den Verfechtern des dezentralen Regulierungsansatzes wird immer wieder betont, dass Hauptanliegen in diesem Kontext stelle die Realisierung bzw. Aufrechterhaltung des Wettbewerbs zwischen den Einzelstaaten dar. Diesen Überlegungen liegt die Annahme zugrunde, dass eine durch den einzelstaatlichen Wettbewerb ausgelöste Politikkonvergenz einer durch den Zentralstaat gesteuerten Harmonisierung vorzuziehen ist.

Während bei den hierarchisch angelegten Interventionen mit der Erzielung suboptimaler Ergebnisse gerechnet werden muss, wird davon ausgegangen, dass innerhalb eines regulativen Wettbewerbs zwischen den Einzelstaaten das Effizienzstreben in verstärktem Maße Berücksichtigung findet.

Dabei ist zu erwarten, dass die kompetitiven Beziehungen zwischen den Einzelstaaten zumindest auf lange Sicht zu einer Konvergenz der verschiedenen einzelstaatlichen Standards führen wird. Hierzu äußerte sich Thomas Dye wie folgt: „Competition is the driving force behind innovation. This is the true in government as in the marketplace. Just as economists are becoming increasingly aware of the central role of the innovative entrepreneur in the creation of wealth, political scientists must understand that intergovernmental competition inspires political innovation."[167]

Eine zutreffende Beschreibung der soeben skizzierten Vorstellungen Thomas Dyes nach der Begriff der "Konvergenzthese". Allerdings erscheint das Streben nach Konvergenz in diesem Zusammenhang nicht eine uneingeschränkt optimale Möglichkeit zu sein. Denn in der Praxis hat sich herausgestellt, dass das Modell des regulativen Wettbewerbs nicht unbedingt die optimalste Lösung darstellen muss. Es besteht die Gefahr, dass zugleich mehrere Gleichgewichte entstehen können. Von denen dann keines den Anforderungen an das Optimum entspricht.

Darüber hinaus ist das Ziel der Erreichung eines regulativen Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Ebenen eines Staates nicht grundsätzlich mit dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb gleichzusetzen. Denn es handelt sich hierbei in

---

[166] Benviste (1991). s.S. 149.
[167] Dyes (1990). s. S. 20.

erster Linie um einen oligopolistischen Wettbewerb zwischen einer relativ geringen Anzahl von Akteuren - und nicht um einen freien Wettbewerb um eine große Vielzahl von Konsumenten. Zudem ist das Konzept des regulativen Wettbewerbs bei Marktversagen nicht anwendbar, wenn es darum geht, grenzüberschreitende negative externe Effekte zu internalisieren.

Ein weiterer Vorteil neben der Entstehung eines Wettbewerbs durch mehr Eigendynamik ist die Entstehung von zusätzlichen neuen Verhandlungssystemen auf horizontaler Ebene. Dabei ist jedoch einzugestehen, dass sich eine Herausbildung horizontaler Verhandlungs- und Aushandlungsstrukturen vor allem auf der regionalen Ebene niederschlägt. Eine Lösung von nationalen Problemen mittels horizontaler Verhandlungskoordination gestaltet sich bei einer größeren Anzahl von Beteiligten mehr als schwer.[168]

Zwar ist das Mittel der Verhandlungskoordination auf den ersten Blick ein zweckmäßiger Mechanismus zur Lösung regional strittiger Fragen. Doch bei einer Vielzahl von Verhandlungspartnern stößt diese an Grenzen. Dazu gilt im weiteren, dass die Erreichung eines Konsens in immer weitere Ferne rückt.

Dabei liegt das Dilemma innerhalb eines ausgeprägten Verhandlungssystems darin, dass die Erreichung eines Konsens in erster Linie Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen nach sich ziehen. Außerdem wird das Verhalten der an den Verhandlungen beteiligten Akteure stark durch kompetitive Handlungsmaßnahmen geprägt, die ein gemeinsames Streben nach Konsenslösungen erschweren. Wie soeben dargestellt, ist sowohl das Konzept der zentralen Regulierung als auch das Modell der dezentralen Regulierung als durchaus kritisch anzusehen.

Als dritten Typus der Regulierung ist das Konzept der Mehrebenensystematik zu nennen. Bei diesem lassen sich unterschiedliche Varianten voneinander abgrenzen.

Auf der einen Seite kann das System durch relativ locker nebeneinanderstehende Entscheidungsarenen miteinander verbunden sein. Dabei können auf jeder Ebene formell unabhängig von den übrigen staatlichen Ebenen Entscheidungen getroffen werden. Auf der anderen Seite ist aber auch die Herausbildung von vertikalen Verhandlungssystemen denkbar, die durch eine vollständige Überlagerung von zentralen sowie dezentralen Entscheidungsarenen geprägt sind.

Die Mehrebenenregulierung setzt demnach folgende Charakteristika voraus:

- Festsetzung von Mindeststandards im Wettbewerb zwischen den Politikebenen sowie
- Entstehung von vertikalen Verhandlungssystemen, die Institutionen und Akteure der unterschiedlichen Politikebenen zusammenführen.

Dieser zuvor skizzierte Typus der Mehrebenenregulierung ist ein Modell, dass insbesondere unter den Voraussetzungen des Systems des kooperativen Föderalismus anwendbar erscheint.[169]

---

[168] Etwa die Existenz von 16 Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland bzw. 50 US-amerikanischen Einzelstaaten.

[169] Demgegenüber ist dieses Konzept weder für das Modell des dualen Föderalismus - für den eine klare Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten - das herausra-

Das Konzept der Mehrebenenregulierung ist generell gekennzeichnet durch eine Gleichberechtigung aller staatlichen Entscheidungsebenen. Demzufolge bilden in sich interdependente und zugleich symmetrische Beziehungen das verbindende Element zwischen den Entscheidungsebenen sowie den Akteuren der jeweils an den Verhandlungen beteiligten Ebenen.

Bei diesem Typus der Regulierung ist die Voraussetzung gegeben, dass der politische Prozess innovative Implikationen hervorruft. Dies hat seine Ursache darin, dass weder die einzelstaatliche noch die zentralstaatliche Ebene Entscheidungsbefugnisse abtreten muss.

Es ist festzuhalten, dass sich nicht nur die rein hierarchische Koordination, sondern bereits der Prozess der Selbstkoordination, restriktiv auf die Entwicklung von Politikinnovationen auswirkt. Demgegenüber hat sich gezeigt, dass sich eine geeignete Mischung verschiedener institutioneller Arrangements positiv auf die Politikergebnisse auswirkt.

Während das Konzept der dezentralen Regulierung die Selbstkoordination der Einzelstaaten zur obersten Prämisse erklärt hat und die zentrale Regulierung die hierarchische Koordination durch den Bund präferiert, kommen in dem Modell der Mehrebenenregulierung sowohl Formen des Wettbewerbs als auch der Hierarchisierung zur Anwendung.

Es gilt zu konstatieren, dass eine weitgehende Dezentralisierung im Zuge einer Selbstkoordination der Einzelstaaten kein empfehlenswerter Ansatz ist. Dies liegt zum einen daran, dass ein erheblicher Koordinationsaufwand diesem Ansatz zugrunde liegt. Zudem besteht die Gefahr, dass der bei sozialregulativer Politik mögliche Regulierungswettbewerb zu halbherzigen Lösungsansätzen führen wird. Ähnliche Ergebnisse sind auch zu erwarten, wenn eine weitgehende Zentralisierung von Kompetenzen präferiert wird. Es besteht das Risiko, dass nicht nur die Implementation zentralisierter Kompetenzstrukturen mit Risiken behaftet ist. Zugleich ist zu erwarten, dass eine Blockade von innovativen Prozessen innerhalb des politischen Systems eintritt.

Das Resultat, was sich hieraus ableitet, lautet: Durch die Einschränkung der einzelstaatlichen Handlungsspielräume droht eine verstärkte Etablierung unitaristischer Tendenzen.

Des Weiteren gilt, dass die Umsetzung des Konzepts einer weitgehenden Dezentralisierung nicht für föderalstaatlich verfasste Staaten geeignet ist. Hier kommt der übergeordneten staatlichen Ebene lediglich eine nur sehr geringe Bedeutung zukommt. Das liegt daran, dass die Entscheidungsfindung primär auf der untergeordneten bzw. nachgeordneten Ebene stattfindet. Daher erscheint es sinnvoll, eine Kombination von hierarchischer Koordination und Wettbewerbselementen zwischen den Einzelstaaten als zu präferierenden Ansatz zu wählen. Hierdurch

---

gende Charakteristikum , noch im zentralisierten Föderalismus – bei dem die hierarchische Koordination der Politikebenen im Vordergrund steht.

wird versucht, die Gefahr eines Regulierungswettbewerbs so gering wie möglich zu halten. [170]

In einem föderal verfassten Staat, der qua seiner Verfassung über verbundene Entscheidungsebenen verfügt, ist nicht auszuschließen, dass die von innovativen Einzelstaaten festgelegten Standards in direkter Konkurrenz zu den gesamtstaatlich implementierten Mindeststandards stehen. Dieser Effekt wäre als nicht positiv zu bewerten. Es besteht das Risiko, dass die formell-hierarchischen Strukturen nicht mehr eindeutig zu identifizieren sind. Es ist demnach nur ein schmaler Grad zwischen dem System der Mehrebenenregulierung sowie einem unkontrollierten Nebeneinander der verschiedenen Entscheidungsarenen.

Die Verbindung und Überlagerung von staatlichen Entscheidungsarenen ist nur dann effizient zu gewährleisten, wenn zentralstaatliche Akteure existieren. Diese sollten in der Lage sein, sich in allen relevanten Politiksektoren in den Prozess der Regulierung einzuschalten. Dies hat offenbar nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf die Innovationsdynamik von politischen Mehrebenensystemen. Es ist offenkundig, dass deren zentrale Position im Prozess der Mehrebenenregulierung dazu genutzt wird, Entscheidungsarenen nach ihrer jeweiligen Relevanz auszuwählen.

Da bei der Systematik der Mehrebenenregulierung Interdependenzen zwischen Entscheidungsvorgängen entstehen, die in den Politikarenen gefällt werden, kann die Strategie des zentralstaatlichen Akteurs bzw. einer zentralstaatlichen Institution direkte Auswirkung auf die Entscheidungsfolgen haben. Im Zuge von Verhandlungsprozessen, die zugleich Auswirkungen auf andere Politikebenen haben, können „Tauschgeschäfte" eingegangen werden. Dadurch ist es möglich, mittels Koppelgeschäften den Verhandlungsgegenstand auf Entscheidungen in anderen (zunächst nicht unmittelbar betroffenen) Politiksektoren zu übertragen.

Bei der Anwendung des Konzepts der Mehrebenenregulierung ist nicht auszuschließen, dass es zu einer kompletten Überlagerung der verschiedenen Entscheidungsarenen kommen kann. Dies ist in aller Regel dann der Fall, wenn diese Entscheidungsarenen in einem einzigen vertikalen Verhandlungssystem miteinander verknüpft sind.[171]

Zwar geht dies über die bloße Einbindung der Einzelstaaten an den Entscheidungsfindungen der zentralstaatlichen Instanz hinaus. Denn der Bund ist nicht der alleinige, autonome Entscheidungsakteur. Vielmehr wird zwischen den Akteuren der unterschiedlichen staatlichen Ebenen Kompromisslösungen ausgehandelt und in der Folge fixiert.

Demnach kann die Entscheidungsfindung in Mehrebenensystemen als Verhandlungsprozess skizziert werden. Deren Ergebnisse als Kontrakt zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen.[172]

---

[170] Es ist jedoch darauf zu achten, dass der Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten nicht unterbunden wird – vielmehr soll der Konkurrenzdruck so weit wie möglich reduziert werden.

[171] In diesen sind die Akteure der verschiedenen Ebenen eingebunden, um Konflikte zu diskutieren und Kompromisslösungen auszuhandeln.

[172] Majone (1996). s. S. 624.

Die insgesamt skizzierten Varianten der Mehrebenenregulierung können eine partielle Zentralisierung der Staatsaufgaben zur Folge haben. In diesem Fall ist von einer Transformation der dezentralen Regulierung in Mehrebenenregulierung zu sprechen. In diesem Zusammenhang entsteht zunächst eine zusätzliche, weitere Entscheidungsebene auf der Ebene des Zentralstaats. Im Anschluss kommt es zu einer Verbindung und Überlagerung gliedstaatlicher und zentralstaatlicher Politikarenen.

In der Zeit des Übergangs von der dezentralen zur zentralen Regulierung kann es zu einer Herausbildung von vertikalen Verhandlungssystemen kommen. Ursache hierfür ist, dass der zentralstaatlichen Einheit allmählich Befugnisse zugestanden werden. Demgegenüber begegnen die Gliedstaaten den neuen Anforderungen, die an sie gestellt werden, zunächst eher zurückhaltend.

In der Praxis ist es so, dass sowohl zentrale als auch dezentrale Regulierung kaum noch anzutreffen ist. Vielmehr scheint es so, dass hierarchische Elemente mit dem regulativen Wettbewerb „verknüpft" werden. Das zu erwartende Ergebnis ist ein dynamischer Wettbewerb zwischen den Politikebenen. Des Weiteren vollzieht sich ein Wandel der innerstaatlichen intergovernamentalen Beziehungen. Mit dem Resultat der Etablierung von vertikalen Verhandlungssystemen.

Bei aller Wertschätzung des Konzepts der dezentralen Regulierung gilt es zu konstatieren, dass eine Ausblendung hierarchischer Elemente zu weitreichend wäre. Eine Hierarchisierung kann zu einer Steigerung der Entscheidungsfähigkeit beitragen. Hierfür sind die folgenden Gründe verantwortlich: Durch eine hierarchische Steuerung wird die Kapazitätsbildung auf der gliedstaatlichen Ebene entfacht und implizit auch die Fähigkeit zur Selbstkoordination gestärkt.

Daher empfiehlt sich die Verabschiedung von Mindeststandards seitens der zentralen Regierungsebene, um einen totalen Wettbewerb zwischen den Einzelstaaten zu verhindern. Doch soll das keine Blankovollmacht für das Ansinnen nach Totalharmonisierung auf sämtlichen staatlichen Ebenen und sämtlichen Politiksektoren darstellen. Zugleich sollte nämlich der Wettbewerb zwischen den staatlichen Untergliederungen und Politikebenen gefördert und gefestigt werden.

Eine ideale Lösung wäre die Verankerung eines Systems von Doppelstandards, die zum Wettbewerb zwischen den Politikebenen und zugleich zur Politikkonvergenz auf einem sehr hohen Niveau beitragen können.

7.3 Die Problemlösungsfähigkeit von Mehrebenensystemen

Dass mehrstufige Entscheidungsstrukturen für komplexe soziale Systeme infolge eines hohen Anpassungsdrucks in einer komplexen Umwelt als durchaus vorteilhaft und in den meisten Fällen auch leistungsfähiger angesehen werden, ist in den Sozial- und Gesellschaftswissenschaften durchaus allgemein akzeptiert.

Die aus meiner Sicht überzeugendste Begründung für diese These liefert der Organisationsforscher Herbert Simon in seinem Aufsatz „The Architecture of

Complexity".[173] In diesem weist er nach, dass die lockere Koppelung bzw. Aneinanderreihung von Einheiten, die miteinander koordiniert in Verbindung stehen und zugleich ansonsten als relativ selbständige Teilsysteme unabhängig voneinander operieren, einem im Bereich des organischen Lebens weit verbreiteten Strukturprinzip entsprechen. Dies wird sich in der Folge zu einer höheren Leistungsfähigkeit gegenüber anderen im Evolutionsprozess auswachsen.

In vielerlei Hinsicht sind Unternehmen im Hinblick auf die von Herbert Simon erarbeiteten Zusammenhänge sehr viel stärker sensibilisiert als etwa Staaten. Unternehmen sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt in den meisten Fällen in relativ unabhängig voneinander operierende Einheiten untergliedert. Diese werden von der Unternehmenszentrale dann durch Ergebnisvorgaben und Investitionsentscheidungen direkt gesteuert und gelenkt.

Eine derart ausgestaltete Unternehmensstruktur ermöglicht eine Kombination der Möglichkeiten der übergreifenden strategischen Planung mit den Vorteilen der Mobilisierung selbständiger Problemlösungspotenziale in den Untereinheiten einer übergeordneten Organisationseinheit.

Bei derartig mehrstufigen Entscheidungsstrukturen geht es nicht bloß um eine Umverteilung von formalen Kompetenzen von oben nach unten. Zugleich wird das Gesamtniveau der gestalteten Einwirkungen aufgezeigt, das die für die Problemlösungen zu mobilisierten Energien erhöht.

Eine solche Analogie zur Betriebswirtschaftslehre erscheint im ersten Moment unsinnig, wenn von einem simplen Nullsummenkonzept der Macht ausgegangen wird. Dies basiert auf einem jeweils fixen Machtquantum, dass in einer gegebenen Gruppe oder Beziehung unterschiedlich verteilt sein kann. Dieses System ist dadurch zu charakterisieren, dass ein Zuwachs an Macht auf der unteren Ebene immer einen gleichgroßen Machtverlust auf der oberen Ebene entsprechen muss. Wenn allerdings gilt, dass sich die Einflussverteilungen von Organisationen nicht nur durch den jeweiligen Neigungswinkel unterscheidet (der das Ausmaß der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung ausdrückt)[174], sondern in gleicher Weise auch die Höhe des insgesamt auf Entscheidungen innerhalb einer Organisation ausgeübten Einflusses bestimmt, ist davon auszugehen, dass Herbert Simon mit seiner These Recht hat.

In ähnliche Richtung argumentierte Hartmut Klatt im Hinblick auf die Ausrichtung föderalstaatlicher Strukturen. Diese hat nämlich nach seinen Beobachtungen „nicht eine Machtbegrenzung und -kontrolle zur Folge, sondern im Gegenteil eine ... Kumulation staatlicher Macht"[175].

---

[173] Der amerikanische Entscheidungs- und Organisationsforscher wurde im Jahr 1978 mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften ausgezeichnet. Die zentrale Frage seiner Arbeiten lautet: Wie lösen Menschen Probleme und treffen Entscheidungen? Simons Werk wurde von der Überzeugung angetrieben, dass weder das menschliche Bewusstsein, noch sein Denken, seine Entscheidungsprozesse und seine Kreativität geheimnisvoll sein müssen. Sein Lebenswerk bestand darin, genau diese Überzeugung zu beweisen.

[174] Unabhängig davon, ob sie nun staatlicher oder unternehmerischer Art sind.

[175] Klatt (1982). s.S. 3-24.

Allerdings gilt es in diesem Zusammenhang zu konstatieren, dass das staatliche Modell der Mehrstufigkeit bei weitem nicht als Patentlösung zu verstehen ist. Die diesem Konzept offenbar zugrundeliegende evolutionäre Überlegenheit, die sich im Vergleich zu simplen hierarchischen Strukturen durch eine erhöhte Leistungsfähigkeit auszeichnet, ist jedoch stark davon abhängig von der Beantwortung von zwei Kernfragen. Diese beziehen sich auf die Frage nach der vertikalen Aufgabenverteilung bzw. Aufgabendifferenzierung sowie die der vertikalen und horizontalen Verflechtungen innerhalb des politischen Systems.

Bezugnehmend auf die Beantwortung der ersten Frage lässt sich mit den bekannten Ergebnissen der Organisationsforschung sowie der Allgemeinen politischen Theorie argumentieren. Vorrangig werden auf der höherrangigen Entscheidungsebene sowohl die Beziehungen des Systems zu seiner Umwelt geregelt als auch die nach innen gerichteten Funktionen der Koordination sowie der infrastrukturellen Versorgung koordiniert. Hier ist davon auszugehen, dass eine Aufgabenverankerung auf zentralstaatlicher Ebene erfolgt.

Was die Beantwortung der zweiten Frage im Hinblick auf die Verflechtung angeht, so richtet sich der Fokus hierbei vorrangig auf die zweifache Notwendigkeit von zentraler Koordination, die zugleich verbunden ist mit dem Aspekt der horizontalen Selbstkoordination der staatlichen Unter- bzw. Subeinheiten. [176]

Dem Konzept des bundesdeutschen Föderalismus ist zugute zu halten, dass er zu gleichen Teilen differenzierend und integrierend ist. Allerdings ist nur schwer einzuschätzen, ob seine konkrete Beschaffenheit tatsächlich eine potentiell höhere Problemverarbeitungsfähigkeit in politischen Systemen mehrstufiger Ordnung zum Ergebnis hat.[177]

Eine vergleichsweise produktive Wirtschaft, ein hohes Maß an sozialem Frieden sowie dauerhafte politische Stabilität scheinen ein Indiz für dafür zu sein. Jedoch sprechen das Versickern vieler Reformvorhaben und -ansätze, die Schwerfälligkeit vieler Entscheidungsprozesse sowie die oftmalige Dominanz des Gießkannenprinzips eine andere Sprache.

Daraus leitet sich der Verdacht ab, dass diese Schwächen mit der Ausrichtung zur gegenseitigen Blockade sowohl in den vertikalen Beziehungen zwischen Bund und Ländern wie auch in den vertikalen Beziehungen in Zusammenhang stehen. Hieraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass in der sog. „Alltagswirklichkeit" des bundesdeutschen Föderalismus sich das Leistungspotenzial mehrstufiger Ordnungen nicht optimal „entfalten kann".

Trotz allem erscheint es jedoch nicht zu gewagt zu behaupten, dass in modernen Gesellschaften angesichts ihrer enorm gewachsenen Komplexität und Dynamik sowie der Existenz einer Vielzahl von Handlungszentren und -akteuren mit nicht zu unterschätzenden Einwirkungspotenzialen eine mehrstufig ausgerichtete

---

[176] Dabei ist davor zu warnen, dass die vielfach in diesem Zusammenhang genutzten Begriffe der Re-Integration oder aber internen Koordination nicht einfach als Homogenisierungs- oder Nivellierungspostulat verstanden werden - wie es beispielsweise bei der Interpretation der Forderung nach einheitlichen Lebensverhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland oftmals geschieht.

[177] Und dies vor allem auch im Zusammenspiel von vertikaler und horizontaler Politikverflechtung.

politische Entscheidungsstruktur. Demnach wäre vom Grundsatz her eine föderalistische Verfassung für die Erfüllung des erhöhten Regelungs- und Problemlösungsbedarf generell vorteilhaft ist.

7.4 Die Zuordnung von Kompetenzen im Hinblick auf die dezentrale und die zentrale Steuerung

Bei einer effizienten Versorgung mit öffentlichen Gütern (Allokation) sollte die bereitgestellte Menge an öffentlichen Gütern zum einen den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen (Struktureffizienz bzw. allokative Effizienz). Zum anderen sollte zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten produziert werden (Kosteneffizienz bzw. effiziente Bereitstellung).[178] Die soeben aufgestellte Prämisse für die Erstellung öffentlicher Güter gilt entsprechend abgewandelt für distributive und stabilisierende Maßnahmen. Auch hier sind Zielgenauigkeit und Treffsicherheit zu gewährleisten. Eine Verschwendung von Ressourcen hingegen soll verhindert werden. Neben diese statischen Kriterien tritt die Forderung nach dynamischer Effizienz bei wirtschaftspolitischen Eingriffen. So verhindern beispielsweise starre Begrenzungen für umweltbelastende Emissionen zwar die Überschreitung bestimmter Werte, eine darüber hinaus gehende Reduktionen lohnt sich jedoch nicht.[179] Daher sollten auch für politische Entscheidungsträger stets Anreize bestehen, günstigere Alternativen zu entwickeln.[180]

Für eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter sollten folgende Bedingungen erfüllt sein:

- eine wohlfahrtsoptimale Finanzierung durch Grenzkostenpreise sollte erfolgen,
- um Verluste bei den Trägern zu vermeiden, müssen Skalenerträge durch die Zuteilung der Aufgabenkompetenzen ausgeschöpft werden und
- Nutzen- oder Kosten-Spillovers und damit Kostenunterdeckung bzw. Überfüllungskosten sind zu verhindern.

Zusätzlich zu den Kosten der Leistungserstellung fallen die sog. Transaktionskosten an.[181] Hierzu zählen beispielsweise die Aufwendungen für die Informationsbeschaffung, Verhandlungen, Transport und Kontrolle. Bei der Erstellung öffentlicher Güter können insbesondere Kosten für die Entscheidungsfindung, die Präferenzerhebung und die (externe) Koordination relevant sein.[182]

---

[178] Vgl. Andel (1992), S. 458 bzw. Erlei/Leschke/Sauerland (1999), S. 307 f.
[179] Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (1999), S. 112 f.
[180] Vgl. van Suntum (1999a), S. 15.
[181] Sie erhöhen nicht den Wert der Leistung an sich und würden in einer Welt vollständiger Informationen entfallen.
[182] Vgl. Erlei/Leschke/Sauerland (1999), S. 402 ff.

Eine dezentrale Zuordnung von Kompetenzen bietet somit grundsätzlich folgende Vorteile: Die Anbieter der öffentlichen Leistungen können verstärkt auf individuelle Präferenzen eingehen. Bürgernähe und politische Partizipation sind größer, damit erhöht sich die politische Legitimation. Gerade bei heterogenen Präferenzen sind Informations- und Entscheidungsfindungskosten geringer.[183]

Ein dezentraler Staatsaufbau ermöglicht Wettbewerb zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Die Einwohner können die politische Konkurrenz um Wählerstimmen ausnutzen.[184] Hierdurch bleibt auch der „Markt als Entdeckungsverfahren" für effiziente Lösungen im Sinne Hayeks erhalten, so dass sich die Innovationsfähigkeit erhöht. Verwaltungskosten steigen im Allgemeinen durch die Verlängerung von Entscheidungswegen mit zunehmender Zentralisierung überproportional an. Zudem erhöhen sich die Wegekosten der Bürger. Daher besteht analog zu privaten Gütern ein Durchschnittskostenminimum und damit eine optimale Organisationsgröße.

Dagegen sprechen die folgenden Argumente für eine zentrale Zuordnung von Kompetenzen: Gebietsüberschreitende externe Effekte (Spillover) können die Allokation bei zu kleinräumiger Organisation verzerren. Profitieren umliegende Gebietskörperschaften ohne finanzielle Beteiligung von den Leistungen, ist das Angebot zu gering (Beispiel: Naturschutzgüter). Umgekehrt ist die Schädigung aber zu hoch, wenn negative Folgewirkungen, etwa bei Industrieemissionen, auf das Umland abgewälzt werden können. Auch kleinräumige stabilisierungspolitische Maßnahmen „verpuffen" in der Regel ins Umland.

Dabei ermöglichen Unteilbarkeiten und Verwaltungsverbundvorteile eine kostengünstigere Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter und Dienstleistungen auf höherer Ebene. Es ergeben sich Bündelungs- und Synergieeffekte. So ist bestimmtes Fachwissen auf unteren Ebenen nicht finanzierbar. Skalenerträge können allerdings auch auf dezentraler Ebene durch Fusionen oder Kooperationen ausgeschöpft werden.[185] Deren Zustandekommen liegt dabei im eigenen Interesse der beteiligten Gebietskörperschaften.[186]

Der in weiten Teilen angestrebte Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erschwert die staatliche Umverteilungspolitik. Mobilität sowohl der Begünstigten als auch der Finanzierungsseite kann bei Sozialleistungen zu einem Wettlauf nach unten („race to the bottom") führen.

Zusammenfassend ergeben sich aus den oben genannten Kriterien für die verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen folgende Empfehlungen: Allokative Eingriffe sprechen deutlich für eine dezentrale Kompetenzzuordnung. Skalenerträge sollten gerade ausgeschöpft werden, ohne dass die Verwaltungskosten überproportional steigen. Zur Sicherung des Wettbewerbs sind die Prinzipien der Äquivalenz, der Korrespondenz, der Finanzautonomie, der Konnexität und der Subsidiarität soweit wie möglich einzuhalten. Empirische Untersuchungen bestä-

[183] Vgl. z. B. Frey/Kirchgässner (1994), S. 60 ff.
[184] Dies ist vergleichbar mit dem Wettbewerb auf dem Markt für private Güter.
[185] Vgl. Feld/Kirchgässner (1998), S. 66.
[186] Transaktionskosten sprechen für eine zentrale Koordination, beispielsweise im Schulsystem.

tigen die Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbs zumindest im allokativen Bereich.[187] Sind in den einzelnen dezentralen Einheiten ähnliche Tätigkeiten durchzuführen, entsteht ein unnötiger Mehraufwand. Transaktionskosten lassen dann eine Rahmengesetzgebung auf zentraler Ebene sinnvoll erscheinen. Ist die zentrale Ebene der Meinung, bestimmte Ziele oder Maßnahmen würden auf der niedrigeren Ebene entgegen deren eigenen Interessen falsch eingeschätzt, spricht man von meritorischen Zielen. Auf diese Weise können Eingriffe der übergeordneten Ebene legitimiert werden. Diese Begründung ist allerdings anfällig für Missbrauch und Bevormundung.

Distributionsziele sollten grundsätzlich zentral organisiert werden, da das Auseinanderfallen von Nutzern und Zahlern hier in der Natur der Sache liegt. Eine bundeseinheitliche Regelung ergibt sich aus Kosten- und Wettbewerbsgründen. Die Beurteilung des konkreten Einzelfalls und die Verhinderung von Missbrauch sprechen allerdings für eine Ausführung auf lokaler Ebene. Fallen Ausführungs- und Gesetzgebungskompetenz auseinander, unterscheidet man hinsichtlich der Finanzierung zwischen Ausführungs- und Veranlassungskonnexität. Der ausführenden Gebietskörperschaft müssten dann seitens des veranlassenden Zentralstaats ausreichend Mittel pauschal zur Verfügung gestellt werden, so dass ein Anreiz für eine sparsame Mittelverwendung im Einzelfall erhalten bleibt.[188] Ein Beispiel hierfür ist die Gewährung von Sozialhilfe.

Im Zuge der Erreichung von Stabilitätsaufgaben ist eine dezentrale Lösung für die Geldpolitik in einem einheitlichen Währungsraum unmöglich, und auch bei fiskalpolitischen Maßnahmen lassen interregionale Spillover eine zentrale Zuordnung sinnvoll erscheinen. Allerdings kann eine präventive Stabilisierungspolitik im Sinne einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur durchaus dezentral organisiert werden.[189]

---

[187] Ein kurzer Überblick über entsprechende Untersuchungen findet sich bei Feld/Kirchgässner (1998), S. 66 f.

[188] Vgl. Huber/Lichtblau (1999), S. 74 ff.

[189] Vgl. van Suntum (1999b), S. 537 f.

8 Der Föderalismus und die Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland

Ein wichtiges Kennzeichen sowie zudem konstitutives Element des Bundesstaates ist neben der doppelten und zugleich begrenzten Souveränität von Zentralstaat und Gliedstaaten, der Aufgabenteilung und Aufgabenverflechtung zwischen diesen beiden staatlichen Ebenen, den originären Kompetenzen sowie der Finanzhoheit der Gliedstaaten das ihnen per Verfassung zugebilligte und institutionalisierte Recht der Mitwirkung an bzw. bei der Politikgestaltung des Zentralstaates. Diese Beteiligung der Gliedstaaten ist theoretisch mit Hilfe zweier Modelle denkbar: dem Bundesratsmodell und dem Senatsmodell.

Der Parlamentarische Rat hat sich im Jahr 1949 nach langen und durchaus kontroversen Diskussionen für die Verankerung des Bundesratsmodell im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland entschieden.

Die in der Vergangenheit des Kaiserreichs gemachten negativen Erfahrungen mit der Institution des Bundesrats, die in der Folge mit dem Reichsrat (während der Weimarer Republik) erzielten positiven Erfolge sowie die gute Zusammenarbeit zwischen den Ländern und den westlichen Alliierten in der Folge der Kapitulation des NS-Regimes führten bei den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates zum Jahreswechsel 1948/49 zu der Erkenntnis, dass die klassische Bundesratslösung für den neu zu schaffenden Staat auf westdeutschem Boden als am besten geeignet erschien.

Die Gegner einer solchen Lösung argumentierten, dass die Mitglieder des Bundesrates bei der zunächst diskutierten Variante in einem unzureichenden Maße demokratisch legitimiert wären. Zudem kritisierten sie, dass die Weisungsunabhängigkeit der Angehörigen des Bundesrates die Entscheidungen dieses Organs auf anonyme Gremien reduziere und dadurch eine fortschreitende Bürokratisierung die Arbeit der Länderkammer im Laufe der Zeit eintreten werde.

Als Alternative wurde das Senatsmodell zur Diskussion gestellt. Nach seinen theoretischen Grundkonzeptionen werden die Mitglieder des Senats - als zweiter gesetzgebender Kammer - direkt von der Bevölkerung in den einzelnen Gliedstaaten gewählt. Ein Kennzeichen des Senatsmodells ist, dass jeder Gliedstaat die gleiche Anzahl von Vertretern (genauer gesagt Senatoren) in die Länderkammer entsendet. Zudem wirkt der Senat als Institution gleichberechtigt am Gesetzgebungsverfahren mit.

In der Debatte des Parlamentarischen Rates wurde schließlich als Kompromiss die sog. „abgeschwächte Bundesratlösung" als Modell zur Beteiligung der Bundesländer am Gesetzgebungsprozess im Nachkriegsdeutschland gewählt.

Wie bereits erläutert, sorgt das Grundgesetz für die Ausgestaltung der Bundesrepublik Deutschland zu einem Bundesstaat - also einem föderalstaatlichen System. Demzufolge besteht das Staatsgebilde „Deutschland" aus mehreren Ebenen. Konkret sind dies der Gesamtstaat (der Bund) sowie die Einzelstaaten (die

Bundesländer).[190] Diese beiden staatlichen Ebenen sind in einem institutionellen Geflecht gegenseitiger Einwirkungsrechte sowie gesetzlich definierter Pflichten „auf ein konstruktives Miteinander“[191] verwoben. Das heißt, die verschiedenen staatlichen Einheiten sind auf die Mitarbeit und Unterstützung der jeweils anderen staatlichen Einheiten angewiesen. Daher ist es ein charakteristisches Merkmal des Konzepts der Bundesstaatlichkeit, dass die Teilstaaten auf die Politik des Gesamtstaates Einfluss nehmen können.[192]

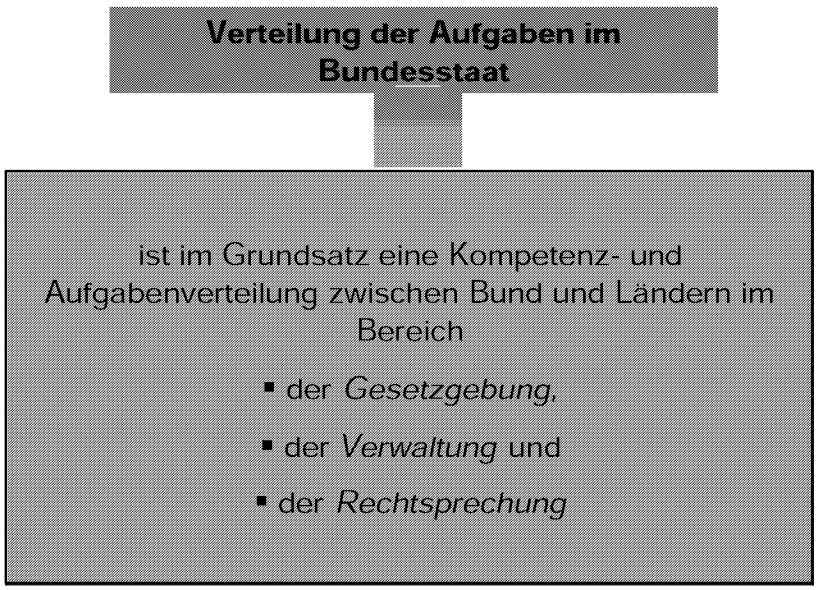


Abbildung 10: *Die Verteilung der Aufgaben in einem bundesstaatlich strukturierten politischen System zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen*[193]

In der Bundesrepublik Deutschland ist es den Bundesländern möglich, mittels des Organs „Bundesrat“ auf die Politik der Bundesregierung in Berlin (bzw. vor der Deutschen Einheit in Bonn) einwirken zu können. Der Bundesrat (oder aber allgemeiner bezeichnet die Länderkammer) ist ein Verfassungsorgan des Bundes.

Der Bundesrat ist als eigenständiges Verfassungsorgan zu bezeichnen. Sein Verfassungsrang ist in Artikel 50 des Grundgesetzes verankert. Aufgrund dieses ihm zugestandenen Verfassungsranges ist es nicht richtig, den Bundesrat als die „zweite Kammer“ im bundesdeutschen Gesetzgebungsprozess zu bezeichnen.

[190] In diesem Zusammenhang muß darauf verwiesen werden, dass neben den beiden genannten staatlichen Untergliederungen die Kommunen und Gemeinden als weitere gliedstaatliche Untergliederungsebene zu nennen sind.
[191] Klatt (1996). s.S. 24.
[192] Wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung - wie im folgenden noch darzustellen sein wird.
[193] Quelle: Eigene Darstellung.

Vielmehr stellt dieser eine eigenständige, vom Bundestag unabhängige Institution dar.

Durch den Bundesrat ist es den Bundesländern möglich, an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitzuwirken (siehe Abbildung 10).[194]

Die Zusammensetzung des Bundesrates wird vom Grundgesetz ausschließlich geregelt. Seine Organisation ist in weiten Teilen verfassungsrechtlich festgeschrieben und verankert; einige Teilbereiche sind des Weiteren in der Geschäftsordnung des Bundesrates geregelt. Demgegenüber sind seine Verfahrensweisen alleiniger Bestandteil der Geschäftsordnung des Bundesrates.

Diese beiden staatlichen Ebenen sind in einem institutionellen Geflecht gegenseitiger Einwirkungsrechte sowie spezifischer Pflichten zu einem konstruktiven Miteinander verwoben. Daher ist es eines der Charakteristika eines bundesstaatlich strukturierten Systems, dass die Teilstaaten auf die Politik des Gesamtstaates Einfluss nehmen können.

8.1 Die Organisation des Bundesrates

Der Bundesrat als Verfassungsorgan regelt seine Unabhängigkeit sowie seine Verfahrensweisen in eigener Regie, dass heißt er ist unabhängig von anderen Verfassungsorganen und ihren Vorgaben.[195]

Den Vorsitz im Bundesrat haben der Präsident sowie das Präsidium. Das Präsidium setzt sich aus dem Präsidenten sowie drei Vizepräsidenten zusammen. Nach Artikel 52 Absatz 1 GG wird der Präsident aus der Mitte der Bundesratsmitglieder für die Dauer eines Jahres gewählt. Aufgrund einer im Jahr 1950 getroffenen Vereinbarung (dem sog. „Königsteiner Abkommen") wird jeweils der Ministerpräsident eines Bundeslandes (beginnend mit dem einwohnerstärksten Gliedstaat und endend mit dem einwohnerschwächsten Bundesland) unabhängig von den jeweils vorherrschenden parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen in der Länderkammer zum Vorsitzenden des Bundesrates gewählt. Erster Vizepräsident wird daraufhin der Bundesratspräsident des Vorjahres, der zweite und dritte Stellvertreter werden zuerst die Regierungschefs des kleinsten bzw. zweitkleinsten Bundeslandes. In der Folge werden dann die Ministerpräsidenten mit der nächsthöheren Einwohnerzahl berücksichtigt.

Dem Präsidenten des Bundesrates obliegt es, die Sitzungen der Länderkammer einzuberufen. Zudem bereitet er formell mit den Mitarbeitern des Präsidiums die Treffen der Regierungschefs der deutschen Länder vor. Er vertritt den Bundesrat in seiner Funktion als Präsident nach außen und ist des Weiteren die oberste Dienstbehörde für die Beamten und Angestellten der Institution Bundesrat.

Zudem kommt ihm nach Artikel 57 des Grundgesetzes die Aufgabe zu, den Bundespräsidenten zu vertreten, wenn dieser verhindert sein sollte. Der Präsident

[194] Dies gilt mittlerweile für Angelegenheiten, die die Europäische Union betreffen.
[195] Nachzulesen in Artikel 52 des Grundgesetzes.

des Bundesrates ist also für die Dauer seiner Amtszeit von einem Jahr der jeweils „Zweite Mann im Staat".

Der Bundesrat tagt als Plenum generell in öffentlicher Sitzung. Die Entscheidungsfindung muss nach Artikel 52 Absatz 3 Satz 1 GG mit absoluter Mehrheit[196] getroffen werden.[197] Zur Vorbereitung der Zusammentreffen des Bundesratsplenums sind Ausschüsse eingerichtet worden. In jedem dieser Ausschüsse sind die 16 Bundesländer mit je einem Ausschussangehörigen vertreten. Eine weitere wichtige Einrichtung des Bundesrats ist die Europakammer. Deren Aufgabe besteht vor allen Dingen darin, in besonders dringenden Fällen Stellungnahmen des Bundesrates zu Vorlagen der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaft zu erarbeiten und im weiteren dann auch zu beschließen. In diesen Fällen ist die Europakammer das entscheidungssetzende Gremium.[198]

8.2 Die Kompetenzen des Bundesrates

In Artikel 50 des Grundgesetzes heißt es: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit."[199]

Doch die tatsächlichen Befugnisse sind umfassender, als dies der bloße Wortlaut des Artikels 50 GG zunächst vermuten lässt. Die Bestimmungen sind in vielen Einzelklauseln des Grundgesetzes festgesetzt worden.

Demnach ist die wichtigste Aufgabe des Bundesrates die Mitwirkung bei der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei gilt es zwischen den drei Optionen der beratenden, initiierenden und beschlussfassenden Mitwirkung zu unterscheiden.

Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung müssen nach Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes dem Bundesrat zu einer ersten Stellungnahme vorgelegt werden.[200] Dies wird als „erster Durchgang" oder als „politischer Durchgang" bezeichnet. Dieser soll den entsprechenden Gremien des Bundesrates die Möglichkeit geben, in Zusammenhang mit der Einbringung des Gesetzes entstandene verfassungsrechtliche, politische und auch praktische Fragen zu klären. Zugleich ist in diesen frühen Stadium festzustellen, ob es sich in dem konkreten Gesetzgebungsfall um ein zustimmungspflichtiges Gesetz oder um ein Einspruchsgesetz handelt. Des Weiteren obliegt es den Gremien des Bundesrates, die bis zu diesem Zeitpunkt bloße theoretische „Konstruktion" der Gesetzesvorlage auf seine praktische Anwendbarkeit zu überprüfen. Einen weiteren Schritt stellt in diesem Zu-

[196] Diese umfasst gegenwärtig bei einer Gesamtstimmenzahl von 69 Stimmen eine Mehrheit von 35 abgebenen und gültigen Stimmen.
[197] Bundeszentrale für politische Bildung (1998). s.S. 34.
[198] Des weiteren wird der Bundesrat in seiner Arbeit durch die Einrichtung eines Bundesratssekretariats unterstützt. Dessen Aufgabe ist es, bei der Vorbereitung sowie der Durchführung der Sitzungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse unterstützend tätig zu werden.
[199] Bundeszentrale für politische Bildung (1998). s.S. 34.
[200] Dies geschieht noch vor der eigentlichen Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag.

sammenhang die Frage nach der eigentlichen politischen Zielsetzung sowie der in der Folge der Gesetzesverabschiedung sich entwickelnden finanziellen Folgen dar.

Die vom Bundesrat anhand dieses Fragen- und Aufgabenkatalogs erarbeiteten Stellungnahmen bzw. die daraus resultierenden Einwände müssen von der Bundesregierung bei der Einbringung des Gesetzentwurfes in den Bundestag den Parlamentariern zugänglich gemacht werden.

Daneben verfügt der Bundesrat selbst über das Recht zur Gesetzgebungsinitiative. Dies ist in Artikel 76 Absatz 1 GG festgeschrieben. Dort heißt es: „Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht."[201] Allerdings machte die Länderkammer von diesem ihr qua Verfassung zustehenden Recht nur in einigen wenigen Fällen tatsächlich Gebrauch. Zwar werden von den Landesregierungen der einzelnen Bundesländer in regelmäßigen Abständen Gesetzesvorschläge in das Plenum des Bundestages eingebracht. Allerdings finden diese in der Regel nicht die mehrheitliche Zustimmung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages.[202] Bei den wenigen Gesetzesentwürfen, die in der Vergangenheit direkt den Weg vom Bundesrat in den Bundestag gefunden haben, müssen die entsprechenden Anträge über die Bundesregierung an den Bundestag herangetragen werden.

Die Mitwirkung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland variiert aufgrund des vom Parlamentarischen Rat eingeschlagenen Weg der „abgeschwächten Bundesratslösung" je nach dem Gesetzgebungsbeschluss des Bundestages:

1. Die vom Bundestag beschlossenen verfassungsändernden Gesetzgebungsbeschlüsse bedürfen nach der Formulierung des Artikels 72 Absatz 2 des Grundgesetzes einer Zustimmung des Bundesrates mit Zweidrittelmehrheit. Sollte diese Hürde nicht übersprungen werden, so ist zunächst keine Änderung des Grundgesetztextes möglich.
   Der Bundesrat verfügt in diesem Fall über die Option eines absoluten Vetorechts.
2. Der Zustimmung einer absoluten Stimmenmehrheit durch die Länderkammer bedürfen Gesetzgebungsbeschlüsse, die die Finanzen der Länder in irgendeiner Art und Weise beeinflussen können. Des Weiteren gilt das für Gesetzesvorhaben, die die Verwaltungshoheit der Länder berühren, die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a GG betreffen oder aber eine mögliche Neugliederung des Bundesgebietes zum inhaltlichen Gegenstand haben.
   Der Bundesrat muss diesen Gesetzgebungsvorlagen zustimmen. Verweigert der Bundesrat hierzu die Zustimmung, können diese nicht in

[201] Bundeszentrale für politische Bildung (1998). s.S. 47.
[202] Dies liegt in aller Regel daran, dass die Anträge von Landesregierungen gestellt werden, deren Partei sich auf der Bundesebene auf den Bänken der Opposition wiederfinden. Und in solchen Fällen werden die Anträge von der Regierungsmehrheit im Bundestag mit Ablehnung beschieden.

Kraft treten. Auch in diesem Fall verfügt der Bundesrat über ein absolutes Vetorecht.[203]

3. Bei den übrigen Gesetzesbeschlüssen, die in der Fachsprache als sog. „einfache Gesetze" oder „Einspruchsgesetze" bezeichnet werden, kann der Bundesrat gegen die bereits im Bundestag verabschiedete Vorlage mit absoluter Mehrheit seinen Widerspruch einlegen. Dieser kann jedoch seinerseits vom Bundestag mit einer absoluten Mehrheit zurückgewiesen werden.[204]
   Erfolgt seitens des Bundestages keine Zurückweisung, so kann das Gesetz nichtvollzogen werden.
   Der Bundesrat verfügt in diesem konkreten Fall über ein aufschiebendes oder auch suspensives Vetorecht.

Bei divergierenden Entscheidungen von Bundestag und Bundesrat kann zudem der Vermittlungsausschuss, bestehend aus Angehörigen des Bundestages sowie des Bundesrates, angerufen werden.

Zudem wirkt der Bundesrat in der Bundesrepublik Deutschland bei dem Erlass von Rechtsvorschriften sowie bei Verwaltungsvorschriften von Seiten des Bundes mit. Laut Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes sowie die Artikel 83 folgende können ohne die vorherige Zustimmung des Bundesrates die entsprechenden Rechtsregeln nicht erlassen werden und in Kraft treten.

Weiter kommt der Ländervertretung die Aufgabe zu, die Hälfte der insgesamt acht Richter des Bundesverfassungsgerichts sowie nach Paragraph 9 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im Wechsel mit dem Bundestag den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts sowie dessen Stellvertreter zu wählen.

Außerdem kann der Bundesrat das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn er der Ansicht ist, dass andere Verfassungsorgane ihn in seinen Rechten oder Pflichten beschnitten oder verletzt worden sind (siehe Artikel 93 Absatz 1 Ziffer 1 GG). Weitere Anrufungsmöglichkeiten des höchsten deutschen Gerichts bestehen seitens des Bundesrates, wenn dieser der Auffassung ist das der Bundespräsident gegen das Grundgesetz bzw. gegen ein anderes geltendes Bundesrecht verstoßen hat (Art. 61 GG) oder dass eine der aktiven politischen Parteien sich außerhalb des von der Verfassung festgeschriebenen Rahmens bewegt (Art. 21 Absatz 2 GG). Zudem kann sich der Bundesrat an Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht beteiligen.

Durch die Notstandsverfassung ist der Bundesrat institutionell und verfahrensmäßig in die bei Ausnahmemaßnahmen notwendigen tagespolitischen Schritte einbezogen. So wäre er für den Fall des Inkrafttretens der Notstandsverfassung im sog. „Gemeinsamen Ausschuss" vertreten (Art. 53 GG). Des Weiteren würde er in solch einem Fall der Ausrufung des inneren Notstandes über Kontroll- und Ab-

[203] Da rund 60 Prozent aller in der Bundesrepublik Deutschland zu verabschiedenden Gesetze unter den Passus der Zustimmungsbedürftigkeit fallen, verfügt der Bundesrat in diesen konkreten Fällen über eine überaus starke Stellung im Gesetzgebungsprozess.
[204] Näheres regelt der Artikel 77 Absatz 3 und 4 des Grundgesetzes.

wehrrechte (Art. 87a Absatz 4 Satz 2 GG) sowie im Verteidigungsfall die Mitwirkungs- und Kontrollrechte (Art. 115a ff. GG).

Schließlich umfassen die Befugnisse des Bundesrates auch den Personalbereich sowie auf die Mitwirkung in den Aufsichtsorganen des Bundes. Hierzu zählen beispielsweise die Notwendigkeit der Zustimmung der Länderkammer zur Ernennung des Generalbundesanwaltes, die Bestellung der Präsidenten der Landeszentralbanken sowie der Entsendung von Vorstands- und Aufsichtsratsvertretern seitens des Bundes in der Bundesanstalt für Arbeit.

8.3 Die politische Funktion des Bundesrates

Die Aufgaben und Funktionen des Bundesrates als Länderkammer in der Bundesrepublik Deutschland ergeben sich unmittelbar aus den Vorgaben der Verfassung. In Artikel 50 des Grundgesetzes wird genau erläutert, dass die Bundesländer über den Bundesrat

- an der Gesetzgebung des Bundes teilhaben,
- an der Verwaltung des Bundes mitwirken sowie
- in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU) ein Mitspracherecht zugebilligt bekommen haben.

Unter wissenschaftlichen Aspekten ist es von besonderem Interesse, welche Stellung der Bundesrat im politischen Kräftefeld der Bundesrepublik Deutschland besetzt. Darüber hinaus ist es interessant zu untersuchen, welche Rolle er in den politischen Alttagsentscheidungen einnimmt, welche Bedeutung ihm in dem politischen „Dreieck" von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat zugemessen wird und in welchen parteipolitischen Konstellationen er auf welche Weise mit welchen Ergebnissen einwirken kann.

Ganz allgemein ergibt sich daraus die Frage, ob es dem Bundesrat möglich ist, innerhalb des bundesdeutschen Gesamtsystems als eine eigenständige politische Kraft auftreten und agieren zu können.

Im Rahmen der Erörterung dieser Fragen ist zunächst einmal zwischen den verschiedenen, dem Bundesrat zugestandenen Funktionen, zu differenzieren. Allgemein lassen sich drei Hauptmerkmale des Aufgabenbereichs des Bundesrates unterscheiden. Dies sind:

1. die administrative Funktion des Bundesrates,
2. die politisch-innovierende Funktion des Bundesrates sowie
3. die opponierende Funktion des Bundesrates.

Unter der Begrifflichkeit der administrativen Funktion ist zu verstehen, dass das Hauptaugenmerk der Tätigkeit des Bundesrates auf der Lösung und Ausführung von Verwaltungsproblemen und -defiziten im technisch-funktionalen Sinn zu sehen ist. Demzufolge erscheint es angebracht, dass „die Kategorien des Bewahrens, der Zurückhaltung, des Erprobten und Bewährten, der Praktikabilität und des reibungslosen administrativen Ablaufs weitgehend die Bundesratstätig-

keit“[205] bestimmen. Begründet werden diese Aufgaben damit, dass die Arbeit des Bundesrates als sachbezogen eingestuft wird und dass er zugleich weder als Erfüllungsgehilfe der Regierung denn als Machtinstrument der außerhalb von dieser wirkenden Parteien verstanden werden darf. Vielmehr solle es seine Aufgabe sein, Sachgerechtigkeit in der politischen Auseinandersetzung herzustellen. Nach diesem Verständnis soll der Länderkammer zum überwiegenden Teil die verwaltungsmäßige Betrachtung sowie Erledigung der von ihm qua Verfassung zu behandelnden Gegenstände und entscheidenden Probleme obliegen.

Unter der zweiten Funktion, der politisch – innovationswirkenden Ausgestaltung des Bundesrates, wird folgende Aufgabe verstanden: Der Bundesrat ist zwar in aller erster Linie ein Mitwirkungsorgan im Rahmen des gesetzgeberischen Prozesses in der Bundesrepublik Deutschland. Demnach ist ihm laut Verfassung keine unmittelbare „Leitungsfunktion“ innerhalb des Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland zugewiesen worden.

Allerdings hat es sich in den letzten 50 Jahren in der politischen Praxis und auch im politischen Alltag bewährt, dass er sich immer wieder in die aktuellen politischen Debatten sowie das staatliche Handeln eingebracht hat. Dies geschah in der Regel durch die Einbringung von Gesetzesinitiativen, Stellungnahmen zu schwelenden Gesetzgebungsverfahren sowie durch von Mitgliedern des Bundesrates initiierte Grundsatzdebatten zu einzelnen Politikbereichen bzw. tagesaktuellen politischen Fragen.[206]

Es ist anzumerken, dass der Bundesrat durchaus in einer Vielzahl von Bereichen Anstöße für die Gesetzgebungsaktivitäten des Bundes gegeben hat.[207] Hier seien in diesem Zusammenhang nur einige Stichworte genannt - wie der Gesundheitsbereich, der Umweltschutz, der Verkehrssektor, der Bereich des Strafvollzugs sowie die Asylfrage und die Familienpolitik.

In besonderem Maße wirkt der Bundesrat unter politischen Gesichtspunkten durch die Abgabe von Stellungnahmen zu den Gesetzesvorlagen der Bundesregierung am politischen Willensbildungsprozess in Deutschland mit. Das Plenum der Länderkammer ist sozusagen der erste öffentliche Ort der Vorlage der Gesetzesvorschläge der Bundesregierung. In der Diskussion mit dem Bundesrat ist es die Aufgabe des Bundeskanzler bzw. des jeweils zuständigen Ressortministers, den hinter der Gesetzesvorlage stehenden Zweck bzw. die Mittel der eingereichten Gesetzesinitiative öffentlich zu erörtern.

In diesem Zusammenhang prüfen die Vertreter der einzelnen Landesregierungen nicht bloß die verfassungsrechtliche Qualität und Zulässigkeit der ihnen zur Kenntnisnahme vorgelegten Gesetzesinitiativen. Des Weiteren ist es auch die Aufgabe des Bundesrates, die verwaltungspraktische Verwendbarkeit und die Anwendbarkeit, die zu erwartenden Kosten einer möglichen Gesetzesimplementation und nicht zuletzt auch die Frage nach der politisch-prinzipiellen Notwendig-

[205] Laufer/Münch (1997). s.S. 57.
[206] Dies war allerdings nur sehr selten der Fall.
[207] Trotz der geringen Anzahl der von ihm eingebrachter Gesetzesinitiativen sowie des in aller Regel zu erwartenden geringen Erfolges.

keit der von der Bundesregierung gemachten Vorlagen zu überprüfen. So gehört es in diesem Rahmen zur unbedingten Pflicht des Bundesrates, aus seiner Sicht etwaige Alternativen zu erörtern und auszuloten sowie gegebenenfalls für Änderungen an der dem Bundesrat zugeleiteten Gesetzesvorlage zu plädieren.

Daher wird in diesem sog. „ersten" oder aber auch „politischen Durchgang" in aller Regel die eingereichte Vorlage äußerst stark unter politischen Gesichtspunkten und Erwägungen diskutiert. Dies kann sogar soweit führen, dass im Zuge der Einbringung einer Gesetzesinitiative zur Kenntnisnahme des Bundesrates eine grundsätzliche Debatte oder Diskussion über existentielle Fragen des politischen Systems in Deutschland oder aber über sich neu abzeichnende bzw. wandelnde Herausforderungen eingesetzt hat. Dies war unter anderem der Fall bei folgenden Gesetzesvorlagen der Bundesregierung:

- Deutschlandvertrag und Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (1953),
- der Abschluss der Verträge mit der Sowjetunion sowie Polen im Jahr 1972,
- die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986),
- die Verabschiedung des Einigungsvertrages im Jahr 1990,
- dem Vollzug des Vertrags von Maastricht zur Gründung der Europäischen Union 1992,
- der Debatte um eine Verfassungsreform aus dem Jahr 1994 und
- das Jahressteuergesetz 1996.

Neben den zwei zuvor erläuterten Aufgaben des Bundesrates gehört wesensmäßig als eine weitere Funktion, dass es dem Bundesrat als Verfassungsorgan zur Vertretung der Interessen der deutschen Länder möglich sein muss, gegen vom Bundestag (und somit von der Bundesregierung initiierte und unterstützte) gefasste Mehrheitsbeschlüsse zu opponieren. Insoweit die Interessen der Länder durch eine etwaige Verabschiedung des Gesetzes beeinträchtigt werden könnten. Dies könnte dann der Fall sein, wenn etwa eine Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes oder aber der Europäischen Union sowie eine Reduzierung ihrer Finanzausstattung oder gar ein Eingriff in die ländereigenen Verwaltungsstrukturen in der Folge des Inkrafttreten des Gesetzes zu erwarten sind.

Demnach ist die Oppositionsfunktion ein wichtiger und zugleich auch kontinuierlicher Faktor im Zuge der Einbindung des Bundesrates in die Entscheidungsprozesse des Bundes.

Von noch größerer Bedeutung ist das Gewicht des Bundesrates für das politische System in der Bundesrepublik Deutschland, wenn die Mehrheit des Bundesrates von den Landesregierungen gestellt wird, die denselben Parteien zugehörig sind wie die Opposition des Bundesparlaments.[208] In der Praxis ist es dergestalt, dass eine solche Konstellation von nahezu jeder Bundesregierung und jeder Regierungsfraktion als unangenehm gefürchtet wird.

---

[208] In der Literatur wird dieser Zustand in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Begriff des „divided government" überschrieben.

Hieraus lässt sich erkennen und ableiten, welche Bedeutung die zwischen einer Bundestagswahl stattfindenden Wahlen in den Bundesländern für die jeweilige Regierungskoalition auf Bundesebene haben. Es ist demnach so, dass ein durchaus nicht zu unterschätzender Zusammenhang zwischen der Ausführung der Politik auf der Bundesebene und den Wahlen zu den einzelnen Landesparlamenten besteht. Diese werden daher von der Presse und den Medien als Stimmungsbarometer für die Regierung und die Opposition auf Bundesebene bezeichnet und implizit zugleich auch gewertet.

Es ist demnach offensichtlich so, dass eine Beziehung zwischen dem Parteienstaatsprinzip und dem Bundesstaatsprinzip im politischen Systems in Deutschland seine Verankerung gefunden hat. In diesem Zusammenhang erscheint es als unzureichend, lediglich von einer bloßen Verankerung der beiden Prinzipien im politischen Alltag zu sprechen. Vielmehr zeigt es sich allgegenwärtig in der politischen Praxis, dass das Bundesstaatsprinzip von dem Parteienstaatsprinzip überlagert wird. Das bedeutet, dass es in einem nicht zu unterschätzenden Ausmaß ein ausschlaggebendes Element bei der personellen Zusammensetzung sowie der Entscheidungsfindung in der Länderkammer darstellt.

Wenn die skizzierte Situation gegensätzlicher Mehrheiten von Regierung und Opposition in Bundestag und Bundesrat eintritt, ist davon auszugehen, dass die Mehrheit des Bundesrates zu erreichen versucht, was der oppositionellen Minderheit im Bundestag versagt geblieben ist: Entweder die Verabschiedung einer Gesetzesvorlage durch den Bundesrat vollständig zu verhindern oder aber in einem gewissen Maße versucht, in den Verhandlungen ihre parteipolitischen Zielvorstellungen in einen veränderten Gesetzesentwurf mit einzubringen.[209]

Im Verlauf der Gesetzgebungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland hat sich gezeigt, dass die Mehrheit der Gesetzesinitiativen der Bundesregierung nicht von vornherein und vollständig vom Bundesrat als gescheitert angesehen worden sind. Vielmehr „durchlief" die Mehrheit der später verabschiedeten Gesetze den Vermittlungsausschuss. Demnach gelang es in diesem Gremium mit Erfolg, Gesetzesbeschlüsse der „gegnerischen" (parteipolitischen) Mehrheit im Zuge von Verhandlungen mit oppositionellen Zielen anzureichern. Am Ende einer solchen Verhandlungsphase stand in aller Regel ein Kompromiss, mit dem es gelungen war, die gegensätzlichen Interessen der Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat auszugleichen. Unter diesem Aspekt ist es nicht übertrieben zu behaupten, dass die dergestalt verabschiedeten Gesetzesvorlagen in Allgemeinen dem Gemeinwohl zuträglicher gewesen sind als die ursprünglich von der Bundesregierung anvisierte Konzeption.

Die politische Funktion des Bundesrates lässt sich in weiten Teilen aus seiner parteipolitischen Zusammensetzung sowie den daraus resultierenden Folgen herleiten. Bei der Schaffung des Grundgesetzes für die neu gegründete Bundesrepublik Deutschland aus den vormals drei westlichen Besatzungszonen dominierte im

[209] Dieses Ansinnen bzw. Streben ist unter verfassungsrechtlichen Aspekten als zulässig zu bezeichnen. Allerdings ist es ein strittiges Moment, ob dies auch den demokratischen Legitimitätsvorstellungen entspricht.

parlamentarischen Rat die im folgenden skizzierte Vorstellung bei den zu bildenden Bundesrat: „Er (d.h. der Bundesrat) war eine Körperschaft konservativ gesinnter hoher Landesbeamter. (...) Im Bundesrat gab es keine Partein."[210]

Daraus lässt sich ableiten, dass von den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates die Erwartung vertreten wurde, diese Tradition solle auch in der Bundesrepublik Deutschland ihre Fortsetzung finden. Konkret hieß dies: Über den Bundesrat sollten die Länderinteressen sowie im weiteren der bürokratische Sachverstand der Länder[211] in die Gesetzgebung sowie die Verwaltung des Bundes einfließen. Demgegenüber sah man die Aufgabe, parteipolitische Aspekte bei der Formulierung der bundespolitischen Ziele zu berücksichtigen, ausreichend durch den Bundesrat als zentralstaatliches Element der Volksvertretung gewährleistet. Aus diesem Grund wurde auch das Senatsmodell als institutionelle Konstruktion für die Mitwirkung der deutschen Einzelstaaten an den Ausführungen der gesamtstaatlichen Politik zugunsten einer abgeschwächten Bundesrats- lösung verworfen.

Allerdings regte sich bereits zu Beginn der 50er Jahre erster Widerspruch bezüglich dieser vom Parlamentarischen Rat anvisierten Option. So stellte zu dieser Zeit der Staatsrechtler und Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz die These von der Existenz eines „unpolitischen" Bundesrats in Frage.[212] Er verwies dabei auf die Regelungen nach Artikel 21 des Grundgesetzes, nach denen den Parteien in der parlamentarischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eine konstruktive und konstitutive Rolle zugestanden wird. Aufgrund dieser Gegebenheiten vertrat Leibholz die Auffassung, dass der Parteienstaat in weiten Teilen bereits kurze Zeit nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland den Bundesstaat überlagert habe.

Jedoch wurden die von Leibholz entwickelten Erkenntnisse von den politisch Verantwortlichen zunächst nur am Rande wahrgenommen. Zu einer politischen Auseinandersetzung über diese Fragen kam es erst gut zwanzig Jahre später. Zu jener Zeit verfügte die regierende sozialliberale Koalition in Bonn über eine Mehrheit im Bundestag. Ihr stand aber im Bundesrat eine Mehrheit von CDU- und CSU-geführten Landesregierungen gegenüber. Demnach verfügte die Bundestagsopposition zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland über eine Mehrheit in der Länderkammer. Die bundespolitische Opposition versuchte diese Konstellation zu ihrem Vorteil zu nutzen. So erklärte zu jener Zeit etwa der damalige CDU-Vorsitzende (und frühere Bundeskanzler) Kurt Georg Kiesinger: „Ich sehe im Bundesrat während dieser Legislaturperiode in der Tat ein wichtiges Instrument für die Opposition. Wir haben eine solche Mehrheit. Und wir werden diese Mehrheit selbstverständlich benützen. Das ist durchaus legitim."[213]

Wie zu erwarten, kam es in der Folgezeit zu einer Zuspitzung der Lage. Von Seiten der sozialliberalen Koalition wurden der Union Vorhaltungen gemacht, sie

[210] Eschenburg (1995). s.S. 33.
[211] Dieser soll erworben werden beim Vollzug der Landesgesetze sowie einer großen Anzahl von Bundesgesetzen.
[212] Leibholz (1974). s.S. 99 ff.
[213] Hrbek (1972). s.S. 14.

setze die Ziele des parteipolitischen Kalküls über das sachverständige Urteil. Ein weiterer Vorwurf zielte darauf ab, der Länderkammer eine Blockadepolitik zu unterstellen und den Bundesrat als einen verlängerten Arm der Bundestagsopposition zu bezeichnen. Der Vorwurf der Regierungsmehrheit ging soweit, dass sie gegen die konservative Opposition im Bund nicht nur politisch schwere Vorwürfe erhob. Zugleich wurde auch in Frage gestellt, on das Verhalten der Opposition in diesem Zusammenhang als verfassungskonform einzustufen war.

Es scheint angebracht, die zu jener Zeit erstmals zu verzeichnende Situation in der Bundespolitik, die sich im Laufe der nächsten Jahre und Jahrzehnte unter verschiedenartigen Vorzeichen wiederholen sollte, mit den Worten des damaligen Staatsrechtlers sowie späteren Bundesverfassungsrichters und Bundespräsidenten Roman Herzog zu umschreiben: „Eine Verfassung (...), die ein Verfassungsorgan wie den Bundesrat aus Landesministern, d.h. aus hohen Landespolitikern ‚zusammensetzt, nimmt in Kauf (...), dass dieses Organ dann in bestimmten Bereichen (...) politisch entscheidet. Man mag das wollen oder nicht, wenn man den Bundesrat aus Katzen zusammensetzte, dürfte man sich ja auch nicht wundern, wenn diese den Mäusen, die möglicherweise herumlaufen, nachjagten."[214]

In der Wissenschaft wurde die Kontroverse der damaligen Zeit aufgearbeitet. Dies geschah mit dem Ergebnis, dass das Verhalten und Agieren der Oppositionspartei zu jener Zeit durchaus verfassungsgemäß und systemkonform gewesen sei. Und zwar solange die Opposition im Bund versucht habe, über den Bundesrat ihre parteipolitischen Interessen zu vertreten.[215]

Darüber hinaus ergab eine eingehendere Untersuchung des legislativen Prozesses in der Zeit von 1969 bis 1976, dass die CDU/CSU als Oppositionspartei auf der Bundesebene ihre Mehrheitsposition in der Länderkammer zwar durchaus wirksam als Mit- oder auch Nebenregierung zu nutzen verstand. Allerdings wurde von ihr zu dieser Zeit keine bloße Oppositionspolitik oder gar darüber hinaus eine reine Obstruktionspolitik betrieben.[216]

In der Bundesrepublik Deutschland herrschte demnach bis 1966 ein dualistischer Parteienwettbewerb mit gleichgerichteten Mehrheitsverhältnissen. Seit 1969 bis zum Vollzug der Deutschen Einheit waren die Mehrheitsverhältnisse zumeist entgegengesetzt bei Andauern des dualistischen Parteienwettbewerbs.

Es erscheint demnach mittlerweile längst nicht mehr zeitgemäß, den Bundesrat als „Parlament der Oberregierungsräte"[217] zu charakterisieren. Vielmehr versteht er es als seine Funktion und Aufgabe, den Sachverstand sowie die Verwaltungserfahrung der Länderbürokratien zu nutzen und gewinnbringend in den Prozess der Bundesgesetzgebung einbinden zu können. Des Weiteren ist es naturgemäß seine ureigene Profession, die spezifischen Interessen der Bundesländer zu wahren.

---

[214] Wehling (1994).
[215] Siehe hierzu u. a. Laufer (1991). s.S. 137; Wehling (1994); Pfitzer1972. s.S. 14.
[216] Fromme (1980).
[217] Wehling (1994). s.S. 93 f.

8.4 Die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes

Der Gesetzgebungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland lässt sich kennzeichnen durch die Notwendigkeit einer „doppelten Gesetzgebungsmehrheit". Das bedeutet, dass Rechtsakte bevor sie in Kraft treten können, von einer Mehrheit der Angehörigen in beiden Gesetzgebungskörperschaften befürwortet werden müssen.

Daraus folgt, dass die Ländervertretung neben dem Bundestag ein zwar nicht vollständig gleich berechtigtes Gesetzgebungsorgan ist. Jedoch wirkt dieser als gesetzgebende Körperschaft an der Bundesgesetzgebung in einem nicht unerheblichen Ausmaß mit.

Das Grundgesetz und nicht zuletzt die verfassungsrechtlichen Ermächtigungen in der jüngeren Vergangenheit haben dem Bundesrat eine Reihe von Möglichkeiten eingeräumt, auf bundespolitische Entscheidungen einen nicht zu unterschätzenden Einfluss zu nehmen.

Dabei steht die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes im Vordergrund. Im Rahmen der legislativen Gesetzgebung verfügt die Länderkammer über verschiedene Optionen der Mitwirkung.

Die wichtigste Form der Beteiligung des Bundesrates an der Politik des Bundes ist die Möglichkeit der Einbringung von Gesetzesinitiativen des Bundesrates in den Bundestag. Diese Option wird auch als Initiativrecht der Länderkammer in Fragen der Bundesgesetzgebung bezeichnet. Nach dem Wortlaut des Artikels 76 Absatz 1 des Grundgesetzes steht dem Bundesrat das Recht zu, beim Bundestag Gesetzentwürfe einzubringen.

Jedoch ist anzumerken, dass die Anzahl der von der Länderkammer in den Bundestag eingebrachten Gesetzesvorlagen in der Regel in den einzelnen Legislaturperioden relativ gering ist. So wurden in den Jahren von 1949 bis 1990 insgesamt 6650 Gesetzentwürfe in den Bundestag eingebracht. Von dieser Gesamtzahl an eingebrachten Gesetzesinitiativen waren 3995 Regierungsvorlagen, 2278 Gesetzentwürfe wurden aus der Mitte des Bundestages vorgelegt und lediglich 377 Vorlagen wurden in dieser Zeit unter der Federführung des Bundesrates erarbeitet. Dies entspricht in Prozentpunkte übertragen einen Anteil von gut fünf Prozent. Demgegenüber treten die jeweils amtierenden Bundesregierungen von der Nachkriegszeit bis zur Erlangung der Deutschen Einheit mit einem Anteil von genau 60 Prozent der vorgelegten Gesetzesinitiativen eindeutig an die Spitze. Im Gegensatz dazu nimmt der Bundestag selber mit einer Quote von rund 34 Prozentpunkten eine gemäßigte Position ein.

Allerdings ist anzumerken, dass sich diese Entwicklung nicht konstant für alle Legislaturperioden zwischen der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und dem Vollzug der Deutschen Einheit nachweisen lässt. So veränderte sich beispielsweise mit der Entstehung unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten in

Bundestag und Bundesrat zur Zeit der sozialliberalen Koalition in Bonn das Verhalten der Länderkammer bezüglich der Anwendung ihres Initiativrechts. In der Zeit von 1969 bis 1976 wurden von dem von der Bundesopposition geführten Bundesrates insgesamt 102 Gesetzesvorlagen in den Bundestag eingebracht. Dies entspricht knapp einem Drittel der während dieses Zeitraumes von der Länderkammer in das Bundesparlament eingebrachten Gesetzesinitiativen. Mit Hilfe der Option des Gesetzesinitiativrechts der Länderkammer versuchte diese, gegenüber der Regierungsmehrheit des Bundestages die alternativen Positionen der Bundestagsopposition im politischen Diskurs zu verankern.

Des Weiteren äußert sich die abgestufte Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes in dem Recht der Länderkammer, Stellung zu beziehen zu den von der Bundesregierung eingereichten Gesetzesinitiativen. Denn die Bundesregierung ist qua Verfassung dazu verpflichtet, die von ihr initiierten Gesetzesentwürfe zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme zuzuleiten. Der Bundesrat wiederum verfügt über das Recht, innerhalb von sechs Wochen sich zu den Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung äußern zu können (Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes).

Obwohl dieses Recht optional wahrgenommen werden kann, hat der Bundesrat bisher von dieser ihm per Verfassung zugestandenen Möglichkeit der Stellungnahme zu gut wie immer Gebrauch gemacht. Ihm obliegt damit quasi die Aufgabe bzw. das Recht, als erste Instanz im bundesdeutschen Gesetzgebungsverfahren zu den jeweiligen Regierungsvorlagen ausführlich und detailliert Stellung zu nehmen.

Der Bundesrat und somit auch die Bundesländer werden insbesondere in ihrer Funktion als ausführende Verwaltungsinstanz in der Bundesrepublik Deutschland an der Gesetzgebung beteiligt. Denn die Erfahrungen, die die Gliedstaaten beim Gesetzesvollzug gemacht haben und weitergeben können, sind durchaus für zukünftige Gesetzesvorhaben von Bedeutung.

Der Bundesrat hat bis zum heutigen Zeitpunkt in der Regel die ihm von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzesinitiativen nicht vollständig verändert und neu gefasst. Es ist daher nicht angebracht, bei den vom der Länderkammer eingebrachten Änderungen oder Verbesserungsvorschlägen von neuen Gesetzeskonzeptionen oder gar von Gegeninitiative zu sprechen. Vielmehr soll der Bundesrat die von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzesentwürfe auf Zweckmäßigkeit und Praktikabilität überprüfen.

Darüber hinaus umfasst die der Länderkammer zugestandene Mitgestaltungsbefugnis bei der Gesetzgebung des Bundes auch grundsätzliche verfassungsrechtliche Kompetenzen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland. So kann der Bundesrat beispielsweise zu der Frage Stellung beziehen, ob die Regierung in Berlin qua Verfassung überhaupt dazu ermächtigt ist, die zur Diskussion stehende Materie in eigener Zuständigkeit zu regeln.

Generell lässt sich feststellen, dass finanzielle Aspekte bei der Prüfung durch den Bundesrat eine wichtige Rolle spielen. So wird oftmals eingehend überprüft,

inwieweit sich die „Auswirkungen" von neu zu verabschiedenden Bundesgesetzen auf die Finanzausstattung der Bundesländer niederschlagen.[218]

Des Weiteren hat der Bundesrat auch schon zu außenpolitischen Fragen in umfangreichem Ausmaß Stellung bezogen. Dies geschieht vor allem dann, wenn völkerrechtlich bindende Verträge in Form von zustimmungspflichtigen Gesetzen den gesetzgebenden Körperschaften in der Bundesrepublik Deutschland zur Ratifizierung vorgelegt werden.[219]

In der Praxis läuft die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung sowie dem Bundesrat in der Form ab, dass die Länderkammer zunächst innerhalb der ihr per Gesetz zugestandenen Frist von sechs Wochen der Bundesregierung eine Äußerung oder Stellungnahme zuleitet. Da sich im Laufe der Zeit herauskristallisiert hat, dass der Bundesrat durchaus Erfolge mit punktuellen Änderungsanmerkungen hat, lehnt die Länderkammer Gesetzesentwürfe der Bundesregierung nur in den allerseltensten Fällen in ihrer Gesamtheit ab.

Da Regierungsvorlagen jedoch zumeist den „Ersten Durchgang" durch die Länderkammer nicht vollständig unkritisiert überstehen, nutzt die Bundesregierung das ihr aufgrund der Verfassungsregelungen zur Verfügung stehende Instrument des Initiativrecht des Bundestages. Damit kann die Regierung den Bundesrat in seiner Form als Zustimmungsorgan faktisch umgehen. Denn nach den entsprechenden Regelungen werden die Gesetzesvorlagen der Regierung zeitgleich von den Abgeordneten der Regierungsparteien aus der Mitte des Parlaments sowie der Regierung als Gesetzesinitiative eingebracht. Zwar hat sich die Länderkammer mehrfach gegen diese Praxis der „Paralleleinbringung" von Gesetzesentwürfen durch Bundesregierung und Bundestag ausgesprochen. Jedoch hatte dies keine Auswirkungen auf das Verhalten der jeweiligen Regierungsmehrheiten in Regierung und Bundestag geändert hat. De facto bedeutet dieses Vorgehen eine Umgehung (bzw. in Teilen sogar eine „Ausschaltung"[220]) der Länderkammer.

Die jeweiligen Bundesregierungen begründen diese von ihr gewählte Beratungs- und Einbringungspraxis von Gesetzesvorschlägen mit einem Zeitgewinn im Rahmen der Beratungsdauer. Dagegen spricht jedoch, dass die Beratungsdauer bei den zwei gerade skizzierten Einbringungswegen sich nicht grundsätzlich voneinander unterscheidet. Vielmehr scheint es so, dass die Qualität der ohne Anhörung und Zustimmung der Länderkammer verabschiedeten Gesetze nicht denen entspricht, zu denen der Bundesrat im Zuge der Sechs-Wochen-Frist Stellung bezogen hat und eventuell Änderungsanmerkungen hinzugefügt hat.

Die in der Verfassung fixierten Mitwirkungsrechte der Länderkammer an der Gesetzgebung des Bundes lassen sich zwei Kategorien zuordnen. Dies sind die Kategorie der zustimmungsbedürftigen Gesetze sowie die Kategorie der Einspruchsgesetze (siehe Abbildung 11).

---

[218] In der Folge hat dies auch nicht zu vernachlässigende und unterschätzende Auswirkungen auf die Kommunen.

[219] So geschehen beispielsweise bei dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag, der Unterzeichnung der Ostverträge sowie der Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag von Maastricht zur Schaffung einer Europäischen Union.

[220] Klatt (1996). s.S. 30.

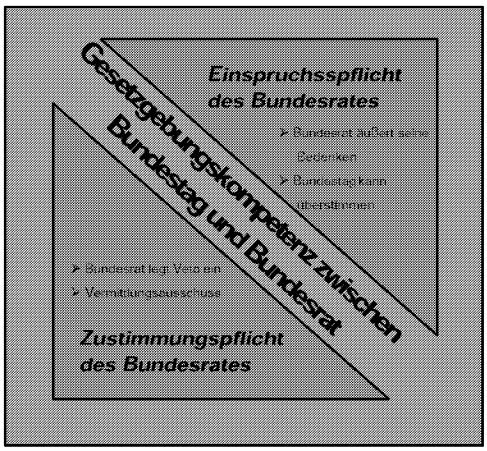


Abbildung 11: *Darstellung von zustimmungsbedürftigen und einspruchspflichtigen Gesetzen*[221]

Zu den zustimmungsbedürftigen Gesetzen ist anzumerken, dass bestimmte Bundesgesetze nur dann in Kraft treten können, wenn ihnen der Bundesrat ausdrücklich seine Zustimmung erteilt hat. Lehnt die Länderkammer ein Inkrafttreten dieses Gesetzes ab, so kann sie dies durch die Option eines absoluten Vetos ihrerseits deutlich machen. Folgende Gesetzesarten unterliegen der Zustimmungsbedürfnis des Bundesrates:

1. verfassungsändernde Gesetzes bedürfen laut Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat;
2. Bundesgesetze, deren Bestimmungen Steuern betreffen, die von ihrem Aufkommen den Ländern sowie den Gemeinden vollständig oder in Teilen zufließen (Artikel 105 Absatz 3 des Grundgesetzes) sowie Bundesgesetze, durch die die Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen festgesetzt werden (Artikel 106 Absatz 3 des Grundgesetzes);[222]
3. Bundesgesetze, die die Verwaltungshoheit der Gliedstaaten betreffen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Zu der letztgenannten Regelung ist anzumerken, dass die Basis für diese Regelung in Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes zu finden ist. Dort heißt es: „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bun-

[221] Quelle: Eigene Darstellung.

[222] Im übrigen sieht das Grundgesetz in aller Regel das Verfahren der Zustimmung zu Gesetzentwürfen seitens des Bundesrates vor, insoweit die Finanzen der Länder in irgendeiner Art und Weise von den zukünftig geltenden Gesetzesbestimmungen betroffen sind. Dies ist z.B. in den Artikel 106a GG, 107 Abs. 1 GG, Art. 108, Art. 109 Abs. 3 und 4 GG sowie in dem Artikel 134 Absatz 4 GG und Artikel 135 GG festgeschrieben.

desgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen."[223] Somit wird durch den Wortlaut des soeben zitierten Artikels die Zustimmungsbedürftigkeit der Länderkammer zu Gesetzen, die zu Verwaltungsaufgaben Stellung beziehen, begründet.

Das föderal ausgerichtete System in der Bundesrepublik Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, dass eine große Vielzahl von Bundesgesetzen durch die Länder als eigenständige administrative Angelegenheit umgesetzt werden. Da es das Anliegen sowohl des Bundes als auch der bundesdeutschen Länder ist, einen gleichmäßigen und gleichgerichteten administrativen Vollzug der Gesetzgebungsvorschriften in allen bundesdeutschen Gliedstaaten zu gewährleisten, enthalten die vom Bund erlassenen gesetzlichen Vorgaben in aller Regel konkrete Vorschriften. Diese legen fest, wie das Verwaltungsverfahren im einzelnen in den untergeordneten staatlichen Gliederungen von statten gehen soll. Nach den Vorschriften ist es so, dass bereits das Vorhandensein einer einzelnen Bestimmung dieser Art dazu ausreicht, dass das Bundesgesetz in seiner Gesamtheit der Zustimmung der Länderkammer bedarf.

Bei der zweiten Kategorie der Mitwirkungsrechte des Bundesrates im Rahmen der Gesetzgebung des Bundes handelt es sich um die sogenannten Einspruchsgesetze. Generell ist es so, dass sämtliche vom Bundestag zu verabschiedende Gesetzesbeschlüsse dem Bundesrat zur Beratung zugeleitet werden. Und zwar unabhängig davon, ob diese der Zustimmung der Länderkammer bedürfen oder nicht. Insofern die Gesetzesvorlagen nicht der direkten Zustimmungspflicht der Länderkammer unterliegen, wird von Einspruchsgesetzen gesprochen. Diese Gesetzgebungsvorlagen greifen weniger stark in die Rechte und Interessen der Gliedstaaten ein als dies bei den zustimmungsbedürftigen Gesetzen der Fall ist.

Aufgrund der soeben beschriebenen schwächeren Auswirkungen der Einspruchsgesetze sind die Eingriffsmöglichkeiten und -optionen des Bundesrates weniger stark ausgeprägt. Sollten die Ländervertreter im Bundesrat mit den entsprechenden Regelungen des zu verabschiedenden Gesetzes nicht einverstanden sein, so können sie den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat anrufen. Auf diesem Wege ist es ihnen möglich, als notwendig erachtete Änderungen in den Gesetzgebungsentwurf aufnehmen zu lassen.

Wenn der Gesetzesbeschluss nach Abschluss der Vermittlungsrunde nicht den Erwartungen und Ansprüchen des Bundesrates genügt, so obliegt es diesem gegen das Inkrafttreten der Gesetzesvorlage ein suspensives Veto einzulegen.

Der Erlass bzw. der Ausspruch eines suspensiven Vetos seitens des Bundesrates erfolgt durch einen förmlichen Beschluss des Plenums der Länderkammer. Dem Bundestag ist es dann jedoch freigestellt, das Veto der Länderkammer mit qualifizierter Mehrheit zurückzuweisen. Wird vom Bundesrat mit Stimmenmehrheit Einspruch eingelegt, so muss das Parlament in Berlin mit seiner absoluten Mehrheit (der sog. „Kanzlermehrheit") dem Veto des Bundesrates widersprechen. Tritt der Fall ein, dass der Bundesrat eine Gesetzesvorlage mit einer Zweidrittel-

[223] Bundeszentrale für politische Bildung (1998). s.S. 52.

mehrheit ablehnt, so bedarf es im Bundestag der Rückweisung des Vetos mit einer Mehrheit von ebenfalls Zweidrittel der gültigen Stimmen. Zugleich müssen diese auch die absolute Mehrheit ausmachen. Ist dies der Fall, so ist das Bundesgesetz trotz des Vetoausspruchs der Bundesratesmehrheit rechtswirksam erlassen. Sollte jedoch im Bundestag nicht die erforderliche Mehrheit für die Zurückweisung des Bundesratseinspruches zustande kommen, so kann die Gesetzesvorlage nicht in Kraft treten.

Die näheren Ausführungen hierzu regelt der Artikel 77 in den Absätzen 1 bis 4 des Grundgesetzes.

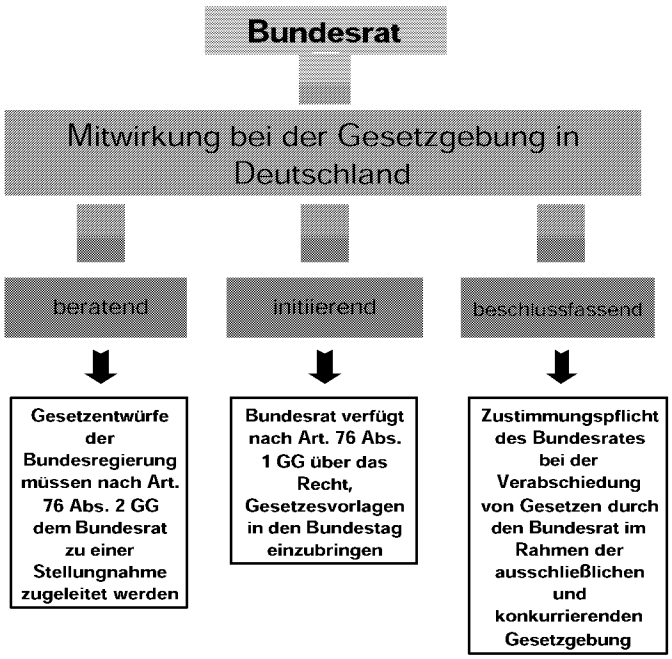


Abbildung 12: *Die Rolle des Bundesrates im bundesdeutschen Gesetzgebungsprozess*[224]

Die doch recht umfangreichen Exekutivbefugnisse des Bundesrates verdeutlichen die besondere Konstruktion dieses Verfassungsorgans. Den Bundesländern ist so ein umfangreiches Ausmaß der Mitwirkung an dem Gesetzgebungsprozess des Bundes gewiss. Jedoch werden den gesetzgebenden Körperschaften, zu denen aufgrund seiner Funktionen nach Artikel 77 des Grundgesetzes auch die Länderkammer zählt, in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des in der Verfassung verankerten Gewaltenteilungsgrundsatzes keine administrativen Aufgaben und Befugnisse übertragen(siehe Abbildung 12).

In der Praxis beschränkt sich die Beteiligung der Länderkammer an der Bundesverwaltung auf die Bereiche der Rechtsverordnungen sowie der Verwaltungsvorschriften des Bundes.

[224] Quelle: Eigene Darstellung.

Die Rechtsverordnungen stellen allgemein verbindliche Rechtsnormen dar. Diese sind in ihrer Wertigkeit den Gesetzen nachgeordnet. Sie können von der Exekutive aufgrund deren gesetzlicher Ermächtigungen erlassen werden.

Neben dem damaligen Entschluss der Parlamentarischen Versammlung, dem Bund im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland prinzipiell den Vorrang einzuräumen und die Bundesländer in erster Linie auf die Ausführung der Bundesgesetze zu verweisen, wurde eine weitere Entscheidung der Verfassungsgeber an den historischen Vorgaben ausgerichtet. Es wurde die sog. „abgeschwächte Bundesratslösung" als Modell zur Institutionalisierung der Länderkammer ausgewählt.

Mit der Festschreibung der Institution des Bundesrates wurde einerseits eine Zweite Kammer etabliert, der es insbesondere im internationalen Vergleich außerordentlich gut gelungen ist, einen Konsens zwischen den Interessen der Parteien auf glied- und bundesstaatlicher Ebene sowie den regionalen Interessenvertretungen herzustellen. Dies ist auch deshalb realisierbar, weil die Zusammensetzung des Bundesrates aus Mitgliedern bzw. Angehörigen der Landesregierungen dadurch einer bloßen Ausrichtung an parteipolitischen Zielsetzungen Grenzen setzt. Denn da zugleich das institutionelle Selbsterhaltungsinteresse der Landesregierungen ein nicht zu unterschätzender und vernachlässigender Faktor ist.

Auf der anderen Seite darf aber auch nicht übersehen werden, dass die Struktur und die Zusammensetzung des Bundesrates im Zusammenspiel mit den restlichen Komponenten des Verbundmodells in nicht geringem Umfang zu den Problemen der deutschen Bundesstaatlichkeit beigetragen hat, wie sie seit einiger Zeit verstärkt in der Kritik stehen.

Die bestehende Regelung, nach der der dominante Bundesgesetzgeber in wesentlichen Bereichen der Gesetzgebung über den Bundesrat auf die Zustimmung und auf die Unterstützung einer Mehrzahl der Landesregierungen angewiesen ist, hat als unmittelbares Ergebnis eine Verschränkung von zentral- und gliedstaatlicher Ebene zur Folge. Diese Entwicklung erfährt eine weitere Verstärkung durch die Regelung, nach der die Bundesländer für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig sind.

Als Folge dieser beiden zuvor erläuterten Charakteristika stellt sich der deutsche Bundesstaat als Konzept des Beteiligungsföderalismus dar. Den Landesparlamenten verbleiben zwar relativ wenige eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten auf dem Sektor der Legislative. Demgegenüber sind die Mitgestaltungs- und auch die Verhinderungsoptionen der Landesregierungen sowohl auf Bundesebene als auch auf europäischer Ebene als umfassend zu bezeichnen. Verstärkt wird diese Tendenz noch durch das Bemühen der Landesregierungen, den sichtbaren Mangel an eigenen Gestaltungskompetenzen durch die zustimmungspflichtige Mitwirkung der Länderkammer an der Bundesgesetzgebung zu kompensieren. Daraus hat sich im Laufe der Zeit die Schlussfolgerung ergeben, dass der Bundesrat sich zu einer „Nebenregierung"[225] entwickelt hat.

[225] Lambsdorff (1999).

Es gilt jedoch zu konstatieren, dass die über den Bundesrat vermittelte Partizipation am Willensbildungsprozess auf nationalstaatlicher und supranationaler Ebene unter diesen Umständen kein vollwertiger Ersatz für eine selbstverantwortliche und eigenständige Politikgestaltung der Bundesländer darstellen kann. Allerdings eröffnet sie zumindest die Möglichkeit der Kompensation, so dass den Landesregierungen in der Vergangenheit der Verlust an Gesetzgebungskompetenzen erträglich gemacht wurde. Außerdem wurde den Ministerialverwaltungen der Bundesländer durch diese Entwicklung ein größeres Ausmaß an Einflussmöglichkeiten zugebilligt wurde. Daher ist es nicht völlig von der Hand zu weisen, dass es den Amtsträgern in Ministerien und in der Verwaltung unter Umständen attraktiver erscheint, sich im „Konzert der Großen" auf Bundesebene zu beteiligen. Die Alternative wäre, sich eigene Spielräume in der Landesgesetzgebung zu bewahren oder zurückzuholen bzw. neue Spielräume zu erschaffen.

Es zeigt sich deutlich, dass die 1949 ins Grundgesetz aufgenommenen Regelungen zur Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie die Ausgestaltung und Funktionsweise des Bundesrates von Anbeginn an in eine Konstruktion eingebettet war, die es den beiden staatlichen Ebenen nur in einem äußerst begrenzten Maße erlaubte, ihren jeweiligen Angelegenheiten völlig selbständig und unabhängig voneinander nachzugehen.

Vielmehr sind sie in den meisten Fällen zur dauerhaften und engen Kooperation verpflichtet. Demnach wäre es unzutreffend, die bundesstaatliche Ordnung in den Gründerjahren der Bundesrepublik Deutschland auch nur annähernd mit dem Föderalismuskonzept zu vergleichen, wie es etwa für die Vereinigten Staaten von Amerika bis in die 30er Jahre des vergangenen Jahrhunderts charakteristisch war.

8.5 Die Zusammensetzung des Bundesrates

In Artikel 51 Absatz 1 des Grundgesetzes wird die Mitgliedschaft bzw. die Zugehörigkeit zum Bundesrat eindeutig definiert. Dort heißt es: „Der Bundesrat besteht aus den Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abrufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden."[226]

Damit wird deutlich, dass allein die Regierung bzw. die Regierungskoalition des jeweiligen Bundeslandes darüber entscheidet, welche Mitglieder der Landesregierung zugleich auch Mitglieder im Bundesrat sind und ihr Bundeslandes gegenüber dem Zentralstaat sowie den übrigen Gliedstaaten vertreten.

Nach den Formulierungen des Grundgesetzes ist eindeutig festgelegt, dass lediglich Angehörige des Landeskabinetts nach Berlin (bzw. in der Vergangenheit nach Bonn) entsandt werden können. Die Mitgliedschaft in den Landesregierungen ist durch die jeweilige Landesverfassung vorgegeben. Generell lassen sich

[226] Bundeszentrale für politische Bildung (1998). s.S. 34.

unter den Angehörigen einer Landesregierung jedoch die Regierungschefs sowie die Ressortminister zusammenfassen. In einigen Bundesländer werden zusätzlich auch noch die Staatssekretäre zur Landesregierung hinzugezählt.

Die Mitgliedschaft im Bundesrat erlischt mit dem Ausscheiden des Regierungsmitglieds aus der Landesregierung.

Die Bestellung sowie die Abberufung der Mitglieder des Bundesrates durch die Landesregierung vermittelt diesen eine indirekte demokratische Legitimation. Unter politischen Aspekten kann diese insoweit als direkte Legitimation bezeichnet werden, da die Wahlen zu den Landtagen in den sechszehn Bundesländern in der Bundesrepublik Deutschland sich zu „indirekten Bundesratswahlen“[227] gewandelt haben.

Die Wahlforschung hat in den vergangenen Jahren eindeutig belegen können, dass die Motivation der Wähler zur Teilnahme an Landtagswahlen zu einem nicht unerheblichen Teil von der Intention bestimmt wird, auf die politischen Abläufe im Bund Einfluss nehmen zu können. Dies geschieht zumeist in der Form, dass der Wähler durch die Entscheidung seiner Stimmabgabe die Bundesregierung oder aber die Bundestagsopposition entweder stärken oder aber schwächen will.

Im Allgemeinen sind die Ministerpräsidenten sowie die Leiter der sogenannten „klassischen“ Ressorts (wie etwa der Minister für Inneres, Wirtschaft und Finanzen sowie Soziales) „geborene Mitglieder“ des Bundesrates. Demzufolge fungieren die übrigen Kabinettsangehörigen eines Bundeslandes als Stellvertreter.

Nach dem Wortlaut des Artikels 51 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes können die Bundesratsstimmen eines Bundeslandes nur einheitlich und durch anwesende Mitglieder (bzw. ihre ernannten Stellvertreter) abgeben werden. Aufgrund dieser Vorgaben ist es mittlerweile an der Tagesordnung, dass die Stimmen eines Bundeslandes komplett von nur einem Mitglied der Landesregierung (dem sog. „Stimmführer“) abgegeben werden.

Über die für diesen Fall notwendige Stimmführung entscheidet die jeweilige Landesregierung in einer eigenen Sitzung wenige Tage vor der Zusammenkunft des Bundesrates. Diese Koordinierung und Abstimmung auf gliedstaatlicher Ebene ist insbesondere für die Länder von großer Bedeutung, die von einer Koalitionsregierung geführt werden. Denn dort kann der Fall eintreten, dass die eine Regierungspartei zugleich auch im Bund an der Macht ist, während ihr Koalitionspartner auf Landesebene sich im Bund auf der Oppositionsbank wiederfindet. Lediglich in Ausnahmefällen ist es möglich, dass der „Stimmführer“ eines Bundeslandes kurzfristig und selbständig über die Stimmabgabe im Bundesrat entscheiden kann.

Die Einführung des abgeschwächten Bundesratsmodells im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 hatte zur Folge, dass die Aufteilung des Stimmenanteils der Bundesländer im Bundesrat auf einer Kompromissformel beruhte. Es wurde ein Mittelweg zwischen dem Senatsmodell (das auf dem sog.

[227] Laufer/Münch (1997). s.S. 54.

„Arithmetischen Modell" beruht) und dem Bundesratsmodell (basiert auf dem „Geometrischen Prinzip") eingeschlagen.

In der Folge der Deutschen Einheit wurde eine Neuverteilung der Stimmanteile diskutiert. Und zwar mit dem Ergebnis, dass eine „Erhöhung" der Stimmzahl der größeren und bevölkerungsstärkeren Bundesländer vereinbart wurde.

Zu dieser Zeit war oftmals die Rede von einer sogenannten „Blockadepolitik" des Bundesrats. Verbunden war dies mit dem Vorwurf des Missbrauches der Zustimmungspflicht des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung durch die jeweiligen Oppositionsparteien. Generell gilt, dass als Voraussetzung für eine Blockadepolitik eine fehlende absolute Mehrheit der Regierungspartei (oder Regierungskoalition) im Bundesrat vorhanden sein muss. Eine solche Konstellation galt für die Legislaturperioden von 1949 bis 1954, 1958 bis 1961, 1970 bis 1982, für das Jahr 1956 sowie für den gesamten Zeitraum seit dem Vollzug der Deutschen Einheit im Jahr 1990.

Es wird deutlich, dass in den mehr als fünf Jahrzehnten seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland für einen Zeitraum von mehr als 35 Jahren die theoretische Voraussetzung einer Blockade zustimmungspflichtiger Gesetze durch den Bundesrat gegeben war. Zudem wird ersichtlich, dass dieser Zustand kein völlig neues Phänomen darstellt.

Auch stellte sich bei einer empirischen Untersuchung heraus, dass insgesamt (also auf den kompletten Zeitraum von etwa 50 Jahren bezogen) die Häufigkeit der Nutzung des „Blockadeinstruments Bundesrat" in einem relativ bescheidenen Rahmen stattgefunden hat.

Erst in den 70er Jahren wurde zum ersten Mal von einer Blockade seitens des Bundesrates gegenüber der Regierung gesprochen. Zu jener Zeit wurde die konservative Opposition beschuldigt, die Politik der sozialdemokratischen Bundeskanzler Willy Brandt sowie Helmut Schmidt und der von diesen geführten Bundesregierungen durch eine unnachgiebige Haltung in der Länderkammer zu blockieren.

Eine weitere Debatte wurde in den 90er Jahren zum Thema „Blockadepolitik" durch die Haltung der oppositionellen SPD (zusammen mit den Bündnisgrünen) bei der Verabschiedung von Gesetzesvorhaben der im Bund regierenden Koalition aus CDU/CSU und FDP (unter der Führung von Helmut Kohl als Bundeskanzler) entfacht.

Für die gegenwärtig an der Macht befindliche rot-grüne Koalition unter der Führung von Gerhard Schröder (SPD) gelten die gleichen Maßgaben. Auch die von ihm geführte Bundesregierung muss ohne eine absolute Mehrheit der Koalitionsparteien in der Länderkammer regieren. Demnach ist auch die gegenwärtige Bundesregierung auf eine Verständigung mit der oppositionellen Mehrheit im Bundesrat angewiesen.

Trotz der in den vergangenen zehn Jahren ununterbrochen andauernden Situation der Veto-Position seitens des Bundesrates ist die Gesamtzahl der Fälle, in denen der Bundesrat die Gesetzgebung des Bundes erfolgreich blockierte, doch eher gering.

Im Allgemeinen waren hiervon nur zwischen ein und drei Prozent der in jeder Legislaturperiode zur Verabschiedung anstehenden Gesetze betroffen. In Ausnahmefällen waren es bis zu sechs Prozent der zustimmungspflichtigen Gesetzesvorlagen.[228] Allerdings war es in den meisten Fällen so, dass die „wichtigen" Gesetzesinitiativen einer jeweiligen Legislaturperiode hiervon betroffen waren. Besonders in den 50er und 60er Jahren richtete sich die Vetoposition des Bundesrates in den allermeisten Fällen gegen die mit den jeweiligen Gesetzgebungsvorschriften einhergehenden Verwaltungsvorschriften. In der Regel führten die Bundesratsblockaden nicht zu einem völlig politischen Stillstand. Jedoch war zeitweilig durchaus der politische Alltag in der Bundesrepublik Deutschland durch die ablehnende Haltung des Bundesrates zu Gesetzesvorschlägen des Bundestages beeinträchtigt.[229]

Seit dem Beginn der 70er Jahre, als die (Bundes-)Opposition zum ersten Mal über einen langfristigen Zeitraum über die Mehrheit im Bundesrat verfügen konnte, wurde das Vetorecht des Bundesrates in einem verstärkten Ausmaß zu einem politisierenden Instrument. Der Schwerpunkt seiner Nutzung lag seit jener Zeit in einem vermehrten Maße auf einzelnen Politikbereichen.

Gegenwärtig ist es noch strittig, ob sich im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts das bis dato sich abzeichnende Verhältnis von Bundestag und Bundesrat zueinander verändert hat. Es scheint jedoch so, als ob in der Folge der Deutschen Einheit und der dadurch gewachsenen Zahl an Bundesländern die Vertreter der Landesregierungen im Bundesrat ihre Interessen verstärkt zum Ausdruck bringen.

Zudem hat es den Anschein, als würden die Ländervertreter ihre Interessen im Bundesrat stärker an den spezifischen landespolitischen Gegebenheiten und Erfordernissen ausrichten, als das vor der Wiedererlangung der Deutschen Einheit der Fall war.

Ein weiterer Faktor, der in der Zeit nach der Wiedervereinigung die politische Landschaft in Deutschland „undurchsichtiger" werden ließ, ist das seit 1990 eine als unübersichtlich zu bezeichnende Gemengelage von Koalitionsvarianten in den verschiedenen bundesdeutschen Landtagen. Dadurch war es bereits auf Länderebene sehr viel schwieriger geworden, Koalitionsvereinbarungen zu treffen und auch das Abstimmungsverhalten der jeweiligen Landesregierung zu koordinieren.[230] Das bedeutet, dass es zunehmend schwieriger wurde, sich auf eine parteipolitisch motivierte Befürwortung eines Gesetzgebungsvorhabens zu verständigen. Denn in dem konkreten Entscheidungsverhalten waren die einzelnen Regierungen der nunmehr 16 deutschen Länder seit dem Beginn der 90er Jahre in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß parteipolitischen Vorgaben (und auch Weisungen) von höchster Ebene unterworfen.

---

[228] Dies gilt vor allem für die drei Legislaturperioden von 1972 bis 1983.

[229] Dies galt beispielsweise im Zusammenhang mit der Debatte um das Rentenreformgesetz im Jahr 1972. Noch gut in Erinnerung ist die Debatte um die Steuerreformpläne der christlich-liberalen Koalition auf Bundesebene in den Jahren 1997 und 1998. Diese beiden soeben genannten Reformvorhaben der jeweiligen Bundesregierungen hatten eine gesamtgesellschaftlich breite und umfangreiche Debatte zur Folge.

[230] Insofern diese sich aus mehreren Parteien zusammensetzt.

Doch hat diese soeben beschriebene Position nicht nur negative Auswirkungen auf den Kompromiss-Aushandlungsprozess in Deutschland gehabt. Zugleich ist es auch so, dass parteipolitische Vetopositionen im Bundesrat in einem geringeren Ausmaß als zuvor automatisch zu parteipolitischen Blockaden führen zu müssen. Das bedeutet, dass es einer Bundesregierung mit gegnerischer Bundesratsmehrheit möglich sein muss, Kompromisse mit einigen der oppositionsgeführten Landesregierungen herbeizuführen. Wie dies in der Praxis umsetzbar ist, zeigt der Ablauf der Verhandlungen um die Verabschiedung des Gesetzespakts zur Steuerreform der gegenwärtigen rot-grünen Regierungskoalition in Berlin im Sommer des Jahres 2001.

Die von Gerhard Schröder geführte Bundesregierung konnte eine Mehrheit im Bundesrat für dieses entsprechende Gesetzespaket erlangen. Dies war möglich, obwohl die Sozialdemokraten und Bündnis 90/Die Grünen nicht über eine ausreichende Mehrheit von ihnen geführter Regierungen in den deutschen Bundesländern verfügten. Der Bundesrat verabschiedete die Gesetzesvorlagen zum Themenkomplex der Steuerreform mit den Stimmen der Länder Rheinland-Pfalz, Berlin, Bremen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Diese fünf Bundesländer wurden zum damaligen Zeitpunkt von einer sozial-liberalen Koalition (Rheinland-Pfalz), von einer Großen Koalition (Brandenburg, Bremen und Berlin) sowie von einer rot-roten Koalition (bestehend aus SPD und PDS in Magdeburg) regiert. Die Zustimmung der Regierungen war nur durch Zugeständnisse seitens der Bundesregierung möglich. Diese waren vielfältig, wie die folgende Auflistung zeigt:

- der rheinland-pfälzischen Landesregierung gelang es, eine sich verstärkt auf den Mittelstand ausgerichtete Komponente in das zur Abstimmung anstehende Gesetzespaket aufzunehmen;
- der Führung der Hansestadt Bremen wurden Unterstützungsleistungen für den Haushaltsausgleich sowie finanzielle Zugeständnisse bei den zu dieser Zeit parallel geführten Verhandlungen um eine Reform des Länderfinanzausgleichs gewährt;
- dem Regierenden Bürgermeister der Bundeshauptstadt Berlin wurden für den Sektor Kulturförderung und Stadtsanierung Finanzhilfen zugesichert;
- für Brandenburg „sprang" die Gewährung von Finanzierungs- und Finanzhilfen zum Neubau bzw. der Instandhaltung und Instandsetzung der Infrastruktur heraus und
- die SPD in Mecklenburg-Vorpommern erzwang sich die Zustimmung der Bundesregierung zur Tolerierung der Beteiligung der PDS (der Nachfolgepartei der SED) an der Landesregierung in Magdeburg.

9 Föderalismus in der Krise?

Generell leidet der im Zuge der Vereinigung eingeleitete Ansatz zur Reföderalisierung unter dem Dilemma, dass die mit der Vereinigung einher gehende „Heterogenisierung" in der Bundesrepublik mehr Handlungsfähigkeit der Länder unter dem Aspekt maßgeschneiderter Lösungen und größerer Experimentierfähigkeit nahe lege. Darüber hinaus rechtfertigt die extreme Chancenungleichheit zwischen den Ländern unter Berücksichtigung der Grunderwartungen in der Bevölkerung nach annähernder Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse den Ruf nach einer Zuständigkeitsausweitung der Kompetenzen des Bundes.

Ein Reföderalisierungskompromiß, der auch eine west-ost-übergreifende Gebietsreform einschließt und mit gleichgewichtigeren, wenn auch intern heterogenen Ländern die Voraussetzungen für die effektive Wahrnehmung erweiterter Kompetenzen schaffen würde, dürfte nach den negativen Volksabstimmungen über die Vereinigung der Bundesländer Berlin und Brandenburg zumindest auf mittelfristige Sicht gescheitert sein.

Einen wichtigen Einfluss auf die Bundesländer haben mit großer Wahrscheinlichkeit die Tendenzen in der Europäischen Union gehabt, im Rahmen des Konzepts der Regionalisierung vermehrt Kompetenzen auf die Regionen zu übertragen. Als Bedingung für die Zustimmung zum Maastricht-Vertrag haben die deutschen Bundesländer bei der Verfassungsreform eine deutliche Stärkung ihrer Position im Hinblick auf die Entscheidungsfindungen auf der Unionsebene durchgesetzt. So sind beispielsweise im neuen Artikel 23 GG die föderativen Grundsätze als auch das Ziel der Subsidiarität verfassungsrechtlich verankert worden. Des Weiteren kann der Bund Hoheitsrechte an die EU nur mit Zustimmung des Bundesrats abtreten. Zudem muss die Bundesregierung in ihrer EU-Politik die Position der Länder berücksichtigen.

Da eine Politische Union im „Europa der Regionen" voraussichtlich nur im Rahmen eines Bundesstaatsmodells denkbar ist, hat das deutsche Modell der Bundesstaatlichkeit mit der fortschreitenden Entwicklung hin zu einer Politischen Union wachsendes Interesse geweckt. Berücksichtigt werden müssen jedoch die Unterschiede. Wobei insbesondere die historische, im Bewusstsein der Bevölkerung verankerte Identität der EU-Mitgliedsstaaten und die vielschichtige Heterogenität, so dass auf lange Sicht der Schwerpunkt eines europäischen Bundesstaates bei den nationalen Gliedstaaten liegen dürfte. Dennoch stellt die europäische Integration wohl die schwerwiegendste Herausforderung für das föderale deutsche System dar. Durch sie werden widersprüchliche Kräfte freigesetzt, die teils die Bundesstaatlichkeit unterminieren, zum Teil aber auch zu ihrer Stärkung beitragen könnten.

Die europäische Integration ist in erster Linie als ein Zentralisierungsprozess zu verstehen, in dem nationalstaatliche Steuerungs- und Regelungsfunktionen auf die europäische Ebene übertragen werden. Im Fall von Bundesstaaten wird bei der Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene nicht unterschieden, ob

es sich um solche des Bundes oder der gliedstaatlichen Ebene handelt. Die EU war bis dato „länderblind“[231].

Die deutschen Länder sind von dem Konzept der europäischen Integration in dreifacher Weise betroffen:

1. Sie verlieren Kompetenzen an die europäische Ebene; da ihre innerstaatlichen Kompetenzen bereits stark ausgedünnt wurden, schmerzen sie weitere Verluste; im Unterschied zur Bundesebene wurden die Länderverluste nicht durch Beteiligungen am europäischen Entscheidungsprozeß kompensiert,
2. die Länder sind zudem mittelbar auch von den Kompetenzverlusten des Bundes betroffen, wenn die Wahrnehmung dieser Kompetenzen der Zustimmung des Bundesrats unterliegt; der Bund bewahrt seinen Einfluss durch seine Mitwirkung im Ministerrat; der Bundesrat und somit auch die Länder verlieren jedoch ihre Einflussmöglichkeit und
3. der Bund gewinnt über den „Umweg EU“ Einfluss auf Angelegenheiten der Länder - denn der europäische Integrationsprozess unterscheidet nicht zwischen Bundes- und Landesangelegenheiten; demnach werden viele Bereiche, die nach deutschem Recht in die Zuständigkeit der Länder fallen (wie Rundfunk, Fernsehen, Kultur), auf europäischer Ebene verhandelt.

Die Länder reagierten sehr rasch auf diesen Wandel. Bereits bei der Verabschiedung des Gesetzes zur EEA vom Dezember 1986 setzten sie die innerstaatliche Beteiligung der Länder an der Formulierung der deutschen Europapolitik durch.

Fragwürdig scheint jedoch gegenwärtig, ob die deutschen Bundesländer tatsächlich fit für die europäische Integration sind. Gerade die kleineren und schwächeren Bundesländer wie Bremen, das Saarland, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben ganz offensichtlich nicht die Kraft und das Gewicht, um in einem „Europa der Regionen“ eine tragende Rolle zu übernehmen.

Von den bereits im ersten Kapitel vier Schwerpunkten der Debatten um eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung und Struktur in Deutschland werden in der gegenwärtige Phase der Reformbestrebungen insbesondere zwei Aspekte als vorrangig zu lösende Aufgaben erachtet.[232] Dies ist zum einen der Aspekt einer Neuregulierung der Aufgabenverteilung sowie des Kompetenzzuschnittes zwischen dem Zentralstaat sowie den Gliedstaaten. Des Weiteren wird augenblicklich vehement eine Reform der etablierten institutionellen Arrangements und Verfahren gefordert.

Unter dem Punkt einer Neuregulierung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Bundesländern lässt sich die Forderung nach Abschaffung bzw. Beseitigung der Mechanismen der Politikverflechtungsfalle subsumieren.

---

[231] Massing (1996). S.S.48.

[232] Dies gilt insbesondere auch im Zusammenhang mit einer fortschreitenden Europäisierung.

Unter dem Begriff der Politikverflechtungsfalle lassen sich die spezifischen Schwächen der föderalstaatlichen Entscheidungsfindung und Leistungserbringung. Diese sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt charakteristisch sind für die staatlichen Strukturen und Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland. Nach Fritz Scharpf ist Politikverflechtung zu verstehen als „eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen erzeugt und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern, weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf Desintegration“[233].

Einen weiteren Ansatz zur Diskussion stellt die Frage des Zuschnittes der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und Institutionen dar. Wie allgemein kritisiert, überwiegt im deutschen Föderalismus auf Seiten des Bundes die Gesetzgebungsgewalt. Demgegenüber verfügen die Bundesländer in erster Linie über die Aufgabe und Kompetenz des Vollzugs der von der zentralstaatlichen Ebene erlassenen Gesetze und Regularien. Die daraus resultierenden unitaristischen und zentralistischen Tendenzen sind in weiten Teilen mittlerweile durch den Ausbau der konkurrierenden Gesetzgebung verfassungsrechtlich verankert worden. Zudem werden diese Tendenzen durch eine nicht zu unterschätzende Anzahl von Strukturmerkmalen des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland verstärkt (siehe Abbildung 13).

Debatte um „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ in Deutschland

hat 4 Schwerpunkte:

1. territoriale Aspekte der Diskussion
2. institutioneller Rahmen – Aufbauorganisation und Ablauforganisation
3. Aufgaben- und Kompetenzverteilung
4. Ressourcenverteilung und Finanzverfassung

Abbildung 13: *Die angestrebten Ziele einer Modernisierungsdebatte in der Bundesrepublik Deutschland*[234]

[233] Scharpf, Fritz W. (1985).
[234] Quelle: Eigene Darstellung.

In den beiden folgenden Kapiteln sollen näher die konkreten Bestrebungen zur Reform der skizzierten Politikfelder „Aufgaben und Kompetenzen" sowie „Reform des institutionellen Rahmens" dargestellt und diskutiert werden.

9.1 Die Politikverflechtungsfalle – Darstellung und Interpretation

Nach Fritz W. Scharpf besagt das von ihm entworfene Schema des Theorems der „Politikverflechtungsfalle", dass Regierungen, die sich in verflochtenen Entscheidungsstrukturen befinden und somit zur Ausbildung kooperativer Strukturen gezwungen sind, zu aller erst Einbußen im Bereich ihrer kollektiven Handlungsfähigkeit in Kauf nehmen müssen.[235]

Darüber hinaus ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese zugleich nicht dazu in der Lage sind, mittels Reformvorhaben in institutioneller und methodischer Hinsicht, die existierenden Restriktionen der Politikverflechtung zu überwinden.

Das Theorem der Politikverflechtungsfalle ist ein signifikantes Merkmal von „joint decision systems"[236]. Dieses System von Verhandlungsstrukturen ist gekennzeichnet durch die an den Aushandlungen beteiligten Ebenen und Institutionen. Dies sind zum einen als beteiligte Akteure die Mitglieder der Exekutiven, die gegenüber den parlamentarischen Gremien verantwortlich sind und zugleich auch von diesen kontrolliert werden. Somit unterliegen sie den Regeln des Parteienwettbewerbs, der zum Ergebnis hat, dass die Akteure in Verhandlungssystemen zunächst die Interessen ihrer Gebietskörperschaft vertreten (siehe Abbildung 14). Sie entwickeln nur in wenigen Ausnahmefällen ein darüber hinausgehendes Interesse an dem Gemeinwohl bzw. Kooperationsorientierungen. Das bedeutet, ein prägendes Merkmal dieser Ausgestaltung des politischen Handlungsprozesses sind die Interessendivergenzen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen.

[235] Dabei ist es das Ziel, schlussendlich eine Entscheidung im Konsens treffen zu können bzw. eventuell sogar zu müssen.
[236] Scharpf (199)7.s.S. 143-145 und 192.



Abbildung 14: *Das signifikante Merkmale der Politikverflechtungsfalle*[237]

Sowohl in der parlamentarischen Arena als auch im Rahmen des öffentlichen Parteienwettbewerbs wird von den beteiligten Akteuren ein Konfrontationsverhalten erwartet. Dies wird in den meisten Fällen auch praktiziert. Dadurch gelingt es ihnen, die spezifischen eigenen Interessen (sowie die ihrer Wähler) durchzusetzen.

Das schlägt sich auch auf den Verhandlungsprozess nieder. Das Resultat ist, dass dadurch Einigungsspielräume systematisch eingeengt bzw. sogar beschnitten werden. Eine Entscheidungsfindung ist daher nur dann ohne größere Divergenzen umzusetzen, wenn Interessendifferenzen ausgeklammert werden können und implizit konfliktminimierende Lösungswege eingeschlagen werden. Allgemein weisen diese keine großen Abweichungen zum Status quo auf (siehe Abbildung 15).

In aller Regel werden konfliktminimierende Entscheidungen nur dann gesucht, wenn die beteiligen politischen Akteure zur Konsensfindung gezwungen sind. Demzufolge entsteht die Politikverflechtungsfalle lediglich dann, wenn Zwangsverhandlungen zwischen den Akteuren der verschiedensten staatlichen Ebenen geführt werden müssen. Diese Situation tritt vor allem dann ein, wenn die Akteure entweder aus eigenem Interesse oder aber durch institutionelle Vorgaben dazu angehalten sind, kooperative Lösungen gegenüber autonomen Entscheidungen vorzuziehen.

Von herausragender Bedeutung ist zudem der folgende Aspekt: Die für Politikverflechtungsfallen anfälligen Politikstrukturen sind generell durch multilaterale Verhandlungssysteme gekennzeichnet. In diesen erfolgt die Entscheidungsfindung nur bei einem nahezu vollständigen Konsens aller beteiligten Akteure und Institutionen. Dabei geht die Abstimmung über die relevanten Interessen simultan vonstatten. Diese Art von Politikverflechtung in multilateralen Verhandlungssys-

[237] Quelle: Eigene Darstellung.

temen existiert in all denjenigen staatlichen bzw. staatsähnlichen Zusammenschlüssen, die mindestens zwei Ebenen umfassen.

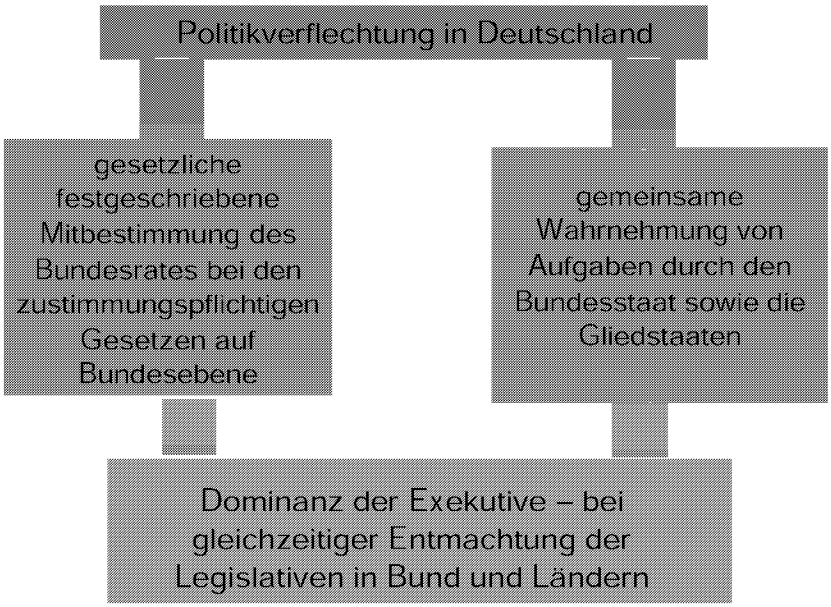


Abbildung 15: *Darstellung des Zustandes der Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland*[238]

Jedoch gilt es zu betonen, dass innerhalb eines jeden verwobenen politischen Systems die Verflechtungstendenzen an ihre Grenzen stoßen. Diese werden von zwei Bedingungen vorgegeben: Zum einen die vergrößerte Anzahl an Beteiligten sowie die verstärkte Heterogenität der Akteure und Institutionen. Auf der anderen Seite gilt es die Tatsache zu beachten, dass zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen Konkurrenzsituationen um Macht und Einfluss die Funktionsfähigkeit von Verhandlungssystemen beeinträchtigen können.

Diese beiden genannten Faktoren führen in der Regel zu strukturellen Spannungen, die wiederum eine entsprechende Eigendynamik in Verhandlungsprozessen auslösen können.

Dabei kann sich die Zahl der an den Verhandlungen beteiligten Akteure und Institutionen als problematisch erweisen: Je mehr Beteiligte miteinander kooperieren müssen und je unterschiedlicher die jeweiligen institutionellen Handlungsbedingungen sind, unter denen sie agieren müssen umso unwahrscheinlicher ist es, dass die jeweiligen Verhandlungspartner in der Lage sind, Lösungen zu finden. Welche dann zugleich das Eigeninteresse aller Beteiligten in ausreichendem Maße berücksichtigen. Aus diesem Grund ist es Ziel eines Großteils der Beteiligten, in Systemen die zur Politikverflechtung neigen, die Anzahl der an Entscheidungen partizipierenden Akteure und Ebenen möglichst gering zu halten.

Da es aber nicht ohne weiteres möglich ist, die Akteure der sog. „Dritten Ebene“ vollständig von den Verhandlungsprozessen ausschließen zu können, werden

[238] Quelle: Eigene Darstellung.

sie vielfach in weitreichende Verhandlungsarenen integriert. Dabei ist es die Intention, anstelle eines unspannenden Verflechtungssystems mit wachsendem Umfang von Mehrebenensystemen sog. „Inseln" von Verhandlungssystemen zu institutionalisieren. Dies wird als ein zwangsläufiges Resultat der notwendigen Ausdifferenzierungsprozesse verstanden.

Die optimale Handlungsoption wäre demzufolge eine Trennung der Entscheidungsarenen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit von Mehrebenensystemen. Putnam hat in diesem Kontext von den „two-level-games"[239] gesprochen. In diesem Ansatz wird die Trennung der Entscheidungsebenen als strategische Option zur Wahrung bzw. Rückgewinnung der Handlungsfähigkeit in Mehrebenensystemen postuliert.

Wenn sich innerhalb eines Systems der Mehrebenenverflechtung „Inseln" von selektiven Verhandlungssystemen herausbilden sollen, so ist es notwendig, dass diese in der Folge miteinander und zueinander in Beziehung gesetzt werden. Unter theoretischen Maßgaben lassen sich hierbei zwei mögliche Wege aufzeigen. Zum einen ist die hierarchische Anordnung von Handlungsarenen ein möglicher Ansatz. Dies hätte zum Ergebnis, dass Entscheidungen in jeweils vorstrukturierten Arenen ausgehandelt werden und dann im weiteren Prozess auf den nachgeordneten Ebenen im Sinne von Vorgaben umgesetzt werden müssen. Dabei ist die Vorgabe der übergeordneten Ebene für alle ihr nachgeordneten Ebenen bindend.[240] In der Praxis realisierbar scheint eine solche Lösung jedoch nur dann, wenn die Aufgabenerfüllung faktisch tatsächlich in trennbare Einzelentscheidungen „filetiert" werden kann und weiterhin auf jeder einzelnen Ebene noch ausreichend Spielraum für eine autonome Politik verbleibt.

Die Kennzeichen eines solchen Ablaufs der Verhandlungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Entscheidungen werden in aller Regel im Rahmen von erzwungenen Verhandlungen herbeigeführt. Die Politikverflechtungsfalle entsteht also nur bei „Zwangsverhandlungen"[241].[242] Diese werden von Delegierten vorgenommen, die über ein Durchsetzungsmandat seitens der sie entsendeten Ebenen verfügen und im Zuge von formal fest verankerten Verhandlungsschemen durchgeführt werden. Dabei verfügt jede der beteiligten staatlichen Instanzen zudem über das Recht, sein Veto gegenüber den erzielten Verhandlungsergebnissen einzulegen. Das hat zur Folge, dass die anstehenden Verhandlungen zu konkreten Themenfeldern niemals losgelöst vom gesamtpolitischen Kontext bzw. bereits gefällten, gleichzeitig vonstatten gehenden oder zukünftig zu erwartenden Verhandlungen in anderen Themenkomplexen gesehen werden können.

Die zweite Variante postuliert die Existenz von nicht-hierarchisch angeordneten, parallel agierenden Verhandlungsarenen. Diese basieren auf dem System der losen Koppelung. Dabei ist die lose Koppelung zu verstehen als ein Prozess der

---

[239] Putnam (1988). s.S. 427-460.
[240] Weitergehende theoretische Grundlagen finden sich bei Simon (1978). s.S. 94-120.
[241] Scharpf (1992). Seite 62-64.
[242] In solch einem Fall ziehen die Akteure entweder aus eigenen Interessen oder aber aufgrund institutioneller Regelungen die Erreichung von kooperativen Lösungen gegenüber autonomen Entscheidungen vor.

Entscheidungsfindung, bei dem „Entscheidungen in einem Teilsystem nicht alle, sondern nur einzelne Prämissen der Entscheidung in einem anderen Teilsystem determinieren“[243].

Das Konzept der losen Koppelung ist geprägt durch die Charakteristika einer Ausstiegsoption für jede der einzelnen Ebenen im Verhandlungsprozess. Die konkreten Aushandlungen werden von Repräsentanten der verschiedenen staatlichen Ebenen wahrgenommen, die mit einem Verhandlungsmandat ausgestattet sind.

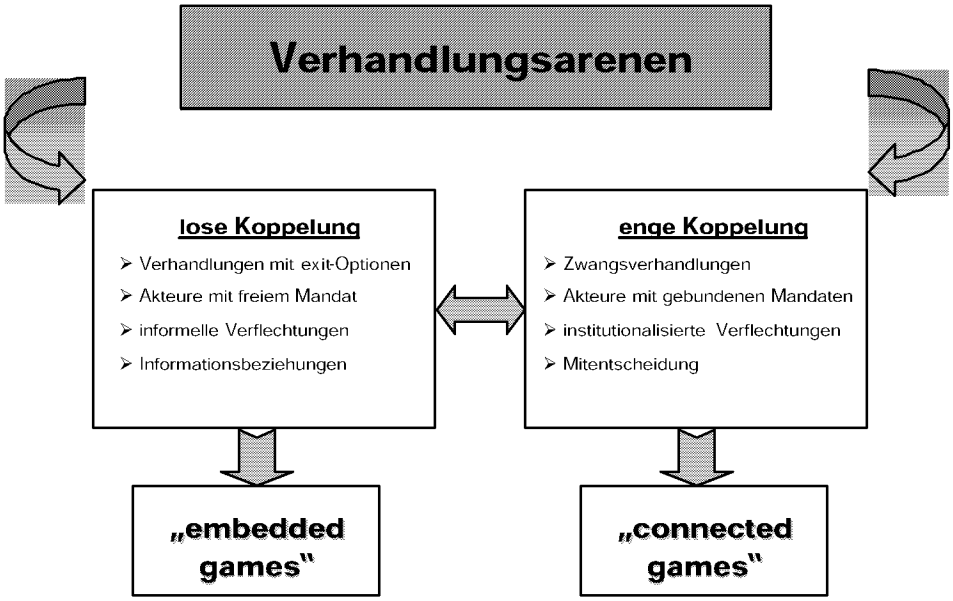


Abbildung 16: *Gegenüberstellung der beiden Modelle des Verhandlungsprozesses innerhalb eines Mehrebenensystems*[244]

Bei den soeben geschilderten Varianten wird als vorteilhaft angesehen, dass das Modell der losen Koppelung die Effektivität der Entscheidungsfindung in verflochtenen Systemen offensichtlich erhöht. Entscheidungszwänge werden bereits im Vorfeld durch festzementierte Verhandlungspositionen werden, indem die Verknüpfung von Teilprozessen zwischen den Verhandlungsarenen auf informelle Einflussnahmen umgestellt wird. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass neben den etablierten Verhandlungspartnern bei Bedarf weitere (interessierte) Akteure am Verhandlungsprozess beteiligt werden können. Schließlich ist es auch so, dass das Element des Wettbewerbs bzw. in manchen Fällen sogar der Konkurrenz zwischen den verschiedenen Instanzen im Zuge einer losen Koppelung Auftrieb erhalten kann (siehe Abbildung 16).

Ob dem Konzept der losen Koppelung oder aber der hierarchischen Lösung der Vorrang gewährt wird, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Da sind zunächst einmal die institutionellen Rahmenbedingungen zu nennen sowie das

[243] Benz (1998). s.S. 565.
[244] Benz (1998). s.S. 565.

Interesse der beteiligten Akteure, ihre Positionen innerhalb eines Mehrebenensystems zu postieren. Dabei ist zu vermuten, dass die Form der losen Koppelung insbesondere den Interessen dezentraler Steuerung eher entgegenkommt als einer Mitwirkung in Entscheidungsprozessen auf zentraler Ebene.

9.2 Die Reform des institutionellen Rahmens der föderalstaatlichen Staatsordnung in der Bundesrepublik Deutschland

Wie zuvor bereits erläutert, werden unter der Schlagwort der „Politikverflechtung" bzw. der „Politikverflechtungsfalle" die Missstände im Bereich der institutionellen Arrangements und Ausprägungen im Zuge der Etablierung des Konzept der Föderalstaatlichkeit in der politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland begründet.

Es ist im vorangegangenen Kapitel deutlich geworden, dass die Differenzierung der verschiedenen Arenen in der Bundesrepublik Deutschland eine wichtige und notwendige Voraussetzung dafür ist, dass das bundesdeutsche Mehrebenensystem nicht zu allzu ausgeprägten Überlastungstendenzen neigt und die Politikverflechtungsfalle endgültig „zuschnappen" konnte. Daraus ist zu folgern, dass das gegenwärtig existierende Dilemma von Differenzierungs- und Verflechtungserfordernissen unbedingt so schnell wie möglich gelöst werden muss.

Diese Blockaden hatte sich im Laufe der 60er und 70er Jahre mit dem Ausbau der Regelungen zur ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung sowie mit der Etablierung des Instruments der Gemeinschaftsaufgaben nachhaltig manifestiert.

Eine erste Chance zur Beseitigung der sich vielfach gegenseitig blockierenden institutionellen Konfigurationen war die Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Herbst des Jahres 1990. Hier hätte die Möglichkeit bestanden, nicht ein bloßes „Überstülpen" der föderalstaatlichen Strukturen auf das Gebiet der ehemaligen DDR und somit eine Eingliederung der fünf neuen Bundesländer an das bestehende föderalstaatliche System zu erreichen. Da diese Chance zur Anpassung der bundesstaatlichen Ordnung jedoch ungenutzt blieb, verschärften sich in der Folge die bereits seit Ende der 70er Jahre hervortretenden Probleme in durchaus als massiv zu bezeichnender Weise.

Beigetragen hat hierzu insbesondere die sich nach dem Vollzug der Deutschen Einheit erweiternde Zahl der politischen und institutionellen Akteure. Zudem konnte eine Ausweitung der bereits in Westdeutschland seit Beginn der 80er Jahre hervortretenden Disparitäten nicht vermieden werden. Als signifikantestes Beispiel sei in diesem Zusammenhang verwiesen auf die Ausweitung der Konfliktlinien zwischen den einzelnen gliedstaatlichen Ebenen im Rahmen des Nord-Süd-Konflikts. Als zusätzliches neues Element trat der Ost-West-Konflikt hinzu. Des Weiteren verschärfte sich die bereits bestehende Konfliktdimension zwischen

den Stadtstaaten sowie den Flächenbundesländern u.a. auch durch die Entstehung eines dritten Stadtstaates - nämlich Berlin. Diesem kam durch seine neue Rolle als Bundeshauptstadt zudem im weiteren Geschehen eine stärkere Bedeutung zu. Diese Konflikte fanden ihren Niederschlag in der Debatte um die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzierungsmechanismen im Nachgang des Vollzugs der Deutschen Einheit.

Insbesondere in der Debatte um die Neuregelung des Länderfinanzausgleich, der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen sowie den Verhandlungen zum Solidarpakt Ost zeigten sich die offenen Bruchstellen zwischen den Gliedstaaten.[245]

Demnach war das zu diesem Zeitpunkt noch in der Verfassung verankerte Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (wie sie im Grundgesetz alter Fassung nach Artikel 72 Absatz 2 vorgeschrieben war) im gesamten Bundesgebiet nur äußerst schwer zu realisieren.

Allgemein lässt sich konstatieren, dass die Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland auf den ersten Blick durch die dem Bundesrat qua Verfassung zustehenden Mitentscheidungsoptionen bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen verstärkt wurde. Ein weiterer, in diesem Kontext nicht zu vernachlässigender Punkt ist zudem die Dominanz der Exekutive im Bereich des Regulierungs- und Rechtssetzungsprozesses in Deutschland. So ist festzustellen, dass die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben durch den Bund sowie die Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland nicht ausschließlich zu einer Entmachtung der Länder geführt hat. In erster Linie können die parlamentarischen Vertretungen in den einzelnen Bundesländern als die eigentlichen Verlierer des Prozesses der Manifestierung der Dominanz der zentralstaatlichen Institutionen im Gesetzgebungs- und Regulierungsprozess bezeichnet werden. Demnach mussten die Landesparlamente einen starken Bedeutungsverlust im Kauf nehmen. Mit der Übernahme einer wachsenden Anzahl von Gesetzgebungsbereichen durch den Bund, die gemäß den Bestimmungen des Grundgesetzes zur konkurrierenden Gesetzgebung auch von den Gliedstaaten wahrgenommen werden könnten, erfuhr die Institution Bundesrat eine Aufwertung seiner Rolle und Position. Daher gilt es mittlerweile als durchaus legitim, den Bundesrat als „Parlament der Regierenden“[246] zu bezeichnen.

[245] In der Folge zeigten sich die Konfliktlinien auch äußerst deutlich in dem Stimmverhalten einzelner Gliedstaaten im Bundesrat. Hier war nicht mehr die parteipolitische Zugehörigkeit das ausschlaggebende Element. Vielmehr versuchten die Länder in Einzelverhandlungen mit der Bundesregierung, ihre Zustimmung zu Gesetzesvorhaben der Regierung durch ein entsprechendes Entgegenkommen der zentralstaatlichen Instanz in anderen Punkten zu erlangen.

[246] Hesse (2000). s.S. 19.

9.3 Modernisierung der Struktur der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im föderalstaatlichen Modell der Bundesrepublik Deutschland

Wie bereits wiederholt angesprochen, verfügt der Bund innerhalb der föderalstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland über die weitaus größte Anzahl an gesetzgeberischer Kompetenz. Demgegenüber sind die Bundesländer (als einzelstaatliche Untergliederungen) zum überwiegenden Teil für den Vollzug der verabschiedeten und erlassenen Gesetze zuständig.

Ebenso wie im Vorfeld bei der Frage nach einer Reform de institutionellen Arrangements lässt sich auch im Hinblick auf eine Reformbedürftigkeit des Bereichs der Aufgaben- und Kompetenzverteilung konstatieren, dass die unitaristischen und zentralistischen Tendenzen nicht bloß durch die Ausweitung des Instruments der konkurrierenden Gesetzgebung einen Bedeutungszuwachs erfahren haben. Auch im Kontext der Frage nach der Reformbedürftigkeit des Aufgaben- und Kompetenzbereichs werden die in der Verfassung verankerten Merkmale durch eine Reihe weiterer Struktureigenheiten und Strukturbesonderheiten des deutschen politischen Systems verstärkt.

Hierzu zählt insbesondere das Merkmal der zentripetalen Parteienstruktur in Deutschland. Diese trägt dazu bei, dass in der Bundesrepublik Deutschland in einem starken Ausmaß eine Überlagerung länderspezifischer Interessen durch die Wahrung parteipolitischer Loyalität zu beobachten ist.

In einem nicht zu unterschätzenden Ausmaß ist die Tendenz zur Unitarisierung und Zentralisierung auch auf die Rechtssprechungspraxis des Bundesverfassungsgerichts in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten zurückzuführen. Denn das höchste deutsche Gericht stärkte mit seinen Urteilen zu den Themenkomplexen „Wahrung/Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ sowie „konkurrierende Gesetzgebung“ die hervorgehobene Stellung der Bundespolitik gegenüber den Interessen der Bundesländer. Im Gegenzug konnten sich die Bundesländer über den Bundesrat die Möglichkeit der Teilhabe an der Bundesgesetzgebung sichern.

In den Jahren seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland war mehrfach der Bedarf nach einer Überprüfung der unitaristischen Strukturen der Gesetzgebung und Kompetenzverteilung erkennbar geworden. Generell war es so, dass die politisch Verantwortlichen als Reaktion die Dominanz des Bundes im Bereich der Legislative mit den Erfordernissen des Wiederaufbaus sowie der sozialen Not in den Jahren nach den Zweiten Weltkrieg zu rechtfertigen versuchten. Jedoch gilt es zu konstatieren, dass sich in den nun immerhin mehr als 50 Jahren der Existenz der Bundesrepublik Deutschland eine Veränderung der politischen, ökonomischen und soziokulturellen Voraussetzungen im Vergleich zur Entstehungszeit Mitte der 40er Jahre des vergangenen Jahrhunderts abgezeichnet hat.

Allgemein ist davon auszugehen, dass im Zuge der Debatte und Reformversuche zur Reformierung der bundesstaatlichen Entscheidungsstrukturen in Deutsch-

land das System der Politikverflechtung das primäre Hindernis darstellt. Fritz W. Scharpf hat diese Misslage wie folgt umschrieben: „Sie [die Politikverflechtung; R.E.] hat sich als institutionelle Falle erwiesen, aus der es offenbar weder vorwärts noch rückwärts einen Ausweg gibt."[247]

Das Krankheitsbild des bundesdeutschen föderalstaatlichen Konzepts lässt sich anhand des folgenden Symptoms skizzieren. Die sich überschneidenden Zuständigkeiten in der föderalstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland bringen es mit sich, dass keine der einzelstaatlichen Ebenen und auch der legislativen Institutionen in Bund und Ländern gegenwärtig dazu in der Lage ist, wirklich autonome Entscheidungen treffen zu können (siehe Abbildung 17).



Abbildung 17: *Zu erfüllende Anforderungen im Zuge der Modernisierung der Staatsstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland*[248]

Augenfällig bestimmen drei Merkmale den Zustand des „Patienten Föderalismus" in Deutschland. Dies sind:

- das Instrument der Gemeinschaftsaufgaben nach den Artikel 91a und b des Grundgesetzes,
- die Gewährung von Finanzhilfen seitens des Bundes an die Länder und die Gemeinden (Artikel 104a des Grundgesetzes) und
- die Regelungen zur Rahmengesetzgebung - festgeschrieben in dem Artikel 75 des Grundgesetzes.

Diese soeben aufgelisteten Merkmale des Krankheitsbilds bedürfen einer eingehenden Überprüfung und Reform. Des Weiteren sei darauf verwiesen, dass neben den bloßen gesetzlichen Bestimmungen es ist unsinnig erscheint, auch eine genaue und eingehende Analyse des Bereichs der Kompetenzverteilung vorzunehmen. Denn hier erscheinen ebenso deutliche Reformpotentiale und -optionen

[247] Scharpf (1985).
[248] Quelle: Eigene Darstellung.

erkennbar zu sein. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre eine konkretere Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund sowie den Gliedstaaten. Dies wäre ein richtiger Fingerzeig im Hinblick auf eine vollständige Neuordnung der Verantwortungszuordnungen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine Transparenz sowie demokratische Legitimation der Verfahrensabläufe und Verfahrensprozesse unbedingt gewährleistet sein muss (siehe Abbildung 18).

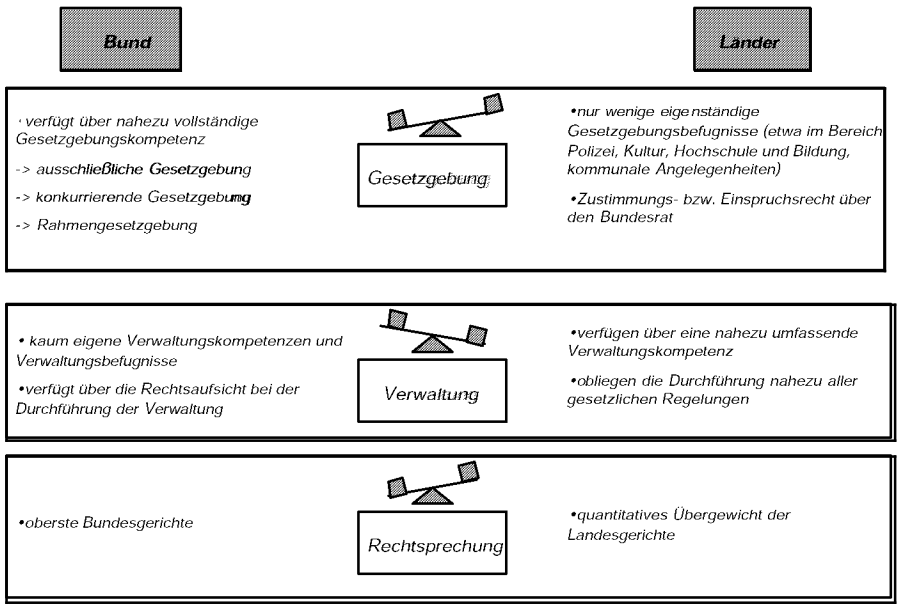


Abbildung 18: *Gegenüberstellung der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern nach dem Grundgesetz*[249]

9.4 Die deutschen Bundesstaaten im Zeitalter von Globalisierung und Lokalisierung

Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu beobachtenden Internalisierungstendenzen schränkten die Gültigkeit der These nicht ein, die besagt, dass die Bedeutung einer gegebenen Entscheidungsebene anwächst, wenn die ihr nachfolgende Ebene sich weiter von ihr entfernt.

Wenn das aktuelle Motto Globalisierung die einzelnen Nationalstaaten nach und nach in die Rolle von Subeinheiten bzw. Untergliederungen eines größeren föderalen Gebildes drängt, so stellt sich die Frage, welche Bedeutung dann noch den föderalstaatlichen Strukturen innerhalb eines Nationalstaates zukommt. Hieraus ergibt sich überspitzt formuliert folgende Schlussfolgerung: Ist der bundes-

[249] Quelle: Eigene Darstellung.

deutsche Föderalismus ein Auslaufmodell im Zeitalter der wachsenden Globalisierung und demzufolge ein funktionales Relikt, dessen Fortbestehen sich lediglich aufgrund seiner historischen Verdienste rechtfertigen lässt?

Die heutige Entwicklung mit ihrer Tendenz zu internationalen Zusammenschlüssen sowie zur fortschreitenden Europäisierung und Globalisierung kann in dem gleichen Kontext interpretiert werden. In dem Ausmaß, in dem die nationalen Entscheidungskompetenzen auf eine darüber stehende Ebene verlagert werden, nimmt die Bedeutung der Gliedstaaten bzw. anderer regionaler Untereinheiten ab.

Insofern die Bundesregierung in Deutschland Kompetenzen an die Europäische Union abtritt, da auf europäischer Ebene neue Gesetzgebungskompetenzen etabliert werden, hat dies zum Ergebnis, dass eine neue, übergeordnete Entscheidungsebene entsteht, die von den lokalen und regionalen Problemsituationen noch weiter entfernt ist als die Ebene der Bundesregierung. Demzufolge wird es auf der nochmals eine Instanz höher angesiedelten Regulierungsebene nur noch sehr schwer möglich sein, den Wünschen und Problemen aber auch den Optionen einzelner Landesteile bzw. Regionen entsprechend handeln zu können.

Das bedeutet, dass auf dem Level der internationalen Entscheidungsebene in aller Regel nur reglementierte Rahmenbedingungen abgesteckt werden können.

Auf der anderen Seite hat diese Entwicklung aber auch zur Folge, dass eindeutigere Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung sowie die Umsetzung von Programmen auf der glied- bzw. regionalstaatlichen Ebene von den Ländern getroffen werden müssen. Denn dort wird bzw. ist in vielen Fällen bereits die Vollzugskompetenz im Bereich der Normenanwendung und der Mittelallokation angesiedelt.[250]

Vor dem Hintergrund dieser soeben skizzierten Entwicklungen erscheinen die mittlerweile häufig zu beobachtenden Dezentralisierungsbestrebungen, die in Teilen sogar eine nachträgliche Föderalisierung ehemals unitaristisch geprägter Staaten zum Inhalt haben, in einem anderen Licht. Sie sind zu verstehen als Reaktion auf die im Zuge von Globalisierungstendenzen sich abschwächende Autonomie der einzelnen Nationalstaaten. Das heißt, sie versuchen sich einer Entwicklung entgegenzustellen, die ohne die komplementäre Stärkung der regional - oder gliedstaatlichen Ebene innerhalb der nach oben erweiterten, mehrstufigen Entscheidungsstrukturen eine immense Verringerung der politischen Problemlösungsfähigkeit der Einzelstaaten zur Folge hätte.

[250] Hieraus lässt sich ableiten, dass die Bedeutung der deutschen Länder daher mit dem fortschreitenden Vollzug bzw. der Vollendung des europäischen Binnenmarktes sowie mit der fortschreitenden europäischen Politisierung in keinem Fall geringer. Vielmehr ist zu erwarten, dass er sogar noch anwächst.

10 Der kooperative Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

In einem Rückblick auf die Entwicklung der Bundesstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland lassen sich drei Leitbilder des Föderalismus unterscheiden. Dies sind:

- der kooperative Föderalismus,
- die Politikverflechtung und
- der Wettbewerbsföderalismus.

In den folgenden Kapiteln dieser Arbeit sollen diese unterschiedlichen Konzepte in ihrem jeweiligen gesamtpolitischen Kontext dargestellt, erläutert und analysiert werden.

10.1 Die Merkmale der deutschen Bundesstaatlichkeit - Der kooperative Bundesstaat

In der aktuellen Debatte um den Zustand, die Probleme und die Defizite des deutschen Bundesstaates geführt wird, wird sehr häufig die Vorstellung erkennbar, dass sich das bundesstaatliche System in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten (seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949) von einem „dualen" Föderalismus zu einem „kooperativen" Föderalismus gewandelt hat.[251] Aus dieser Zustandsbeschreibungen wird die Forderung abgeleitet, das System des bundesdeutschen Föderalismus bedürfe einer Reföderalisierung.

Allerdings gilt es festzustellen: Es hat keine Entwicklung in die zuvor angedeutete und skizzierte Richtung stattgefunden. Vielmehr war der deutsche Föderalismus bereits mit der Verabschiedung des Grundgesetzes als „Verbundföderalismus" konzipiert und auch als solcher mit kooperativen Elementen angereichert.[252] Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland hat sich niemals an dem Ideal einer klaren und eindeutigen Trennung der Aufgaben der Bundesebene von denen der Gliedstaaten orientiert. Des Weiteren war es auch zu keiner Zeit erklärtes politisches Ziel, eine prioritäre Politik zugunsten der Wahrung der Vielfalt regionaler sozialer und politischer Entwicklungen zu forcieren. Hierzu lassen sich zwei entsprechende Belege bzw. Argumente - Roland Sturm spricht in diesem Fall sogar von „Indizien"[253] - ins Feld führen: Nichtexistenz einer „Vollausstattung" sämtlicher staatlichen Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland mit separaten Verwaltungseinrichtungen und Konstruktion der Institution des Bundesrates, welche den

[251] Siehe hierzu u.a. Grimm (1991). s.S. 376.
[252] Abromeit (1992).
[253] Sturm (2001). s.S. 36.

deutschen Gliedstaaten das Mitwirken an der bundespolitischen Entscheidungsfindung und Gesetzgebung ermöglicht.

Der Begriff des „kooperativen Föderalismus" ist in der Bundesrepublik Deutschland allerdings erst seit Mitte der 60er Jahre gebräuchlich. Doch qua Verfassung sind der Bund sowie die mittlerweile 16 deutschen Länder von Anbeginn an zu einer weitgehenden Kooperation zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften gehalten gewesen.

In der Gründungszeit der Bundesrepublik Deutschland war es außerordentlich schwierig, eindeutig an die historisch gewachsenen Identitäten regionaler Zugehörigkeit und Pluralität anzuknüpfen. Eine Ausnahme bildeten hierbei lediglich das Land Bayern sowie die norddeutschen Hansestädte. Aufgrund dieser Ausgangssituation sowie aufbauend auf den Erfahrungen mit der Weimarer Reichsverfassung wäre es vermeintlich schwer gewesen, eine politisch begründete Trennung von Bundes- und Landessouveränitäten institutionell in den Grundgesetzausführungen zu verankern. Stattdessen wurde in das Grundgesetz der Gedanke der Kooperation zwischen den Bund und den Bundesländern als zentrales Element eingearbeitet. Der Gedanke der Kooperation war bereits ein richtungsweisender Bestandteil in den beiden „Vorgänger-Verfassungen" des Grundgesetz von 1871 sowie 1919. Demzufolge war das Kooperationselement ein bereits etablierter Bestandteil des deutschen Föderalismus und wenig umstritten bei den politisch Verantwortlichen und Handelnden sowie bei der Bevölkerung.[254]

Wie der Politologe Gerhard Lehmbruch dargestellt hat, mangelte es zu jener Zeit insbesondere an den gesellschaftlichen Gegenkräften, die die Forderung zur Vereinheitlichung der Staatenbünde auf Kosten der Gliedstaaten erhoben.[255] Demnach wurde das damals allgemein akzeptierte Konzept des bündischen Unitarismus - das die vorherrschende Rolle des Bundes im Rahmen einer föderalstaatlichen Ordnung postulierte, im Zuge der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahr 1949 „wiederbelebt".

Generell lassen sich in der Bundesrepublik Deutschland mindestens vier Arten der Kooperation zwischen den verschiedenen Staatsebenen voneinander unterschieden. Dies sind:

- der Vollzugsföderalismus,
- der Steuer- und Finanzierungsverbund,
- die freiwillige Koordination in den verbleibenden Feldern der eigenständigen Handlungskompetenz der Bundesländer und
- die Koordination zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen (die sog. „Politikverflechtung").

Im Gegensatz zu anderen Bundesstaaten sind in Deutschland die Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern nicht eindeutig von-

[254] Bereits im 19. Jahrhundert bewerteten die Reformkräfte innerhalb des Deutschen Reiches die Konstruktion einer absoluten Länderautonomie – in der damaligen Ausgestaltungsform der Fürstenherrschaft – als Tendenz hin zum Partikularismus. Das Hauptaugenmerk richtete sich zu dieser Zeit vielmehr auf die gesamtstaatliche Kooperation zwischen den verschiedenen deutschen Territorialstaaten.

[255] Lehmbruch (1998). s.S. 65.

einander zu trennen. Neben dem Bereich der „ausschließlichen" Gesetzgebung gibt es zudem noch den Sektor der „konkurrierenden" Gesetzgebung (Artikel 72 und 74 Grundgesetz). Im Zuge der konkurrierenden Gesetzgebung ist es dem Bund möglich, die Gesetzgebungszuständigkeit an sich zu ziehen, wenn ihm dies notwendig erscheint. In der Praxis war dies bis dato immer dann der Fall, wenn die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet werden sollte.[256] Sobald der Bund in einem Politikbereich die Gesetzgebungskompetenzen an sich gezogen hat, wird das Gesetzgebungsrecht der Länder in diesem Bereich automatisch obsolet.

Da der Zentralstaat in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer mehr Kompetenzen der ursprünglich konkurrierenden Gesetzgebung in seinen Kompetenzbereich überführt hat, verfügen die Bundesländer auf der gesetzgeberischen Ebene gegenwärtig über nur noch sehr geringe Gestaltungsmöglichkeiten. In den letzten Jahren wurde die „staatliche" Tätigkeit der Länder dahingehend reduziert, dass ihnen die Ausführung der Bundesgesetze obliegt. Die Ausführung dieser Bundesgesetze kann entweder im Auftrag des Bundes erfolgen oder von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden.

Es ist festzustellen, dass die Arbeitsteilung zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten in weiten Teilen nicht nach Kompetenzen (nach Politikfeldern) strukturiert ist. Vielmehr richtet sich die Arbeitsteilung zwischen den einzelnen staatlichen Gliederungseinheiten nach den Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktionen. Das bedeutet, dass die Länder das auszuführen und zu vollziehen haben, was der Bund beschließt und ihnen somit vorgibt.

Beinahe genauso eng miteinander verflochten sind der Bund und die 16 deutschen Länder in der Frage der Finanzierung ihrer jeweiligen Tätigkeiten. Allerdings ist zu beachten, dass in diesem Kontext die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht dermaßen explizit geregelt sind, wie dies bei der Gesetzgebungskompetenz der Fall ist. Zunächst ist festgeschrieben, dass die Länder , insoweit sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, lediglich über eine begrenzte Ausgabenhoheit verfügen zu können.

Da jedoch die Steuergesetzgebung dem Sektor der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet ist, und der Bund diesen Kompetenzbereich sehr schnell und in umfassender Form an sich gezogen hat, war es bereits kurz nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland unstrittig, dass die bundesdeutschen Gliedstaaten nicht über eine eigene Steuerhoheit verfügen.

Im Jahr 1955 wurde im Zuge der ersten Finanzreform der sog. „kleine Steuerverbund" sowie der Finanzausgleich zwischen den einzelnen Ländern eingeführt. Die darauffolgende Finanzreform von 1969 erweiterte den kleinen zu einem großen Steuerverbund. Des Weiteren wurden die Regelungen im Bezug auf den horizontalen und den vertikalen Finanzausgleich konkretisiert und präziser gefasst.[257] Zudem wurde in Artikel 104a des Grundgesetzes die „Mischfinanzierung" von Länderaufgaben, durch den die Gewährung von zusätzlichen Finanzmitteln des

[256] Dies ist in Artikel 72 des Grundgesetzes (alter Fassung) festgeschrieben worden.
[257] Hierzu wurde der Artikel 107 Absatz 2 des Grundgesetzes entsprechend verändert.

Bundes in bestimmten Politikbereichen, möglich wurde - als weiterer Bestandteil der Politik- und Kompetenzverflechtung zwischen Bund und Ländern eingeführt. Das Ergebnis dieser Entwicklung bis 1969 lässt sich dergestalt umschreiben, dass von diesem Zeitpunkt an „weder Bund noch Länder in ihrer Finanzpolitik und Haushaltsgestaltung autonom“[258] waren.

Die beiden zuvor beschriebenen Tendenzen zur Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Kompetenz- und Finanzverteilung wurden durch die „Selbstkoordinierung“ zwischen den Ländern in zusätzlichem Umfang verfestigt. In den wenigen, den bundesdeutschen Gliedstaaten noch verbliebenen Aufgabenbereichen bauten die Bundesländer die Zusammenarbeit in weitreichendem Umfang aus. Neben der bloßen Politikkoordination zwischen den Ländern wurde die Zusammenarbeit durch die Institutionalisierung von entsprechenden Gremien der Länderkooperation wie etwa die Kultusministerkonferenz (als Beispiel für die Zusammentreffen der Länderressortminister) oder die turnusmäßig stattfindenden Konferenzen der Ministerpräsidenten der Bundesländer ausgebaut und verfestigt.

Ziel dieser verstärkten Kooperation auf der horizontalen Ebene war eine Vereinheitlichung der Politik in den einzelnen Gliedstaaten sowie des Weiteren die Koordination mit dem Zentralstaat. In diesem Kontext wird oftmals von der sog. “dritten Ebene“ der Politikkoordination[259] gesprochen.

Diese Form der Zusammenarbeit sowie des Austausches von Informationen zwischen Länderregierungen wird häufig als ‚kooperativer Föderalismus der alten Prägung“ bezeichnet. Dazu heißt es: „Dieser „alte“ kooperative Föderalismus der „dritten Ebene“ war insofern noch eine genuin föderalistische Veranstaltung, als er erstens auf Freiwilligkeit basierte und zweitens in den entsprechenden Gremien das Einstimmigkeitsprinzip galt. Doch eben das letztere störte die Reformer der 60er Jahre. Sie etablierten den „neuen“ kooperativen Föderalismus, indem sie (im Zusammenhang mit der Finanzreform von 1969) einen

Teil der bisher „extrakonstitutionellen“ Koordinationsbemühungen in die Verfassung hineinholten und mit dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben obligatorisch machten (Art. 91a GG).“[260]

Der Bereich des Aus- und Neubaus von Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sind als gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Länder fest institutionalisiert. In der Regel erfolgt die Abstimmung zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten in den gemeinsamen Planungsausschüssen des Bundes und der Länder. Mitglieder dieser Ausschüsse sind Verwaltungsbeamte des Bundes sowie der in den konkret zu beratenden Fällen betroffenen Gliedstaaten. Die Entscheidungsfindung basiert auf einer Dreiviertel-Mehrheit. Allerdings kann der Bund bei Abstimmungen in keinem Fall überstimmt werden.

[258] Abromeit/Wurm (1996). s.S. 12.
[259] Abromeit/Wurm (1996). s.S. 12.
[260] Abromeit/Wurm (1996). s.S. 12/13.



Abbildung 19: *Die Merkmale des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*[261]

Obschon die kooperativen Grundzüge des bundesdeutschen Föderalismus von Anbeginn an in der Verfassung verankert waren, scheint die Entwicklung des Föderalismuskonzepts in der Bundesrepublik Deutschland durch die zunehmende Konzentration von Kompetenzen zugunsten des Zentralstaats und auf der anderen Seite durch den ständigen Verlust an eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten der Gliedstaaten gekennzeichnet zu sein (siehe Abbildung 19).

Daraus ableiten lässt sich die Frage, warum die Regierungsverantwortlichen in den bundesdeutschen Ländern nicht versucht haben, diese Tendenzen zu stoppen. Heidrun Abromeit begründet dieses „Nicht-Aktiv-Werden" der Länder mit der vergleichsweise großen Homogenität der damaligen westdeutschen Gesellschaft sowie dem weitgehenden politischen Nachkriegskonsens, der auf dem Fundament einer einheitlichen Sozialstaatlichkeit basierte.[262] Ein weiterer Aspekt, der zur Erläuterung der relativen Passivität der Länder in dieser Frage beitragen kann, ist in der besonderen Konstruktion des Bundesrates und seiner Stellung im bundesdeutschen Institutionengefüge zu sehen.

Dabei ist vor allem die Besetzung des Gremiums Bundesrat von herausragender Bedeutung. Denn ihn ihm sitzen keine gewählten Volksvertreter im eigentlich Sinn, sondern die „Gesandten" der Regierungen der einzelnen Bundesländer. Den jeweils regierenden Landespolitikern war und ist es auch heute noch scheinbar

[261] Quelle: Eigene Darstellung.
[262] Abromeit/Wurm (1996). s.S. 13.

gleich, wo und in welcher Form sie ihren politischen Einfluss geltend machen können. Wichtig erscheint es ihnen lediglich, dass insgesamt ihr Einfluss nicht geschmälert worden ist. Sofern die Regierungsverantwortlichen in den Landeshauptstädten also durch die Gewährung von vermehrten Mitentscheidungsrechten im Bund entschädigt werden, haben sie die Verminderung ihrer jeweiligen landespolitischen Entscheidungsmöglichkeiten verschmerzen können.

Demnach ist der Bedeutungszuwachs des Bundesrates hin zu einem der zentralen Politakteure in der Bundesrepublik Deutschland einher gegangen mit dem gleichzeitigen Bedeutungsverlust der Länder und der Entstehung des „Beteiligungsföderalismus" als einem wesentlichen Bestandteil des Modells des kooperativen Föderalismus.

Das föderalstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland definiert sich von Seiten des Bundes. Allerdings bilden die Bundesländer als staatliche Einheiten die eigentlichen „Bausteine" der bundesdeutschen Föderation.

In diesem soeben beschriebenen Sachverhalt liegt der entscheidende Unterschied des deutschen Föderalismus zur Bundesstaatlichkeit der beiden ebenfalls föderal verfassten Staaten USA und Schweiz. In der Schweiz bzw. in den Vereinigten Staaten von Amerika leitet sich der Gesamtstaat von den Einzelstaaten bzw. von den schweizerischen Kantonen ab.[263]

Genau gegenteilig stellt sich das Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den Gliedsstaaten in der Bundesrepublik Deutschland dar. In diesem Fall wird oftmals von einem Paradoxon des bundesdeutschen Föderalismus gesprochen, wenn man einzelne Befunde über die Ausprägung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland miteinander in Beziehung setzt.

Ein wichtiges Axiom des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland ist die per Verfassung festgeschriebene Garantie der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Aus diesem in den Artikeln 72 Absatz 2 GG sowie Artikel 106 Absatz 3 Nr. 2 GG manifestierten Grundsatz wurde und wird zum Teil auch heute noch von einigen Vertretern der Staatsrechtslehre ein entsprechender Verfassungsauftrag abgeleitet.

Im Zuge der Deutschen Einheit wurde in den Jahren 1993 und 1994 eine Verfassungsrevision vorgenommen. Dabei wurde in Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes die Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" durch den Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" ersetzt.[264]

Mit Hilfe dieser Neuformulierung sollte der Bund daran gehindert werden, unter Hinweis auf die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen durch den Erlass eines entsprechenden Bundesgesetzes, nahezu alle Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung für sich beanspruchen zu können. Eine solche Regelung wäre zu Lasten der Gliedstaaten gegangen.

---

[263] Ungeachtet aller in den vergangenen Jahren gezeigter intensivierter Zentralisierungs- sowie Unitarisierungstendenzen.

[264] Dies kann oftmals auf Initiative der Bundesländer geschehen.

Der Politikwissenschaftler Konrad Hesse hatte bereits Anfang der 50er Jahre diese sich abzeichnende Entwicklung einprägsam mit der Formulierung des „unitaristischen Bundesstaates" beschrieben.

Mit dieser Umschreibung wollte Hesse nicht vor einer Zentralisierung der politischen Landschaft in der damals noch jungen Bundesrepublik Deutschland warnen. Vielmehr benannte er konkret und detailliert einen Sachverhalt, nach dem der Inhalt der Politik weniger auf die territorial bezogene Differenzierung ausgerichtet sei als auf eine Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse. Das bedeutet nichts anderes als eine Unitarisierung der bundesstaatlichen Strukturen.

Über diesen von Konrad Hesse beschriebenen Befund gibt es in der Fachwelt keine Unstimmigkeiten. Strittig sind jedoch die Gründe, warum es zu diesen Unitarisierungstendenzen[265] gekommen ist. Konkret herrscht Uneinigkeit über die Initiatoren und die Verursacher der generellen Unitarisierungsbestrebungen.

Im Rahmen einer Klärung dieser Frage gilt es zu berücksichtigen, dass nicht nur der Bund im Wege bundesweiter Regelungen Einheitlichkeit herstellen kann, sondern auch die Bundesländer durch ihrerseits koordinierte Regelungen. Dies haben sie beispielsweise im Rahmen der Bildungspolitik und im Rundfunkwesen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten sehr ausgiebig vorangetrieben. Die Bestrebungen mündeten in dem Ziel, die Zuständigkeiten der Gliedstaaten auf diesen Politikfeldern vor dem Zugriff des Bundes zu schützen.

In zugespitzter Form könnte die Schlussfolgerung lauten: Der Bundesstaat in Deutschland wird lediglich unter der Voraussetzung akzeptiert, dass die Politik die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland genauso einheitlich wie in einem nach zentralstaatlichen Kriterien ausgerichteten Staat ordnet. Aufgrund dessen charakterisieren immer mehr Wissenschaftler die Bundesrepublik Deutschland als einen „verkappten Einheitsstaat"[266].

Mit dem Postulat der Einheitlichkeit wird die Ratio des Föderalismus, die auf dem Prinzip der Differenzierung zwischen den verschiedenen subnationalen Einheiten basieren, weit verfehlt. Im Grundsatz wird mit dem Axiom der Einheitlichkeit versucht, die Vorteile einer föderal organisierten Staatsorganisation mit den positiven Elementen der zentralstaatlichen Staatsstruktur zu verbinden und zu kombinieren.

Insbesondere am bundesdeutschen Beispiel wird deutlich sichtbar, dass eine derartige Ausgestaltung mit einer Kombination von verschiedenen staatsorganisatorischen Konzepten bzw. deren Elementen nicht ohne entsprechende negative Effekte miteinander in Einklang zu bringen sind. Vor allem in den vergangenen Jahren haben sich die Defizite gemehrt, die in der Folge der Anwendung kumulierter staatlicher Macht zu Lasten der Freiheitsrechte der Bürger anstelle der ver-

---

[265] Es erscheint erwähnenswert, dass im englischen bzw. amerikanischen Sprachgebrauch der Begriff der ‚Unitarisierung' mit dem Begriff „Centralisation" oder aber „Centralizing Trends" übersetzt werden. Diese Begriffswahl scheint unter dem Aspekt der föderalstaatlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland besser geeignet sein, um die fortschreitenden Unitarisierungsentwicklungen zu beschreiben.

[266] Abromeit (1992).

tikalen Gewaltenteilung immer stärker in das öffentliche Bewusstsein eingedrungen sind.

10.2 Die zunehmende Ausweitung des Beteiligungsföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Aufgrund der unterschiedlichen Größe und der divergierenden Wirtschaftskraft der einzelnen Länder waren diese seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 bestrebt, ihren Einfluss auf die politischen Entscheidungen in West-Deutschland durch eine Ausweitung ihrer Mitwirkungsrechte im Bundesrat zu verstärken.

Diese Form des Beteiligungsföderalismus sicherte allen Bundesländern in gleichem Umfang entsprechend der im Grundgesetz genau festgeschriebenen Stimmenzahl ein gleiches Mitwirkungspotential in der Vertretung der Länder auf Bundesebene zu.[267] Der Beteiligungsföderalismus wurde immer weiter ausgebaut. Dies geschah mit der Zustimmung der Bundesländer.

Als Faktoren, die diesen Prozess vorangetrieben haben, sind zwei Hauptmerkmale zu nennen:

- die Ausdehnung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen in der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition auf Initiative der damaligen Opposition (bestehend aus der CDU/CSU-Fraktion) im Parlament. Unterstützt worden war diese Entwicklung von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Zeit sowie
- die Finanzverfassungsreform aus dem Jahr 1969, mittels derer drei Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Gliedstaaten sowie das System der Mischfinanzierung rechtskonform fixiert worden war.

Die aus diesen Gesetzesnivellierungen resultierenden Veränderungen mit der Tendenz zur verstärkten Ausprägung des Prinzips der Bundesstaatlichkeit wurden von Fritz W. Scharpf mit den Begriffen „kooperativer Föderalismus“ bzw. sogar noch präziser als „Politikverflechtung“ charakterisiert. Durch diese Regelungen wurden weitere Politikbereiche vergemeinschaftet und die Eigenständigkeit der Bundesländer in einem nicht zu unterschätzenden Ausmaß eingeschränkt bzw. beschnitten.

Das Merkmal der „Politikverflechtung“ ist das herausragende Kennzeichen der deutschen Bundesstaatlichkeit. Die Politikverflechtung lässt sich in zwei Elemente untergliedern: Den administrativen Charakter der Politikverflechtung und die konsensualen Kennzeichen den Politikverflechtung.

Zunächst soll der administrative Charakter der Politikverflechtung eingehender erläutert werden: In den Planungsausschüssen sowie in den übrigen Bund-Länder-Gremien vertreten Mitglieder der Bundesregierung bzw. Ministerialbeam-

[267] Unabhängig von ihrer jeweiligen Größe, ihrer Einwohnerzahl und ihrer Finanzstärke.

te des Bundes sowie der Länderregierungen die Interessen ihrer jeweiligen Vorgesetzen (oder auch Arbeitgeber). Aus dieser Zusammensetzung resultiert nach Fritz W. Scharpf eine Art „vertikale Ressortkumpanei“[268]. Diese erschwert sowohl auf der Bundes- wie auch auf der Länderebene die horizontale Politikkoordination sowie die damit in Verbindung stehende politische Planung. Außerdem neigen die in die oben genannten Gremien entsandten Regierungsvertreter verstärkt dazu, in solch „verflochtenen Zusammenhängen“[269] mischfinanzierte Projekte zu initiieren und zu unterstützen. Zumeist wird nach dem Motto verfahren: Mischfinanzierte Projekte halbieren den politischen Aufwand - aber der politische Nutzen bleibt bestehen.

Die Neigung zur Umsetzung derartiger Projekte erhöht zunächst einmal die Unübersichtlichkeit der Umsetzung dieser Maßnahmen. Zu keiner Zeit wird dadurch die Effizienz staatlicher Leistungen erhöht. Zudem gilt es zu berücksichtigten, dass durch die jeweils zwischen den Bund-Länder-Gremien erzielten Verhandlungsergebnisse die verschiedenen Parlamente in ihrer Entscheidungsfindung bereits im Vorfeld beeinflusst werden. Demzufolge reduzieren sich in nahezu (allen) wichtigen Politikbereichen die Rechte des Parlaments lediglich auf das bloße „Abnicken“ der in den zwischenstaatlichen Gremien getroffenen Absprachen. Dabei sind von diesen Entwicklungen die Landesparlamente in einem weit stärkeren Ausmaß betroffen als das Bundesparlament. Denn die Länderparlamente verfügen gegenwärtig nur noch über ein sehr überschaubares Maß an Gesetzgebungsrechten. Aus diesem Grund wird der Zustand des bundesdeutschen Föderalismus in der Literatur u.a. als „gouvernamentale Bundesstaatlichkeit“[270] oder auch als „Regierungsföderalismus“[271] bezeichnet.

Obwohl im Falle der Verabschiedung von Gemeinschaftsaufgaben das Einstimmigkeitsprinzip bei den entsprechenden Abstimmungen abgeschafft worden ist, bleibt die Politikverflechtung im weiteren Sinne eine zumeist konsensual ausgerichtete Option. Daraus resultiert in der Folge eine Privilegierung des Status quo sowie der von ihm profitierenden Gruppen.

Während im innerstaatlichen bzw. dualen Föderalismus das Nichtzustandekommen von Einigungen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten oftmals nicht anders gedeutet werden kann, als das keine gemeinsame Lösung gefunden werden konnte, hat die Nichteinigung in solch einem Fall für ein kooperativ ausgerichtetes, bundesstaatliches System die Folge, dass die bis zum Zeitpunkt der Nichteinigung geltenden gemeinschaftlichen Regelungen auch zukünftig weiter gelten. In diesem Kontext wird von der Beibehaltung des „Status quo ante“ gesprochen. Die Länder können in diesem Fall nicht mehr auf einzelstaatliche Problemlösungsmechanismen zurückgreifen. Nach Scharpf sitzen sie somit in der „Politikverflechtungs-Falle“.

---

[268] Scharpf (1994). s.S. 19.
[269] Scharpf (1994). s.S. 17 ff.
[270] Stern (1975). s.S. 15-40.
[271] Kisker (1985). s.S. 23-37.

Eine weitere Folge des konsensualen Charakters der Politikverflechtung im bundesdeutschen Föderalismus ist die Tendenz, die gegenwärtigen Probleme möglichst klein zu halten sowie das Ausklammern und Vertagen der Diskussionen um konfliktträchtige Themen. Ausgehend von diesem Zustand hat Gunter Kisker dem deutschen Föderalismuskonzept den Beinamen des „Ausklammerungsföderalismus“[272] angetragen.

Das Modell des kooperativen Föderalismus wurde implementiert, um:

- die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der Politik in den Bundesstaaten zu erhöhen,
- das aus den Gliedstaaten kommende Störpotential zu entschärfen und
- durch die Einbindung der Gliedstaaten die Akzeptanz der gesamtstaatlichen Politik zu festigen bzw. zu erhöhen und zu vermehren.

Doch die praktische Umsetzung dieses Konzepts weist den Weg in die genau entgegengesetzte Richtung. In einem verflochtenen System, wie es gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland angewandt wird, ist „nicht nur die Länderpolitik, sondern auch die Politik des Bundes an die Kette gelegt“[273]. Demzufolge sind die Steuerungsfähigkeit als auch die Beweglichkeit der verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen als äußerst gering einzustufen. Und auch die Akzeptanz dieses verflochtenen Systems ist nicht als unbedingt positiv zu bewerten: Denn der Bürger/Wähler hat in weiten Teilen den Überblick über dieses „versponnene“ System verloren. Deshalb reagiert er mit zunehmender Verdrossenheit auf das politische Geschehen.

Das hat aber auch nicht zuletzt damit zu tun, dass das Konsensprinzip nicht mehr nur noch die Bund-Länder-Beziehungen gekennzeichnet ist, sondern zugleich auch das Verhältnis von Regierung und Opposition auf der jeweiligen verfassungsrechtlichen Ebene zueinander bestimmt. Dies lässt sich damit begründen, dass in den diversen Verhandlungssystemen zwischen Bund und Ländern stets die Vertreter der Regierungen (unterschiedlicher parteipolitischer Ausrichtung) Kompromisse miteinander vereinbaren. Des Weiteren kommt hinzu, dass der Bedeutungszuwachs des Bundesrates in der Bundespolitik auch in verstärktem Ausmaß die Aufmerksamkeit der verschiedenen Bundesparteien erweckte. Bereits mit Beginn der 50er Jahre versuchte die Führung verschiedener Bundesparteien die Regierungsbildung in den Ländern nach Landtagswahlen dergestalt zu beeinflussen, dass sie im Bundesrat „angenehme Mehrheiten“ hinter sich wusste. Deshalb wurden die Landtagswahlen vermehrt zu „Bundesratswahlen“ ungewandelt.[274]

Aus dieser Entwicklung, die auch als unitarisierende Wirkung des Bundesrates skizziert werden kann, lassen sich zwei Folgen ableiten: Die erste Folge dieser Entwicklung ist, dass die Landespolitik von partei- und bundespolitischen The-

[272] Kisker (1985). s.S. 23-37.
[273] Abromeit/Wurm (1996).
[274] Dies ließ sich in der Vergangenheit - auch in der jüngsten - zunehmend im Zuge der Werbung der einzelnen Parteien zu Landtagswahlen erkennen. So z.B. im Jahr 1998, als die hessische CDU mit ihrer Unterschriftenkampagne zur doppelten Staatsbürgerschaft ein bundespolitisches Thema den Landtagswahlkampf beherrschte.

men überlagert wird. Eine weiteres Merkmal wurde zum ersten Mal sichtbar, als in den 70er Jahren eine Bundesregierung (in diesem Fall die sozialliberale Regierung) sich einem Bundesrat gegenübersah, in dem die bundespolitische Opposition über die Mehrheit verfügte[275].

Nach der ersten gesamtdeutschen Wahl im Dezember 1990 stand die damalige Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP vor der gleichen Situation. Sie musste sich bei allen wichtigen Gesetzesvorhaben mit der im Bundesrat herrschenden rot-grünen Opposition einigen. Das heißt, dass die Bundesrepublik Deutschland von diesem Zeitpunkt an faktisch von einer „großen Koalition" regiert wurde. Das Ergebnis dieser Entwicklung war eine Schwächung der Struktur- und Legitimationsprinzipien des Parlamentarismus und des Parteienwettbewerbs. In der Folge sind die Verantwortlichkeiten verwischt worden und die politischen Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland wurden immer schwerer planbarer.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der kooperative Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland dargestellten Funktionen des Föderalismus kaum eine in der gegenwärtigen Situation noch in vollem Umfang erfüllen kann.

Noch am ehesten wird die Funktion der Machtbegrenzung im bundesdeutschen Föderalismus gewährleistet. Hier ist es aber insbesondere der bereits erläuterte Zwang zum permanenten Konsens zwischen den verschiedenen Ebenen der Staatlichkeit, der die Möglichkeit des Machtmissbrauchs von Seiten der Zentralregierung bzw. einer Mehrheit der Länder im Bundesrat als sehr unwahrscheinlich anmuten lässt. Dies gilt aber nur solange, wie entweder die Gliedstaaten gegenüber dem Bund als geschlossene Einheit gegenüber treten bzw. im Bundesrat die Bundesopposition über eine eindeutige Mehrheit verfügen kann.[276] Diese beiden Einschränkungen verweisen aber zugleich darauf, dass auf Grund der Überlagerung der Bundesstaatlichkeit durch die Parteienstaatlichkeit die Existenz sowie die Mitwirkungsrechte der Länder nicht systematisch, sondern „nur fallweise als Machtschranke fungieren"[277].

Besonders anzuzweifeln ist im gegenwärtigen Zustand der deutschen Bundesstaatlichkeit die Funktionserfüllung im Bereich der Vermehrung und Intensivierung der Demokratiewerte. Die verfassungsrechtlich den Gliedstaaten eingeräumten Partizipationsmöglichkeiten greifen in diesem Moment in keinerlei Hinsicht. Doch auch die Beteiligungsmöglichkeiten des Bundes werden durch die Verschärfung der demokratischen Kontrolle und einer immer stärker werdenden Verstrickung der Verantwortlichkeiten zunehmend konterkariert. Zudem dient der bun-

---

[275] Und diese auch entsprechend parteipolitisch nutzte.

[276] Wie schnell sich diese Situation ändern kann, zeigte sich in den Beratungen zur Steuerreform und die damit zusammenhängenden Verhandlungen der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder, um die Zustimmung der CDU/CSU-regierten Landesregierungen zu dem Reformpaket zu erlangen.
Ähnliches gilt auch für die zur Zeit noch laufenden Verhandlungen um den Länderfinanzausgleich. Auch hier herrscht Uneinigkeit zwischen den einzelnen Länderregierungen. Diese wiederum will die rot-grüne Bundesregierung nutzen, um die Zustimmung der Länder zur geplanten Reform der Finanzausgleichsregelungen zu erreichen.

[277] Abromeit/Wurm (1996). s.S. 15.

desdeutsche Föderalismus nur in einem sehr unzureichenden Maße dem Schutz der besonderen Interessen von regionalen und ethnischen Minderheiten.

Bis zur Wiedererlangung der Deutschen Einheit war dies für die bestehende homogene Gesellschaft in Westdeutschland nur ein Randthema. Doch wenn die von Heidrun Abromeit aufgestellte Vermutung zutrifft, dass die gesellschaftliche Homogenität zugleich auch die entscheidende Bedingung für das Funktionieren des bundesdeutschen Systems der Politikverflechtung war und auch zukünftig ist[278], dann steht der bundesdeutsche Föderalismus in der Folge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten vor einer existenziellen Herausforderung.

[278] Abromeit/Wurm (1996). s.S. 15.

11 Das Merkmal der Verhandlungsdemokratie als Element des Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist zu skizzieren als eine Mischstruktur. Es entzieht sich einer eindeutigen Zuordnung zu einem der beiden gängigen Demokratietypen der idealtypischen Unterscheidung zwischen dem Modell der Wettbewerbsdemokratie und dem Modell der Verhandlungsdemokratie. Diese „Zerrissenheit" beruht auf dem Sachverhalt, dass in der Bundesrepublik Deutschland sowohl wettbewerbsdemokratische als auch verhandlungsdemokratische Elemente vorzufinden sind.

Der Versuch einer Einordnung des bundesdeutschen politischen Systems unter idealtypischen Aspekten hat sich als nahezu unmöglich erwiesen. Daher hat sich in der Vergangenheit vielfach der Eindruck aufgedrängt, dass es sich im deutschen Fall um ein politisches „Zwitterding"[279] handelt. Dafür spricht zum einen der Sachverhalt, dass sowohl auf der zentralstaatlichen Ebene als auch auf der gliedstaatlichen Ebene die Parlamente die eigentliche Regierung darstellen. Dies bedeutet, dass in diesem Zusammenhang das Modell der Wettbewerbsdemokratie Anwendung findet. Auf der anderen Seite sind jedoch auch verhandlungsdemokratische Komponenten im politischen System der Bundesrepublik Deutschland nachweisbar zu erkennen.

Diese verschiedenen Komponenten lassen sich innerhalb des deutschen Regierungssystem insbesondere an den im folgenden drei skizzierten, zentralen Bereichen identifizieren und aufzeigen:

- Föderalismus,
- Koalitionsregierungen und
- Korporatismus.

Im Konzept des bundesdeutschen politischen Systems lassen sich offenkundig eine Vielzahl von verhandlungsdemokratischen Elementen im föderalstaatlichen Konzept erkennen. Unter vergleichenden Aspekten stellt das politische System der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich einen Sonderfall dar. Denn im politischen System der Bundesrepublik Deutschland sind nicht nur umfangreiche legislative Kompetenzen der föderalen Ebene (etwa in Form der Mitwirkungsrechte des Bundesrates im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses) vorhanden. Zugleich sind auch weite Bereiche der Administration sowie der staatlichen Finanzen in den Aufgabenbereich der Bundesländer übergeben worden. Das kennzeichnende Charakteristikum des deutschen Bundesstaates ist eine vertikal-funktionelle Gewaltenteilung zwischen der zentralstaatlichen Ebene und den Gliedstaaten.

Im Gegensatz zu unitaristisch verfassten Staaten wie Großbritannien oder Frankreich müssen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland eine

[279] Abromeit (1989). s.S. 166.

Vielzahl von Verhandlungserfordernissen zwischen dem Bund sowie den Ländern und zugleich auch zwischen den Bundesländer untereinander bewältigt werden. In der Folge dieser Mechanismen ergibt sich beinahe zwangsweise das Resultat, dass ein System der Politikverflechtung entstehen kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn in der Folge von Wahlentscheidungen auf den einzelstaatlichen Ebenen es zu einer spezifischen Machtverteilung zwischen den Parteien auf der Bundesebene und auf den Länderebenen kommt.[280] Im deutschen System des Verbundföderalismus werden die Gesetze vom Bund bzw. der Bundesebene auf den Weg gebracht. Deren Umsetzung obliegt dann in der Folge in aller Regel den Ländern; mit Ausnahme einiger weniger Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche. Umgekehrt sind die Bundesländer zugleich über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt.

Wenn die Bundestagsmehrheit und die von ihr unterstützte Bundesregierung mit einer Bundesratsmehrheit konfrontiert ist, die ihrerseits von denjenigen Parteien geführt wird, die im Bundestag sich in der Oppositionsrolle wiederfinden, liegt der Zwang zu Verhandlungs- und Konsenslösungen beinahe unwiderruflich auf der Hand.

Der bundesdeutsche Föderalismus hat zum Ergebnis ein eigentümliches Maß an einer Vermengung von Parteienwettbewerb und Föderalstaatlichkeit. Dies zeigt sich insbesondere in den Fällen, wenn die Opposition im Bundestag die Stimmenmehrheit im Bundesrat aufbringen kann. Daraus resultiert, dass der deutsche Föderalismus „hinter der Fassade von Konkurrenz faktisch als widerwillig durchgehaltene große Koalition funktioniert“[281] - wie Gerhard Lehmbruch sehr treffend festgestellt hat.

Selbst dann, wenn auf Bundestags- und Bundesratsebene die gleichen Mehrheiten vorherrschen, erzeugt das System der Politikverflechtung zwischen dem Bund und den Ländern einen Einigungszwang, der aus der Macht der Ländervertretung gegenüber dem Bund erwächst.

Daneben ergeben sich aus den soeben erläuterten Verhandlungserfordernissen Folgerungen für das deutsche Wahlrecht. Das Verhältniswahlrecht, das sowohl auf der Bundesebene als auch in den Bundesländern zur Anwendung kommt, begünstigt die Entstehung von Mehrparteiensystemen. Dabei ist es so, dass die Entstehung absoluter Mehrheiten für eine einzige Partei relativ unwahrscheinlich ist und daher in der Bundesrepublik Deutschland sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf gliedstaatlicher Ebene eine absolute Ausnahme darstellt.

Das Verhältniswahlrecht erzeugt dadurch einen Zwang zur Koalitionsbildung zwischen den verschiedenen Parteien.[282] Zumeist reichen die Stimmen der im Bund oder Land stärksten Partei nicht für eine alleinige Regierungsbildung aus.

---

[280] Allerdings müssen solche soeben beschriebenen Verhandlungszwänge nicht zwangsläufig in einem föderal verfassten Staat entstehen, wenn die beiden Ebenen wie etwa im amerikanischen „dual federalism“ für ihre jeweiligen (unterschiedlichen) Aufgabenbereiche auch die jeweils erforderlichen Zuständigkeiten und die entsprechenden Ressourcen allein verantwortlich sind.

[281] Lehmbruch (1976). s.S. 160.

[282] Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zum Mehrheitswahlrecht nach angelsächsischem Muster.

Erst einer Koalitionsregierung kann es dann gelingen, die Mehrheit der erforderlichen Mandate auf sich zu vereinigen.

Dieser soeben erläuterte Verhandlungs- und Einigungszwang kann die Einflussmöglichkeiten der kleineren Parteien deutlich erhöhen, denn innerhalb einer gebildeten Koalition gilt bei Abstimmungen im Bundesrat letztendlich das Einstimmigkeitsprinzip.

Neben dem Verhandlungs- und Einigungszwang auf parteipolitischer Ebene ergeben sich neue, zusätzliche Verhandlungserfordernisse aus der Tatsache, dass sich das Verhältnis von Staat und Gesellschaft gewandelt hat. Es ist schon seit geraumer Zeit nicht mehr so, dass der Staat einer amorphen Masse von Bürgern gegenübersteht. Dazu ist die Gesellschaft mittlerweile viel zu organisiert. Zwischen dem Staat und den Individuen hat sich eine zusätzliche Meso-Ebene herauskristallisiert. Diese setzt sich aus Interessenvertretungen der verschiedensten Art zusammen. Konkret bedeutet dies, dass etwa Wirtschaftsverbände, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften sowie andere organisierte Interessenseinrichtungen (z.B. der Bauernverband und der Beamtenbund) im Rahmen des kooperativen Staatsgebildes Bundesrepublik Deutschland an einer Formulierung und Umsetzung politischer Zielsetzung mitwirken.

Neben den bereits seit langem etablierten Elementen der territorialen Repräsentation erfährt das Moment der neokorporatistischen Arrangements einen enormen Bedeutungszuwachs. Dies hat zugleich auch eine Ausweitung der funktionalen Repräsentation zur Folge, wobei die Verbände nach Kompromisslösungen zwischen den von ihnen vertretenen Partikularinteressen ihrer jeweiligen Mitglieder und dem Gemeinwohl streben.

Im Resultat bedeutet dies, dass es Verhandlungen zwischen den organisierten Interessenverbänden untereinander als auch Verhandlungen zwischen den Interessenorganisationen und dem Staat gibt. Die Verhandlungen mit dem Staat nehmen dabei eine herausragende Position ein, denn in vielen Bereichen ist der Staat auf eine Einigung mit den verschiedenen Interessenorganisationen angewiesen.

Die in diesem Zusammenhang nur schemenhaft erläuterte, reichhaltige Ausstattung des Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland mit verhandlungsdemokratischen Strukturelementen legt die Frage nahe, in welcher Form und Ausprägung innerhalb des politischen Systems das Zusammenspiel von wettbewerbsdemokratischen und verhandlungsdemokratischen Merkmalen organisiert und strukturiert ist.

Wenn innerhalb ein- und desselben politischen Systems sich sowohl wettbewerbsspezifische als auch verhandlungsdemokratische Komponenten/Bestandteile innerhalb des Institutionengefüges etabliert haben, so müssen die unterschiedlichen Domänen dieser einzelnen Komponenten in irgendeiner Form bzw. Art aufgeteilt sein. Das Zusammenwirken kann dann geregelt ablaufen.

Demnach ist die Frage nach der Zuordnung von Entscheidungsmaterien aufgeworfen. Neben der Frage der einzelnen Zuordnung gilt es in der Folge, die Frage nach dem jeweiligen Entscheidungsmodus der einzelnen Zuordnung zu beantworten.

In einem politischen System, das durch verschiedene idealtypische Komponenten geprägt ist, müssen demzufolge die Schnittstellen und Abgrenzungen zwischen den wettbewerbsdemokratischen Strukturelementen auf der einen Seite sowie den verhandlungsdemokratischen Elementen auf der anderen Seite eindeutig erkennbar sein.

Dies kristallisiert sich insbesondere in den Übergängen und Wechselmechanismen der Behandlung politischer Entscheidungsmaterien, den Sequenzen der einzelnen Entscheidungsabläufe sowie der Verschränkung bzw. Verschachtelung der wettbewerbsdemokratischen mit den verhandlungsdemokratischen Komponenten (und umgekehrt).

Das starke Gewicht, das die verhandlungsdemokratischen Strukturelemenlen in der Bundesrepublik Deutschland erfahren, findet in einer Hypothese seinen Niederschlag, die die spezifischen Merkmale und Besonderheiten der bundesdeutschen Politik im Hinblick auf die zahlreichen Handlungszwänge wiedergibt. Oftmals wird in diesem Kontext von der Bundesrepublik Deutschland als „blockierter Gesellschaft“[283] gesprochen.

Verbunden mit dieser Charakterisierung wird angemahnt, dass in Deutschland als notwendig erachtete Reformen aufgrund der hohen Konsensanforderungen sowie der zahlreichen Vetopositionen nur sehr schwer zu realisieren sind.[284]

Der Zwang zur Koalitionsbildung wird dafür verantwortlich gemacht, dass im Rahmen der Findung bzw. im späteren auch der Aufrechterhaltung der politischen Handlungsfähigkeit in der Bundesrepublik Deutschland eine deutliche Überbewertung von Parteiinteressen im Vordergrund steht. Zugleich wird auch den korporatistischen Arrangements nachgesagt, dass sie der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit von Politik nicht unbedingt zuträglich seien.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die verhandlungsdemokratischen Elemente im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland eine dergestalt hohe Mehrheitshürde erzeugen und darstellen, dass vereinzelt von einem „rigiden Kosensprinzip“[285] bei der Entscheidungsaushandlung und -findung in der Bundesrepublik Deutschland gesprochen werden muss.

In der Praxis hat dies zum Resultat, dass eine demokratisch gewählte Mehrheitsregierung im Bundestag angesichts der verhandlungsdemokratischen Ausprägungen des bundesdeutschen Regierungssystems mit nahezu unüberwindbaren Barrieren zu kämpfen hat. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich eine neugewählte bzw. wiedergewählte Regierung daran machen will, ihre im Wahlkampf gegenüber den Bürgern formulierten Ziele in politische Vorgaben umzuwandeln. Im Rückblick auf die verschiedensten Koalitionsregierungen in Bonn und Berlin während der letzten zwei Jahrzehnte lässt sich dies belegen. Denn es gelang niemals, die in den jeweiligen Wahlkampagnen propagierten Strategiewechsel gegenüber der Vorgängerregierung im Regierungsalltag umzusetzen. Vielmehr wur-

[283] Heinze (1998).
[284] In diesem Kontext werden eine Vielzahl von politischen und gesellschaftlichen Akteuren in den Verhandlungs- und Aushandlungsprozess eingebunden.
[285] Holtmann/Everhard/Voelzkow (2000). s.S. 15.

de dieser im Regierungsalltag durch eine eher bescheidene Politik der kleinen Schritte abgelöst.

Auch die gegenwärtig amtierende Regierung aus SPD und Bündnisgrünen sieht sich mit diesen Erfahrungen konfrontiert: Ihr ist es bis dato auch nur in Teilen gelungen, die im Wahlkampf angekündigten tiefgreifenden Veränderungen im Falle eines Wahlsieges in der Praxis einleiten und umsetzen zu können.[286]

Dies findet seine ursächliche Begründung in der Tatsache, dass die Entscheidungskosten in der Bundesrepublik Deutschland durch die Existenz verhandlungsdemokratischer Elemente in der Verfassung als immens eingestuft werden. Zudem kommt es in regelmäßigen Abständen zu Entscheidungsblockaden. Zugleich herrscht in weiten Teilen ein Konsens darüber, dass der anstehende Entscheidungsdruck nicht unendlich und unbeliebig verschärft werden darf und soll.

Dennoch soll in diesem Kontext nicht der Eindruck vermittelt werden, dass es in der Bundesrepublik Deutschland völlig unmöglich ist, politische Entscheidungen einzuleiten, zu verabschieden und umzusetzen. Um politische Entscheidungen jedoch trotz der soeben erläuterten Schwellen und Hürden realisieren zu können, bedarf es in der politischen Praxis und dem politischen Alltag in der Bundesrepublik Deutschland verschiedenartigster Formen der Kompromissbildung. Diese Kompromisse zielen auf eine Einigung über alle politischen Lager hinweg ab. Sei es nun zwischen dem Bund und den Bundesländern, zwischen den verschiedenen Koalitionspartnern einer Regierung auf Bundes- und/oder Landesebene oder aber zwischen den widerstreitenden Interessen der organisierten gesellschaftlichen Verbände und Vertretungen.

Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass diese soeben angesprochenen Techniken der Konsensfindung und Kompromissbildung durchaus Auswirkungen (auch negativer Art) auf die Problemlösungsfähigkeit sowie die Legitimation der dermaßen zustande gekommenen Entscheidungen haben.

Generell steht natürlich zunächst einmal die Frage im Raum, wie in einem derart verflochtenen Regierungssystem überhaupt das Zustandekommen politischer Entscheidungen möglich ist. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob es aufgrund der bereits mehrfach angesprochenen Verhandlungszwänge zu eventuellen Fehlentwicklungen im Hinblick auf die Quantität der verabschiedeten politischen Entscheidungen kommen kann. In diesem Fall wäre von einer keinesfalls optimalen, sondern maximal einer suboptimalen Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland zu sprechen. Des Weiteren bedarf es einer Klärung, ob es nicht neben einer unzureichenden Problemlösungskompetenz auch ein Mangel an demokratischer Legitimationsfähigkeit der in Deutschland getroffenen politischen Entscheidungen zu verzeichnen gilt.

---

[286] Demgegenüber ist es etwa dem amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan sowie den britischen Premierministern Magret Thatcher und Tony Blair gelungen, Reformen in einem sehr viel umfangreicheren Ausmaß zu realisieren. Eine der möglichen Ursachen wird in dem weniger an verhandlungsdemokratischen Elementen und Strukturmerkmalen sowohl in den Vereinigten Staaten von Amerika als auch in Großbritannien gesehen.

11.1 Die Verhandlungsdemokratie - eine Charakterisierung des Begriffs

Das Merkmal bzw. das Element der Verhandlungsdemokratie umfasst bzw. beschreibt das Phänomen der politischen Machtteilung und Machtverteilung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und staatlichen Einrichtungen innerhalb eines Staatsgebildes.

Erstmals wurde der Begriff in den 70er Jahren zur Charakterisierung von politischen Systemen eingeführt, die zwar in einem begrenzten Maße mit den Elementen des Parteienwettbewerbs und des damit verbundenen Mehrheitsprinzips bestückt waren. Allerdings hat aber deren Ausübung zugleich an Bedeutung verloren gegenüber der Entscheidungsfindung durch das Moment des Verhandelns.[287]

Der Terminus der Verhandlungsdemokratie kennzeichnet demnach ein politisches System, in dem die wesentlichen und grundsätzlichen Entscheidungen nicht durch eine Stimmenmehrheit, sondern auf dem Wege der Aushandlung von Konsenslösungen getroffen werden.

Der Mechanismus der politisch-staatlichen „Konfliktregelung durch Aushandeln“[288] ist eine in einer Vielzahl von liberaldemokratisch verfassten Systemen vorzufindende Art der Entscheidungsfindung (im Gegensatz zu der in Mehrheitsdemokratien praktizierten Methode). Das Konzept der Verhandlungsdemokratie findet durchaus weite Akzeptanz. So hat Arend Lijphart Mitte der 80er Jahre festgestellt, dass insbesondere in den westlichen Industriestaaten die verhandlungsdemokratischen Regierungsformen weit verbreitet sind.[289]

Der Begriff der Verhandlungsdemokratie umfasst die verschiedensten Phänomene der politischen Machtverteilung. Diese sind nicht nur unter dem Terminus der Verhandlungsdemokratie bekannt, sondern werden oftmals auch mit den Schlagwörtern Proporzdemokratie, Konkordanzdemokratie oder Konsensdemokratie bezeichnet.

Das besondere Kennzeichen der politischen Aushandlungsmuster und -schemen in einem politischen System mit einer dergestalten Ausrichtung ist in den besonderen gesellschaftlichen Konfliktstrukturen begründet. Es hat sich gezeigt, dass verhandlungsdemokratisch ausgerichtete politische Systeme insbesondere dort häufig entstehen, wo Gesellschaften kulturell, konfessionell, ethnisch, sprachlich, ideologisch und sozial-ökonomisch tief gespalten sind. Diese gesellschaftlichen Eigenheiten haben zur Folge, dass die Stimmabgabe bei Wahlen in aller Regel immer gleiche strukturelle Mehrheiten erzeugt, denen eine immer gleiche verlierende Minderheit gegenübersteht. In diesem Kontext wird oftmals von sog. „kulturell segmentierten Gesellschaften“ gesprochen.

---

[287] Als eine der ersten setzten sich Leonard Neidhart und Gerhard Lehmbruch mit dem System der Verhandlungsdemokratie in aller Ausführlichkeit auseinander.
[288] Lehmbruch (1967). s.S. 14.
[289] Lijphart (1984).

Die Form des Mehrheitsprinzips droht allzu leicht in einer Tyrannei der Minderheit zu enden. In der Folge wäre aller Wahrscheinlichkeit nach eine politische Desintegration einer gesellschaftlichen Gruppen sowie im schlimmsten Fall die Entstehung von Bürgerkriegen zu erwarten.[290]

Doch es muss nicht zwangsläufig zu einer Eskalation wie soeben erläutert kommen. Staaten wie die Schweiz, die Niederlande, Österreich und Südafrika haben einen Weg gefunden, mit den verschiedenartigen kulturellen Gegebenheiten innerhalb ihres Territoriums umzugehen. Sie haben eine politische Systemstruktur gewählt, in dem es das oberste Ziel ist, dass die Organisationseliten der jeweiligen Bevölkerungsgruppen die schwebenden Konflikte mittels der Aushandlung eines Kompromisses angehen.

Zunächst war das Konzept der Verhandlungs- bzw. Konsensdemokratie von seiner Funktion her darauf ausgerichtet, einen Mechanismus zur Überwindung einer von einer gesellschaftlichen Segmentierung ausgehenden politischen Konflikteskalation anzubieten. Allerdings wurde das Konzept mit Beginn der 80er Jahre vermehrt eingesetzt, um die Aushandlungsmuster in einem Staat mit föderalstaatlicher Ausprägung den konsensdemokratischen Modellen anzupassen. Für den deutschen Bundesstaat bedeutet dies: Wenn in Bundestag und Bundesrat gegenläufige parteipolitische Mehrheiten existieren, können die meisten und wichtigsten politischen Entscheidungen in den allermeisten Fällen nur durch einen Aushandlungsprozess zwischen den beteiligten Verhandlungspartnern getroffen werden.

Wie im Fall einer segmentiert strukturierten Gesellschaft ließen sich die Konflikte nur noch in einem sehr unzureichenden Ausmaß durch Mehrheitsentscheide lösen.

Da es in der Folge zunehmend Verhandlungssysteme zwischen dem Staat, den Gewerkschaften und den Wirtschaftsverbänden waren, die beispielweise in der Bundesrepublik Deutschland die wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen untereinander verhandelten, fasste Gerhard Lehmbruch das Modell der neokorporatistischen Konfliktregelung ebenfalls unter den verhandlungsdemokratischen Systemtypus.[291] Diese Entwicklung führte zu einer Erweiterung des Modells der Verhandlungs- oder Konsensdemokratie. Sie hatte zum Ergebnis, dass auch neokorporatitische Verhandlungssysteme und Verhandlungszwänge innerhalb eines Regierungssystems mit verhandlungsdemokratischen Konzepten erfasst werden konnten.

Es war demnach notwendig geworden, das Ausmaß der parteipolitischen Konkordanz, der korporatistischen Verbändebeteiligung sowie die Gewaltenteilung in der Form konstitutioneller Mitentscheidungsrechte einzelner Staatsorgane stärker in die politischen Aushandlungskonzepte und -abläufe zu integrieren. Dabei kam unter der Berücksichtigung des Aspekts der Unterscheidung Föderalis-

[290] Als Beispiele für die letztgenannte Option, in denen die gesellschaftlich instabile Lage eskaliert ist, zählen Staaten wie Nordirland bzw. der Libanon.

[291] Lehmbruch (1979). s.S. 53-62.

mus versus Unitarismus der verfassungsmäßig verankerten Form der Mitentscheidung unterschiedlicher staatlicher Institutionen eine herausragende Bedeutung zu. In der Folge der soeben skizzierten Ausweitung des Modells der Verhandlungsdemokratie trat der Gegensatz zwischen dem Konzept der Konsensdemokratie und dem der Wettbewerbsdemokratie in einem bis dato nicht für möglich erachteten Ausmaß zu Tage.

Allerdings ist es nicht ganz korrekt, jegliche innerhalb eines politischen Systems von statten gehende institutionelle und funktionale Verhandlungszwänge ohne eingehende Differenzierung dem Konzept der Verhandlungsdemokratie zuzurechnen. Es empfiehlt sich hierbei, den Typus der Verhandlungs- bzw. Konsensdemokratie zu unterteilen: Das komplexe Modell der Verhandlungsdemokratie bezeichnet einen Systemtyp, in dem die Aspekte des Parteienwettbewerbs, der konstitutionellen Struktur des politischen Systems sowie der politischen Verbändebindungen zusammengefasst sind.

Hinter dieser kurzen und kompakten Beschreibung des verhandlungsdemokratischen Konzepts verbergen sich jedoch drei „Unter-Konzeptionen", die zugleich auch als spezifische Ausprägungen des Konsensmodells gezählt werden können. Dies sind:

- die Konkordanzdemokratie,
- der Korporatismus sowie
- die konstitutionelle Politikverflechtung.

Diese stellen die drei typischen Ausprägungsformen der Konzeption der Verhandlungsdemokratie dar. Sie wirken auf vielfältige und keinesfalls beliebige Weise zusammen.

Der Terminus der Konkordanzdemokratie ist dadurch zu kennzeichnen, dass ihm ein eigentümliches Muster (sog. „Pattern") der Konfliktregelung zwischen den handelnden politischen Akteuren eigen ist. Das bedeutet, dass das Prinzip der Mehrheitsentscheidung zugunsten des Grundsatzes einer Einigung im gütlichen Einvernehmen weichen muss. Nach Gerhard Lehmbruch erfährt dies seine institutionelle Sicherung in aller Regel so, dass „die wichtigsten Gruppen in der Exekutive vertreten sind und durch umfangreiche Ämterpatronage ihren Einfluss auf die politischen Entscheidungen sicherstellen"[292].

Diese Definition ist zu verstehen als Bildung einer Großen Koalition der wichtigsten gesellschaftlichen Kräfte und Akteure innerhalb eines politischen Systems. Diese sind im Allgemeinen auf der Basis von Aushandlungsprozessen an der Entscheidungsdebatte und anschließenden Entscheidungsfindung beteiligt. Zudem wird die parlamentarische Opposition auf informeller Basis an den Staatsgeschäften beteiligt. [293]

---

[292] Lehmbruch (1976). s.S. 7.

[293] Als ‚typische' Konkordanzdemokratien werden die Schweiz, Österreich sowie die Niederlande charakterisiert. Mittlerweile werden auch die Bundesrepublik Deutschland und Schweden diesem Regierungstyp zugeordnet.

Das Hauptmerkmal dieser staatsstrukturellen Ausprägung ist die dauerhafte Existenz einer Kompromisskultur sowohl im exekutiven als auch im legislativen Bereich.

Ein weiteres Kennzeichen bzw. Merkmal einer konkordanzdemokratischen Ordnung ist das Vorhandensein des Parteienwettbewerbs. Doch dieser ist in aller Regel überwölbt von speziellen Konsensbildungsgremien, die in der einen oder anderen Weise institutionalisiert worden sind.

Der Gegensatz zum Parteienwettbewerb ist die Konsensbildung in Form von Kartellbildungen von Parteieliten. Demnach dienen nach dem Konzept der Konkordanzdemokratie strukturierte Systeme dazu, eine Minimierung der externen Kosten durch einen Verhandlungsausgleich zu erreichen.[294] Dabei soll durch die Anwendung von Konsensstrategien verhindert werden, dass die Kosten politischer Entscheidungen auf strukturelle Minderheiten übertragen werden können. Als Resultat könnten die Legitimationsgrundlagen der Politik in sog. fragmentierten Gesellschaften untergraben werden. Ein zusätzlicher Nebeneffekt lässt sich daraus ableiten, dass Verhandlungsdemokratien die Konflikttransformation im Sinne eines Positivsummenspiels fördern. Dies geht allerdings nur auf Kosten der Reibungslosigkeit und Schnelligkeit von Entscheidungen sowie unter Ausschaltung von Umverteilungsentscheidungen.

Als Korporatismus wird die Beteiligung von Interessengruppen an einer Formulierung und Implementation von politischen Programmen und Zielen definiert. Dies erfolgt in der Regel auf der Basis von Netzwerkgruppen zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen (in Form von stark zentralistisch ausgerichteten gesellschaftlichen Verbänden) auf der einen Seite sowie der Regierung und der politischen Verwaltung auf der anderen Seite.

Unter politikwissenschaftlichen Aspekten wurden die Interessenvermittlung und Politikausführung in einem Verbund von Staat, Gewerkschaften sowie Unternehmerverbänden zur Lösung volkswirtschaftlicher Probleme wie etwa Inflation und Arbeitslosigkeit in den 70er Jahren erstmals aufgegriffen.

In diesem Kontext sind Überlegungen zum sektoralen Korporatismus bzw. zum „Meso"-Korporatismus entstanden. Unter diesem ist die sektorale Beteiligung von Verbänden an der Politikentwicklung auf einzelnen Politiksektoren zu verstehen. Diese Form des Korporatismus ist insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland weit verbreitet.

Allerdings ist die sektorspezifische Einbindung gesellschaftlicher Gruppierungen und Organisationen nicht als uneingeschränkt positiv zu bewerten. Die transsektorale Konzertierung von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern kann die Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele in empfindlicher Weise beeinträchtigen. Denn der sektorale Korporatismus kann eine als wechselseitig zu charakterisierende Abschottung der einzelnen staatlichen Politikfelder zum Ergebnis haben. Dies kann dadurch hervorgerufen werden, dass autonome korporatistische Politiknetzwerke beispielweise für den Bereich der Struktur- und Regionalpolitik, der

[294] In der Folge auch eines implizierten Interessenausgleichs.

Rentenpolitik oder auch der Gesundheits- uns Sozialpolitik prägend sind. Diese versuchen, ihre Interessen und Belange gegenüber einer von gesamtwirtschaftlich abgestimmten Politik ihre eigenen Vorstellungen und Ziele durchzusetzen.

Unzweifelhaft ist, dass die korporatistische Konzertierung des Staates und einzelner Produzentengruppen sich in den Formen der konkordanzdemokratischen Konfliktregelungsmechanismen wiederfindet. Nach Lehmbruch stellen die Konkordanzdemokratie und der Korporatismus jeweils spezifische Manifestationen einer Strategiesausrichtung dar. Er bezeichnet diese Form der Politikfindung und -ausführung innerhalb eines politischen Systems als „korporative Verhandlungsdemokratie“[295].

Das Konzept des Korporatismus ist keine gänzlich neue Erfindung. Ihm liegt ein historischer Kontext zugrunde, der im spätmittelalterlichen Verfall des Heiligen Römischen Reiches gründet.[296] Der gemeinsame historische Kontext, aus dem die westmitteleuropäischen Verhandlungsdemokratien entstanden sind sowie die Nachwirkungen der konfessionellen Parität in der Folge des Abschlusses des Westfälischen Friedens gilt in erster Linie - wie bei Lehmbruch ausführlich nachzulesen - für die westmitteleuropäischen Länder.

Während das Konzept der Konkordanzdemokratie als Gegenkonzept zum Prinzip der Wettbewerbsdemokratien (das sich auf das Modell der Bildung von Mehrheit stützt) zu verstehen ist, gilt die Inkorporation von Verbänden in die jeweiligen Strukturen und Prozesse in das politische System eines einzelnen Nationalstaats und seine Politikentwicklung als eine mögliche Alternative zur pluralistischen Einflusspolitik.

Denn anstelle eines pluralistischen Kräftemessens zwischen einer Unmenge von Interessengruppen und -verbänden, die versuchen, Einfluss auf die staatliche Politik ausüben zu können, erfolgen die Verhandlungen nach dem korporatistischen Modell zwischen der Regierung auf der einen Seite und den mit einem Repräsentationsmonopol ausgestatteten Verbänden. Während in konkordanzdemokratisch strukturierten Staaten der Parteienwettbewerb in der Regel nur sehr mäßig ausgeprägt ist und eine Tendenz zur Bildung von Großen Koalitionen vorhanden ist, ist der Korporatismus durch die oftmals staatlich initiierte und zugleich auch angeleitete Moderation von Verteilungskonflikten zwischen den einzelnen Produzentengruppen gekennzeichnet.

Das Konzept der Politikverflechtung ist dadurch zu charakterisieren, dass innerhalb eines politischen Systems konstitutionelle Arrangements herausgebildet haben. Diese Arrangements sehen dergestalt aus, dass die jeweilige Regierungsmacht zwischen den verschiedenen staatlichen Organen formal aufgeteilt wird. Die jeweiligen Repräsentanten dieser Organe sind in aller Regel der zumindest in Teilen gleichen Wählerschaft verantwortlich.

Noch eindeutiger wird der Charakter des Systems des Systems der Politikverflechtung erkennbar, wenn man diesen als Strukturbruch zwischen der Logik des Parteienwettbewerbs sowie der aus den konkreten Einigungszwängen sich erge-

[295] Lehmbruch (1996). s.S. 21 ff.
[296] Lehmbruch (1996). s.S. 23.

benden Verhandlungslogik zwischen den staatlichen Legislativorganen bezeichnet.

Im Fall der Bundesrepublik Deutschland bezieht sich das Element des Strukturbruchs auf die Mehrheitsregierung auf zentralstaatlicher Ebene und den Bundesrates (als die Vertretungsinstanz der Gliedstaaten auf bundesstaatlicher Ebene).

Das signifikante Kennzeichen von politischen Systeme, die zu Vetopositionen neigen können, liegt darin, dass sich jeweils Fronstellungen zwischen verschiedenen verfassungsmäßigen Organen und Institutionen ableiten lassen. Konkret zeichnet sich das Modell des Föderalismus durch stark dualistisch geprägte Strukturen zwischen einen politischen Entscheidungsebenen ab.

Das allgemeine Kennzeichen der zuvor skizzierten Veto-Kräfte ist dadurch zu erkennen, dass sie einen Staat fragmentieren können und diesen dann in der Folge als komplexe und zugleich komplette (im Sinne einer gesamten) Wirkungseinheit schwächen können.

Im Zusammenhang mit Untersuchungen zum bundesstaatlichen System in Deutschland scheint es von Interesse und Belang zu sein, den Fokus der Untersuchung und Analyse auf die föderale Entscheidungsverflechtung im deutschen Bundesstaat zu legen. Hierbei gilt es konkret, auf die Situation von unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat einzugehen.

Vom Bundestag verabschiedete Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates können in einem Konfliktfall nicht oder aber lediglich verzögert wirksam werden. Dies lässt sich verhindern bzw. vermeiden, wenn sich beide Kammern im Zuge von Verhandlungen auf einen gemeinsamen Gesetzestext einigen können. Bei Eintreten eines solch soeben skizzierten Falls wird im Allgemeinen von der Option einer politischen Blockade durch eines der beiden Legislativorgane der Bundesrepublik Deutschland gesprochen.

Das Merkmal der Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland stellt in jeder Hinsicht eine Besonderheit dar. Hier sind zwei Verhandlungsarenen zu berücksichtigen – die sich zum einen personell überlappen und zugleich auch als Verhandlungspartner gemeinsam an einem Tisch sitzen. Dabei treten neben Verhandlungen zwischen Parteien und Parteikoalitionen insbesondere Verhandlungen zwischen den bundesdeutschen Legislativorganen (Bundestag und Bundesrat) in den Vordergrund.

Doch dadurch lässt sich der Einfluss der Parteien nur nominell einschränken. Denn auch die Verhandlungen zwischen Parlament und Regierungskammer werden von den Parteiführungen auf bundesstaatlicher wie auf zentralstaatlicher Ebene gesteuert. Dies führt zunächst zu einer Komplizierung und Verzögerung des politischen Prozesses in Deutschland. In Abhängigkeit von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen besteht die Gefahr von Blockademomenten. Diese werden vom Grundsatz von all jenen am politischen Prozess Beteiligten perzipiert, die den Prozess der Politikformulierung bereits ab einem sehr frühen Stadium der Planung und Ausgestaltung mitbegleiten. Allerdings stellen derartige Blockaden nur eine ultima ratio dar. Sie können bereits im Vorfeld, beispielsweise durch die Erzie-

lung eines Verhandlungskonsens der in Bund und Ländern regierenden Parteien, umgangen oder minimiert werden.

Parteipolitische Konkordanz ist im politischen System der Bundesrepublik Deutschland insbesondere dann zu erwarten, wenn entweder eine wechselseitige Interessenbefriedigung möglich ist oder aber gemeinsame Interessen vorliegen.

Dabei basiert der erstgenannte Punkt auf einer möglichst breit gefächerten parteipolitischen Konkordanz innerhalb des politischen Regierungssystems. Die Option der wechselseitigen Interessenbefriedigung basiert auf der Existenz von Entscheidungsspielräumen. Diese sind vor allem monetärer (also finanz- und umverteilungspolitischer) Natur. Das lässt sich unter dem Stichwort eines Positiv-Summen-Spiels subsumieren. Wo dieser allerdings nicht möglich sind, ist es nicht unwahrscheinlich, dass auch gemeinsame Bestandsinteressen das kooperative Handeln fördern.

Korporatismus sowie föderale Politikverflechtung weisen vom Grundsatz her analoge Wechselwirkungen auf. Es besteht jedoch die Gefahr der Entstehung von Inkompatibilitäten, denn der Korporatismus setzt die Existenz einer handlungsfähigen Regierung (mit einer sie stützenden Mehrheit) voraus. Doch gerade eine solche bringt ein sogenanntes „politikverflochtenes Regierungssystem“[297] in aller Regel nicht ohne weiteres hervor. Jedoch gilt, dass ein breiter parteipolitischer Konsens ein durch das Merkmal der Politikverflechtung zu charakterisierendes politisches System an Handlungsfähigkeit gewinnen lässt.

In letzter Konsequenz hängt demnach insbesondere in den von Politikverflechtung und Neokorporatismus gekennzeichneten politischen System die politische Handlungsfähigkeit in aller erster Linie von dem Konsenswillen und den Konsensreserven des Parteiensystems ab. Dies ist wiederum abhängig von der Anzahl der entscheidungsrelevanten Parteien sowie deren programmatischen Zielsetzungen. Und nicht zuletzt auch von der ideologischen Distanz zwischen den einzelnen parteipolitischen Gruppierungen.

Jedoch kann nicht uneingeschränkt die Annahme gelten, wonach eine geringere ideologische Abweichung/Kluft zwischen den Parteien zugleich auch die parteipolitische Konkordanz positiv beeinflussen kann. Diese These lässt sich nur insoweit aufrecht erhalten, wie eine vornehmlich unter soziokulturellen Aspekten vollzogene Stimmabgabe der Wählerschaft anzunehmen ist.[298] Bei gegensätzlichen Vorzeichen gilt allerdings der Umkehrschluss. Ist die sozio-strukturelle Wählerbindung nur marginal ausgeprägt, so befinden sich vor allem ideologisch ähnlich ausgerichtete Parteien in einem vermehrten und verstärkten Konkurrenzkampf um Wählerstimmen.

In der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Voraussetzungen für eine gestalterische Funktion innerhalb des politischen Systems in den vergangenen zehn Jahren entscheidend verändert. Hierzu hat nicht zuletzt der Vollzug der Deutschen Einheit einen entscheidenden Beitrag geleistet. Neben einer Öffnung für neue Parteien und zugleich einer stärker raumgreifenden Polarisierung inner-

[297] Czada (2000). s. S. 41.
[298] Abromeit (1993). s.S. 88.

halb des bundesdeutschen Parteiensystems hat sich insbesondere die Verbändestruktur verändert..

Zudem lässt sich langsam eine Segmentierung des bundesdeutschen Korporatismus beobachten und feststellen. Dies schlägt sich zugleich implizit in Rückschlägen zur Reformierung des sozialen Wohlfahrtsstaates nieder. Durch die zu verzeichnende wechselseitige Abschottung der (an sich vernetzten) sektoralkorporatistischen Subsysteme im Bereich der Sozialpolitik, der Rentenpolitik, der Wirtschaftspolitik, der Wirtschaftsstrukturpolitik, der Tarifpolitik sowie der Gesundheitspolitik scheint bereits der Versuch einer umfassenden Reform nahezu illusorisch.[299]

Gegenwärtig erscheint das politische System der Bundesrepublik Deutschland als eine ungeordnete sowie unkoordinierte Aneinanderreihung von eigenständigen Verhandlungssystemen in den jeweiligen Politikbereichen. Das heißt, die sektorale Segmentierung der Politikentwicklung und die föderativ strukturierte und zugleich verflochtene Regierungsorganisation in Deutschland haben zum Ergebnis, dass die Probleme der deutschen Verhandlungsdemokratie eigentlich grundsätzlich von parteipolitischen Konflikten angetrieben und getragen werden. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass diese nur durch parteipolitische Konkordanz wieder abgebaut bzw. in Teilen sogar aufgelöst werden können. Fehlt hierzu jedoch ein Mindestmaß an Bereitwilligkeit und Übereinstimmung innerhalb des Parteiensystems, so können sich die dem Grundsatz nach konstitutionell verankerten Vetostrukturen zu einem regelrechten Blockadeinstrument entwickeln. Dies hätte zur Folge, dass die Verhandlungsfähigkeit einer jeden Regierung (sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf gliedstaatlicher Ebene) in jedem Fall eingeschränkt ist.

Generell lässt sich dieser soeben erläuterte Fakt als grundsätzlich deutsches Dilemma bezeichnen. Denn in der Bundesrepublik Deutschland wird der Parteienwettbewerb - und somit implizit die Parteienkonkurrenz - durch eine außerhalb der parlamentarischen Arenen (von Bund und Ländern) stattfindenden „Markt der Verhandlungen“ geprägt.

Vielfach wird in diesem Kontext von einer Überwölbung des politischen Systems gesprochen - was analog eine Automation der Verhandlungsstrukturen und -prozesse zur Folge hat. Zusammengefasst heißt dies: Die Handlungsfähigkeit der politischen Legislative in der Bundesrepublik Deutschland (und hier nicht zuletzt des Bundesparlaments) ist stark eingeschränkt, wenn nicht sogar gefährdet.

Das Modell der Politikverflechtung nicht die Möglichkeit der „exit-option“.[300] Denn das System der Politikverflechtung findet sich innerhalb von staatlichen Entscheidungsstrukturen, die von konstitutionell aneinander gebundenen Staatsorganen vom Grundsatz her weder verlassen noch eliminiert werden können. Zu-

[299] Wie sie in den vergangenen Legislaturperioden unter den Regierungen Kohl und Schröder angestrebt wurde.

[300] Im Gegensatz zu den verhandlungsdemokratischen Elementen der Konkordanz sowie des Korporatismus.

dem sind an diesen Verhandlungsinstitutionen die gesellschaftlichen Gruppierungen und Verbände nicht in direkter Form beteiligt.

In dieser Hinsicht kann tatsächlich von innerstaatlichen Verhandlungszwängen gesprochen werden. Denn die einzig denkbare Alternative zu dem Führen von Verhandlungen wäre die Wahl einer Nichtentscheidung. Im Rahmen des bundesstaatlichen Willensbildungsprozesses werden nicht nur horizontal die verschiedenen Interessen einzelner innerparteilicher Gruppierungen erkennbar, sondern auch vertikal die unterschiedlichen und gegensätzlichen Interessen der Akteure auf Bundes- und Landesebene deutlich erkennbar.

Demnach scheint es zu einfach zu sein, die Entscheidungsprozesse im Bund-Länder-Verhältnis[301] als zwischenparteiliche oder koalitionsähnliche Verhandlungen zu kennzeichnen. Statt dessen erscheint es als nicht unvermessen, die Parteien in diesem Prozess als Mehrebenen-Subsysteme innerhalb des deutschen Bundesstaates zu klassifizieren. Dies lässt sich daraus folgern, dass diese direkt als parteipolitisch verbündete Regierungen von Bund und Ländern bzw. von Opposition auf Bundesebene und verbündeten Landesregierungen agieren.

Sie bilden also durchaus im klassischen Sinne Verbünde. Diese teilen ein über die Funktion des Bundesrates zu vermittelndes gemeinsames wahlpolitisches Interesse. Dabei handelt es sich um den erfolgreichen Abschluss von Wahlen auf den verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen. Dieses gemeinsame Interesse stellt das verbindende Element zwischen den soeben skizzierten verschiedenen Ebenen und Einheiten eines Bundesstaates dar.

Der Willensbildungsprozess innerhalb dieser geraden näher erläuterten parteipolitischen Verbünde folgt im Allgemeinen föderalen Konsensbildungsmustern. In diesem Zusammenhang kann ein geschlossenes Handeln nur auf der Basis eines Konsens erreicht werden. Das ist darin begründet, dass keine Ebene gegenüber einer anderen Ebene über effektive Sanktionsmöglichkeiten verfügt. Somit ist es nur schwer möglich, bestimmte Positionen gegen die Interessen von an Entscheidungen beteiligten Machttragenden durchzusetzen.

Im Zuge des Prozesses der innerparteilichen Willensbildung zwischen der Bundesregierung und den mit ihr parteipolitisch verbundenen Landesregierungen besitzt die zentralstaatliche Regierung aufgrund der Gesetzgebungsfunktion nach Artikel 73 ff. des Grundgesetzes die herausragende Position. Die Bundesregierung ist hier der „agenda-setter"; allerdings kann sie diese Rolle bzw. Funktion nicht uneingeschränkt ausüben. Denn die Bundesregierung kann die Interessen „ihrer" Parteifreunde in den Bundesländern nicht übergehen. Daher versuchen sowohl die Bundesregierung als auch die mit ihr parteipolitisch verbündeten Landesregierungen, ihre Handlungsfähigkeit anhand der Erreichung von Kompromisslösungen unter Beweis zu stellen. Dabei versuchen diese, sowohl von politischer als auch von institutioneller Seite den Interessen der beteiligten Verhandlungspartner gerecht zu werden. Das hat zur Folge, dass die beiden Verhandlungsseiten an einem Kompromiss durch parteiinterne Verhandlungen interessiert sind. Demgegenüber

[301] Auch wenn diese unter Einbeziehung des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat geführt werden.

liegt es im verstärkten Interesse der Opposition, die Regierung in ihrer Handlungsfähigkeit in Frage zu stellen. Um dies zu erreichen, sucht sie den Kontakt zu den ihr parteipolitisch nahestehenden Landesregierungen. Sie rekrutiert sozusagen „Hilfstruppen" im Bundesrat. Dies ist immer dann der Fall, wenn die bundespolitische Opposition über eine Mehrheit verfügt.

Allerdings gelingt es den bundespolitisch verantwortlichen Oppositionsführern in aller Regel nicht, alle Landespolitiker der eigenen Coleur vor „ihren Karren zu spannen". Dies ist darin begründet, dass die Länder oftmals ihre eigenen Interessen in derartigen Situation in den Vordergrund rücken - und diese unterscheiden sich vielfach sehr eindeutig von denen der Parlamentsfraktion.

Generell lässt sich in diesem Zusammenhang konstatieren, dass in der Regel Landesinteressen den Vorrang vor den Parlamentsinteressen eingeräumt wird.[302] Für die oppositionellen Kräfte innerhalb eines Parlaments ist zunächst die Erzielung eines tagespolitischen Erfolgs bedeutsam. Darüber hinaus haben die Landesregierungen ein über diesen Punkt hinausgehendes, weiterreichendes Interesse. Sie streben in einer Vielzahl von Fällen über den Tag hinausreichende Lösungen an. Im Allgemeinen ist ihnen eine Aushandlung eines Kompromisses mit den bundespolitisch Verantwortlichen lieber. Sie akzeptieren in einzelnen Fällen vielleicht eher die aus ihrer Sicht zweitbeste Lösung. Diese ist ihnen unter landespolitischen Erwägungen oftmals näher als das Scheitern von bundespolitischen Regelungen. Plakativ wurde dies sichtbar, als in den Jahren 1997 und 1998 die SPD-Bundestagsfraktion die ebenfalls sozialdemokratisch geführten Landesregierungen drängte, eine erneute Einführung der Vermögenssteuer von Seiten der CDU-geführten Bundesregierung in den Verhandlungen zur Voraussetzung für die Zustimmung der SPD-Länder im Bundesrat zu machen. Dieses Ansinnen der SPD auf Bundesebene blieb jedoch ohne Erfolg.

Ein Scheitern von wichtigen Bundesgesetzen als Resultat von parteipolitischen Blockaden birgt für alle Beteiligten ein nicht zu unterschätzendes, wahlpolitisches Risiko.

So wäre es für die Regierungspartei auf Bundesebene ein Nachweis von Schwäche. Auf der anderen Seite wäre die Opposition mit dem Vorwurf konfrontiert, aus parteitaktischen Erwägungen eine Verhandlungslösung in strittigen Fragen bzw. Punkten vereitelt zu haben.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass der Vorwurf einer parteipolitisch motivierten Blockade im Parteienwettbewerb für die Opposition durchaus gefährdende Züge annehmen kann. Es ist nahezu genauso gefährlich, wie das Scheitern eines Reformvorhabens der Bundesregierung. Daher ist anzuzweifeln, ob eine Blockadestrategie im Bundesrat der (den) oppositionellen Partei(en) im Parlament wirklich Nutzen bringen kann.

Allgemein lässt sich konstatieren, dass der politische Entscheidungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland als hochgradig formalisiert bezeichnet werden

[302] Außerdem hat für den Chef einer Landesregierung die Blickrichtung auf die nächste Landtagswahl höhere Bedeutung als die Solidarität mit seinen Parteifreunden auf bundespolitischer Ebene. Dies war vor allem bei den im Jahr 1999 abgehaltenen Landtagswahlen deutlich zu erkennen.

kann. Dies stellt sich wie folgt dar: In der Regierungsbürokratie wird ein Referentenentwurf erarbeitet. Dieser wird von dem federführenden Ressorts gezeichnet. Insoweit sie betroffen sind, werden auch die Landesverwaltungen und einzelne Interessengruppen in den Erarbeitungsprozess eingebunden. Die Vorlage wird dann nach der Verabschiedung durch das Bundeskabinett als Gesetzentwurf in den für die einzelnen Politikbereiche zuständigen Ausschüsse in Bundestag und Bundesrat beraten. Dabei wird der qualitativ größte Teil der Gesetzesentwürfe ohne politische Kontroversen von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Es werden jedoch andere Wege und Instrumente der Verfahrenssteuerung im Gesetzgebungsprozess eingeschlagen, wenn bereits im Vorfeld absehbar ist, dass der Entscheidungsprozess mit parteipolitischen Interessen verbunden ist - und somit zu Kontroversen führen kann. Dies kann sogar Ausmaße in der Form annehmen, dass der institutionelle Prozess der Gesetzgebung in einer Blockade endet.

Dies war beispielsweise bei dem Versuch einer Reform der Steuergesetzgebung sowie einer Neuformulierung des Staatszugehörigkeitsrechts zum Ende der Regierungszeit von Helmut Kohl als Bundeskanzler (in den Jahren 1998/99) der Fall. In diesen beiden Fällen wird das eigentliche Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren den Regeln bzw. Mechanismen der parteipolitischen Koordinierung unterworfen. [303]

Dabei hängen die „Leistungen" innerhalb des Verhandlungs- und Aushandlungsprozesses, die mit Hilfe der parteipolitischen Koordinierung erzielt worden sind, von den Strukturen wie auch von dem jeweiligen Verhalten der politischen Parteien ab. In diesem Rahmen ist von Bedeutung, dass vertikal integrierte Parteien (wie sie etwa in der Bundesrepublik Deutschland zu finden sind) auf jeden Fall in der Lage sind, eine vermittelnde Funktion zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen übernehmen zu können. [304] Es ist zudem keine Frage der Logik des politischen Systems, ob wettbewerbs- und verhandlungsdemokratische Elemente miteinander oder untereinander kompatibel sind.

Ein weitaus entscheidenderer Faktor ist die Frage, wie die Parteien innerhalb eines politischen Systems mit den ihn vorgegebenen institutionellen Rahmenbedingungen umgehen und für ihre Zwecke nutzen. Dabei werden die Handlungsstrategien der Parteien sowohl durch die sozialen Verhältnisse einer Gesellschaft und deren Konflikte als durch die staatlichen Institutionen geprägt.

Im Regelfall ist davon auszugehen, dass Parteien sowie Parteiensysteme die Strukturen des jeweiligen Parteiensystems reflektieren. Jedoch ist nicht uneingeschränkt davon auszugehen, dass die Entwicklungsprozesse von Parteien und Institutionen konform zueinander verlaufen müssen.

---

[303] Dabei ist es bezeichnend, dass die von Gerhard Schröder geführte Bundesregierung die zu ihrer Zeit als Opposition verhindernden Gesetzgebungsinitiativen der Regierung Kohl versuchte, umzusetzen. Sie sah sich allerdings ebenfalls nur ein Jahr nach Beginn der 14. Legislaturperiode mit einem von der bundespolitischen Opposition „beherrschten" Länderkammer gegenüber.

[304] Demgegenüber können vertikal desintegrierte Parteien, die lediglich auf der gliedstaatlichen Ebene beheimatet sind - wie etwa in Kanada - diese Aufgabe nur in einem sehr beschränkten Ausmaß wahrnehmen.

Die skizzierten unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten von Parteiensystem und Regierungssystem können im Endeffekt zu Spannungen führen. Diese können dann die Leistungsfähigkeit des gesamten politischen Systems negativ beeinflussen.

12 Der Parlamentarismus

Die mittelalterlichen ständischen Vertretungskörperschaften sind als die Vorläufer der modernen Parlamente anzusehen. Ihre Aufgabe war es zu jener Zeit, als Steuerbewilligungs- und Beschwerdeinstanz die Interessen und Privilegien der Stände gegenüber den Fürsten zu vertreten und zu wahren.

Parlamente im Sinne unseren heutigen Verständnisses entstanden zum Ende des 18. Jahrhunderts. Doch erst mit der Einführung des allgemeinen, freien und gleichen Wahlrechts zu Beginn des 20. Jahrhunderts setzte sich das Konzept der parlamentarischen Demokratie in Europa vollständig durch. Insbesondere dem Parlament in England war es zu jener Zeit gelungen, sich gegen den Souveränitätsanspruch des Adels zu behaupten. Hier gelang es dem Parlament bereits zur Zeit des Mittelalters, über eine nicht unerhebliche Anzahl von Rechten im Bereich der Gesetzgebung sowie der Haushaltskontrolle gegenüber der Krone und der ihr unterstehenden Regierung verfügen zu können. Zugleich war die Regierung in England dem Unterhaus gegenüber verantwortlich. Das bedeutet, dass zum einen die Regierung den Parlamentariern gegenüber Rechenschaft über ihre Regierungsarbeit (in Abständen) ablegen musste. Zugleich verfügte das Parlament jedoch auch über das Recht, konkrete Stellungnahmen der Regierung zu einzelnen politischen Maßnahmen anzufordern. Durch diese dem Parlament zustehenden Rechte gelang es dem Parlament in England bereits zu jener frühen Zeit sich eine Position im Zentrum der Politik bzw. Macht zu „erobern". Es war beinahe unmöglich, politische Entscheidungen in England ohne die Mitwirkung und Beteiligung des parlamentarischen Gremiums zu treffen.

Aus dieser Entwicklung in England bzw. später in Großbritannien ergab sich, dass die Position und Rolle des englischen Parlaments Vorbild-Charakter für die Position des Parlaments in der kontinental-europäisch und nordamerikanischen Region übernahm. Dies geschah jedoch mit dem Unterschied, dass in England (bzw. in Großbritannien) die Trennung/Differenzierung von legislativer und exekutiver Gewalt bereits in der Mitte des 18. Jahrhunderts vollzogen worden war, während die Gewaltenteilungsdoktrin sich insbesondere auf dem europäischen Kontinent erst sehr viel später durchsetzen und als politisches Organisationsprinzip etablieren konnte.

In Deutschland waren zu jener Zeit beide Ansätze nur in rudimentärem Ausmaß verankert. Das vorherrschende Organisationsprinzip war das „Prinzip der monarchischen Ordnung". Dieses Staatsprinzip war das bestimmende Merkmal des deutschen Konstitutionalismus bis in das 19. Jahrhundert hinein. Das Prinzip des Konstitutionalismus fußte auf dem Grundsatz der Konfrontation bzw. des Dualismus. Zum einen umfasste es die beiden Gegenpole von Staat und Gesellschaft. Auf der anderen Seite standen dem Monarchen mit seiner Regierung das Parlament als Artikulationsorgan der bürgerlichen Gesellschaft dualistisch gegenüber.

Allerdings lässt sich das Konzept des Dualismus[305] nicht in der Tradition der Gewaltenteilung einordnen. Vielmehr war das Prinzip des Konstitutionalismus darauf ausgerichtet, den Erhalt der Einheit der Staatsmacht zu garantieren. Darüber hinaus sollte durch die Umsetzung dieses Herrschaftsprinzips die Abwehr gesellschaftlich-parlamentarischer Mitbestimmungsansprüche unterbunden werden.

Viele Analytiker dieser Zeit sprechen davon, dass das monarchische Prinzip - wie es in Deutschland verankert war, als Gegenprinzip bzw. als Gegenlehre zum Konzept der Gewaltenteilungslehre verstanden werden konnte. Denn das Prinzip der sogenannten verwaltenden Kronmacht basierte auf den gegensätzlichen Grundsätzen als das Prinzip der Gewaltenteilung. Insbesondere die Einbeziehung eines parlamentarischen Gremiums in den Sektor der Gesetzgebung war vom Grundsatz her im Konstitutionalismus nicht angelegt.

Nach den politischen und rechtlichen Vorgaben war das Parlament im deutschen Konstitutionalismus kein staatliches Machtorgan. Seine Rolle war auf eine sehr stark periphere, nicht gestaltende Mitwirkung reduziert. Max Weber hat diesen Typ des parlamentarischen Entscheidungsprozesses treffend als „negativen Parlamentarismus“[306] bezeichnet.

Diese konstitutionellen Strukturen fanden ihre normative Auflösung in der Verfassung aus dem Jahr 1919. Doch selbst mit der Gründung der Weimarer Republik und der Beendigung der monarchischen Herrschaft in Deutschland war das Konzept des Konstitutionalismus nicht vollständig aus dem politischen Alltag verbannt. Dieses Konzept war weiterhin stark in den informellen Strukturen und Prozessen verankert. Es ist nicht übertrieben zu behaupten, dass diese verhaltensdispositionelle Aufrechterhaltung konstitutionalistischer Elemente das Scheitern der Ersten Republik auf deutschem Boden mit verursacht hat. Zwar war es Fakt, dass die Weimarer Verfassung das Kernelement der Volkssouveränität zum elementaren Bestandteil hatte. Jedoch war dem Parlament (konkret dem Reichstag) nicht die zentrale politische Position, wie sie in modernen parlamentarischen Systemen üblich ist, zugeteilt worden. Das herausragende Organ in der Weimarer Reichsverfassung war der Reichspräsident. Die Weimarer Reichsverfassung war dergestalt verfasst, dass der Reichspräsident über die wichtigsten Kompetenzen innerhalb der verfassungsgebenden Institutionen verfügte. Demgegenüber war das Parlament nur in einem sehr unzureichenden Ausmaß mit Rechten und Kompetenzen ausgestattet.

Die vollständige Abschaffung einer der Tradition des Konstitutionalismus verbundenen Verfassungsform konnte erst mit der Verabschiedung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 erreicht werden. Ein unterstützendes Element hierbei war in der Folge nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland der durchaus als selbstbewusst zu bezeichnende Griff der bundesdeutschen Parteien nach der Macht. Mit der Gründung der Bundesrepublik wurde in Deutschland der Schritt hin zu einer parlamentarischen Regierungsform moderner Prägung vollzogen.

---

[305] Wie es in Deutschland ein konstitutives Element bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs war.
[306] Weber (1921/1988).

12.1 Der Bundestag – Seine Funktion und Rolle im parlamentarischen Regierungssystem in Deutschland

Dem Bundestag wird durch das Grundgesetz die Funktion zugewiesen, die Regierung - aus seiner Mitte heraus - zu bilden. Darüber hinaus kommt dem Parlament der Bundesrepublik Deutschland eine besondere Bedeutung bei der Gewährung des Fortbestandes der Exekutive dar.

Der Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland ist damit typologisch den parlamentarischen Regierungssystemen zuzurechnen, in denen die Legislative sowie die Exekutive miteinander verschmelzen. Das bedeutet, dass die regierende Mehrheit insofern eine Funktionseinheit bildet, dass sie das Kabinett mit Führungspersonen aus ihren Reihen besetzt und zudem ihr Programm die Basis des Regierungsprogramms der jeweiligen Legislaturperiode darstellt. Es wird deutlich, dass das Gesamtparlament als politische Handlungseinheit in Deutschland nur als Fiktion anzusehen ist.

Im System der Gewaltenteilung nach Montesquieu wird die Funktion der Machthemmung zur Sicherung der Überwachung der Regierungsgeschäfte zu einem Großteil von der Opposition innerhalb des Parlaments wahrgenommen. Weitere Elemente des Machtausgleichs stellen der offene politische Willensbildungsprozess sowie das Element der vertikalen Gewaltenteilung zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat dar.

Hieraus ergibt sich ein Geflecht von komplexen Beziehungen zwischen dem Kabinett, der regierenden Mehrheit und der Opposition. Dieses Beziehungsgeflecht lässt sich nur schwer durch die Dichotomie von Legislative und Exekutive charakterisieren. Generell ist das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland geprägt durch das Element der Mitsteuerung des Parlaments sowie der Länderkammer. Ein besonders wichtiger Faktor ist in diesem Zusammenhang das Element der Kommunikation.

Das System des Parlamentarismus in Deutschland ist geprägt durch das Konzept einer parlamentarischen Parteienregierung. Nach dem bundesdeutschen Grundgesetz ist es zwingend erforderlich, dass dem Parlament die demokratische Legitimation zu teil wird. In eben diesem Element ist zugleich festgeschrieben, dass der Regierung sowie der Verwaltung eine direkte demokratische Legitimation versagt bleibt. Daher ist die Durchlässigkeit der Willensbildung zwischen dem Kabinett sowie der Parlamentsmehrheit zur Sicherung der Identität der politischen Intention ein dringendes Postulat. Ebenso von Bedeutung ist die Durchsetzung der Leitungsfunktion des Kabinetts und der ihm zugehörigen Minister gegenüber der Ministerialverwaltung.

Wenn die Regierung sich immer weiter vom Parlament entfernt und die Verwaltung sich selber führt, ist keine Legitimationsbindung für das gesamte parlamentarische Regierungssystem vorhanden.

In der Bundesrepublik Deutschland sind im Prozess der politischen Willensbildung drei Kraftpole[307] voneinander zu differenzieren: Dies sind die Bundesregierung, die Mehrheitsfraktion(en) im Parlament sowie die Opposition.

Die generelle Übereinstimmung innerhalb der regierenden Mehrheit muss als ständiger Interaktionsprozess verstanden werden. Neben den Prozessen der Interaktion sowie der Kommunikation werden im gleichen Maße auch interne Kontrollprozesse in Gang gesetzt. Diese beruhen in erster Linie auf sozialpsychologischen und gruppendynamischen Abläufen, die auf ein Gefolgschaftsverhalten schließen lassen.

Insbesondere die Notwendigkeit, sich mit öffentlichkeitswirksamen Angriffen und Forderungen der Opposition auseinander zusetzen, veranlasst die Regierungsmitglieder dazu, sich beständig und dauerhaft auf ihre parlamentarische Basis zu beziehen und zu stützen. Das Ziel der internen Entfaltung des parlamentarischen Einflusses ist es, eine beständige Sicherung der politischen Übereinstimmung innerhalb der Funktionseinheit der regierenden Mehrheit zu erreichen. Im umgekehrten Fall kann die Opposition im Parlament unter der Vorherrschaft des Prinzips der parlamentarischen Parteienregierung in aller Regel keine direkten Effizienzgewinne für sich verbuchen. Daher zielen ihre Aktionen vorrangig auf die Einflussnahme der politischen Öffentlichkeit. Dies geschieht nicht durch das „Kritisieren" der Politik der Regierung, sondern durch die Thematisierung alternativer und (aus Sicht der oppositionellen Seite) innovativer Politik- und Problemfelder.

Allerdings gilt es zu konstatieren, dass eine wirksame Umsetzung ihrer Interessen und Vorschläge im Rahmen der innerparlamentarischen Willensbildung gelingt. Daher ist die Strategie der Opposition geprägt durch eine zeitgleiche Akzentuierung kooperativer wie auch konkurrenzorientierter Verhaltensweisen. In diesem Zusammenhang wird vielfach von einem ambivalenten Verhalten der parlamentarischen Opposition gesprochen.

Abgesehen von diesen soeben skizzierten Differenzierungen ist jedoch der Dualismus zwischen regierender Mehrheit und Opposition das markante Strukturmerkmal des politischen Prozesses in Deutschland. Diese dualistische Struktur wird noch verstärkt durch die Konzentrationstendenzen des bundesdeutschen Parteiensystems. Dies ist zunächst ein Ergebnis des typologischen Wandels der Großparteien von Weltanschauungs- und Interessenparteien zu Volksparteien, die eine Regierung bilden wollen und deshalb in aller Regel Parteiprogramme als Regierungskonzepte zur Abstimmung stellen. Die Funktionsfähigkeit eines parlamentarischen Regierungssystems ist eng mit der Existenz eines derart ausgestalteten Parteiensystems verknüpft.

---

[307] Und im weiteren sind mit ihnen zugleich auch drei Kraftfelder zu identifizieren.

12.2 Die Stellung des Bundestages im bundesdeutschen Verfassungssystem

Der Bundestag ist qua Verfassung (Art. 38 und 39 GG) als gewählte Vertretung des deutschen Volkes ein autonomes und oberstes Staatsorgan. Der Bundestag unterliegt keinerlei Aufsicht durch andere bundesstaatliche Gremien in Deutschland. Das Parlament hat das Recht, seine Angelegenheiten in eigener Angelegenheit und Verantwortung zu regeln.

Zur Wahrung der Funktionen des Bundestages schützen diesen besondere Parlamentsrechte. Die Angehörigen des Parlaments sind zudem durch die Immunitäts- und Indemnitätsregelungen bei der Ausübung ihrer Arbeit geschützt. Darüber hinaus verfügt das Parlament über eigene Rechte und Maßnahmen zur Wahlprüfung (Art. 41 GG).

Zu den Aufgaben des Bundestages zählen die folgenden Bereiche:

- die Gesetzgebung,
- die Feststellung und Festsetzung des Bundeshaushaltes,
- die Bestellung der Bundesregierung und
- die Kontrolle der Bundesverwaltung.

Außerdem ist die parlamentarische Vertretung auf Bundesebene zuständig für die Wahl von Mitgliedern verschiedener bundesdeutscher Staatsorgane. Hierzu zählt die Mitwirkung an der Wahl des Bundespräsidenten. Weiterhin hat der Bundestag das Recht zur Einreichung der Präsidentenanklage vor dem Bundesverfassungsgericht. Weiterhin wird dem Bundestag nach dem Grundgesetz das Recht zugestanden, an der Feststellung eines Spannungs- und Verteidigungsfalles (betreffend das Bundesgebiet bzw. das Bündnisgebiet der NATO) beteiligt zu werden.

Es wäre jedoch unzureichend, die dem Bundestag zukommende Bedeutung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland auf die im Grundgesetz festgeschriebenen Kompetenzen zu reduzieren. Vielmehr kommt dem Parlament eine wichtige Rolle bei der Mitgestaltung der Innen- und Außenpolitik Deutschlands zu. Dabei liegt der Fokus seiner Arbeit nicht nur im Bereich der Gesetzgebung, sondern in der Erarbeitung und Formulierung alternativer politischer Handlungskonzepte. Hinzu kommt die Entwicklung eigenständiger politischer Vorstellungen und Initiativen sowie in der Folge dann deren „Infiltration" in das Kabinett. Aufgrund dieser umfassenden Kompetenzen wird der Bundestag oftmals auch als „das zentrale Organ der politischen Führung"[308] oder als Institution der „demokratischen Gesamtleitung"[309] bezeichnet.

Zu den Zuständigkeiten des Bundestages zählt es, die Verbindung zwischen den institutionalisierten und den nicht-institutionalisierten Formen des politischen

[308] Schäfer (1982).
[309] Hesse (1971).

Lebens sowie der politischen Willensbildung herzustellen. Dies geschieht dergestalt, dass das Parlament in Berlin Stellung zu den die Bevölkerung beschäftigenden Grundfragen bezieht und politische Ziele und Entscheidungen in einer öffentlichen Debatte hinterfragt. Intention ist es, Anregungen, Zustimmung oder auch kritische Empfindungen und Reaktionen aus der Bürgerschaft aufzunehmen und in den politischen Entscheidungsprozess zu integrieren. Der Bundestag hat demnach als Repräsentant des Gemeinwesens die Aufgabe, den für eine pluralistische Gesellschaft Grad der Integration des Bürgerwillens im Verlauf einer Legislaturperiode zu gewährleisten.

12.3 Die Funktionen des Deutschen Bundestages

Es gilt zu konstatieren, dass der Funktionskatalog - wie ihn Bagshot und J. St. Mill bereits im 19. Jahrhundert für die Parlamente erstellt und verfasst haben - trotz der zu verzeichnenden verfassungspolitischen Wandlungen in den vergangenen zwei Jahrhunderten sich erstaunlich gut auch auf moderne parlamentarische Systeme übertragen und anwenden lässt.

Dieser durchaus als historisch zu bezeichnende Funktionskatalog stellt eine angemessene Differenzierung der Gesamtaufgaben eines Parlaments dar. Die Funktionen eines Parlaments lassen sich in vier Kernfunktionen unterteilen. Diese stellen sich wie folgt dar:

1. die Funktion der Regierungsbildung,
2. die Kontrollfunktion,
3. die Funktion der Gesetzgebung und
4. die Repräsentationsfunktion.

Im folgenden sollen die Funktionen eines nationalstaatlichen Parlaments beispielhaft an den Aufgaben des Deutschen Bundestages skizziert und erläutert werden.

a. Der Bundestag als Organ der Regierungsbildung

Die Kompetenzen des bundesdeutschen Parlaments, den Bundeskanzler zu wählen sowie diesen mittels eines konstruktiven Misstrauensvotums abberufen zu können sowie das komplementäre Recht des Regierungschefs, dem Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestages anzutragen[310], ordnen das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland dem Typus eines parlamentarischen Regierungssystems zu.

Im Gegensatz zu den traditionellen Charakteristika des Parlamentarismus steht das Parlament in Deutschland nicht der Bundesregierung in seiner Gesamtheit gegenüber. Der sich daraus ergebende Parlamentsstil hat als Konsequenz die vorrangige Aufgabe der Regierungsbildung zu erfüllen.

[310] Falls ihm keine Mehrheit in der Vertrauensfrage entgegengebracht wurde.

Vielfach wird das Element der Regierungsbildung auch als Wahlfunktion beschrieben und erläutert. Diese Aufgabe der Wahl des Regierungsausübenden stellt die eigentliche (und ursprüngliche) Machtquelle des Parlaments innerhalb des politischen Gesamtsystems dar. Die Möglichkeit der Bestellung der Handelnden des politischen Systems durch die direkte Wahl des Bundestages symbolisiert eine tatsächliche[311] Entscheidungs- und Handlungsmacht.

Nach dem Grundgesetz ist das politische System der Bundesrepublik Deutschland ein parlamentarisches Regierungssystem. Das Parlament, das aus geheimen und unmittelbaren Wahlen hervorgegangen ist, wird nach seiner Rekrutierungswahl selbst zu einer Wahlkörperschaft. Diese Wahlfunktion erstreckt sich nicht nur auf das Amt und die Person des Bundeskanzler, sondern zudem noch auf eine weitere Reihe von Organen, Gremien und Instanzen. Bei der Ausübung der parlamentarischen Wahlfunktion spielen die Parteien eine große Rolle. Die über mehr als 50jährige Stabilität der Wahlfunktion ist vor dem Hintergrund der äußerst stabilen Entwicklung des bundesstaatlichen Parteiensystems in Deutschland zu erklären. Seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland hat sich die deutsche Parteienlandschaft als durchaus konstant erwiesen. Aus einer Analyse der abgelaufenen Wahlperioden seit 1949 ist ein eindeutiger Trend zu einem Drei-Parteien-System bis zum Ende der 70er Jahre abzulesen gewesen. Dabei gab es zwei große, dominierende Parteien. Die CDU/CSU im konservativen Lager sowie die die Arbeiterinteressen vertretende SPD und als dritte Partei (und in vielen Fällen zugleich auch Mehrheitsbeschaffer) die FDP. Zu Beginn der 80er Jahre etablierte sich die Partei „Die Grünen“[312] als vierte zusätzliche Kraft in der bundesdeutschen Parteienlandschaft. Hervorgegangen aus der Anti-Atomkraft- und Friedensbewegung erlangte sie ihre ersten Erfolge bei Landtagswahlen. Seit jener Zeit wird die Parteienlandschaft in der Bundesrepublik Deutschland als ein Vier-Parteien-System klassifiziert. Diese Einteilung hat zum Ergebnis, dass sich die Parteienlandschaft in Deutschland aufteilt in zwei Gruppen. Zum einen den beiden großen Volksparteien und auf der anderen Seite finden sich die FDP sowie Die Grünen wieder. Die beiden letztgenannten finden an dem jeweiligen Rand der Groß-Parteien ihr Wähler- und Stimmenpotential.

Das Gefüge der deutschen Parteienstruktur ist infolge des Vollzugs der Deutschen Einheit nur kurzfristig ins Wanken geraten. Auch auf dem Gebiet der vormaligen Deutschen Demokratischen Republik setzte sich das „bundesdeutsche Modell“ der Parteienstruktur durch. Dies hatte zum einen damit zu tun, dass sich die ehemaligen Blockparteien der DDR an ihre jeweiligen Pendants im westlichen Teil Deutschlands anschlossen. Lediglich die PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus)[313] konnte sich in den ostdeutschen Länderparlamenten sowie in den

[311] Zugleich stellt diese auch im Rahmen der Gewaltenteilung eine begrenzte Entscheidungs- und Handlungsmacht dar.

[312] In der Folge des Vollzugs der Deutschen Einheit schlossen sich „Die Grünen“ mit dem ostdeutschen Bündnis 90 – einer Bürgerrechtsinitiative, die z.Zt. des Umbruchs in der DDR gegründet wurde – zusammen.

[313] Die Nachfolgepartei der SED.

Regionalvertretungen als politische Kraft durchsetzen. Ihre Anhängerschaft ist jedoch zum weitaus größten Teil auf das Gebiet der früheren DDR beschränkt.

Die Stabilität innerhalb des bundesdeutschen Parteiensystems ist auch auf die Existenz der sogenannten „Fünf-Prozent-Klausel" zurück zuführen. Durch diese Hürde ist gewährleistet, dass nicht jede politische Bewegung ihre Vertreter in die Bundesparlament bzw. in die Länderparlamente entsenden kann. Zugleich wird diese Starrheit aber auch als das größte Manko des Parteiensystems bezeichnet. Denn durch die „Fünf-Prozent-Hürde" wird es sehr schwer, neue gesellschaftliche Strömungen in den parlamentarischen Prozess zu integrieren und letztlich sogar zu verankern.

Eine weitere wichtige Funktion übernehmen die Parteien im Zuge des Rekrutierungsprozesses der Angeordneten. Der Rekrutierungsprozess der Abgeordneten verleiht den Parteien ein enormes Gewicht im parlamentarischen Prozess. Die Parteien haben in Deutschland die Aufgabe übernommen, das politische Führungspersonal aus ihrer Mitte herauszufiltern. Das bedeutet, dass in der Bundesrepublik Deutschland die Parteien für alle politisch Interessierten ein „Sammelbecken" darstellen. Aus diesem Pool werden dann die politisch Verantwortlichen und Handelnden rekrutiert.

Generell lässt sich die Wahlfunktion des Bundestages anhand der folgenden drei Kernelemente summieren:

- der Option einer raschen und zügigen Regierungsbildung nach den Parlamentswahlen,
- der Übernahme einer Garantie für eine langfristige Ausübung des Regierungsgeschäfts durch das Kabinett und
- der Ernennung eines herausragenden Repräsentanten der siegreichen Partei zum Bundeskanzler.

Das heißt also, dass neben der formalen Kanzlerinvestitur[314] die Rekrutierungsaufgabe ein wichtiges Moment darstellt. Die Wahl des Bundeskanzlers bildet dabei in den Augen der Öffentlichkeit den Abschluss des Prozesses der Mehrheitsfindung sowie der Bildung der Regierungsmannschaft.

Aus der Normenkonstellation des Grundgesetzes ergibt sich für den Bundestag neben der Kanzlerinvestitur hinaus der eindeutige Verfassungsauftrag der Sicherstellung (Gewährung) der Regierungsfähigkeit über den Zeitraum der gesamten Legislaturperiode. Aus dieser Vorgabe des Grundgesetzes ergibt sich sozusagen ein Zwang zur dauerhaften Solidarität innerhalb der Funktionseinheit der regierenden Mehrheit. Die Parlamentsfraktion bzw. eventuell auch mehrere Fraktionen schirmen die von ihr oder ihnen gestützte Regierung ab und unterstützen in aller Regel die Politik der Regierung. Demgegenüber nimmt die Opposition die in der Theorie des Parlamentarismus ursprünglich dem ganzen Parlament zugedachte und übertragene Aufgabe der öffentlichen Kritik und Kontrolle wahr.

Diese beständige und in ihrer Auswirkung nicht zu unterschätzende Einflussnahme der Opposition auf das Agieren der Bundesregierung gewährt der Parla-

[314] Bei der der Bundestag jedoch den Wählerentscheid und somit den Wählerauftrag umsetzt.

mentsmehrheit jedoch ein ungleich höheres Maß an politischen Gestaltungsmöglichkeiten. Im Gegensatz dazu ist die Parlamentsminderheit zur effektiven Umsetzung ihrer eigenen Ziele auf eine Kooperation mit den Regierungsparteien angewiesen.

b. Die Kontrollfunktion des Deutschen Bundestags

Nach dem Wortlaut der Verfassung ist festgelegt, dass die Gesamtheit des staatlichen Handelns der Kontrolle und damit dem Einfluss des Parlaments unterliegt. Dennoch sind im Grundgesetz nur eine geringe Anzahl von formellen Kontrollrechten verankert. Hierzu gehört etwa das Recht, die Mitglieder der Bundesregierung zu zitieren, Untersuchungsausschüsse einzusetzen sowie das Recht zur Abberufung der Regierung durch ein konstruktives Misstrauensvotum. Ein weiterer Punkt ist in diesem Zusammenhang das Budgetrecht des Bundestages. Nach diesem verfügt das Parlament über das Recht, die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes zu überprüfen und bei Bedarf den Bundesfinanzminister um eine Erläuterung unklarer Positionen aufzufordern. Jedoch stellt das Recht der Kanzlerabwahl des effektivste, dem Bundestag zur Verfügung stehende Kontrollmittel dar. Es gilt festzustellen, dass die doch recht knapp gehaltenen Formulierungen im Grundgesetz der rechtlichen Kontrollinstanz Bundestag nur eine sehr geringe Bedeutung beimessen.

Es erscheint durchaus angebracht, im Interesse einer unabhängigen und unparteiischen Rechtsauslegung eine justizförmige Überprüfung der einzelnen Regierungsakte den Vorrang einzuräumen. Allerdings kann auch der Bundestag durch die Einberufung und Einsetzung von Untersuchungsausschüssen in diesen Belangen tätig werden. Das bedeutet, dass die Normenkontrolle nur einen sekundären Bestandteil der Kontrollfunktion darstellt. Die primäre Aufgabe des Bundestages findet sich im Bereich der politischen Kontrolle. Die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der parlamentarischen Vertretung bildet dabei das verfassungsrechtliche Fundament. Das bereits angesprochene Element der politischen Kontrolle ist bereits anhand der Verankerung des Kontrollinstrumentariums sowie der formellen Ausgestaltung der einzelnen Kontrollrechte im Geschäftsordnungsrecht des Bundestages erläutert. Demnach handelt es sich bei den Kontrollrechten des Bundestages um parlamentarische und nicht um justizförmige Verfahrensweisen.

Im Bereich der Überwachung des Verteidigungsressorts sowie des Verteidigungsbereiches verfügt der Bundestag über sehr stark ausgeprägte Befugnisse. Sie nehmen im Rahmen der Kontrolltätigkeit des Bundestages eine Sonderposition ein. Der Bundestag hat das Recht und zugleich auch die Pflicht, alle fünf Jahre aus seinen Reihen einen Wehrbeauftragten zu ernennen. Dieser agiert dann in seiner Funktion als Hilfsorgan des Parlaments. Außerdem kann der Bundestag seinen Ausschuss für Verteidigung jederzeit in einen Untersuchungsausschuss umfunktionieren.

Diese zuvor skizzierten Verfahrensmittel eröffnen dem bundesdeutschen Parlament durchaus die Möglichkeit, eine Vielzahl von Kontrollprozessen zu vollzie-

hen. Die dazugehörigen Sanktionsmöglichkeiten sind umfangreich. Sie reichen vom Instrument der Informationserhebung (das Enquete-Recht) über das Interpellationsrecht (Option an die Regierung eine Anfrage in schriftlicher oder mündlicher Form zu stellen bzw. eine Aktuelle Stunde im Bundestag einzuberufen) bis hin zur Möglichkeit der Abberufung des Kanzlers und seiner Regierung durch ein Misstrauensvotum. Das letztgenannte kann jedoch nur dann geschehen, wenn der Bundestag zugleich aus seiner Mitte einen Nachfolger wählt.

In der konkreten Anwendung besitzt jedes dieser soeben aufgelisteten Elemente einen eigenen Stellenwert. Denn die politische Kontrolle richtet sich in der Regel an begrenzten Zielen aus. Zumeist ist sie differenziert und in stabilen politischen Systemen bekommen die am stärksten greifenden Sanktionsmechanismen[315] nur in wenigen Fällen tatsächliche Relevanz.

Die Ausübung der Kontrollfunktion des Parlaments wird als ein vorrangiges politisches Instrument verstanden. Die dynamisch fortschreitende Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einem aktiv gestaltenden Staat führt oftmals zum Widerspruch mit dem im Exekutivbereich kumulierten Sachverstands[316]. Dem Sachverstand der Verwaltung kann das Parlament nicht dauerhaft die gleiche Kompetenz entgegensetzen. Gegenüber der Fülle der Sach- und Handlungskompetenz der Vollzugsverwaltung kann der Bundestag nur an bestimmten Stellen als Kontrollinstanz aktiv werden. Allerdings kann das Parlament vom Grundsatz her jeden einzelnen Verwaltungsvorgang einer Prüfung unterziehen.

Solange gewährleistet ist, dass der Bundestag jederzeit frei über eine Aktualisierung seiner Zugriffsmöglichkeiten entscheiden kann, ist die Kontrollfunktion dem Grundsatz nach wahrnehmen. Die einschneidendste politische Modifizierung erfährt das Kontrollmoment durch die Strukturprinzipien des parlamentarischen Regierungssystems. Diese spaltet die parlamentarischen Interessen gegenüber der Position des Regierungsapparats in gouvernamentale und oppositionelle Interessen. Jedoch hat sich im Laufe der Zeit im Bundestag gezeigt, dass die Zunahme bzw. der Gewinn des gouvernamentalen Charakters nicht zwangsläufig zugleich zum vollständigen Verlust des parlamentarischen Charakters führen muss. Denn Kontrollprozesse finden auch innerhalb der regierenden Mehrheit statt. Diese werden allerdings in aller Regel nach außen nicht in Erscheinung treten. Die Modifizierungen der Beziehungen von Parlament und Regierung zueinander ermöglichen im Gegensatz zum starren System des konstitutionellen Dualismus in einzelnen Bereichen sogar eine Verstärkung der Kontrollfunktion. Dies wird dergestalt erkennbar, dass ein vereinfachter „Zugriff“ auf die Prozesse und Abläufe innerhalb des Kabinetts und der Verwaltung zu realisieren ist. Das hat zum Resultat, dass sich die Kontrolle auf zwei Ebenen vollzieht: Zum einen auf der „Schiene“ zwischen Politik und Verwaltung; zum anderen zwischen der regierenden Mehrheit und der Opposition im Parlament. Es gilt jedoch die Feststellung, dass die institutionellen Kontrollmittel vornehmlich von der Opposition genutzt wer-

[315] Dies wird in Deutschland über das Misstrauensvotum realisiert.
[316] Zuzüglich der sich im Parlament artikulierenden politischen Intentionen.

den, um die Regierung dazu zu zwingen, zu ihrer Politik Stellung zu beziehen sowie diese gegebenenfalls zu begründen und zu verteidigen.

Dabei ist jedoch davor zu warnen, die Wirksamkeit des Kontrollmechanismus des Parlaments über zu bewerten. Tatsächlich ist die Wirksamkeit der Kontrolle nur in begrenztem Ausmaß spürbar. Erfolgreich im Sinne messbarer Veränderungen wie etwa der Abberufung einer Regierung ist sie nur dann, wenn sich die Regierungsmehrheit aufspaltet und neue parteipolitische Bündnisse und Konstellationen zu Tage treten. Die die Regierung stützende Mehrheitsfraktion bzw. die sie stützenden Mehrheitsfraktionen verwandeln ihrerseits die ursprüngliche Bedeutung des Parlaments als Kontrollinstanz, indem sie durch Anfragen oder die Beantragung einer Aktuellen Stunde der Regierung die Möglichkeit eröffnen, ihre Politik öffentlichkeits- und vor allen auch medienwirksam präsentieren und darstellen zu können. Es erscheint in jedem Fall angebracht, eine Differenzierung der parlamentarischen Kontrollfunktion vorzunehmen. In der Tat ist es sinnvoll, nicht von einer Kontrollfunktion des Parlaments, sondern von einer Kontrolle aus dem Parlament heraus zu sprechen. Somit ist der Kontrollbegriff selber einem Wandel unterworfen. Die Kontrollfunktion ist nicht mehr zu verstehen als Aufsicht über die Amtsführung fremder Organe und Institutionen. Unter dem Begriff der Kontrolle ist vielmehr das Zusammenwirken oder das Zusammenspiel verschiedenster Instanzen auf ein gemeinsames Ziel hin zu verstehen.

Dies lässt sich aus verfassungsrechtlicher Sicht mit zwei Thesen belegen. Zum einen beruht dies auf dem (im Vergleich zum Konstitutionalismus völlig andersartigen) Legitimationskontext der Regierung. Zum anderen ist ein weiteres Fundament die ständige Zunahme der Komplexität der Staatsaufgaben. Hier ist von Bedeutung, dass nachträgliche Interventionen angesichts der gegebenen verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen in den meisten Fällen ohne spürbare Effekte/Ergebnisse bleiben. In diesem Kontext gilt es besonders hervorzuheben, dass die Bundestagsausschüsse gegenwärtig weniger als kontrollierendes Gremium tätig sind, sondern vor allem regulierend auf den politischen Prozess in Deutschland einwirken. Das heißt, dass sie einen durchaus richtungsweisenden Einfluss auf die Arbeit der jeweiligen Bundesregierung ausüben können. Demnach scheint der Bundestag mittels seiner regulierenden Funktion einen sehr viel stärkeren Einfluss auf die tagesaktuellen Entscheidungen ausüben zu können.

Es erscheint daher sinnvoll, statt des Begriffs der Kontrollfunktion den Terminus einer parlamentarischen Mitregierung zu etablieren. Jedoch ist hier eine akzentuierte Unterscheidung der jeweiligen Mehrheits- bzw. Oppositionsposition zu treffen.

c. Die Funktion des Gesetzgebung des Deutschen Bundestages

Aus institutionellen Erwägungen heraus betrachtet ist der Bundestag das wichtigste Organ im Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland. Denn nach dem Grundgesetz kann kein Gesetz in Deutschland ohne die Be-

schlussfassung des Parlaments verabschiedet werden. Darüber hinaus verfügt der Bundestag - gemeinsam mit dem Bundesrat sowie der Bundesregierung - über das Gesetzesinitiativrecht. Das bedeutet, dass Parlament kann in seinen Beratungen den Gesetzestext festlegen und es kann in der Schlussabstimmung – der Dritten Lesung – den sog. „Gesetzesbefehl" erlassen.

Ausgeübt wird die Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland entweder vom Bundestag und Bundesrat gemeinsam (zustimmungspflichtige Gesetze) oder vom Bundestag allein (nicht-zustimmungspflichtige Gesetze). Die Angrenzung zwischen diesen beiden Typen der Gesetzgebungszuständigkeit ist äußerst komplex.[317]

Dem Bund (und damit dem Bundestag) steht nach den Artikeln 70 bis 75 des Grundgesetzes in fast allen Lebensbereichen die ausschließliche, die konkurrierende oder die Rahmengesetzgebung zu. Darüber hinaus verfügt er nach Artikel 91a bzw. Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes über die grundsätzliche Gesetzgebungsbefugnis für den Bereich der Gemeinschaftsgesetzgebung und der Haushaltsfragen.

In aller Regel wird ein Gesetzesentwurf von der Bundesregierung (in der Form eines Referentenentwurfs der zuständigen Ministerien in das Parlament) eingebracht. Es folgen dann die Anstimmung die Abstimmungen innerhalb des Ministeriums, mit den anderen Ministerien, dem Kanzleramt, Anhörungen in den einschlägigen Verbänden, die Erarbeitung einer Kabinettsvorlage sowie der sich daran anschließende Kabinettsbeschluss. Daran schließen sich die Beratungen im Bundesrat sowie die darauf bezugnehmende Stellungnahme der Bundesregierung an.

Erst dann wird der Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht und zugleich zur sog. „Ersten Lesung" in die zuständigen Ausschüsse verwiesen. Danach erfolgen die Berichte der Ausschüsse. Daran anschließend finden die „Zweite Lesung" und die „Dritte Lesung" statt. Wenn nötig schließt sich dann die erneute Befassung des Bundesrates mit der entsprechenden Materie und bei kontroverser Beschlussfassung sogar die Anrufung des Vermittlungsausschusses.

Unter institutionellen Aspekten ist der Bundestag das wichtigste Organ innerhalb des bundesdeutschen Gesetzgebungsverfahrens. Ohne seine zustimmende Beschlussfassung kann kein Gesetz verabschiedet werden. Der Bundestag verfügt neben der Bundesregierung und dem Bundesrat über das Recht, Gesetzesinitiativen vorzuschlagen. Weiterhin legt das Parlament in seinen Beratungen den genauen Gesetzestext fest und erteilt in der Schlussabstimmung den Gesetzesbefehl.

Der Bundestag ist von seiner im Grundgesetz festgeschriebenen Funktion ein Mitgestalter des bundesdeutschen Gesetzgebungsprozesses. Dabei ist ein grundlegender Bestandteil die politische Richtungskontrolle, die der Bundestag auf die jeweilige Bundesregierung ausübt.

---

[317] Siehe hierzu die konkreten Ausführungen in den Kapiteln zum Bereich der konkurrierenden und ausschließlichen Gesetzgebung.

12.4 Das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat unter dem Aspekt der Gesetzgebung in Deutschland

Bis dato wurden in der Wissenschaft und in der Literatur hauptsächlich die Auswirkungen der Unitarisierung bzw. die zunehmende Ausweitung kooperativer Elemente in der Bundesrepublik Deutschland auf das Verhältnis zwischen dem Bundesstaat und den 16 deutschen Bundesländer eingehend untersucht.

Dabei lag ein Schwerpunkt der Untersuchungen auf der Frage, inwieweit die Parlamente der 16 deutschen Bundesländer und Stadtstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) unter den Folgen der Kompetenzverlagerung von den Ländern hin zum Bund[318] gelitten hat. Es verwundert, dass in diesem Kontext nicht zugleich die Frage erörtert wurde, ob und inwieweit die Legislative des Bundes unter den Kooperationsbestrebungen gelitten hat.

Auf den ersten Blick drängt sich der Verdacht einer Analogie auf: Wenn die Länderparlamente aufgrund der jahrzehntelangen Unitarisierungstendenzen an Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten eingebüßt haben, scheint es realistisch, dass dies auch Auswirkungen auf die Arbeitsweise des Bundestages hat. Nachweislich hat sich in der Folge der Ausweitung und Etablierung des kooperativen Bundesstaates die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze erhöht. Das bedeutet, dass dem Bundesrat eine neue Rolle im Gesetzesaushandlungs- und Rechtsetzungsprozess zugewiesen wurde. Dieser ist mittlerweile zu einer wichtigsten - und mitbestimmenden - Instanzen im Gesetzgebungsprozess der Bundesrepublik Deutschland geworden. Dadurch hat sich seine politische Stellung verändert: Zu Anfang (also kurz nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland) wurde der Bundesrat in erster Linie als ein Instrument der Einbeziehung der Bundesländer bei konkret sie tangierenden Gesetzesvorlagen verstanden.

Erst durch die Ausweitung der Rahmengesetzgebung des Bundes, die Fortschreibung der Gemeinschaftsaufgaben sowie die Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes wurde dem Bundesrat ein vermehrtes Mitspracherecht durch die Ausweitung seiner Zustimmungspflicht zugestanden. Dadurch veränderte sich das Verhältnis der in der Bundesrepublik Deutschland rechtsetzenden Einrichtungen in einem nicht zu unterschätzenden Ausmaß. Diese Neupositionierung fand insbesondere im informellen Bereich der Gesetzesaushandlung seine Anwendung.

Während unter normalen Gesichtspunkten der Rechtsetzungsprozess nach dem in den Grundgesetz verankerten Vorgaben von statten geht, ist in der jüngsten Vergangenheit der Bundesrat vermehrt in den Blickpunkt des politischen Alltags getreten. Denn zwischen ihm und der Bundesregierung wird gegenwärtig die Mehrzahl der Gesetzesinitiativen hinsichtlich ihrer Umsetzung verhandelt. Als Ursache hierfür lassen sich zwei Faktoren ausmachen: Ein ausgeweitetes Mitbestimmungsrecht des Bundesrates sowie die in der Regel gegensätzliche Mehrheitskonstellation zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat.

---

[318] Dies erfolgt gegen das „Zugeständnis“ der Mitbestimmung durch den Bundesrat.

Das letztgenannte Charakteristikum lässt sich mit der speziellen Konstellation zwischen Bundestag und Bundesrat erläutern: Seit längerer Zeit ist es an der Tagesordnung, dass sich die jeweilige Bundesregierung mit einem von der Bundestagsopposition geführten Bundesrat konfrontiert sieht.

Dies hat zur Konsequenz, dass im Bundesrat die zustimmungspflichtigen Gesetzesvorlagen von Seiten des Bundes nicht ohne weiteres durchgebracht werden können. Vielmehr hat sich in der jüngsten Vergangenheit diesbezüglich ein komplizierter, und zuweilen auch langwieriger, Aushandlungsmechanismus etabliert hat.

12.5 Die Rolle und Position des Parlaments im Institutionengefüge und im Gesetzgebungsprozess

Nach den Regelungen des Grundgesetzes verfügt das Parlament sowohl über Legislativ- als auch Kontrollrechte. Diese Feststellung gilt im gleichen Maße für das zentralstaatliche Organ des Bundestages - sowie für die gliedstaatlichen Länderparlamente.

Die gegenwärtige Situation lässt folgern, dass die verfassungsmäßigen Vorgaben nur sehr bedingt in der politischen Praxis Anwendung finden. Sie ist wie folgt zu skizzieren: Eine faktisch schwache Stellung des Parlaments impliziert den Verlust der tatsächlichen Gesetzgebungshoheit des Parlaments. Darüber hinaus gilt die Feststellung, dass in weiten Teilen ein nur äußerst unzureichendes Ausmaß an faktischer Gewaltenteilung zu konstatieren ist. Darüber hinaus gilt es zu konstatieren, dass in einem deutlichen Umfang die Kontrollrechte der parlamentarischen Ebenen in Deutschland eingeschränkt sind.

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist geprägt durch eine Tendenz zur Zentralisierung und eine starke Dominanz des Parteienstaates. Die soeben skizzierten Defizite des bundesdeutschen politischen Systems sind Kennzeichen der föderalen sowie der parlamentarischen Ordnung.

Bis dato unbeantwortet ist die Frage, warum der Machtverlust seitens der gliedstaatlichen Parlamente sich stärker abzeichnet und auch deutlicher diskutiert und akzentuiert wird als dies beim Bundestag (dem bundesstaatlichen Parlament) der Fall ist.

In der gegenwärtigen Situationsbeschreibung und -analyse werden insbesondere die Landesparlamente als zunehmend schwache Institutionen charakterisiert. Denn diese sind mit lediglich sehr geringen formellen Gesetzgebungskompetenzen ausgestattet.

Auf der Ebene der Landespolitik haben sich die Auswirkungen der fortschreitenden Unitarisierung sowie der Europäisierung besonders deutlich bemerkbar gemacht. Insbesondere die fortdauernde Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die zentralstaatliche bzw. auf die europäische Ebene sind hier als Bei-

spiel zu nennen. Es gilt jedoch zu konstatieren, dass auch der Bundestag in den vergangenen Jahrzehnten Einschränkungen in einem nicht unerheblichen Maße[319] hat hinnehmen müssen.

Dabei stechen folgende Prozesse und Abläufe besonders ins Auge: Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben zählt die Bestellung der Regierung (sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene) mittels indirekter demokratischer Legitimation durch die Parlamente zu den bedeutendsten Aufgaben. Doch im Augenblick scheint diese Funktion der Parlamente als regierungsbildende Instanz nicht vollständig gewährleistet zu sein. Die Wahl der Abgeordneten (und somit zugleich der „Regierungsbilder") findet nicht vor dem Hintergrund der eigentlichen Aufgabe eines Parlaments (der Ausübung der Legislativfunktion) statt. Vielmehr erfolgt die Wahl der Abgeordneten aufgrund ihrer parteipolitischen und programmatischen Zusammengehörigkeit. Die Wahl der Abgeordneten in den einzelnen Wahlkreisen fungiert als Baustein auf dem Weg zur Bildung von Mehrheiten und im Idealfall zur Bildung einer Regierung.

Es wäre vielleicht zu hart, in diesem Kontext von einem Missbrauch oder aber Verfälschung des Sinns von Wahlen zu sprechen. Doch rücken die politischen Einzelziele der von der Bevölkerung in die Parlamente entsandten Personen in den Hintergrund. Daraus lässt sich folgern, dass nicht nur auf gliedstaatlicher Ebene, sondern auch auf bundesstaatlicher Ebene eine einsetzende Entmündigung des Parlaments zu beobachten ist. Dies lässt sich eindeutig ablesen an dem zunehmenden Verlust der Kontrollfunktion des Deutschen Bundestages sowie dem fortschreitenden Verlust der faktischen Gesetzgebungshoheit.

Wie bereits angedeutet, sind in Deutschland in den vergangenen Jahren vermehrt Debatten um einen Kompetenz- und Funktionsverlust der Länderparlamente geführt worden. Anhand der seit den 80er Jahren ständig anwachsenden Klagen lässt sich folgendes Merkmal festmachen: Es existiert ein struktureller Gegensatz zwischen der bundesstaatlichen Ordnung sowie dem Parlamentarismus in Deutschland. Dieser Gegensatz ist sogar dergestalt ausgeprägt, dass basierend auf der gängigen Staatsrechtslehre argumentiert wird, dass eine Bestandsgarantie des Elements der Bundesstaatlichkeit nach Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes gefährdet ist. Diese Behauptung lässt sich herleiten aus einer eingehenden Analyse und Reflexion der Positionierung sowie des Stellenwerts der Landesparlamente in der staatlichen Ordnung sowie des Bundesstaatsprinzips.

Es gilt in diesem Zusammenhang die Grundannahme, dass sich aus der im Grundgesetz in Artikel 79 Absatz 3 festgeschriebenen Eigenstaatlichkeit der Bundesländer das Postulat eines Mindestmaß an landeseigenen Gesetzgebungshoheiten ableiten lässt. Denn die Gesetzgebungszuständigkeit gilt als der Bereich, in dem die Parlamente - sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene - ihre Zuständigkeit haben. Sie ist demzufolge das genuine Aufgabenfeld eines jeden Parlaments – unabhängig von seiner Zugehörigkeit zur zentralstaatlichen oder aber gliedstaatlichen Ebene.

[319] Und dies hauptsächlich im Bereich der Gesetzgebungsbefugnisse.

Doch die tatsächliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland stellt sich anders dar. Die Gesetzgebungskompetenz findet sich zu großen Teilen in den Händen des Bundes.[320] Rein formal lässt sich diese Entwicklung wie folgt skizzieren: Im Bereich der Legislative sind Kompetenzverluste seitens der Länderparlamente zu verzeichnen. Diese schlagen sich jedoch zugleich nieder in einer Akkumulation der Gesetzgebungskompetenz auf Seiten des Bundes.

Doch diese soeben geschilderte Entwicklung entspricht nicht der idealtypischen Gegenüberstellung des Typus der parlamentarischen Demokratie von Parlament und Regierung. Konkret liegt ein deutliches Mehrgewicht im Gesetzgebungsprozess auf der Seite der eigentliche Exekutive. Dieser Zustand des bundesdeutschen Gesetzgebungsprozesses erfährt jedoch eine Relativierung durch das faktische Gegeneinander von Regierungsmehrheit und Opposition im Bundestag sowie durch das Recht der Bundesländer, über ihre jeweilige die Gesetzgebung des Bundes zu beeinflussen. Der Prozessablauf der Gesetzgebungsaktivitäten in Deutschland legt nahe, von der Bundesrepublik Deutschland als ein „Bundesstaat der Regierungen" oder gar von einem „Regierungenbundesstaat" zu sprechen. Diese Charakterisierung umschreibt kurz und bündig die besondere Situation, die die föderalstaatliche Konzeption in Deutschland erfährt.

Es ist in der Tat so, dass der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie als Regierungsföderalismus zu skizzieren ist. Denn - wie bereits erläutert - sind die Regierungen (und hier sowohl die Bundesregierung als auch die 16 Landesregierungen) die Hauptakteure des politischen und staatlichen Handelns. Diese Entwicklung ist eine Folge der Unitarisierungstendenzen im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte.

Infolge dieser fortschreitenden Unitarisierungstendenzen wurden nur die Landesregierungen durch die Option der Mitbestimmung durch das Gremium des Bundesrats für den Verlust von direkten Gesetzgebungsbefugnissen entschädigt. Diese Entschädigung erfuhren jedoch nur die Länderregierungen - die Länderparlamente als das eigentliche Legislativorgan blieben hiervon unberücksichtigt.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt findet der weitaus größte Teil der Politikkoordination zwischen dem Bund und den einzelnen Landesregierungen statt.[321]

Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang von einer informellen Politikkoordination gesprochen. Dabei gilt es jedoch anzumerken, dass ein Großteil dieser Koordinationsprozesse im Laufe der Zeit einen offiziellen Charakter erhielt. Es wurden eine Vielzahl von zusätzlichen Koordinationsgremien eingerichtet, die in dieser Fülle und Form nicht im Grundgesetz verankert waren.

Im Rahmen einer bloßen theoretischen Auslegung des Grundgesetztextes ist es aufgrund der in Artikel 20 des Grundgesetzes verankerten Grundsätze und Prinzipien der Gewaltenteilung nicht möglich, den gesetzgeberischen Kompetenzverlust der Legislativorgane (also der Parlamente in Bund und Ländern) durch

---

[320] Dies erfolgte aufgrund der stetigen Ausweitung der Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung sowie der Rahmengesetzgebung.

[321] Diese Feststellung wurde in der Folge des Prozesses der Wiedervereinigung noch verstärkt. Denn nun wurde in vermehrten Umfang über zunehmend brisante finanzielle und finanzpolitische Fragen verhandelt.

einen exekutiven Kompetenzgewinn auszugleichen. Doch hier haben die Gesetzgeber in der Vergangenheit eine Verfahrensweise eingeschlagen, die auch gegenwärtig noch Anwendung findet. Demnach wurde der Kompetenzverlust auf Seiten der Legislativorgane nicht durch die direkte und umgehende Übertragung von Exekutivbefugnissen kompensiert.

Vielmehr wurden nur die Landesregierungen bzw. die Bundesregierung mit zusätzlichen Befugnissen ausgestattet. Somit wurde eine widersprüchliche Auslegung der Verfassung elegant vermieden. Zugleich gelang es jedoch, einen Teil der Legislative der jedoch zudem die Exekutivkompetenzen auf sich vereinigt - in den Gesetzesaushandlungs- und Verabschiedungsprozess stärker einzubinden.

Möglich wurde dies aufgrund des in der Bundesrepublik Deutschland manifestierten und ausgeübten Modells der Gewaltenteilung. Dies trifft nämlich in gleichem Maße auf die Staatstrukturprinzipien von Föderalstaatlichkeit und Parlamentarismus. Da sowohl die Regierungen (auf Bundes- und Landesebene) als auch die Parlamente (ebenfalls auf zentralstaatlicher als auch auf gliedstaatlicher Ebene) hier über Legislativrechte verfügen, ist nur formal eine eindeutige Abtrennung der Funktion von Exekutive und Legislative zu ziehen. Dazu trägt auch die Tatsache bei, dass die Regierung aus der Mitte des Parlaments gebildet wird und das die Parlamentsmehrheit diese stützt.

13 Zustandsbeschreibung des Verhältnisses des bundesdeutschen Föderalismus sowie der parlamentarischen Demokratie in Deutschland

Unter dem Prinzip des Föderalismus wird gegenwärtig fast ausschließlich ein Struktur- und Organisationsprinzip von politischen Systemen verstanden. In ihm sind mehr oder weniger selbständige Glieder zu einem übergeordneten Ganzen zusammengeschlossen. Als Fundament bzw. Grundlage dient das bündische Prinzip. Mit seiner Hilfe soll die Balance zwischen Homogenität und Heterogenität erreicht werden.

Das Hauptziel des Föderalismus ist es, ein gewisses Maß an Einheit mit einem gewissen Maß an Vielfalt zu kombinieren. Dieses soeben angesprochene Ziel der Wahrung der Vielfalt rückt den Föderalismus in die unmittelbare Nähe des Pluralismuskonzepts. Allerdings gilt es zu betonen, dass sich das Konzept des Föderalismus von dem des Pluralismus durch die prägende territoriale Komponente unterscheidet. Demnach ist der Föderalismus ein Prinzip zur Organisation der politischen Willensbildung auf mehreren staatlichen Ebenen. Ein wichtiges Kennzeichen ist dabei die Pluralität der politischen Leitungsgewalt.

In einem föderal strukturierten politischen System finden sowohl Konkurrenz sowie Kooperation zwischen den verschiedenen territorialen Entscheidungsebenen statt. Sowohl das Konzept der Konkurrenz als auch das Konzept der Kooperation bedürfen einer ausreichenden rechtlichen Normierung. Diese wird in aller Regel durch die Existenz einer Bundesverfassung gewährleistet.

Jedoch ist davon auszugehen, dass sich eine Vielzahl von politischen Prozessen im Föderalismus außerhalb des Verfassungsrahmens bewegt. Oftmals ist es sogar so, dass verfassungsrechtliche Normierungen nicht mehr den tatsächlichen Anforderungen entsprechen - so dass die Forderung nach Verfassungsanpassungen bzw. Verfassungsänderungen erhoben wird. Es ist aber festzustellen, dass insbesondere der Prozess der Verfassungsänderung in einem föderalistischen System einem erschwerten Procedere unterliegt. Daraus folgt, dass sich vielfach Konflikte letztendlich vor den Verfassungsgerichten ausgetragen werden.[322]

Ein weiteres wichtiges Element des Föderalismus ist das der Integration heterogener Gesellschaften innerhalb eines Territoriums. Dabei ist es das Ziel, neben der ökonomischen, politischen und sozialen Integration zugleich auch die soziokulturelle Eigenständigkeit sowie die politische Autonomie der einzelnen Glieder zu wahren.

Des Weiteren sind die Machtaufgliederung mittels des Konzeptes der vertikalen Gewaltenteilung sowie der Schutz von Minoritäten basierend auf den Prinzipien der territorialen Eigenständigkeit zwei wesentliche Funktionen des föderalstaatlichen Strukturprinzips.

---

[322] Diese ergeben sich aus dem Streben nach einer Verfassungsmodernisierung.

Zu betonen ist in diesem Kontext, dass das Konzept des Föderalismus nicht nur auf die Herstellung von „intergovernmental relations" ausgerichtet ist. Vielmehr tendiert es dazu, ein komplettes Netzwerk von interdependenten Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren des politischen Prozesses zu installieren.[323]

Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass die Föderalismusidee durch drei Hauptaspekte gekennzeichnet werden kann. Dies sind:

1. Gleichgewicht,
2. Dezentralisierung und
3. Zentralisierung.

Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass insbesondere in den Bundesstaaten der modernen Ausprägung ein nicht zu unterschätzender zentralistischer und unitaristischer Impetus zu verzeichnen ist.

Demnach sind Unitarismus und Föderalismus innerhalb eines Bundesstaates die beiden konkurrierenden Kräfte. Diese prägen das Erscheinungsbild des Föderalismus in durchaus nachhaltigem Ausmaß und Umfang.

Weiterhin gilt es zu erwähnen, dass jedes föderalstaatliche System auf dem Gegen- und Miteinander von intrastaatlichem Föderalismus mit den Elementen der funktionalen Aufgabenverteilung sowie Gewaltenverschränkung beruht. Des Weiteren ist aber ein konstitutives Element der interstaatlichen Föderalismus, der auf einer strikten Gewalten- und Aufgabentrennung basiert. Die sich zwischen diesen beiden Polen herauskristallisierende Spannung ist das entscheidende Element der föderalstaatlichen Entwicklungsdynamik.

Zuletzt sei noch darauf verwiesen, dass der Föderalismus als dynamisches System, dass einem ständigen Anpassungsdruck unterworfen ist, ganz elementare Konfliktlinien in seiner gegenwärtigen Ausprägung aufweist. Die Hauptkonfliktlinie ist gekennzeichnet durch den Diskurs um die Kompetenzverteilung zwischen den Zentralstaat auf der einen Seite und den Gliedstaaten auf der anderen Seite. Im Zentrum der Debatten steht dabei in erster Linie die Regelungen im Rahmen der Finanzverfassung.[324]

Die konkrete Kompetenzverteilung ist das Herzstück eines jeden föderal strukturierten politischen Systems. Allerdings kann nur in den seltensten Fällen von einer Standardkompetenzverteilung oder aber von einer „sauberen Kompetenzverteilung" gesprochen werden. Vermehrt wird deutlich, dass der Bundesstaat ein polyzentrisches Gebilde ist. Daher ist der Föderalismus gegenwärtig durch ein interdependentes Zusammenwirken, Gegeneinander und Ineinanderwirken der unterschiedlichen staatlichen Ebenen sowie der politischen Akteure zu charakterisieren.

Bei den politischen Akteuren nehmen inzwischen die Parteien eine immer bedeutendere Rolle ein. Ebenfalls einen Bedeutungszuwachs erlangte innerhalb der

---

[323] Zu denen neben den Regierungen, Parlamenten und Gerichten auch Parteien sowie Verbände gezählt werden können

[324] Denn diese determiniert in besonderer Weise die Handlungsräume und die Handlungsoptionen der verschiedenen staatlichen Ebenen sowie das Verhältnis von Homogenität und Heterogenität innerhalb eines Bundesstaates.

letzten zwei Dekaden die Verfassungsgerichtsbarkeit, die als Streitschlichtungsinstanz zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten agierte.

13.1 Erste Schritte auf dem Weg zur Reföderalisierung in Deutschland

Die ersten Diskussionen um eine Reföderalisierung der Staatsaufgaben waren zu Beginn der 80er Jahre zu verzeichnen. Ausgangspunkt hierfür war die erste Regierungserklärung der christdemokratisch-liberalen Regierung unter Helmut Kohl (CDU) im Jahr 1982. In dieser Regierungserklärung mahnte der neugewählte Regierungschef eine Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip an. Nach Einschätzung der neuen Regierung war das in den sechziger und siebziger Jahren zu Lasten der Bundesländer in Vergessenheit geratene Strukturprinzip der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen gliedstaatlichen Ebenen ein wichtiger Bestandteil des bundesdeutschen Föderalismus.

Jedoch hatte dieser Vorstoß der Bundesregierung nur geringe Resonanz in den politischen Gremien zur Folge. Die Ursache ist in weiten Teilen darin zu sehen, dass der Zustand der Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland[325] nur mit Hilfe einer Zwei-Drittel-Mehrheit, sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat, hätte revidiert werden können. Eine weitere, in diesem Zusammenhang immer wieder aufgeworfene Frage war die der ungeklärte finanziellen Folgen und Verantwortungsübertragungen im Falle einer „Rückübertragung" von Kompetenzen von der Bundesebene auf die Landesebenen.

Allerdings wurden dennoch erste Ansätze einer Reföderalisierungspolitik mit der Regierungsübernahme der christdemokratisch-liberalen Koalition eingeleitet.[326] So wurde zu jener Zeit beispielsweise die Graduiertenförderung, der Bau von Studentenwohnraum sowie die Finanzierung von Krankenhausbauten aus dem System der Mischfinanzierung gestrichen. Ein weiterer Ansatz war zu dieser Zeit die Streichung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. Bei dieser Maßnahme ist allerdings davon auszugehen, dass die Ursachen hierfür vielmehr in unvereinbaren Standpunkten zwischen den Parteien auf Bundes- und Landesebene zu suchen sind .

Zudem wurden die Gliedstaaten zu dieser Zeit auch von sich aus aktiver auf den Gebieten der Forschungs- und Technologiepolitik sowie dem Sektor der Wirtschaftsförderung. Allerdings ging diese wiedererlangte Selbständigkeit nicht soweit, dass die von ihnen seit diesem Zeitpunkt in Eigenverantwortung wahrzu-

[325] Diese hat auch in ihren wesentlichen Elementen und Aspekten Eingang in das Grundgesetz gefunden.
[326] Wenn auch zumeist von der Öffentlichkeit und von den Medien unbemerkt.

nehmenden Aufgaben auf dem Wege der Rückverlagerung bisheriger Bundeskompetenzen an die Länder eine tatsächliche Aufwertung erfuhren.

Die ersten wirklich tiefgreifenden und zudem auch weitreichenden Verfassungsänderungen in diesem Kontext wurden erst im Zuge der Wiedererlangung der Deutschen Einheit sowie der damit verbundenen Novellierungen am Grundgesetz erreicht. Damit wurde den Bundesländern erstmalig seit mehr als vier Jahrzehnten die Möglichkeit eingeräumt, Wünsche nach einer Veränderung der Kompetenzverteilung von Bund und Ländern anzumelden. Dabei war davon auszugehen, dass einige der Bestrebungen der Gliedstaaten in diesem Bereich durchaus Gehör und Umsetzung fanden.

Jedoch war im Rahmen der Verhandlungen vor einem allzu großen Optimismus im Bezug auf den Erfolg einer Rückverlagerung der Kompetenzen von Bundes- auf die Landesebene gewarnt worden. Und dies bewahrheitete sich auch im Verlauf der Verhandlungen: Die Ergebnisse um die Debatte einer Grundgesetzreform in den Jahren nach der Deutschen Einheit müssen als äußerst moderat bezeichnet werden. Sie haben in ihrer Gesamtheit nicht ausgereicht, um die mittlerweile mehrfach angemahnte Forderung nach einer Entflechtung von Bundes- und Länderkompetenzen zu realisieren. Insgesamt waren die im folgenden aufgelisteten Verfassungsänderung die drei herausragenden Elemente der Grundgesetzreform von 1964:

- Abschwächung des Gebots der „Einheitlichkeit" der Lebensverhältnisse nach Artikel 72 GG in das Gebot der „Gleichwertigkeit" der Lebensverhältnisse,
- Umwandlung der Bedürfnisklausel des Artikels 72 Absatz 2 des Grundgesetzes in eine Erfordernisklausel sowie
- Neuformulierung des Inhalts von Artikel 72 Absatz 3 GG, nachdem nun eine Rückholung von ehemaligen Landeskompetenzen - die im Zuge der Kompetenzausweitung des Bundes diesen „verloren" gegangen waren - durch die Gliedstaaten gesetzlich legitimiert ist.

Abgesehen von diesen soeben skizzierten Veränderungen im Grundgesetz im Bezug auf die föderalstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland blieben die erzielten Ergebnisse weit hinter den ursprünglich in diesem Reformdiskurs gesetzten Erwartungen zurück. So sind vielen Beobachtern der politischen Szene die im Jahr 1994 verabschiedeten Verfassungsänderungen nicht weitreichend genug. Es wird in diesem Zusammenhang immer wieder davon gesprochen, dass die erforderlichen Präzisierungen nach wie vor unzureichend sind.

Es gilt festzustellen, dass der „Wandel" des deutschen Föderalismus mit dem Ergebnis einer sehr stark unitaristischen Ausprägung in der Gegenwart sich in den ersten Jahren und auch noch Jahrzehnten nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland außerhalb des durch das Grundgesetz sowie die gesetzlichen Normen vorgegebenen konstitutionellen Rahmens abgespielt hat. Eine Anpassung des Verfassungsrechts an die bereits hergestellte Verfassungswirklichkeit erst im Nachgang der eingeleiteten Änderungen der föderalstaatlichen Struktur in der früheren Bundesrepublik Deutschland.

Die auch heute noch aktuellen Ziele einer Föderalismusreform lassen sich mit dem folgenden Satz bzw. mit der Forderung umschreiben: Stärkung der Rechte der Bundesländer durch eine Präzisierung ihrer Rechte, Aufgaben und Pflichten. Nur mit Hilfe der in diesem Kontext umzusetzenden Maßnahmen kann es tatsächlich gelingen, der weiteren „Ausbreitung" des Systems der Politikverflechtung in den föderalstaatlichen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland Einhalt zu gebieten. Es ist zu hoffen, dass dies gleichzeitig auch ein erster Schritt ist, um das Ende der Politikverflechtung einzuleiten.

Mittlerweile ist es in Deutschland unstrittig, dass das System der Politikverflechtung die Ursache bzw. der Auslöser der bundesdeutschen Föderalismuskrise ist.[327]

Mögliche Szenarien bzw. Eckpunkte oder aber auch „Meilensteine" auf dem Weg zu einer Reföderalisierung des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland wären:

- Eine Beendigung der Ko-Finanzierung der Bundesländer durch den Bund mittels der Gemeinschaftsaufgaben;
- Abschaffung des Instruments der Rahmengesetzgebung;
- Reduzierung der Nutzung der konkurrierenden Gesetzgebung;
- Entlastung der föderalstaatlichen Institution Bundesrat[328] und
- Reduzierung des Einflusses der Ländergremien mittels des Instruments Bundesrat sowie den bereits mehrfach angesprochenen Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf der dritten Ebene.

Die in diesem Zusammenhang entscheidende Frage ist natürlich die der Umsetzungsmöglichkeit bzw. der Realisierungswahrscheinlichkeit. Es ist aufgrund der gegenwärtig vorherrschenden politischen Rahmenbedingungen davon auszugehen, dass eine Realisierung des gesamten zuvor aufgelisteten Kriterienkatalogs nur äußerst schwer möglich sein wird. Eine unabdingbare Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass die Nutznießer der gegenwärtigen Strukturen des bundesdeutschen Föderalismus sowie des sich analog daraus resultierenden Systems der Politikverflechtung einer „Beschneidung ihres eigenen Einflusses zustimmen"[329] müssen. Des Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass sich im Laufe der vergangenen mehr als 50 Jahre, die seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland vergangen sind, das Politikverständnis der Bürger im Zuge der langjährigen Ausübung des Prinzips der Politikverflechtung gewandelt hat. In weiten Teilen wird die mittlerweile vorhandene Regelungskompetenz nicht als störend empfunden. Sie wird sogar vielmehr als notwendiges Element erachtet, das zugunsten einer weitergehenden Länderautonomie zurücktreten muss. Dies bestätigt sich u.a. in den Aussagen von Franz Greß. Er legt dar, dass die bisherigen Umfrageergebnisse eine

---

[327] Anfangs war diese These lediglich innerhalb der Community der Politikwissenschaftler unbestritten; doch mittlerweile stimmen auch immer mehr Politikverantwortliche in diesen Kanon ein.

[328] In dem Sinne, dass zukünftig eine parteipolitische Instrumentalisierung dieses Gremiums - die ja bis hin zur Blockade geführt hat und auch gegenwärtig immer noch führt – nicht mehr möglich ist.

[329] Grimm (10. Oktober 1997).

„Zweiteilung" in der Auffassung und im Verständnis der Bürger zeigen. Demnach werden „... die Länderregierungen gegenüber der Bundesregierung als bürgernäher wahrgenommen, und den Ländern wird eine größere Politikkompetenz in Deutschland zugesprochen. Geht es um die konkrete Ausgestaltung von Unterschieden, ist jedoch der Unitarismus überwältigend."[330]

13.2 Der Modellcharakter der föderalstaatlichen Ordnung in Deutschland

Das föderalstaatliche System in der Bundesrepublik Deutschland galt lange Zeit als ein Musterbeispiel bundesstaatlicher Ordnung. Insbesondere das Modell des Verbundföderalismus wurde weltweit als vorteilhaft eingestuft.

Der kanadische Föderalismusforscher Ronald L. Watts hat seine Hochachtung vor dem deutschen föderalstaatlichen Konzept in folgenden Worten zusammengefasst: „I have in fact for a long been an admirer of the coherent logic, dynamics and achievements of the German federal system established in 1949."[331]

Doch die gegenwärtige Situation schaut sehr viel ernüchternder aus als dies Ronald Watts beschrieben hat: Die föderalstaatliche Ordnung in Deutschland ist geprägt durch langwierige Aushandlungsprozesse. Als Urheber dieser Blockaden werden allgemein eine Vielzahl von unnötig dichten Verflechtungen der Entscheidungsstrukturen betrachtet. Das Ausmaß der Verflechtungen ist vielfältig und vielschichtig. Zum einen sind zunächst die Verflechtungen auf der Ebene zwischen dem Bund sowie den Ländern zu nennen. Darüber hinaus existiert eine Verflechtung zwischen den Bundesländern selbst. Neben diesen Verflechtungen, die ihren Ursprung in der föderalstaatlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland finden, sind institutionelle Verflechtungen zu beobachten. Diese haben ihren Ausgangspunkt in den Vorgaben der bundesstaatlichen Ordnung. Doch hier sind nicht nur die bundesstaatlichen Regelungen von den mannigfachen Verflechtungen betroffen.

Vielmehr lassen sich auch Auswirkungen auf das parlamentarische Regierungssystem registrieren. In der Folge der Ausweitung der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung durch den Bundesrat hat sich der Gesetzgebungs- und Aushandlungsprozess zwischen Regierung und Parlament (auf der Bundesebene) stark gewandelt. Es stellt sich nicht nur die Frage nach einer ausreichenden Leistungsfähigkeit des politischen Systems. Zugleich scheint auch die Regierungsfähigkeit des gesamten Gebildes Bundesrepublik Deutschland in Frage zu stehen.

Die zwei wichtigsten Bestandteile der Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland sind der Parlamentarismus sowie die föderalstaatliche Grundordnung. Wie im Vorfeld bereits erläutert, verliert das politische System der Bundes-

[330] Greß (1999). s.S. 136.
[331] Bertelsmann-Kommission (2001).

republik Deutschland durch die seit Jahren und Jahrzehnten fortschreitenden Unitarisierungstendenzen viel von seiner ursprünglichen Leistungsfähigkeit. Aber nicht nur auf dem Gebiet des Föderalismus lassen sich die Auswirkungen der Unitarisierungsfolgen feststellen. Aufgrund der zuvor skizzierten und dargestellten Komplexität der Verflechtungen wird auch das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland in Mitleidenschaft gezogen. Die fortdauernden Unitarisierungstendenzen haben zugleich Auswirkungen auf die Regierungsfähigkeit des gesamten politischen Systems in Deutschland. In der gegenwärtigen Situation erscheint es also durchaus vertretbar, eine fortschreitende Entmachtung der Parlamente zu konstatieren.

Als Folge der bereits erläuterten Besonderheiten innerhalb des parlamentarischen Systems in Deutschland gilt diese Feststellung in erster Linie für die jeweilige Opposition[332] in den einzelnen Parlamenten. Der Machtverlust der Opposition wirkt sich dabei zugunsten der jeweiligen Regierungen (und somit zugleich auch der sie stützenden Mehrheiten) sowie der die Regierung bildenden einzelnen Parteien.

Die momentane Ausgangsituation sieht wie folgt aus: Der überwiegende Teil der Gesetzgebungsbefugnis liegt in den Händen der Bundesregierung sowie der sie stützenden Parlamentsmehrheit. Doch nach der Verfassung sowie der gültigen Gewaltenteilungslehre verfügt die eigentliche Legislative über die vollständige Gesetzgebungshoheit.[333]

Es gilt jedoch festzustellen, dass in der Bundesrepublik Deutschland die gesetzgeberische Realität weit von den verfassungsmäßigen Vorgaben abweicht. Die „eigentlichen" Legislativorgane in Bund und Ländern verfügen lediglich über ein Mitspracherecht in Fragen der Gesetzgebung. Eine Vielzahl von Gesetzesinitiativen wird von der jeweiligen Regierung über die sie stützende Parlamentsmehrheit in das Parlament eingebracht. Des Weiteren verfügen die bundesdeutschen Gliedstaaten über die Möglichkeit, über den Bundesrat ihre Interessen vorzubringen und zugleich auch zu wahren. Die Bundesländer verfügen durch ihre jeweiligen Landesregierungen über ein (aufschiebendes) Vetorecht bei Fragen, die die konkurrierende und die ausschließliche Gesetzgebung betreffen. Das heißt, die Länderregierungen können mehrheitlich Gesetzesentwürfe ablehnen, die nach der Abstimmung im Parlament zusätzlich der Zustimmung der Länderkammer bedürfen.[334]

In der Bundesrepublik Deutschland kann durchaus von einer mangelnden Beteiligung und Berücksichtigung des Wählerwillens am Gesetzgebungsprozess gesprochen werden - insofern die Beteiligung und Rolle des Bundestages in diesem Kontext kritisch beleuchtet wird. Darüber hinaus ist festzustellen, dass eine „Verschiebung" des Prinzips der Gewaltenteilung in der Folge der Unitarisierungsentwicklungen in der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt hat. Das Ergebnis ist

[332] Demnach sind hiervon die politischen Minderheiten betroffen.
[333] Vgl. Art. 77 GG
[334] Dies bei den Gesetzgebungsmaterien der Fall, die nach den Artikeln 71 bis 75 des Grundgesetzes der ausschließlich bzw. der konkurrierenden Gesetzgebung zuzurechnen sind.

eine stärkere Gewichtung/Akzentuierung der exekutiven Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland. Diese verfügt über ein nicht zu unterschätzendes Maß an Legislativbefugnissen.

Faktisch ist es so, dass sich in der Bundesrepublik Deutschland ein institutioneller Machtzirkel herausgebildet und etabliert hat. In diesem haben die Bundesregierung, die einzelnen Landesregierungen sowie die Mehrheitsfraktionen im Bundesparlament sowie in den verschiedenen Landesparlamenten die tragenden Funktionen (oder auch Rollen) übernommen haben. Aufgrund der Entscheidungshoheit dieses Machtzirkels fällt es den übrigen rechtstaatlichen Gremien in Deutschland schwer, die ihnen qua Verfassung zustehenden Rechte auch tatsächlich ausführen zu können (siehe Abbildung 20).

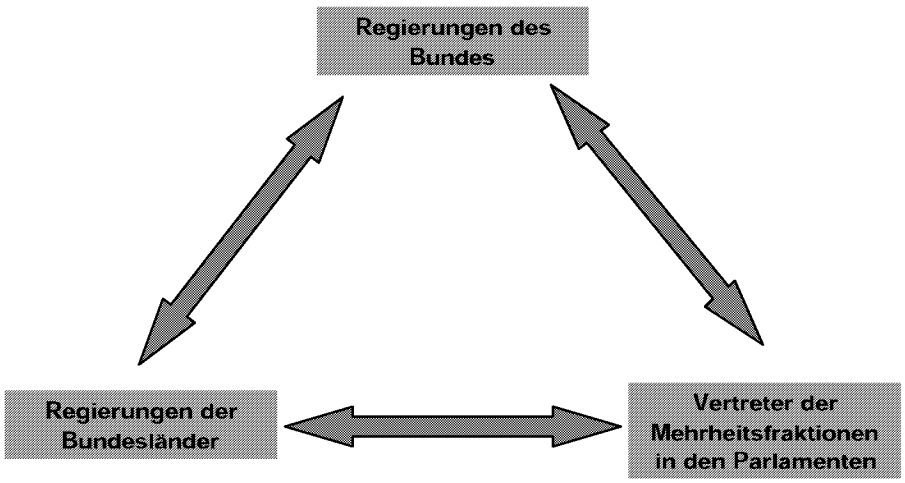


***Abbildung 20**: Der gegenwärtige Machtzirkel im Gesetzgebungsprozess in Deutschland*[335]

Bei einer Analyse des gegenwärtigen Zustandes des bundesstaatlichen Regierungssystem ist die Diagnose dergestalt, dass sich neben den Zentralisierungstendenzen unter föderalstaatlichen Gesichtspunkten auch im Bereich der Legislative Zentralisierungstendenzen deutlich abzeichnen. Das eigentliche Legislativorgan auf bundesstaatlicher Ebene ist in der alltäglichen Gesetzgebungspraxis oftmals nur noch ein Akteur unter vielen. Er ist sozusagen zu einem Mitspieler geworden, und findet sich nicht mehr in der Rolle und Funktion des Spielmachers wieder.[336]

Lediglich ein Bruchteil der Gesetzesvorschläge in Deutschland werden vom Bundestag direkt initiiert. Zwar ist der Bundestag auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine maßgebliche Instanz im deutschen Gesetzgebungsprozess. Doch seine

[335] Quelle: Eigene Darstellung.
[336] Wie dies eigentlich nach den Spielregeln (der Verfassung) vorgesehen war.

Aufgaben liegen zumeist im Bereich der Zustimmungspflicht und nicht in seiner genuinen Rolle aus Initiator von Gesetzesinitiativen. Eine Vielzahl von Gesetzgebungsanträgen wird auf Vorschlag der Bundesregierung[337] an den Bundestag herangetragen. Demnach ist die Gesamtheit des Bundestages nur noch indirekt in den bundesdeutschen Gesetzgebungsprozess eingebunden. Die Hauptarbeit wird von der Bundesregierung und den sie tragendenden Fraktionen (Parteien) getätigt.

Ein Gesetzesvorschlag, der von der Opposition im Parlament initiiert wird, hat eine nur geringe Chance der Durchsetzbarkeit und der Realisierbarkeit. In aller Regel werden Gesetzgebungsentwürfe und -vorschläge der Oppositionsparteien im Bundestag von der die Regierung stützende Mehrheit mit Ablehnung bedacht. Der Opposition im Bundestag steht demzufolge in aller Regel nur die Möglichkeit offen, über den Bundesrat Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess in Deutschland zu nehmen. Damit erfährt das System der Parteienstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland eine herausragende Bedeutung. Denn der Prozess der Gesetzgebung ist in einem starken Ausmaß durch die Berücksichtigung parteipolitischer Erwägungen geprägt. Daraus lässt sich ableiten, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine Kompetenz- und Machtverlagerung zu verzeichnen ist. Dabei ist diese Verschiebung unter unterschiedlichen Gesichtspunkten zu bewerten. Während auf der einen Seite die gliedstaatlichen Einheiten in Deutschland im Zuge der Zentralisierung der Gesetzgebungsbefugnisse eine Einbuße ihrer Kompetenzen und Zuständigkeiten in Kauf nehmen musste, sind eben diese föderalstaatlichen Ebenen auf der anderen Seite die Gewinner der veränderten Situation. Dies hat seinen Ursprung zum einen in der bereits mehrfach angesprochenen Zustimmungspflicht der Länderkammer zu den Bundesgesetzen, die dem Bereich der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung zugesprochen werden. Doch zugleich liegt der „Gewinn" noch in einem anderen Sektor - nämlich in der Verlagerung des Initiativrechts innerhalb des Gesetzgebungsprozesses. Auch hier sind die Bundesländer und mit ihnen auch die Parteivertreter in den Gliedstaaten auf der Siegerseite. Denn durch die Ausweitung des Bereichs der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung hat sich eine Verlagerung des Gesetzgebungsrechts vollzogen. Neben den Bundesländern und ihren jeweiligen Landesregierungen sind die Parteien zu einem wichtigen Akteur im Gesetzgebungsprozess geworden. Ihnen ist es möglich, einen erheblichen Einfluss auf dem Prozess sowie den Verlauf der Normensetzung in der Bundesrepublik Deutschland zu nehmen. Dies ist ihnen jedoch in erster Linie nicht möglich durch die Angehörigen ihrer Fraktionen im Bundestag.[338] Vielmehr haben die Parteien die Option, über ihre jeweiligen Vertreter in den Landesregierungen den Ablauf sowie die inhaltliche Ausrichtung des Gesetzgebungsprozesses mitzubestimmen.

Hier ist es der Partei/den Parteien auch möglich, Einfluss auf Inhalte des zur Abstimmung stehenden Gesetzes auszuüben, die sich auf Bundesebene auf Seiten der Opposition befinden.

---

[337] Und damit über die sie stützende Fraktion bzw. die verschiedenen Mehrheitsfraktionen hinaus.
[338] Dies trifft insbesondere auf die Minderheitsfraktion(en) im Deutschen Bundestag zu.

In den Bundesländern sind eine Vielzahl von Regierungskoalitionen vorzufinden. So existieren auf gliedstaatlicher Ebene Koalitionen, die von Parteien gebildet werden, die auf zentralstaatlicher Ebene in Opposition zueinander stehen. Oder aber es finden sich Große Koalitionen, die Alleinregierung einer bundespolitischen Oppositionspartei im Bundesland bzw. die Tolerierung von Minderheitsregierungen.

Das führt dazu, dass die Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung im Grundsatz keine eindeutige und klare Angelegenheit ist. Wie in der jüngsten Vergangenheit mehrfach zu beobachten war[339], haben verschiedene Gliedstaaten in der Vergangenheit ihre Position als „Mehrheitsbeschaffer" im Bundesrat genutzt, um Vorteile aus dieser Angelegenheit für sich „herauszuschlagen". Dabei waren zwei Vorgehensweisen zu beobachten: Entweder versuchten die an der Landesregierung beteiligten Parteien, ihre Zustimmung vom bundesregierungsseitigen Entgegenkommen in wesentlichen Fragen abhängig zu machen. Auf der anderen Seite versuchten die Gliedstaaten (und hier insbesondere die finanzschwachen Stadtstaaten) der Bundesregierung finanzielle Zugeständnisse als Gegenleistung für ihre Zustimmung im Bundesrat zu entlocken.[340]

Bei der Option einer Verhandlungslösung zur Integration inhaltlicher Forderungen in den Gesetzestext erhält die Parteipolitik herausragende Bedeutung. Denn hier kann die Bundesopposition über ihre Vertreter in den Regierungen der Bundesländer die Bundesregierung zu Gesetzestextnovellierungen regelrecht zwingen. Die Landespolitiker führen - sozusagen als „Agenten" oder „Makler" - die Interessen ihrer bundespolitischen Führung aus. Diese findet sich in aller Regel in der Führung der Fraktionen im Bundestag wieder.

Diese beiden Methoden des Verhandlungsmechanismus der Zweiten Kammer in Deutschland werden mit den Begriffen des „bargaining" und des „log-rolling" kurz und treffend skizziert (siehe Abbildung 21 und 22).

Aufgrund des beständigen Anwachsens von zustimmungspflichtigen Gesetzen gehören die Formen des Verhandelns und Aushandelns zum mittlerweile alltäglichen Politikablauf in Deutschland. Deshalb verwundert es auch nicht, wenn die staatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile nicht mehr nur mit dem Begriffspaar „Föderalstaat" und „Parlamentarismus" umschrieben wird. Vielmehr ist mit dem Terminus der Verhandlungsdemokratie ein zusätzliches Charakteristikum hinzugekommen. Dieser rückt immer mehr in das Zentrum der politischen Alltagsbeschreibung. Die Staatsstrukturelemente Föderalstaatlichkeit und Parlamentarismus verblassen demgegenüber.

---

[339] Etwa in der Frage nach der Verabschiedung der Gesetzesvorlagen zur Steuerreform oder einer Neuregelung der Zuwanderung in Deutschland.

[340] Hier steht entweder die Gewährung von zusätzlichen Bundeshilfen oder die Einrichtung von (Bundes-) Behörden und somit die Schaffung von Arbeitsplätzen für strukturschwache Regionen im Vordergrund.

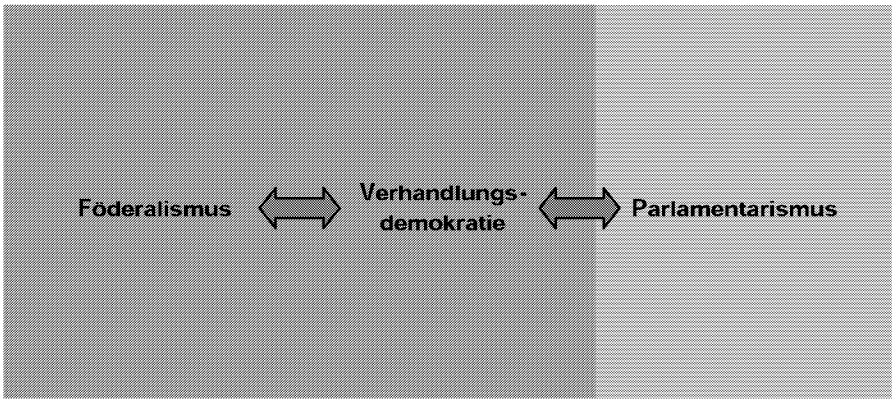


Abbildung 21: *Die Charakteristika des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland nach der Auslegung des Grundgesetzes*[341]

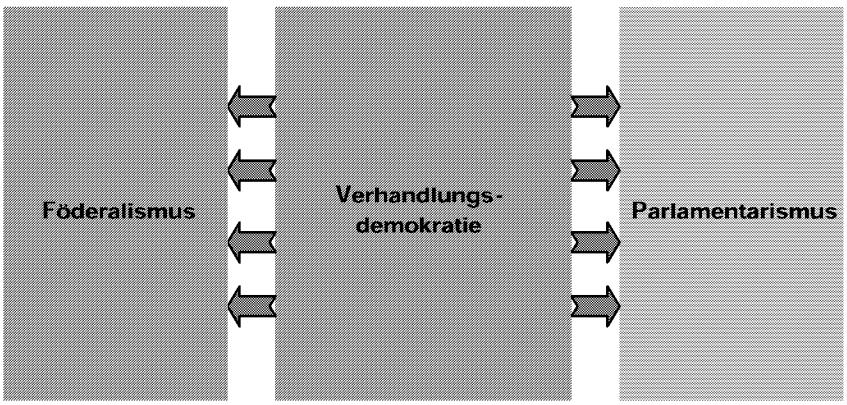


Abbildung 22: *Die Charakteristika des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland zum gegenwärtigen Zeitpunkt*[342]

Des Weiteren ist eine Verschiebung des Machtzirkels in Deutschland zu konstatieren. Gegenwärtig stellt sich dieser als ein Macht-Dreieck bestehend aus der Bundesregierung, den Regierungen der 16 Bundesländer sowie den Vertretern der

[341] Quelle: Eigene Darstellung.
[342] Quelle: Eigene Darstellung.

Mehrheitsfraktionen im Bundestag und in den Landesparlamenten dar. Von seinem Ursprung her sah das Grundgesetz jedoch eine völlig andere Machtverteilung im bundesdeutschen Gesetzgebungsprozess vor. Dabei war der Bundestag (und zugleich auch die in ihm zusammenkommenden Fraktionen) der Hauptakteur. Diesem unterliegt das Initiativrecht zur Gesetzgebung aus seiner Mitte heraus. Dies soll jedoch nicht unter Ausschaltung der Bundesregierung erfolgen (siehe Abbildung 23).

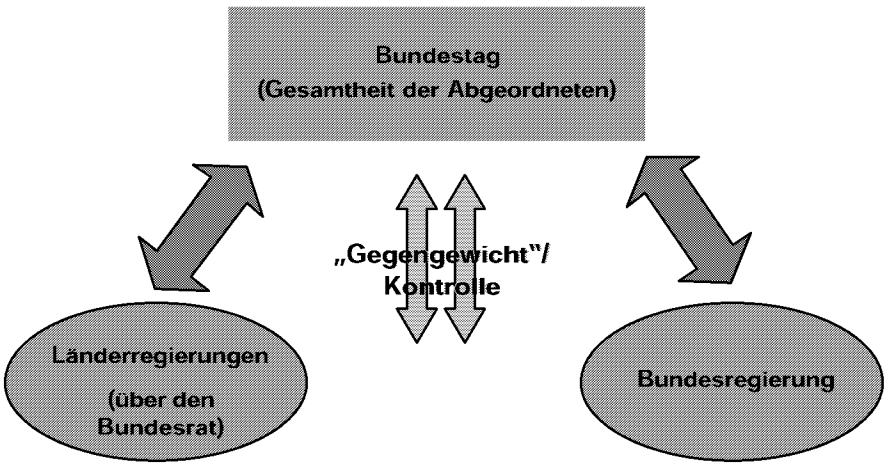


Abbildung 23: *Darstellung der nach dem Grundgesetz an dem Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen*[343]

Besonders kritisch zu hinterfragen ist nach dieser Status-quo-Beschreibung die gegenwärtige Rolle und Funktion des Bundestages.

Es gilt zunächst festzuhalten, dass qua Verfassung in einem als parlamentarisch zu charakterisierendes Regierungssystem die Rechte der Parlamente[344] sowie der in diese Parlamente von den Bürgern gewählten Abgeordneten durch die zuvor skizzierten Entwicklungen in eindeutiger Weise reduziert worden sind.

[343] Quelle: Eigene Darstellung.
[344] Und dies sowohl auf zentralstaatlicher und auch auf gliedstaatlicher Ebene.

13.3 Der Vorwurf der Reformblockade – Ursprung und Einordnung der Begrifflichkeit

Der Vorwurf der Reformblockade ist nicht so neu, wie es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mitunter suggeriert wurde. Bereits die sozialliberale Koalition, die im Jahr 1972 ihre Regierungszeit mit einem Programm zur Erreichung innenpolitischer Reformen angetreten war, konnte sich zu jener Zeit mit ihren Vorwürfen gegen die Reformblockaden seitens der CDU im Bundesrat auf das offensichtliche Manko in der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland stützen.[345]

Generell lässt sich konstatieren, dass Parteinkonkurrenz in dem Rahmen, wie diese in der Bundesrepublik Deutschland vorzufinden ist, zu einem guten Teil als symbolische Politik verstanden werden muss. Die politische Führung muss in einer derartigen Situation der „Co-Habitation" zwischen Bundestag und Bundesrat die Handlungsspielräume nutzen, die sich zwischen widerstreitenden Erwartungen an die Institutionen eröffnen. Der Parteienwettbewerb in einem Bundesstaat ist demnach in aller erster Linie nicht von einem Mangel an Legitimation (also einer Legitimitätslücke) bedroht, sondern leidet lediglich unter einer Effektivitätslücke.

Allerdings sei davor gewarnt, die jüngste Blockadesituation mit jener 70er Jahre gleichzusetzen. Der Hauptunterschied liegt in dem Umstand, dass in der gegenwärtigen Situation Verhandlungslösungen in zunehmendem Maße an der mangelnden internen Kompromissfähigkeit der Parteien auf Landes- und Bundesebene scheitern. Während der 70er Jahre hatte sich die Verhandlungslogik gegenüber der Wettbewerbslogik immer wieder durchsetzen können; in der gegenwärtigen Lage scheint die Regierungsseite durch das intern zu Tage tretende Veto-Potential von verschiedenen, zum Teil sogar gegenläufigen Partialinteressen in Teilen handlungsunfähig zu werden. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass unter Helmut Kohl erstmals Kanzlerschaft und Parteivorsitz seit einem längeren Zeitraum in einer Person vereint gewesen waren.[346] Diese Tendenz lässt sich durchaus als Kumulation von Führungspositionen skizzieren. Solch eine Kumulation gab es in der sozialliberalen Koalition nicht mehr seitdem Helmut Schmidt zum Bundeskanzler gewählt worden war. Durch diesen Stil der Führung etablierten sich Elemente einer losen Koppelung, was mit aller größter Wahrscheinlichkeit die Kompromissfähigkeit innerhalb des politischen Systems zu jener Zeit erhöht hat.

Es liegt nicht fern, die Entscheidungsblockaden – wie sie sowohl in der 13. und später dann auch im Verlauf der 14. Legislaturperiode zu verzeichnen waren, darauf zurück zuführen, dass die Mehrzahl der verhandelnden politischen Akteure interessengeleitet ist. Das heißt, dass die politisch Verantwortlichen in aller Regel

---

[345] Allerdings verloren die innenpolitischen Problemlagen nur kurze Zeit später an Bedeutung, denn mit der ersten Ölpreiskrise im darauffolgenden Jahr rückten versorgungs- und finanzpolitische Erwägungen in den tagespolitischen Blickpunkt.

[346] Auch Gerhard Schröder ließ sich etwa zur Mitte seiner ersten Legislaturperiode zum Vorsitzenden der Bundes-SPD wählen.

zweckrational geleitet werden. Daraus lässt sich die Erklärung herleiten, dass die komplexen institutionellen Verflechtungen die gegenseitige Abhängigkeit der am Politikprozess beteiligten Akteure erhöht. Denn keiner der Akteure kann sich den entstandenen Verflechtungen entziehen - ohne seine eigene Position zu verschlechtern.

Aus dieser Analyse lässt sich die folgende Schlussfolgerung ableiten: Am naheliegendsten wäre es, die bereits sehr deutlich und ausführlich beschriebenen Verflechtungszusammenhänge mittels institutioneller Reformen aufzulösen. Doch selbst diese Option droht nicht zu greifen, da für das gesamte politische System die Gefahr eines Verflechtungszirkels droht. Dieser ist darin begründet, dass solch angestrebte Reformen durch die Möglichkeit des wechselseitigen Vetos nur sehr eingeschränkt möglich sind.[347]

Daher empfiehlt es sich, die vorhandenen Veränderungsspielräume anhand der vorgegebenen Rahmenbedingungen realistisch zu analysieren. Dabei erscheint es sinnvoll, die offenen Veränderungsspielräume im Kontext des Parteienpluralismus zu suchen. Das Parteiensystem erscheint wandlungsfähiger als das bundesstaatliche System in Deutschland.

Dies hat seine Ursache darin, dass das deutsche bundesstaatliche Regelsystem infolge seiner Verankerung innerhalb eines als kompliziert zu bezeichnenden Institutionengefüges in einem extremen Ausmaß pfadabhängig ist. Zwar ist ihm eine gewisse Fortentwicklung aufgrund der konjunkturellen Veränderungen seiner Umwelt nicht abzusprechen. Doch in diesem Kontext sind keine augenscheinlichen Abweichungen von dem bisher eingeschlagenen und institutionell verankerten Entwicklungspfad zu verzeichnen gewesen. Dem gegenüber gelang es dem Parteiensystem offenkundig, seine bipolare Grundstruktur aufrecht zu erhalten. In diesem Rahmen waren jedoch durchaus Parteienkonfigurationen zu beobachten. Markante Einschnitte stellten die Jahre 1969, 1982 und 1991 dar. In all diesen soeben genannten Zeiträumen waren Regierungswechsel und in der Folge einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat ein eindeutiges Zeichen. Dies hatte natürlich implizit Auswirkungen auf das Verhältnis der gesetzgebenden Körperschaften zueinander. In jüngster Vergangenheit war ein solcher Meilenstein im Jahr 1998 zu verzeichnen gewesen.

Anhand dieser skizzierten Entwicklung lässt sich festhalten, dass die Gegenläufigkeit von Parteiensystem und Bundesstaat zu einem grundlegenden Bestandteil des politischen Geschehens in der Bundesrepublik Deutschland geworden ist. Es ist sogar äußerst wahrscheinlich, dass die eigentliche Inkongruenz der Konfliktregelungsmuster von Parlamentarismus und Bundesstaatlichkeit durchaus zu einer tragenden Säule der politischen Strukturen und Prozesse geworden ist. Während beinahe rund der Hälfte der Zeit seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wies das Parlament in Bonn und später in Berlin andere Mehrheits-

[347] Das eines der herausragenden Kennzeichen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland darstellt.

verhältnisse auf als die Länderkammer. Daher wäre es durchaus vermessen, bei dieser Konstellation von einer Ausnahmesituation zu sprechen.[348]

Solange das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland durch einen bipolaren Wettbewerb zwischen konservativem und sozialdemokratischem Lager gekennzeichnet ist, wird die strukturelle Inkongruenz von Parteienkonkurrenz und Föderalismus existent bleiben. Als Grundvoraussetzung hierfür ist zu sehen, dass sich die institutionellen Kooperationszwänge von Parteienkonkurrenz und Bundesstaat über Jahre und Jahrzehnte als extrem stabil erwiesen haben. s ist nur schwer vorstellbar, dass sich die Spannungslage von dualistischem Parteienwettbewerb und Verbundföderalismus grundsätzlich aufheben lässt.

[348] Zur näheren Erläuterung sei hier u.a. verwiesen auf die Arbeiten von Gerhard Lehmbruch zum Wählerverhalten.

14 Skizzierung des Spannungsfelds von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland

In der jüngeren Vergangenheit der Bundesrepublik Deutschland wurde die Überlegung aufgeworfen, ob ein System, in dem Parteien sehr stark in einem Wettbewerb um Wählerstimmen zueinander stehen und zugleich konsensorientierte Verhandlungslösungen zustande bringen sollen, auf Dauer eine entsprechende Funktionsfähigkeit aufweisen kann.

Es drängt sich das Bild auf, dass die Verbindung zwischen einem föderalen Verhandlungssystem und einer parlamentarischen Konkurrenzdemokratie einen gegenläufigen Effekt zur Folge haben kann. In diesem Kontext empfiehlt es sich, diese beiden für die Bundesrepublik Deutschland fundamentalen und zugleich strukturprägenden Elemente als gegensätzliche Arenen zu bezeichnen, die „einen Strukturbruch zwischen Parteienkonkurrenz und Bundesstaat“[349] implizieren.

Hieraus ergibt sich zwangsläufig die Frage, wie es in Deutschland trotz dieser nahezu unmöglichen Voraussetzungen gelingen kann, die politische Handlungsfähigkeit offensichtlich aufrecht zu erhalten. Daraus resultiert zugleich eine nicht zu vernachlässigende Anschluss- bzw. Folgefrage. Nämlich die, ob in dem Wettbewerb zwischen Parteienkonkurrenz und Bundesstaatlichkeit einzelne Akteure sozusagen auf der Strecke bleiben?

Generell lässt sich paradoxerweise folgende Feststellung treffen: Der parlamentarische Bundesstaat funktioniert, weil Parteienkonkurrenz und föderale Aushandlungsmuster sich gegenseitig verschränken, begrenzen und moderieren. Auf der einen Seite konkurrieren die politischen Parteien auf allen staatlichen Ebenen (also ebenenübergreifend) um die politische Macht. Hierbei steht ihr Streben nach innerparteilicher Geschlossenheit im Vordergrund. Auf der anderen Seite sind die Parteien jedoch keine monolithischen Blöcke bzw. Organisationen. Vielmehr versuchen sie, unter ihrem Dach eine vielfältige Anzahl von verschiedenen, zum Teil auch gegensätzlichen Interessen zu bündeln.

Die Ausgangsfrage in diesem Zusammenhang muss demnach lauten: Warum können in den von Parteien gesteuerten politischen Prozessen oftmals institutionell bzw. durch bundesstaatliche Prozesse begründete Hemmnisse des Entscheidungsprozesses überwunden werden?

Um dies näher erläutern zu können, ist es ratsam, zunächst einen Blick auf die Funktion von Parteien innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses zu werfen. Nach Murswieck basiert die funktionale Systemleistung der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland darauf, dass diese quer zu den staatlichen Ebenen liegen; und zugleich als gesamtstaatlich ausgerichtete Parteien die

[349] Lehmbruch (1976). s.S. 16.

verschiedenen Ebenen des Bundesstaates miteinander verklammern.[350] Sie überlagern die vertikale Gewaltenteilung. Zugleich konkurrieren sie auf sämtlichen staatlichen Ebenen um die politische Macht in Bund, Ländern und Gemeinden. Außerdem stellen die Parteien das verschränkende Element zwischen den unterschiedlichen staatlichen Gebietskörperschaften dar. Sie können daher auch als „politische Scharniere" zwischen der zentralstaatlichen und der gliedstaatlichen Ebene begriffen werden.

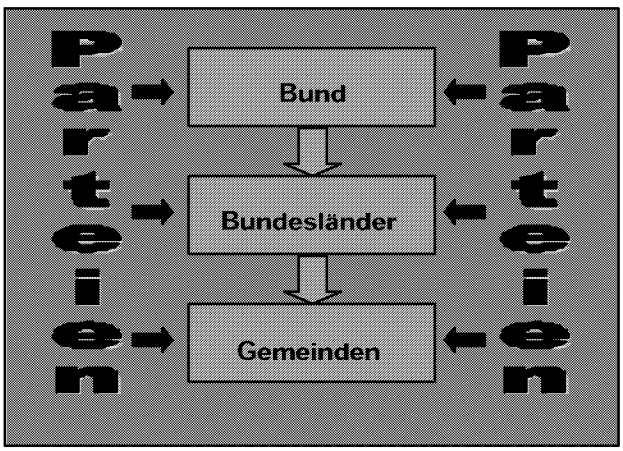


Abbildung 24: *Die Scharnierfunktion der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*[351]

Die Parteien sind deshalb in der Lage, die zuvor skizzierte Scharnierfunktion wahrzunehmen, da ihre inneren Strukturen an die Funktionsweise des bundesdeutschen Regierungssystems angelehnt sind. Eine eingehendere Betrachtung der Funktionsabläufe insbesondere der großen Parteien in Deutschland legt diesen Schluss nahe. Denn dort ist eindeutig zu erkennen, welches Gewicht die Landesebene innerhalb der innerparteilichen Strukturen beanspruchen kann (siehe Abbildung 24).

Diese Feststellung trifft sowohl auf die CDU als auch auf die SPD zu. Die Christliche Demokratische Union versteht sich seit ihrer Gründung als eine Föderation von Landesparteien. Sie wird deshalb auch vielfach als der Prototyp einer föderativen Partei charakterisiert. Allerdings wandelte sich die CDU während der „Ära Kohl" zu einer stark zentralistisch geprägten Partei. Diese Entwicklung nahm ihren Anfang mit der Wahl Helmut Kohls zum Bundesvorsitzenden der Partei Mitte der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Diese Tendenz ließ sich

[350] Murswieck (1991). s.S. 120 ff.
[351] Quelle: Eigene Darstellung.

in der Folge der Vollendung der Deutschen Einheit verstärkt beobachten. Helmut Kohl konnte seine innerparteilichen Gegner und Widersacher (wie etwa Lothar Späth, Kurt Biedenkopf und Heiner Geißler) zurückdrängen oder sogar entmachten. Die Machtbalance innerhalb der CDU hatte sich zuungunsten der Landesebenen[352] verschoben. Doch augenscheinlich wurde mit der Wahlniederlage von Helmut Kohl im Herbst des Jahres 1998 diese Entwicklung gestoppt. In den vergangenen vier Jahren hat sich die Machtbalance innerhalb der Partei wieder eindeutig zugunsten der Landesuntergliederungen verschoben. Ein Indiz hierfür ist die Ernennung des bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber zum Kanzlerkandidaten der Union und Herausforderer von Gerhard Schröder im Februar des Jahres 2002.

Im Gegensatz dazu wurde die SPD nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs von oben gegründet. Um zu verhindern, dass konkurrierende Machtzentren durch die Kumulation von politischem Amt und regionalem Parteivorsitz entstehen konnten, wurden Bezirke errichtet. Doch auch die bundesdeutsche Sozialdemokratie kam um eine Föderalisierung ihrer Strukturen nicht umhin. In der Zeit der Großen Koalition (1966-69) konnten Mitglieder sozialdemokratisch geführter Landesregierungen im Zuge der Realisierung von Verfassungsreformen (wie etwa der Finanzreform) an Bedeutung und Einfluss gewinnen.

Es ist zu konstatieren, dass die Ausweitung des Einflusses sozialdemokratischer Landespolitiker auf die Bundespartei ein Ergebnis ihres Machtzuwachses im Bundesrat war. Da deren Zustimmung zur Wahrung und Sicherung der Zwei-Drittel-Mehrheit im der Länderkammer zwingend erforderlich war, wurden sie der innerparteilichen Notwendigkeit folgend dementsprechend behandelt. Darüber hinaus schlägt sich die innerparteiliche Verzahnung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen auch in dem Wechsel bzw. Austausch von Politikern in Spitzenpositionen der Bundes- und der Landespolitik nieder. So übte beispielsweise Helmut Schmidt ebenso wie Helmut Kohl verschiedene Funktion auf landes- und bundespolitischer Bühne aus, bevor beide zum Bundeskanzler gewählt wurden.[353] Des Weiteren ist die Vielzahl von Bundestagsabgeordneten, die später in den Regierungskabinetts auf Landesebene mitwirkten, mannigfach.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Personalstruktur der beiden großen Parteien in Deutschland sehr deutlich die Verflechtungen innerhalb des parlamentarischen Bundesstaates reflektiert. Demzufolge ergibt sich daraus als logische Konsequenz, dass die Parteien umfangreiche Netzwerke der Bund-Länder-Koordination errichtet haben. Diese geben die Arbeitsstruktur des parlamentarischen Bundesstaates wieder. So treffen sich in turnusmäßigen Abständen die jeweiligen Parteipräsidien mit den Ministerpräsidenten und den Spitzen der Bundestagsfraktion ihrer Partei zum Gedankenaustausch und zur gegenseitigen Abstimmung ihrer Politik. Zudem tagen in den beiden großen Parteien regelmäßig die Landtagsfraktionen und die Bundestagsfraktion gemeinsam.

---

[352] Und somit implizit auch der Einfluss der Landesparteien.

[353] Ähnliches lässt sich auch für eine Vielzahl von Ministern feststellen - hier seien stellvertretend als Beispiele Rainer Barzel oder Gerhard Stoltenberg genannt.

Auf Exekutiv-Ebene erfolgt die parteipolitische Koordination direkt im Vorfeld der Sitzungen der Bundesratsausschüsse in den jeweiligen Länderrunden (A- und B - Länderrunden). In diesem ebenenübergreifenden Gremium findet das Konsensprinzip Anwendung.

Für die Konsensbildung des parlamentarisch-föderalen Systems ist allerdings nicht nur die Konsensbildung innerhalb der Parteien ein wesentlicher Faktor. Insbesondere bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ist es erforderlich, parteiübergreifende Kompromisslösungen zu finden. Denn die größte parlamentarische Oppositionspartei wird in aller Regel für die Herstellung einer doppelten Mehrheit in Parlament und Länderkammer benötigt.[354]

Neben dieser soeben skizzierten funktionalen Systemleistung von politischen Parteien ist im weiteren anzumerken, dass die Opposition die von der Regierung präferierten Handlungskonzepte und somit zugleich auch ihre Handlungskompetenz in Frage stellt.

Dies ist das legitime machtpolitische Interesse einer parlamentarischen Opposition auf Bundes- und Landesebene. Zudem liegt es nahe, dass unter verschiedenartigen Mehrheitsverhältnissen eine oppositionelle Bundestagsfraktion nach Unterstützung bei ihren Parteifreunden im Bundesrat sucht. So kann es ihr unter Umständen gelingen, ihre schwache Position im Parlament zu kompensieren.

Jedoch wäre es zu einfach, die innerhalb eines Bundesstaates von statten gehenden politischen Auseinandersetzungen und zuweilen sogar Konflikte einfach nur auf die Prozesse des parlamentarischen Konflikts zu reduzieren. Dies würde in keiner Weise der Komplexität des politischen Systems gerecht werden. Daher gelingt es nicht ohne Weiteres, Bundesratsangehörige im Oppositionsinteresse zu instrumentalisieren. Vielfach steht den Interessen der bundespolitischen Opposition eine durchaus eigenständige Interessenlage der einzelnen Landesverantwortlichen gegenüber. Zudem haben sich in der Folge des Vollzugs der Deutschen Einheit die landespolitischen Interessen diversifiziert.

Die Basis ihrer Legitimation finden die Bundesratsmitglieder in ihren jeweiligen Gliedstaaten. Zwar sind sie durchaus daran interessiert, dass ihre Partei auf Bundesebene den entsprechenden Zuspruch erhält. Doch für sie ist es zunächst einmal vorrangig, in ihren Bundesland sich einer erfolgreichen Wiederwahl stellen zu können. Das hat zur Folge, dass sie die jeweiligen Bedürfnisse ihres Bundeslandes in ihr politisches Kalkül mit einbeziehen müssen. Dadurch reduziert sich ihre Kompromissfähigkeit gegenüber den bundespolitischen Belangen der Partei in einem ganz erheblichen Ausmaß. Daraus ergibt sich, dass eine Unterordnung der Landespolitik unter die Bundespolitik nicht nur durch machtpolitische Erwägungen der Bundespartei gesteuert wird. Zusätzlich müssen insbesondere machtpolitische Interessen der Landespolitiker berücksichtigt werden.[355] Daraus

---

[354] Das kann den Entscheidungsprozess zwar durchaus verkomplizieren, unmöglich ist er allerdings nicht.

[355] Offenkundig wurde dies, als im Jahr 1991 die Regierung des Bundeslandes Brandenburg einem Steueränderungsgesetz der CDU-geführten Bundesregierung zustimmte - und zwar gegen das

lässt sich folgern, dass die Landesregierungen[356] oftmals gemeinsam mit der Bundesregierung ein konkretes Interesse an einer gesetzlichen Neuregelung einzelner Sachverhalte haben. In dem oben skizzierten Beispiel waren diese dergestalt, dass durch die geplanten Steueränderungen zum 1. Januar 1993 die Umsatzsteuer um einem Prozentpunkt angehoben werden sollte. Die sich daraus ergebenden Mehreinnahmen sollten in dem Fonds „Deutsche Einheit" fließen.[357]

Generell lässt sich sagen, dass es für die Opposition im Bundestag einen ansehnlichen Erfolg darstellt, eine Regierungsvorlage zum Scheitern zu bringen. Für eine oppositionelle Landesregierung ist dies jedoch oftmals nur zweitrangig. Sie ist vor allem daran interessiert, konkrete Regelungsmechanismen vorzufinden.

Dieser Argumentation kann sich auch die parlamentarische Opposition auf Bundeseben nicht vollständig verschließen. Sie ist durchaus an einem erfolgreichen Abschneiden ihrer Parteifreunde auf Landesebene interessiert. Auf diese Weise soll es gelingen, Regierungsfähigkeit unter Beweis zu stellen und zugleich auch einen ersten Schritt zur Rückerlangung dieser erfolgreich einzuleiten.

Daher wäre es zu einfach, das Verhältnis zwischen Regierung und Opposition in der Bundesrepublik Deutschland auf die Formel, nach der Gewinn auf der einen Seite identisch ist mit Verlusten auf der anderen Seite, zusammenzufassen. Es wäre demnach vermessen, von einem Nullsummenspiel zu sprechen. Vielmehr wird das Maß an politischer Konfliktregelung durch die von den Parteien entsandten Akteure bestimmt. Dabei werden grundsätzliche Richtungsvorgaben in den Parteigremien bzw. in anderen, parteipolitisch definierten Runden getroffen. Die nach dem Grundsatz dafür vorgesehenen Verfassungsorgane werden vielfach in die Rolle von „staatsnotariellen Ratifikationsämtern"[358] zurückgedrängt. Die Art der Steuerung hängt vielmehr von den konkreten Ausprägungen der Parteienkonkurrenz ab. Diese ist in den vergangenen Jahren geprägt durch einen Wettbewerb um Personen und unterschiedliche Prioritätensetzungen. Zur Zeit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland handelte es sich in stärkerem Maße um Auseinandersetzungen um alternative Gesellschaftsentwürfe.

Es vollzog sich ein Wandel in den anzusprechenden Wählergruppen. Nicht mehr die Mobilisierung unterschiedlicher Wählergruppen steht mittlerweile im Vordergrund. Gegenwärtig spielt sich das Bemühen um das komplette Wählerspektrum ab.[359] Deutlich erkennbar wird diese Tendenz dadurch, dass sich Sachfragen vermehrt den herkömmlichen Rastern entziehen und die traditionellen Konfliktlinien innerhalb des politischen Aushandlungsprozesses an Bedeutung verlieren.

---

eindeutige Votum der übrigen sozialdemokratisch geführten Gliedstaaten sowie der Bundestagsfraktion.

[356] Im Gegensatz zur oppositionellen Fraktion im Parlament.

[357] Aus diesem Grund war die brandenburgische Landesregierung natürlich daran interessiert, eine derartige Gesetzänderung zu unterstützen.

[358] Renzsch (2000). s.S. 66.

[359] Um den sog. ‚Medianwähler'.

Nach Fritz W. Scharpf sind wettbewerbsdemokratische Problemlösungsstrategien dazu verurteilt, als machtpolitisches Nullsummenspiel zu enden.[360] Doch aus dieser Feststellung lässt sich nicht zwingend ableiten, dass (föderale) Verhandlungsdemokratie und (parlamentarische) Konkurrenzdemokratie zueinander inkompatibel sind.

Unter der Bedingung des Elements der Parteienkonkurrenz ist es zwar so, dass es das vorrangige Interesse der Opposition ist, die Regierung „in ein schlechtes Licht" zu rücken. Allerdings muss das Scheitern der Regierung sich nicht per se positiv auf die Stellung und das Ansehen der Opposition auswirken. Es kann für diese sogar ins Gegenteil umschlagen. Und zwar dann, wenn ihr die Regierung zumindest eine Mitverantwortung für das Scheitern zubilligen kann.

Daher sei nochmals davor gewarnt, die Parteinkonkurrenz unter konsensdemokratischen Bedingungen in das Schwarz-Weiß-Muster des Freund-Feind-Schemas zu pressen. Dies wäre eine unzureichende Widerspiegelung der Realität. Es würde der Vielfalt an horizontalen sowie vertikalen Verflechtungen im föderalen und parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland nicht im mindesten entsprechen.

Eine Partei, die die Opposition im Bundestag stellt und zugleich die Mehrheit der Stimmen im Bundesrat auf sich vereinigt, steckt in gewisser Weise in einer Zwickmühle. Einerseits ist es ihr Ziel und zugleich auch ihre primäre Aufgabe, die Handlungskompetenz der Regierung in Frage zu stellen. Zugleich ist ihr jedoch auch ein gewisses Maß an Regelungsinteresse nicht fremd.[361]

Wenn eine solche Partei den Eindruck von Geschlossenheit vermitteln will, muss sie sich - bei jeder anstehenden Entscheidung von neuem - entscheiden, ob sie den Weg der Konfrontation oder der Kooperation einschlagen möchte. Doch wie sie sich auch letztendlich entscheidet: Beides birgt unter gewissen Aspekten Risiken und Gefahren.

Die institutionellen Strukturen eines dermaßen verflochtenen Bundesstaates wie der Bundesrepublik Deutschland sind jedoch vom Grundsatz her zunächst kooperativ ausgerichtet. Dabei liegt es vor allem im Interesse der Landesregierungen, über die Parteigrenzen hinausgehende Mehrheiten bilden zu können. Die Bildung parteiübergreifender Mehrheiten erhöht das Gewicht der Länder gegenüber dem Zentralstaat. Zugleich gewinnen auch die Regierungschefs der Länder in ihren jeweiligen Parteigremien an Bedeutung und Gewicht hinzu. Im Ergebnis führt dies zu einer Abschwächung der Parteienkonkurrenz und zu einer Entschärfung des Konfrontationspotentials.

Es hat sich gezeigt, dass eine Vielzahl von Bund-Länder-Konflikten vom Grundsatz her lösbar sind. Im einzelnen ist jedoch die „it-depends"-Formel anzuwenden. Am einfachsten zu lösen sind in aller Regel die Verteilung von Lasten

[360] Scharpf (1997). s.S. 165 f.
[361] Vor allem im Hinblick auf die von ihr gestellten Landesregierungen.

und Einnahmen. Konkret handelt es sich hierbei um Fragen der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern.[362]

Unantastbar und zugleich unstrittig ist die Rolle des Bundesrates bei Auseinandersetzungen um vertikale Verteilungsprobleme. Denn faktisch bestünde der deutsche Bundesstaat nur auf dem Papier, wenn der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz den Bundesländern beliebig viele Lasten auferlegen könnte.

Vom Grundsatz her stellen parteipolitische Kontroversen keinen Grund für das Scheitern einer Regierungsvorlage trotz einer oppositionellen Bundesratsmehrheit dar. Als lösbar sind die Konflikte insbesondere dann einzustufen, wenn Übereinstimmung über das grundsätzlich zu erreichende Ziel bestehen und sich der Diskurs auf die konkreten Methoden und Wege der Umsetzung beschränkt. Dabei hat sich gezeigt, dass der Wunsch nach einer gemeinsamen Zielerreichung sich als nützlich und hilfreich erweisen kann, nachgeordnete Differenzen zu überwinden.

Unter völlig anderen Voraussetzungen stellt sich allerdings die Lage dar, wenn tatsächliche Alternativen bzw. gegensätzliche und unvereinbare Positionen debattiert werden. Bei solch einer Ausgangslage, die Downs durchaus treffend als „bimodale Präferenzen“[363] bezeichnet hat, ist eine Konfliktlösung bei gegensätzlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat kaum realisierbar. Solche Konflikte können insbesondere dann ernstzunehmende Krisen auslösen, wenn sich föderale und parteipolitische Interessen verschränken. Hieraus resultiert ein schwer zu entwirrendes Knäuel von Verflechtungen. Eine Konfliktlösung im Einvernehmen zwischen sämtlichen beteiligten Parteien ist in solch einem Fall nur schwer möglich.

Im Ergebnis scheint die Frage, ob die Entscheidungslogiken von Parlamentarismus und Föderalismus tatsächlich eine gewisse Inkongruenz zueinander aufweisen, abhängig zu sein von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Parteienwettbewerbs.

Unter der Voraussetzung einer bipolaren Parteienkonkurrenz, in der Parteien mit sich jeweils ausschließenden politischen Alternativen gegenüberstehen, ist eine Blockade von gegensätzlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat mehr als wahrscheinlich. In solch einer Situation ist tatsächlich von einer Inkongruenz der beiden deutschen Staatsstrukturprinzipien auszugehen.

Wenn die verschiedenartigen Angebote der einzelnen Parteien sich ideologisch nicht stark voneinander unterscheiden, sondern in weiten Teilen Übereinstimmung über die zu erreichenden Ziele herrscht[364], so ist lediglich die Frage nach der konkreten Umsetzung strittig. Im Zentrum steht dabei der Wettbewerb der Parteien um die politische Mitte. Hierbei ist es äußerst schwierig, von einer

---

[362] Dabei ist die Aufgabenverteilung klar und eindeutig geregelt: Die Gliedstaaten führen nach Artikel 83 des Grundgesetzes die Bundesgesetze aus und tragen die sich hieraus ergeben Ausgaben (nach Art. 104a Abs. 1 GG) - insoweit keine gesonderte Finanzierungsregelung erlassen wurde.

[363] Downs (1968). s.S. 115.

[364] Wie etwa Reduzierung der Anzahl der Arbeitslosen, Ausbau der inneren Sicherheit, Vereinfachung des Steuerrechts.

Inkompatibilität zwischen Parteienwettbewerb und Bundesstaatlichkeit zu sprechen.

In diesem Kontext scheint sich sogar die gegenteilige Position durchsetzen zu können. Die parteipolitische Strukturierung der Mehrheitsverhältnisse trägt in einem entscheidenden Ausmaß zur Funktionsfähigkeit des parlamentarisch-föderalstaatlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland bei.[365]

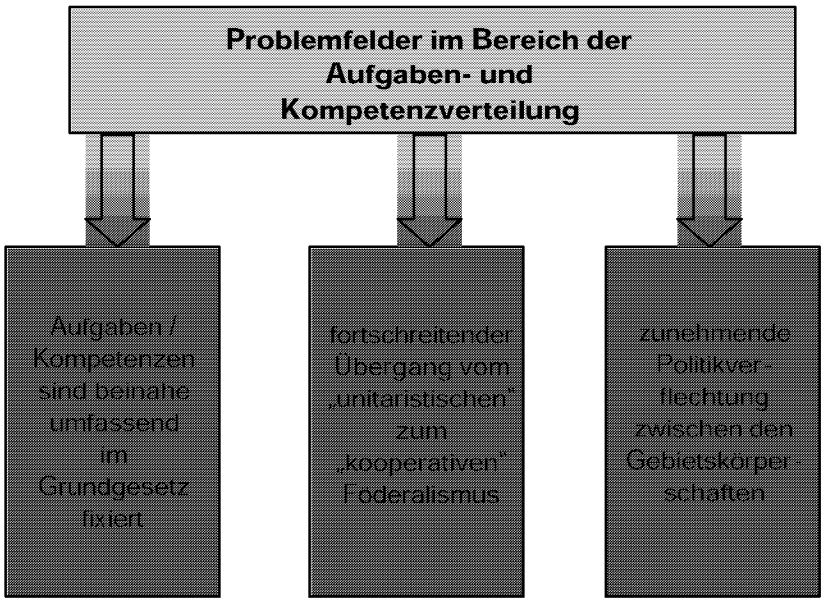


***Abbildung 25**: Problemfelder im Bereich der Aufgaben- und Kompetenzverteilung*[366]

[365] Und dies ist ganz unabhängig von den jeweiligen Mehrheiten in den legislativen Entscheidungsgremien.

[366] Quelle: Eigene Darstellung.

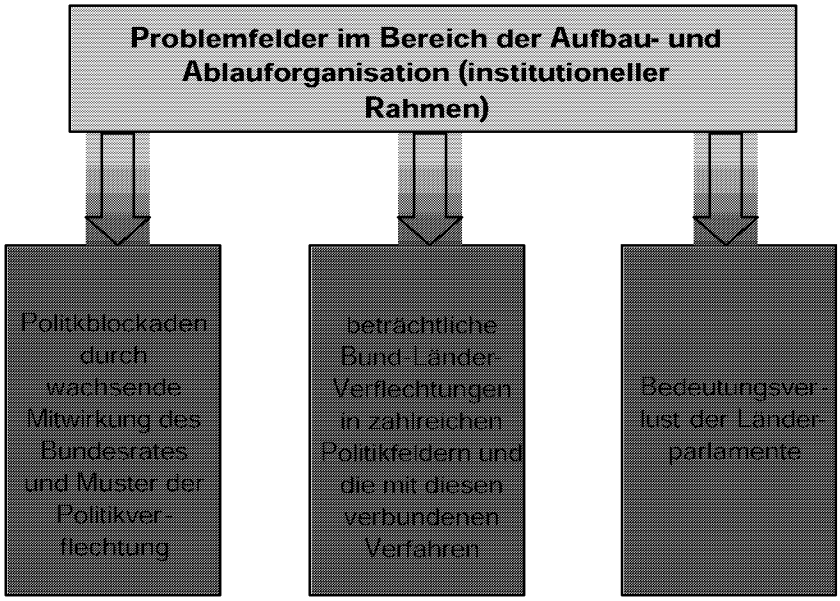


Abbildung 26:*Problemfelder im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation*[367]

Generell gilt die Feststellung, dass Entscheidungsprozesse, die nicht der parteipolitischen Koordination unterliegen, mit größter Wahrscheinlichkeit zu Blockadeverhalten tendieren. In der Folge ist ein Scheitern vorprogrammiert. Demnach trägt die parteipolitische Koordination in einem entscheidenden Umfang dazu bei, die in einem verflochtenen Bundesstaat existierenden inhärenten Tendenzen und Strömungen zur Blockade zu neutralisieren. Die parteipolitische Koordinierung verfügt dabei über zwei Optionen, mit deren Hilfe es gelingen kann, parteipolitisch motivierte Blockadetendenzen zu überwinden. Zum einem werden in integrierten, die gesamte staatliche Ebene umfassenden Parteien regelmäßige Bund-Länder-Konflikte ausgetragen. Dabei sind die Parteien im eigenen machtpolitischen Interesse darum bemüht, im Vorfeld bereits parteiliche Lösungen auszuarbeiten und auszuhandeln, die sie dann gemeinsam nach außen vertreten. Diese innerparteilichen Verständigungsprozesse minimieren die Komplexität von Konflikten. Sie tragen somit in einem entscheidenden Umfang zur Entschärfung der föderalen Konfliktlagen in Deutschland bei. Zugleich reduzieren sie die Komplexität föderale Aushandlungsverfahren sowie in der Folge auch die Zahl an möglichen Alternativoptionen. Die Verbindung von Bundesstaat und Parteiendemokratie hat in weiten Teilen einen Interessenausgleich und eine Präferierung von Mittelwegen zur Folge (siehe Abbildung 25 und 26).

Zum zweiten werden aufgrund von parteipolitischer Loyalität innerhalb eines Parteienstaates dauerhafte Machtstrukturen geschaffen. Die sich aus parteipolitischen Strukturierungen ergebende Verlässlichkeit und Stabilität bei der Herstel-

[367] Quelle: Eigene Darstellung.

lung von Mehrheiten erweist sich darüber hinaus als vorteilhaft für das System eines parlamentarischen Bundesstaates.

Die Funktionsfähigkeit und somit die Regierungsfähigkeit eines parlamentarischen Bundesstaates hängt von den Parteien, ihren jeweiligen Strukturen und Strategien ab. Insofern diese gesamtstaatliche und integrierende Strukturen aufweisen, sind sie allgemein in der Lage, über sämtliche staatlichen Ebenen hinweg diszipliniert zu handeln. Dahinter verbirgt sich implizit die entscheidende Funktion der Konfliktverarbeitung (siehe Abbildung 27 und 28).

Die Parteien erbringen in aller erster Linie die erforderlichen horizontalen und vertikalen Integrationsleistungen im bundesstaatlichen Kontext. Sie verfügen demnach über eine nicht von der Hand zu weisende Problemlösungsfähigkeit.

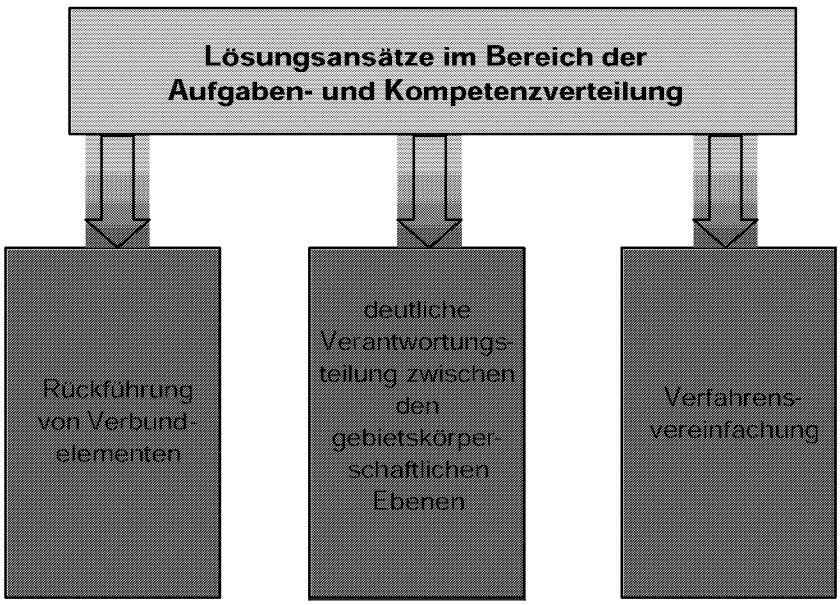


Abbildung 27: *Lösungsansätze zur Beseitigung der Defizite im Bereich der Aufgaben- und Kompetenzverteilung*[368]

[368] Quelle: Eigene Darstellung.

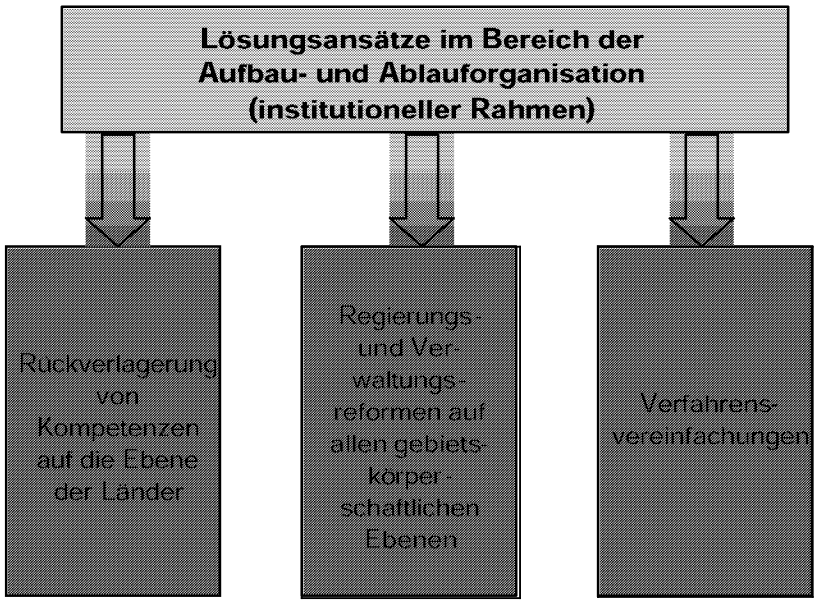


Abbildung 28: *Lösungsansätze zur Beseitigung der Defizite im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation*[369]

Zum Abschluss gilt es die Frage nach den möglichen Gewinnern und Verlierern im Wettbewerb von Parteistaatlichkeit und Föderalismus zu stellen. Im Hinblick auf die Verfahren ist es wohl das System der Parteienstaatlichkeit, das als Gewinner dieser Entwicklungen zu bezeichnen ist. Wird hingegen der Komplex der Ergebnis-/Zielerreichung betrachtet, so hat der Bundesstaat „die Nase vorn". Dies ist darin begründet, dass die komplexen Konflikte zu einem Großteil von den Bundesländern unter vornehmlich institutionellen Zielsetzungen verfolgt werden.

Dies ergibt sich zusätzlich aus dem Umstand, dass konkurrierende Parteiprogrammatik allenfalls eine untergeordnete Rolle im Entscheidungsprozess einnimmt. Demgegenüber entziehen sich die modernen Konflikte innerhalb eines politischen Systems in zunehmendem Ausmaß den traditionellen Parteirastern.

Der Staat hat die Parteien weit mehr geprägt als die Parteien dies dem Staat gegenüber geleistet haben. Es wäre vermessen zu behaupten, dass sich das föderalstaatliche Prinzip gegenüber der parlamentarischen Ordnung durchgesetzt hätte. Beide Staatsprinzipien ergänzen sich gegenseitig und tragen einen hohen Anteil an der Funktionsfähigkeit des parlamentarisch-föderalen Systems in der Bundesrepublik Deutschland bei.

[369] Quelle: Eigene Darstellung.

14.1 Die Konfliktlinien im bundesdeutschen politischen System

Seit mehr als zehn Jahren ist die Unzufriedenheit in der deutschen Politik nicht mehr zu überhören. Diese ständig wachsende Unzufriedenheit und das schwindende politische Vertrauen hat verschiedene Ursachen. Zum einen sind für diese Entwicklung politische Gründe auszumachen. Die Zeit der Überflussgesellschaft in der Folge des europäischen Wirtschaftswunders nach dem Zweiten Weltkrieg scheinen endgültig vorbei.

Das Streben nach Wohlstand und sozialer Sicherheit hat seinen Endpunkt erreicht. Vielmehr stehen verteilungspolitische Konflikte gegenwärtig im Vordergrund. Darüber hinaus ist anzumerken, dass eine Reaktionsträgheit der politischen Institutionen, Politikblockaden sowie die Neigung der politischen Klasse, Probleme erst zu jenem Zeitpunkt öffentlich zu erörtern und zu diskutieren, wenn sie bereits deutlich und offenkundig zu Tage treten, vermehrt zu beobachten ist. Dadurch wächst natürlich auch die Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung.

Neben diesen insbesondere an der Oberfläche schwellenden und zu beobachtenden Konflikten lässt sich diese Entwicklung aber auch mit einer mangelnden Akzeptanz bzw. einem mangelnden Verständnis der Bürger für die politische Kultur des Landes begründen. Es ist nämlich nachgewiesen, dass das bundesdeutsche Regierungssystem von einer Mehrheit der Bevölkerung als schlecht und unangemessen beurteilt wird. Das politische System funktioniert in vielen Bereichen anders, als die Bürger dies glauben.

Aus dieser Situation hat sich ein Konflikt zwischen gelebter und vermuteter Verfassung ergeben - ein latenter Verfassungskonflikt. Dieser hat insbesondere unter geistesgeschichtlichen Aspekten Gewicht: Bereits Ernst Fraenkel hat vor mehr als vierzig Jahren darauf hingewiesen, dass dieser Bruch der Verfassung das politische Geschehen in der Bundesrepublik Deutschland immanent beeinflusst. Die Gründe hierfür stellen sich wie folgt dar: Die wichtigsten Bereiche des bundesdeutschen Verfassungssystems sind aus England übernommen worden.[370] Die Verfassungsideologie, die zugleich auch das plebiszitär-demokratische Denken und Handeln intendierte, weist hingegen frankophone Wurzeln auf. Diese beiden, für das verfassungspolitische System Deutschlands konstitutiven Elemente, passen von ihren Grundanlagen und -konzeptionen nicht zueinander. Einer der gravierendsten Fehlschlüsse aus der Kombination dieser beiden politischen Ideologien liegt in der Annahme, dass sich das Prinzip der Gewaltenteilung nur in Form des klassischen Dualismus zwischen Exekutive und Legislative verwirklichen lässt.[371]

Des Weiteren wurde die strikte Trennung der Gewalten durch die starke Verbreitung der Gewaltenteilungslehre nach Montesquieu zu Beginn des 20. Jahrhunderts geprägt. Dabei wurde zu jener Zeit das als stabil zu bezeichnende präsi-

[370] Wie beispielsweise das parlamentarische System.
[371] Diese Feststellung hat sich in der deutschen Staatsrechtslehre bereits im 19. Jahrhundert verfestigt. Zu jener Zeit sollte die Legislative möglichst weit vom Regierungs- und Wirkungsbereich ferngehalten werden.

dentielle Regierungssystem in den Vereinigten Staaten von Amerika als Modell angeführt. Doch mittlerweile hat sich die Position durchgesetzt, dass in den USA vor mehr als 200 Jahren der im englischen Mutterland etablierte und erreichte Stand der Entwicklung des Aufstiegs des Parlaments in republikanischer Form festgeschrieben war.

Das traditionelle Konzept des Dualismus hat sich damit überholt. Es wurde vielmehr ein „neuer Dualismus" institutionalisiert - die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen exekutiver und legislativer Gewalt. Das klassische Gewaltenteilungskonzept hat sich überholt.[372] Nicht mehr der Bundestag handelt als traditionelles Legislativorgan im eigentlichen Sinne, während die Bundesregierung als klassisches Exekutivorgan mit ausführender und vollziehender Gewalt ausgestattet ist. Allerdings wurde dieser Grundsatz im Grundgesetz in Artikel 20 Absatz 2 wie folgt festgeschrieben: „Die Staatsgewalt wird vom Volke durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt."[373] In der Verfassungslehre wird in diesem Zusammenhang von der Gewaltenteilungsnorm gesprochen. Doch bereits während der ersten Legislaturperiode wurde diese Norm ad absurdum geführt. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Um dies zu verdeutlichen, soll nochmals kurz auf die eigentliche Intention des Gewaltenteilungsprinzips verwiesen werden: „Das Gewaltenteilungsprinzip bedeutet, dass die drei Staatsfunktionen Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung in den Händen gleichgeordneter, in sich verschiedener Organe liegen, und zwar deswegen in den Händen verschiedener Organe liegen müssen, damit sie sich gegenseitig kontrollieren und die Waage halten können. Diese Lehre hat in der Erfahrung, dass, wo auch immer die gesamte Staatsgewalt sich in den Händen eines Organs vereinigt, dieses Organ die Macht missbrauchen wird."[374]

Der Hintergrund dieser Vorstellung ist die traditionelle Sichtweise des Staates als unabhängiger Hüter des Gemeinwohls. Auf der einen Seite stehen die dem Gemeinwohl verpflichteten Staats- und Verfassungsorgane wie das Parlament und die Regierung. Auf der anderen Seite findet sich die Gesellschaft (und die diese vertretenden Parteien), die die verschiedenen gesellschaftlichen Partikularinteressen vertreten. Doch dieses Konzept von unabhängigen Organen[375] hat sich als nur äußerst schwer zu realisierendes Element in der bundesdeutschen Politik erwiesen.

Die sich daraus herleitende Fragestellung lautet: Warum ist die ursprünglich und grundsätzlich in der Verfassung angelegte Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative praktisch gescheitert?

Die Antwort auf diese Frage ist zwar augenscheinlich recht simpel, muss in der Folge jedoch eingehender analysiert werden. Das Scheitern ist damit zu erklären, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit die Regierungsämter mit ihrer Par-

---

[372] Steffani (1997). s. S. 38.
[373] Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (1998).
[374] Werner (1996). s.S. 36.

tei/Parteien zugehörigen Personen (in aller Regel Führungskräften) besetzt und es somit zum bereits angesprochenen Phänomen der Regierungsmehrheit im Parlament kommt.

Gegen die Konkurrenz der Opposition haben Regierungsfraktion und Regierung nur dann eine Chance aus den nächsten Wahlen als Gewinner hervorzugehen, wenn sie ihre Regierungsmehrheit durch geschlossenes Auftreten und Handeln nach außen glaubhaft repräsentieren können. Und aus diesem Grund ist die im Grundgesetz fortgeschriebene Gewaltenteilungskonzeption zwischen Legislative und Exekutive gescheitert. Faktisch sind die qua Verfassung zwei Funktionen der Gesetzgebung und der ausführenden Gewalt in einer einzigen Hand vereinigt. In diesem Kontext von einem Aussetzen des Konzepts der Gewaltenteilung zu sprechen, ist allerdings vermessen und zugleich auch übertrieben. Vielmehr wirkt diese in der praktischen Anwendung nur ganz anders, als die Väter des Grundgesetzes ebenso wie die Staatsrechtslehre dies angedacht hatte.

Der Kern der Gewaltenteilungsproblematik für das Verhältnis von Parlament und Regierung liegt auf der Ebene der politischen Kontrolle. In diesem Kontext gilt: Nur der Aufbau bzw. die Existenz einer politischen Gegenmacht kann den Machtmissbrauch durch die jeweils herrschende Regierungsmehrheit verhindern.

In dem derzeitigen System kommt als eine solche Gegenmacht nur die Opposition im Parlament in Frage. Daraus folgt eine Teilung der politischen Macht zwischen Exekutive und Legislative. Es herrscht also eine Machtkontrolle bzw. eine Teilung der Macht zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Allerdings wäre es übertrieben, in diesem Zusammenhang von einer Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition zu sprechen.[376] Demnach ist es verfrüht, von einem grundsätzlich neuen Gewaltenteilungskonzept zu sprechen. Tatsächlich scheint es so, dass das Gegeneinander dieser beiden Staatsorgane die Voraussetzung für die politische Kontrolle der Regierungsmehrheit durch die Opposition ist. Daraus ist abzuleiten, dass die rechtlich fixierte Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament unabdingbare Voraussetzung für die Aufteilung der Macht zwischen den gewählten politischen Mehrheiten und Minderheiten ist.

Doch hier liegt in der Bundesrepublik Deutschland augenscheinlich das Kernproblem. Denn hinter der Fassade der Konzepts der Gewaltenteilung ist eine zunehmende Konzentration der Macht in den Händen der Parteien zu verzeichnen.

Die Debatten in der jüngeren und jüngsten Vergangenheit beziehen sich in aller Regel auf Fragen der bundesstaatlichen Organisation. Dieser Schwerpunkt der Debatte ist zugleich auch ein Indiz für die Ambivalenz der öffentlichen Meinung gegenüber dem System der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

Die gewalthemmende Wirkung der bundesstaatlichen Struktur wird positiv bewertet. Und dies insoweit sie den jeweiligen Interessenlagen der beteiligten

[376] Davor hat u.a. auch Roman Herzog in seinem Buch „Allgemeine Staatslehre“ bereits 1971 gewarnt.

Akteure nicht „in die Quere“ kommen. Im gleichen Atemzug werden jedoch die hohen Kosten[377] angeprangert.[378]

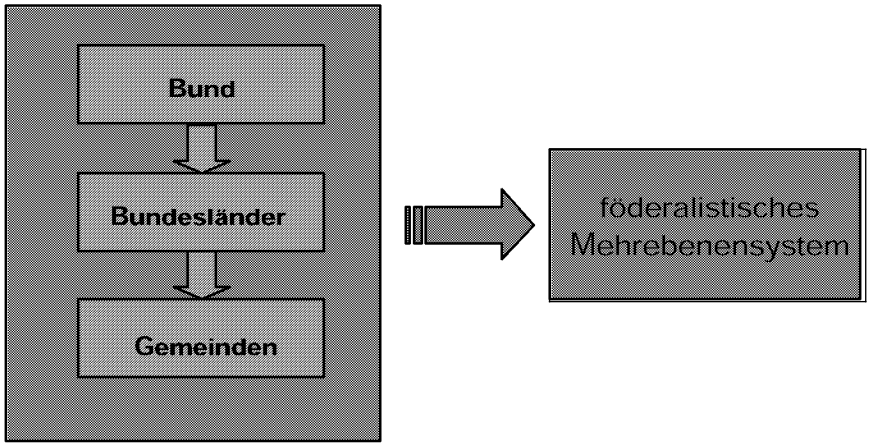


Abbildung 29: *Skizzierung von Staatsstruktur und Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Grundgesetz*[379]

Insoweit die Debatte über eine Reformfähigkeit an dem Punkt der „Reformblockade“ ansetzt, ist es zunächst einmal unerlässlich, die konkreten und zugleich spezifischen prozeduralen Engpässe im System von föderalstaatlicher Verfasstheit und Parteienstaatlichkeit herausarbeiten. In diesem Zusammenhang bietet es sich an, von einer antagonistischen Kooperation von Parteiensystem und Föderalismus gesprochen. Hieraus lässt sich eine Dysfunktionalität innerhalb des politischen Systems in Deutschland zwischen Parlamentarismus und Bundesstaatlichkeit ableiten (siehe Abbildung 29).

In vielen Fällen ist es durchaus sinnvoll, nicht nur den prozeduralen Engpass zwischen Bundesstaatlichkeit und Parlamentarismus als Erklärungsmuster heran zuziehen, sondern vielmehr zugleich auch die mangelnde Kompromissfähigkeit der Regierung des Bundes im Verlauf der Endphase von Verhandlungen im Gesetzgebungsprozess zu konkretisieren. Hier sind die Ursachen insbesondere in oftmals mangelnder Kompromissbereitschaft der verschiedenen, an einer Regierungskoalition beteiligten Parteien auszumachen. Wie bereits in diesem Zusammenhang erläutert, übt die Bundesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses die Funktion des „agenda-setter“ aus. Von diesem geht die Initiative aus, was und worüber im Bund-Länder-Verhältnis überhaupt verhandelt wird. Dem gegenüber können die Bundesländer nur Kraft ihrer Vetomöglichkeiten über die Länderkammer den Verhandlungsprozess versuchen zu beeinflussen.

Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass das antagonistische System dauerhaft nur dann effizient arbeiten kann, wenn die Regierung als „agenda-

[377] Die nicht im monetären Kontext zu verstehen sind.
[378] Hiermit sind insbesondere Kompromisserzielungskosten - also vorrangig immaterielle Kostenpunkte - gemeint.
[379] Quelle: Eigene Darstellung.

setter" über ein ausreichendes Maß an strategischer und prozeduraler Flexibilität verfügt.

Tritt der Fall ein, dass diese funktionsnotwendige Kompromissfähigkeit durch den Parteienwettbewerb in den einzelnen bundesdeutschen Legislativorganen beeinträchtigt wird, so gilt es zu konstatieren, dass auch hier Reformbedürfnisse durchaus vorhanden sind. Sinnvoll wären in diesem Kontext vor allem graduelle Verfahrensreformen. Konkret würde dies eine Auflockerung der durch das Parteiensystem ausgelösten Koppelungen bedeuten.

Die Struktur der Bundesstaatlichkeit ist vom Verfassungsgeber als prinzipiell unantastbarer Bestandteil des Grundgesetzes festgeschrieben. Diese Unantastbarkeit hat sich auf der Ebene der Verfassungsnormen durch den hohen Institutionalisierungsgrad der Verflechtungszusammenhänge nochmals verstärkt. Insofern ist für einen Reformansatz zu plädieren, der an der weniger stark institutionalisierten Struktur des Parteiensystems ansetzt. Von der Wahl dieses Weges lässt sich ein größerer Effizienz- und Effektivitätsgewinn erwarten.

Dies sich hieraus ergebende Leitfrage lautet wie folgt: Lässt sich die Entwicklung des politischen Systems in den vergangenen vier Jahrzehnten hin zu einem Verflechtungsföderalismus durch entschlossene institutionelle Veränderungsschritte spürbar korrigieren?

Es gilt jedoch von Anfang an auszuschließen, dass die Errichtung einer föderalstaatlichen Struktur nach dem Modell des Wettbewerbsföderalismus das Ziel einer solchen Reform darstellen soll. Allerdings wäre es auch zu einfach von der Annahme auszugehen, dass eine Auflockerung der bestehenden Koppelungen durch institutionelle Veränderungen zu einer umgehenden Reduzierung der Störanfälligkeit des politischen Systems führen.

Der deutsche Föderalismus ist nicht nur eine beliebige verfassungstechnische Konstruktion. Er ist zugleich gekennzeichnet durch eine komplexe und institutionell verfestigte Gleichgewichtslage, die durch die verschiedenartigen gesellschaftlichen Interessen geprägt ist. Es ist davon auszugehen, dass tiefergreifende Einschnitte im gegenwärtigen politischen System sehr schnell Vetokoalitionen zum Ergebnis haben. Daher wäre es falsch, zu schnelle und umfangreiche Eingriffe im bundesdeutschen Institutionengefüge vorzunehmen.

Die weitestgehenden Reformüberlegungen finden ihren Ausgangspunkt in einer Reformierung der Rolle des Bundesrates innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens. Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass sich als mögliche Option eine Modifizierung der Kompetenzzuweisungen im Rechtsetzungsprozess anbieten würde.[380] Dies hätte Auswirkungen auf die Mitwirkungsrechte der Länder und ihrer Regierungen. Dabei sind vor allem jene Kompetenzzuweisungen eingehender zu betrachten, die sich aus der Finanzverfassung sowie dem Steuerverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden herleiten. Es würde wahrscheinlich nur mit einem geringen Aufwand verbunden sein, die Kompetenzen des Bundesrates

[380] Dies gilt, wenn die Partizipation der Bundesländer an der Bundespolitik über den Bundesrat zugleich für den Verlust der Autonomie ebendieser Gliedstaaten verantwortlich gemacht werden kann.

dergestalt zu verändern, dass der indirekt bestehende Zwang für die politisch Verantwortlichen in den Gliedstaaten nicht mehr existent ist, sich bundespolitisch in dem gegenwärtigen Umfang zu engagieren. Hierzu wäre es ausreichend, eine Minimierung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze vorzunehmen. Dies hätte mit großer Wahrscheinlichkeit eine Rückgewinnung von Autonomien zugunsten der Bundesländer zur Folge gehabt.[381]

Es ist bereits darauf verwiesen worden, dass in den 70er Jahren die damalige Bundesregierung unter der Führung von Helmut Schmidt den Versuch unternommen hatte, den Umfang der zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren. Hierbei bediente sich die Regierung etwa des Mechanismus der Zerlegung von Gesetzesvorhaben, um so bestimmte Vorschriften auszugliedern. Auch die Regierung Kohl hatte sich dieser gesetzestechnischen Maßnahme gut 20 Jahre später mehrfach bedient. Es lässt sich feststellen, dass dieser Mechanismus in der Regel immer dann zur Anwendung gekommen ist, wenn größere und zugleich kohärente Reformschritte eingeleitet werden müssen.

Aufgrund des gerade Geschilderten erscheint es angebracht, alternative Optionen zur Entflechtung in Betracht zu ziehen. Eine mögliche Variante wäre eine Rückführung des Instruments der konkurrierenden Gesetzgebung. Dieser Ansatz findet sich dahingehend begründet, dass die Mitwirkungsrechte des Bundesrates im Zusammenhang mit der Ausdehnung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes immer weiter um sich gegriffen haben.

Dies hatte seine Ursache vor allem in dem Umstand, dass eine effektive Regulierung seitens des Bundes ohne eine einheitliche Organisation des Implementationsprozesses nicht möglich erscheint. Allerdings wäre ein solcher Schritt nur dann sinnvoll und zugleich mit einem Mindestmaß an Erfolgsaussichten verbunden, wenn eine effektive Rückverlagerung von Regelungskompetenzen an die Gliedstaaten garantiert wäre. Es ist jedoch durchaus wahrscheinlich, dass sowohl die Bundesregierung als auch der Bundesrat einen solchen Reformschritt beinahe kategorisch abgelehnt werden. Selbst der Bundestag, dem ein nicht geringes Interesse an einer Reform der Gesetzgebungszuständigkeiten und Mitwirkungsrechte nachgesagt wird, hat nur geringes Interesse an solch einer Option. Dies ist deutlich geworden in den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat in den Jahren 1992 und 1993. Im Zuge dieser Verhandlungen wurde ersichtlich, dass weder die Bundesregierung noch der Bundestag und der Bundesrat an einem Verzicht auf Kompetenzen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung interessiert waren. Es gelang lediglich, eine Änderung des Artikels 72 Absatz 2 des Grundgesetzes dergestalt zu formulieren, dass eine zukünftige Inanspruchnahme des Instruments der konkurrierenden Gesetzgebung seitens des Bundes lediglich unter sehr restriktiven Bedingungen möglich ist.

[381] Allerdings stehen die Chancen für eine Realisierung denkbar schlecht. Es ist davon auszugehen, dass bereits das Streben nach einer bloßen Minderung der Bundesratskompetenzen kaum Realisierungschancen haben wird. Diese Bestrebungen würden von den Gliedstaaten unter allen Umständen verhindert werden.

Selbst die durchaus bescheidene Vorstellung, dass die Gliedstaaten das Recht zur Rückholung einzelner Materien der Gesetzgebung aus dem Bereich der vom Bund bereits in Anspruch genommenen konkurrierenden Zuständigkeiten zurückübertragen bekommen, ist in der Praxis durchaus mit Skepsis zu betrachten. Des Weiteren ist es zweifelhaft, ob die Länder tatsächlich dazu bereit wären, sich verlorengegangene Regelungsbefugnisse zurückzuholen.

Im Großen und Ganzen hat sich die Beharrungskraft von Verflechtungs- und Unitarisierungselementen im politischen System als durchaus dauerhaftes und konstantes Element der bundesdeutschen Politik erwiesen.

Es ist von großer Bedeutung, dass die Folgen der Unitarisierung und Politikverflechtung als unumkehrbare Entwicklung des politischen Systems in Deutschland verstanden werden kann. Daher wäre es zu einfach, sich einer tiefgreifenden Reorganisation der bundesstaatlichen Ordnung zu verschließen. Zum gegenwärtigen Zeitraum sind durchaus Reformspielräume auszumachen. Die entscheidende Frage ist nur, inwieweit und inwiefern diese auch tatsächlich genutzt werden können.

Eindeutig unstrittig ist, dass weder das System der verflochtenen Kompetenzzuweisungen noch die verteilungspolitische Zuweisung von Finanzmitteln sich revidieren lässt. Durchaus denkbar sind jedoch graduelle institutionelle Reformansätze. Deren Hauptziel muss es sein, ein Fortschreiten[382] zu verhindern.

Dabei wäre es ein entscheidender Schritt, eine Stabilisierung der bestehenden föderalstaatlichen und parlamentarischen Implikationen anzustreben. Dies hätte zum Ergebnis, dass eine Entstehung neuer Verteilungskonflikte im Bereich der Gesetzgebung vermieden werden kann. Konkret ergibt sich die Frage, welche prozeduralen Engpässe bei der soeben erläuterten „antagonistischen Kooperation" von Parteienstaat und Föderalismus auftreten können bzw. aufgetreten sind.

Die gegenwärtig Situation des Antagonismus zwischen Parteienstaatlichkeit und Föderalismus kann dauerhaft nur dann funktionieren, wenn die Bundesregierung als „Agenda-Setter" über ein ausreichendes Maß an strategischer und prozeduraler Flexibilität verfügen kann. Ein weiteres wichtiges Element ist jedoch in diesem Zusammenhang das Element der Kompromissfähigkeit. Wenn jedoch die funktionsnotwendige Flexibilität durch die Rigiditäten des Parteiensystems beeinflusst werden, ist es eine durchaus naheliegende Option, Reformen bei der Organisation des Parteienwettbewerbs anzusetzen. Dabei sind minimale Verfahrensreformen und -anpassungen aller Voraussicht nach effizienter, um eine Auflockerung der durch das Parteiensystem hervorgerufenen Koppelungen zu erreichen. Uwe Leonardy konstatierte in diesem Zusammenhang: „German federalism is, like any other federal system, far from being perfect."[383]

[382] Damit soll eine Verstärkung der Verflechtungsentwicklungen umgangen werden.
[383] Leonardy (1999).

14.2 Die Merkmale der Interdependenz von föderalstaatlicher Ordnung und Parlamentarismus

Das prägende Merkmal des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland ist die Interdependenz von Parteienstaatlichkeit und Föderalismus. Dies ist nicht unbedingt als positives, herausragendes Kennzeichen zu verstehen. Daraus lässt sich relativ klar und eindeutig die These von einer extrem ausgeprägten Interdependenz der verschiedenen staatlich-politischen Arenen der Bundesrepublik Deutschland herleiten.

Der Vollzug der Deutschen Einheit führte zu einer Reihe von zunächst unausgesprochenen Fragen. Hierzu gehörte etwa die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Bundesländer ebenso wie eine unterschiedliche Finanzausstattung. Das heißt, es verschärften sich die bereits vor 1989 zu beobachtenden Differenzen zwischen den westdeutschen Bundesländern infolge der Reföderalisierung der Verwaltungsbezirke in der früheren Deutschen Demokratischen Republik. Infolge dieser eingeleiteten Schritte und Maßnahmen wurden bis zu diesem Zeitpunkt in Deutschland nicht zu verzeichnende Verteilungsprobleme erkennbar. Als Hauptursache wird die Existenz eines immensen Gegensatzes des Strukturgefälles zwischen Ost- und Westdeutschland genannt. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die neu zu lösende Frage der Ressourcenverteilung in Einklang gebracht werden muss mit der Logik des Parteienwettbewerbs sowie mit den etablierten föderalstaatlichen Aushandlungs- und Verteilungsregeln. Es wurden relativ eindeutig neue Konfliktlinien aufgezeigt. Die Entstehung dieser ist mit den komplexen Interessenkonstellationen im Nachgang des Vollzugs der Deutschen Einheit in Verbindung zu setzen.

Zur Lösung bzw. Beilegung dieser gegensätzlichen Interessenkonstellationen wurde der Zentralstaat als Hauptakteur in die Pflicht genommen. So übernahm der Bund eine Vorreiterrolle beim „Aufbau Ost". Zeitgleich konnten fortschreitende Zentralisierungstendenzen beobachtet werden.

Ohne Zweifel lässt sich konstatieren, dass der Vereinigungsprozess zwischen Ost- und Westdeutschland die Merkmale einer ausgeprägten zentralistischen Logik trägt. Dies ist allein schon mit der Tatsache begründet, dass die Verhandlungen zum Vollzug der Deutschen Einheit von den jeweiligen Zentralregierungen der vormals zwei deutschen Staaten geführt wurden. Die soeben neu gegründeten ostdeutschen Bundesländer waren aufgrund ihrer Ressourcenschwäche in der Regel auf ein Einvernehmen mit der Bundesregierung angewiesen. Denn die fünf neuen Länder verfügten zu jener Zeit nur über sehr beschränkten struktur- und regionalpolitischen Handlungsspielraum.

Die Folgen für die Bundesrepublik Deutschland lassen dergestalt skizzieren, dass ein „Terraingewinn" der zentralstaatlichen Einheiten insbesondere zu Lasten der westdeutschen Bundesländer ginge. Dies implizierte zugleich die Sorge bzw. die Befürchtung einer Machtverschiebung zugunsten der Bundesregierung sowie der übrigen bundesstaatlichen Einrichtungen.

Wie zuvor bereits angesprochen, ist das politische System der Bundesrepublik Deutschland geprägt durch eine starke Interdependenz zwischen den einzelnen staatlichen und institutionellen Arenen. Hierbei ist die Interdependenz zwischen den Bundesratskompetenzen sowie dem Parteienwettbewerb als überaus gravierend einzustufen. Daraus ergibt sich eine zentralisierende Konsequenz für den Bundesstaat infolge der soeben erläuterten Wechselbeziehungen.

Vor diesem Hintergrund ist es von herausragender Bedeutung, dass die Verbindung zwischen der Spannungslage von Länderinteressen und bundespolitischen Parteibindungen deutlich hervorgehoben wird. Hieraus ergibt sich eine Interdependenz zwischen dem konkurrenzdemokratischen Parteienwettbewerb auf der einen Seite sowie der Konzeption des verhandlungsorientierten Bundesstaatsmodells auf der anderen Seite.

Wie in dem politischen Alltag in den vergangenen Jahren gezeigt hat, bildete sich zwischen diesen beiden genannten Arenen bzw. Regelsystemen ein starkes Spannungsverhältnis auf.

In der jüngeren Vergangenheit ist oftmals über die Unbeweglichkeit der deutschen Politik debattiert worden. Je stärker sich diese Zustandsbeschreibung im politischen und öffentlichen Bewusstsein verändert hat, um so mehr wurde nach den Ursachen der zu beobachtenden Unbeweglichkeiten gesucht. Dabei wird vielfach das Ungleichgewicht des Einflusses von Bundestag und Bundesrat als mögliche Ursache für die gegenwärtige Krise der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland ausgemacht. Es ist eine unumstrittene Tatsache, dass der Bundesrat bestimmte Rechte, über die der Bundestag verfügen kann und die ihn zugleich stark machen, nicht verfügt. Hierzu gehört beispielsweise das Recht zur Wahl und gegebenenfalls auch der Sturz des Bundeskanzlers sowie seine zustimmungspflichtige Rolle in der Europa- und Außenpolitik. In diesen zuvor genannten Politikbereichen, die von außerordentlich großer Bedeutung im politischen Handlungskontext sind, verfügt das Bundesparlament über einen weitreichenden „Kompetenzvorsprung" gegenüber der Länderkammer. Allerdings verfügt auch der Bundesrat über ein beachtliches Maß an Kompetenzen. So hat er nach den Vorschriften des Grundgesetzes sowie nach den Gepflogenheiten der Staatspraxis einen erheblichen Einfluss auf die Gesetzgebungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Nach dem Grundgesetz gibt es zwei Arten von Gesetzgebungsentwürfen, bei denen der Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt werden kann. Dies sind zum einen die sogenannten Einspruchsgesetze, bei denen der Bundesrat letztendlich vom Bundestag überstimmt werden kann sowie die Zustimmungsgesetze, die - wie bereits die Namensgebung intendiert, ohne die Zustimmung der Länderkammer nicht verabschiedet werden können.

Im Rahmen der Erläuterung der Beteiligung des Bundesrates an dem Gesetzgebungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland lässt sich folgende Eigenheiten ausmachen: Nach dem Text des Grundgesetzes sowie zugleich auch nach den Vorstellungen der Väter des Grundgesetzes sind die sogenannten Zustimmungsgesetze, bei denen der Bundesrat als gleichberechtigte Instanz neben dem Bundesrat steht, als Ausnahme zu betrachten.

So wurde 1949, dem Jahr des Inkrafttreten des Grundgesetzes mit einer prozentualen Quote von zehn Prozent zustimmungspflichtigen Gesetzen zu 90 Prozent einspruchspflichtigen Gesetzen gerechnet. Der gegenwärtige Alltag sieht jedoch völlig anders aus. Seit nunmehr vielen Jahrzehnten liegt der Anteil der Zustimmungsgesetze zwischen 55 und 60 Prozent. Bei eingehender Betrachtung dieser Zahlen liegt es auf der Hand, dass sich hieraus eine nicht zu vernachlässigende Stärkung der Rolle sowie insbesondere der Position des Bundesrates ergibt.

Aus dieser soeben getroffenen Feststellung leitet sich folgende Frage ab: Warum ist mittlerweile in der Bundesrepublik Deutschland bei einer so großen Vielzahl von Gesetzen die Zustimmung des Bundesrates nötig?

Ausschlaggebend hierfür ist nämlich genaugenommen eine einzige Bestimmung innerhalb des Grundgesetzes. In Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes heißt es wie folgt: „Führen die Länder die Bundesgesetze ... aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen."[384]

Dieser Passus bzw. diese Regelung bedarf einer eingehenden Betrachtung: Wenn ein Bundesgesetz (das zumeist aus mehreren hundert Paragraphen besteht) auch nur eine einzige organisations- oder verfahrenstechnische Bestimmung enthält, so muss das Gesetz in seiner Gesamtheit vom Bundesrat abgesegnet werden. Aber auch der Umkehrschluss ist durchaus möglich und zulässig. Sollten keine organisations- oder verfahrensrechtlichen Vorgaben in einen Gesetzesentwurf integriert sein, so wird zwangsläufig der Einfluss der Länderkammer reduziert.[385]

Genau dies scheint offensichtlich der richtige Ansatzpunkt zu sein: So wäre es zum einen denkbar, dass bei den zuständigen Stellen Verantwortliche damit betraut werden, aus jeder Vorlage organisations- oder verfassungsrechtliche Regelungen herauszustreichen. Eine andere Möglichkeit bestünde des Weiteren darin, diese entsprechenden Vorschriften in Bundesgesetzen für verfassungsrechtlich unzulässig zu erklären. Dies erscheint zwar als ein zunächst sehr massiver Schritt, der jedoch durchaus Sinn macht. Wenn die Länder die jeweiligen Bundesgesetze vollziehen, benötigen sie keine zusätzlichen Ratschläge zu konkreten Organisations- und Verfahrensfragen. In aller Regel kennen sich die vollziehenden Instanzen ausgezeichnet mit den konkreten Belangen im Bereich von Organisations- und Verfahrenstechniken aus. Wenn sich also in der Folge beide Seiten an die vereinbarten Vorgaben halten, so wäre es vermeidbar, von einer zuweilen unangemessenen Aufwertung des Bundesrates zu sprechen.

Die offene Frage, die sich hieran anschließt, lautet: Warum ist bis dato noch kein Schritt in die soeben beschriebene Richtung unternommen worden?

Hier lässt sich mit Roman Herzog, dem früheren Bundespräsidenten, folgende Antwort finden: „Die unter einem Zustand leiden, haben nicht genug Detailwis-

---

[384] Bundeszentrale für politische Bildung (1998). s.S. 52.

[385] Diese Option nutzten die früheren Bundeskanzler Helmut Schmidt sowie Helmut Kohl zu den Zeiten, als ihnen im Bundesrat eine Mehrheit aus den Reihen der jeweiligen bundespolitischen Opposition gegenüber stand

sen, um ihn zu beseitigen, und die, die über solches Detailwissen verfügen, die leiden nicht darunter."[386]

In diesem Kontext erscheint es durchaus angemessen, von einer „Self-Fulfilling-Prophecy" zu sprechen. Nahezu jede Instanz klagt über die immense Normenflut. Doch keiner scheint willens zu sein, etwas dagegen zu tun. Das Resultat dieser soeben erläuterten Entwicklung ist die bereits mehrfach angesprochene und skizzierte Unbeweglichkeit des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland.

14.3 Machtverschränkung und Machtverteilung - Kennzeichen der momentanen politischen Ordnung in Deutschland

Der gegenwärtige Zustand des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland findet sich uneingeschränkt in dem folgenden Zitat Carl Christian von Weizsäckers wieder: „Die konstitutionell bedingte Unfähigkeit zur Veränderung wird zur Belastung."[387]

In die gleiche Richtung gingen auch die mahnenden Worte der zu jener Zeit hochgelobten Rede des Bundespräsidenten Roman Herzog am 26. April des Jahres 1997. Die als „Aufbruch ins 21. Jahrhundert" bezeichnete Rede war als Reaktion auf die damals massiv aufkommenden Klagen über einen Reformstau und eine Reformblockade in Deutschland zu verstehen. Herzog sagte u.a.: „Unser eigentliches Problem ist also ein mentales: Es ist ja nicht so, als ob wir nicht wüssten, das wir Wirtschaft und Gesellschaft dringend modernisieren müssen. Trotzdem geht es nur mit quälender Langsamkeit voran. Uns fehlt der Schwung zur Erneuerung, die Bereitschaft, Risiken einzugehen, eingefahrene Wege zu verlassen, Neues zu wagen. Ich behaupte: Wir haben kein Erkenntnisproblem, wir haben ein Erneuerungsproblem."[388]

Aus dieser Beschreibung leitet sich die Frage nach der tatsächlichen Regierbarkeit Deutschlands ab. Genauer gesagt gilt es zu klären, über welche tatsächlichen und nicht nur formalen Entscheidungskompetenzen der Bundestag sowie die Exekutive in der Bundesrepublik Deutschland verfügen. Es stellt sich also die Frage nach der Handlungsfähigkeit sowie der Regierbarkeit der verantwortlichen Entscheidungsträger und -institutionen in der Bundesrepublik Deutschland.

Kaum ein anderer Staat ist wie die Bundesrepublik Deutschland durch ein derart ausdifferenziertes System von „checks and balances" gekennzeichnet. Es ist geprägt durch Machtteilung, Machtverschränkung und auch Machtferne. Dies erlaubt nur in einem sehr eingeschränkten Masse ein „kraftvolles Regieren"[389].

---

[386] Die Welt (28. Januar 2002). s.S. 8.
[387] von Weizsäcker (4. Juli 1999).
[388] Bulletin der Bundesregierung Nr. 33 (30.April 1997). s.S. 353 ff.
[389] Langguth (2000). s.S. 3 – 11.

Das Regieren wird vielmehr durch das parallele Wirken verschiedenster Einflusssphären erheblich behindert.

Dabei ist von besonderer Bedeutung das in vielen Teilen sehr widersprüchliche Verhältnis von Föderalismus und Parteienstaatlichkeit zueinander. Ein nicht zu unterschätzendes Ausmaß der existierenden Probleme lässt sich auf dem Komplex der Politikverflechtung zurückführen. Daher sollen im folgenden drei Thesen aufgestellt werden, die diese Annahmen stützen sollen:

1. Die vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmenbedingungen im Hinblick auf eine Verschränkung der Kompetenzen von Zentralstaat und Gliedstaaten sowie die stetige Ausweitung der Zustimmungspflicht seitens des Bundesrates erschweren ein Aufgabenerfüllung der Exekutivorgane;
2. die föderalstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland befindet sich aufgrund vielfältiger Verflechtungen zwischen Bund und Ländern in einer Krisensituation - die dadurch hervorgerufen wird, dass es zum einen an einer klaren Kompetenzzuordnung fehlt und darüber hinaus die Autonomie der Gliedstaaten durch ihre wachsende Abhängigkeit von der zentralstaatlichen Ebene eingegrenzt wird[390] und
3. im weiteren führt die weitgehende Zentralisierung des deutschen Steuersystems dazu, dass die wichtigsten und vom Finanzvolumen umfangreichsten Steuergesetze auf der Bundesebene beschlossen werden und die Länder diesen in der Länderkammer zustimmen müssen.[391]

Allerdings wäre es vermessen, davon auszugehen, dass lediglich in den Gegensätzlichkeiten von föderalstaatlicher Ordnung und Parteienstaatlichkeit die Ursachen für die Politikverwerfungen in Deutschland zu sehen sind. Vielmehr spielen auch andere Faktoren eine Rolle - wie etwa die Trends zur Globalisierung und Europäisierung.

14.4 Der Dualismus - ein Bestandteil des Grundgesetzes?

Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland lässt sich in folgender Form charakterisieren: Überlagerung der föderativen Differenzierung des politischen Systems durch eine parallel institutionalisierte Wiederverflechtung der Entscheidungsstrukturen.

In dieser Kurzcharakterisierung wird erkennbar, dass sich im Laufe der letzten mehr als 50 Jahre seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Veran-

[390] Denn je geringere Befugnisse in materieller Hinsicht die Gliedstaaten auf ihrer eigenen Ebene zu bestimmen haben, um so stärker wird ihr Engagement in der Bundespolitik. Das zu erwartende Ergebnis ist eine zunehmende Gewaltenverschmelzung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen.

[391] Das hat zur Folge, dass die vom Umfang her relativ bedeutungslosen, in eigener Souveränität eingezogenen Landessteuern letztlich zu einer Aushöhlung der föderalstaatlichen Prinzipien führen, da das bestehende Finanzausgleichssystem ein eigenes Steuer- und Ausgabenprofil der einzelnen Gliedstaaten verwischt.

kerung des Föderalismuskonzepts im Grundsgesetz in die föderalstaatlichen Strukturen ein Paradoxon „eingeschlichen“ hat. Das Ziel der föderativen Differenzierung steht der Tendenz einer zunehmenden Verflechtung gegenüber. Ein weiterer wichtiger Bestandteil ist zudem die bereits dargestellte Asymmetrie bei der Kompetenzverteilung zugunsten des Bundes. Durch diese Entwicklung erfolgte eine zusätzliche Relativierung der föderativen Differenzierung. Diese beiden gerade genannten Strukturelemente - die Verflechtung der Entscheidungsstrukturen sowie die Asymmetrie bei der Kompetenzverteilung - lassen sich als institutionell bedingte Strukturentwicklungen im deutschen Bundesstaat beschreiben. Die Folge ist eine verstärkte Tendenz zur Unitarisierung der föderalstaatlichen Strukturen in Deutschland.

Bevor die dualistischen Elemente in der bundesdeutschen Verfassung skizziert werden, soll in aller Kürze die Konzeption des dualen Bundesstaates dargestellt werden. Das Konzept des Dualismus ist ein der US-amerikanischen Föderalismusdebatte entlehntes Prinzip. Ihm liegt die zentrale Annahme zugrunde, dass im Grundsatz selbständige, getrennte „co-spheres“ der jeweiligen staatlichen Ebene gegenüber Zu- bzw. Eingriffen einer anderen staatlichen Ebene geschützt sind.

Diese Konzeption findet seine Realisierung in einer weitestgehenden Trennung im Bereich der Kompetenzen, der Aufgaben sowie der Finanzen. Ein weiteres konstituierendes Element des Dualismus-Konzepts ist die in der Verfassung verankerte Eigenstaatlichkeit des Zentralstaats sowie der Gliedstaaten. Die Aufrecherhaltung des Prinzips der Eigenstaatlichkeit wird mittels der von der jeweiligen staatlichen Ebene ausgeübten Kompetenzen sowie über das Vorhandensein einzelner Strukturelemente gewährleistet.[392]

Das föderalstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland ist nicht durch die Existenz einer Standardkompetenzverteilung zu charakterisieren. Vielmehr lässt sich das Phänomen einer Aufgabenüberschneidung in vielen Bereichen verzeichnen. Dies ist damit zu erklären, dass sich in den ersten Jahren und Jahrzehnten nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland die Praxis durchgesetzt hat, nach der zur Lösung anstehender Probleme eine gemeinsame Problembearbeitung und -verarbeitung aller bundesstaatlicher Ebenen sinnvoll erscheint. Die Frage, die sich infolge dieser Entwicklung stellt, lautet: Ist trotz der mittlerweile massiv vorangeschrittenen intrastaatlichen Verflechtung in der Bundesrepublik Deutschland die Option eines „dual federalism“ zu realisieren?

Um eine Zuordnung verschiedenster Regelungen des Grundgesetz in die Konzeption des „dual federalism“ hat sich der Kölner Staatsrechtler Klaus Stern bemüht. Er hat die dualistischen Merkmale des Grundgesetzes herausgearbeitet. Ein herausragendes Element stellen in diesem Kontext die Regelungen dar, die in Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes fixiert sind. Dieser Artikel verbietet die Verabschiedung einer Verfassungsänderung, nach dem die Aufgliederung des Bundes bzw. des Bundesgebietes in Länder berührt wird oder aber das grundsätzliche

[392] Wie z.B. eine eigene Legislative, eine eigene Gerichtsbarkeit, eigene Verwaltungsstrukturen, die Beteiligung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Zentralstaates und die in der Verfassung verankerte Bestandsgarantie für die Gliedstaaten.

Recht der Länder auf deren Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes in Frage gestellt wird. Das bedeutet, dass diese beiden Elemente von der Option einer Verfassungsänderung ausgenommen sind. Demnach enthält der Artikel 79 Absatz 3 GG die Hauptaussage, dass durch ihn die Wahrung der Eigenständigkeit der Gliedstaaten Gewährleistung findet.[393]

Klaus Stern hat versucht, mittels einer Untersuchung der Verfassungsnormen des Grundgesetzes Merkmale herauszuarbeiten, die den Charakterzügen eines Dualismus in der Verfassung entsprechen. Er hat dabei sieben zentrale Punkte hervorgehoben:

- Änderungen des Grundgesetzes sind nicht ohne die Zustimmung einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundesrates zulässig (Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes),
- die Verabschiedung neuer bzw. veränderter Bundesrechtsnormen bedürfen der Zustimmung einer Mehrheit im Bundesrat,
- die Verfassungsautonomie der Bundesländer ist (mit Ausnahme des Homogenitätsgrundsatzes nach Artikel 28 Absatz 1 des Grundgesetzes) muss gewahrt bleiben,
- die Bundesländer verfügen über eine Verwaltungshoheit aufgrund der Tatsache, dass der Bundeszwang und die Bundesaufsicht nur äußerst unzureichend in der Verfassung verankert sind (siehe hierzu Artikel 28 Absatz 3 GG; Art. 37 GG; Art. 84 GG; Art. 85 GG; Art. 91 GG),
- das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern ist als Rechtsverhältnis einzuordnen; dieses unterliegt der verfassungsgerichtlichen Entscheidungsgewalt (Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2, 3 und 4 Grundgesetz),
- das Haushaltswesen von Bund und Ländern ist formal völlig unabhängig voneinander - jedoch verfügt der Bund über die Rechte zur Konjunktursteuerung wie sie in dem Artikel 109 Absatz 1 sowie Artikel 109 Absatz 2 bis 4 des Grundgesetzes festgeschrieben ist und
- die Institution Bundesrat ermöglicht den Gliedstaaten einen starken Einfluss auf die politische Willensbildung in Deutschland - die Bundesländer verfügen über ein nicht unerhebliches Maß an Leitungsgewalt.[394]

Dieser von Stern erstellte Katalog legt die Vermutung nahe, dass nach dem Grundgesetz durchaus auch die Struktur eines föderalen Trennsystems in der Bundesrepublik Deutschland zu realisieren wäre. Denn bei einer eingehenden Analyse der sieben aufgeführten Strukturmerkmale wird eine weitreichende Autonomie der Bundesländer suggeriert. Sterns Argumente basieren auf der Annahme, dass die Strukturelemente des Grundgesetzes eine verankerte Staatsqualität der Bundesländer beinhalten.

---

[393] Diese Aussagen haben ihre Bestätigung gefunden in diversen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts.

[394] Stern (1975). s.S. 23.

Generell gilt die Annahme, dass das Grundgesetz keine dualen Charakteristika zum Inhalt hat. Die von Stern herausgearbeiteten sieben Merkmale, die seiner Einschätzung nach dem Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland ein dualistischen Charakter verleihen könnten, lassen sich auch unter einem anderen Blickwinkel interpretieren. So lassen sich die beispielsweise die unter den Punkten 1, 2 und 7 dargestellten Merkmale auch als spezifische Merkmale von Verflechtung und Kooperation verstehen. In diesem Kontext zielen sie vor allem auf das Zusammenwirken der unterschiedlichen föderalstaatlichen Ebenen zueinander ab. Dies steht im direkten Gegensatz zu den Merkmalen von Konkurrenz, Trennung, Diversifikation und Dualität.

Das vierte Argument, nach dem Bundesaufsicht und Bundeszwang gegenüber der Vergangenheit in einem erheblichen Maße reduziert worden sind, greift nicht, da der Bund über diverse andere Optionen zur Einflussnahme - bzw. Steuerung - auf die administrative Ebene der Länder verfügt. In der gegenwärtigen Ausprägung des bundesdeutschen Föderalismus ist die Verwaltungsinstanz ein (wenn nicht sogar das) Kernelement der Zusammenarbeit zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten in Deutschland.

Demgegenüber kann der von Klaus Stern angeführte Indikator sieben als unbedeutend eingestuft werden. Begründen lässt sich dies mit der engen Verzahnung von Bund und Bundesländern im Rahmen der Regelungen der Finanzverfassung. Das dritte Merkmal ist gekennzeichnet durch die Bedeutungslosigkeit des gliedstaatlichen Verfassungsrechts.

Die beiden prägenden Säulen der staatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland (Föderalismus und der Parlamentarismus) stellen zwei völlig gegensätzliche politische Arenen dar. Diese beiden Arenen sind aber zugleich auch, trotz ihrer zuvor aufgezeigten Gegensätzlichkeiten - in derselben Weise geprägt.

Der Bundesstaat verdankt der bismarckschen Verfassung eine Vielzahl von zentralen institutionellen Konstruktionsprinzipien. An diesen wurde auch in der Folge erheblicher Systembrüche hinweg - etwa zur Zeit der Weimarer Republik und der Gründung und der Bundesrepublik Deutschland. An diesen Strukturen wurde seit ihrer Gründung in nahezu unveränderter Form festgehalten. Demgegenüber war der Parlamentarismus (und mit ihm zugleich auch das Parteiensystem) von stark ausgeprägten Diskontinuitäten gekennzeichnet. Um diese Strukturen angemessen charakterisieren zu können, müssen sowohl die Wurzeln im Demokratisierungsprozess seit Mitte der 20er Jahre als auch die tiefgreifenden Umschichtungen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht aus dem Blickfeld verdrängt worden.

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass eine Asymmetrie von Kontinuität und Diskontinuität der verfassungsmäßigen Strukturen sich abzeichnet. Diese ist zugleich auch kennzeichnend für das Verhältnis und die Stellung von Bundesstaatlichkeit und Parlamentarismus (sowie Parteienstaatlichkeit) zueinander. Die sich daraus zwangsläufig entwickelnden Reibungen und Kontroversen treten in unregelmäßigen Abständen ans Tageslicht. Dies ist vor allem immer dann der Fall, wenn die

politische Gesamtsituation unsicher erscheint. Dabei sind insbesondere wirtschaftliche und finanzpolitische Schräglagen von herausragender Bedeutung.

14.5 Die Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik Deutschland - Wer ist der herausragende und zugleich bestimmende Akteur?

In der gegenwärtigen Situation wird oftmals davon gesprochen, dass die Politik der Bundesrepublik Deutschland dadurch geprägt ist, dass die Institutionen im gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess zu Blockademitteln und -haltungen neigen und auch greifen. In diesem Zusammenhang erscheint es durchaus sinnvoll, von Tendenzen zu sprechen, die auf eine Verhinderungsmacht hindeuten. Dabei ist allerdings noch eingehender und genauer zu klären, von wessen Seite dieser Verhinderungsmechanismus angewandt und genutzt wird.

Augenscheinlich gehen eine Vielzahl von Beobachtern derzeit davon aus, dass sich die Verhinderungsmacht in der Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich verteilt. Dabei wird die Rolle und Position der einzelnen staatlichen Institutionen sehr unterschiedlich beurteilt. Dem Bundesrat sowie der Bundesregierung wird in diesem Kontext in aller Regel ein positives Zeugnis ausgestellt. Demgegenüber kommt der Bundestag in den Analysen und Beurteilungen keine so guten Noten.

Generell wird der Bundestag als der „Hauptakteur" im Verhinderungsprozess ausgemacht. In diesem Kontext stellt sich natürlich die Frage, warum insbesondere das Parlament an erster Stelle als Verhinderungsorgan identifiziert wird. Es scheint daher von Interesse, herauszufinden, warum sowohl die Bundesregierung als auch der Bundesrat in diesem Zusammenhang als positive Akteure verstanden werden.

Dabei scheint die öffentliche Wahrnehmung der Rolle der drei genannten Institutionen im Gesetzgebungsprozess der Bundesrepublik Deutschland eine große Rolle zu spielen. Diese scheint sich für die Bundesregierung und den Bundesrat als besonders positiv darzustellen. Die Ursache hierfür ist darin begründet, dass diese beiden Institutionen als richtungsweisende Akteure im Rechtsetzungsprozess gesehen werden. Insbesondere der Bundesregierung kommt insofern eine herausragende Stellung zu, als dass diese über ihre Mehrheitsfraktion bzw. Mehrheitsfraktionen die Möglichkeit hat, Gesetzesinitiativen in den Bundestag einzubringen und somit auf den Weg der Umsetzung zu bringen.

Der Bundesrat - als Organ der Länderkammer - verfügt über die Option, im Zuge der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung den Gesetzgebungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland zu überwachen. So bietet sich diesem die Möglichkeit, als Kontrollinstanz die Gesetzgebungsvorlagen der Bundesregierung zu überwachen und zu kontrollieren. Darüber hinaus verfügt er über das Recht, dem

Bundestag (und somit in aller erster Linie der Bundesregierung) über den Vermittlungsausschuss Änderungsvorschläge bzw. -anträge zu übermitteln.

Allem Anschein nach ist es so, als würde die Bundesregierung ebenso wie der Bundesrat eine aktive Rolle im bundesdeutschen Rechtsetzungsprozess einnehmen. Ihre offensichtliche aktive Position hinterlässt in der Außendarstellung und -wahrnehmung einen positiven Eindruck. Es wird die Vorstellung erkennbar, nach der diese beiden genannten Institutionen sich als verantwortlich handelnde Akteure präsentieren. Demgegenüber ist es um die Außendarstellung und -repräsentation des Bundestages schlechter gestellt. Die Rolle und Funktion des Bundestages im Gesetzgebungsprozess der Bundesrepublik Deutschland lässt sich nur noch sehr bedingt mit den Vorgaben vergleichen, die in diesem Zusammenhang das Grundgesetz vorsieht.

De facto liegt die alleinige Gesetzgebungshoheit in Deutschland nicht in der Verantwortung des gesamten Parlaments, sondern lediglich in der Hand der die Regierung stützenden Mehrheitsfraktion bzw. -fraktionen. Insoweit kann die oppositionelle Minderheit in dem Bundesparlament nur versuchen, mittels einer stark konträren Position ihre Interessen gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. In aller erster Linie bedient sich die parlamentarische Opposition hierzu der Unterstützung ihrer Parteifreunde auf Länderebene. Dabei erweist es sich für die bundespolitische Spitze einer Partei als besonders wertvoll, wenn ihre „Kollegen" in den Landeshauptstädten die Regierungsverantwortung tragen bzw. mittragen. Diese können dann wiederum über ihre Vertreter im Bundesrat versuchen, Einfluss auf die Regierung auszuüben.

Es wird dem Bundestag (bzw. konkret gesagt der oppositionellen Bundestagsminderheit) häufig vorgeworfen, er blockiere in vielen Fällen die gesetzgeberischen Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Kontext wird oftmals von dem Verhinderungspotenzial des Parlaments gesprochen. Diese Feststellung trifft zwar auf den ersten Blick zu. Jedoch wird hierbei nicht in Betracht gezogen, dass das Parlament sich in der konkreten augenblicklichen Situation nur dieses Mittels bedienen kann, um sich im politischen Konzert in der Bundeshauptstadt Gehör zu verschaffen. Denn augenscheinlich ist es so, dass das Parlament das hauptleidtragende Organ der Föderalismuskrise und der sich daraus ergebenden Föderalismusdebatte ist.

Dies scheint zunächst paradox, da der Bundestag als genuin zentralstaatliches Organ eigentlich von den „Querelen", die die bundesstaatliche Ordnung betreffen, nicht betroffen sein sollte. Doch offensichtlich ist die gegenteilige Entwicklung zu beobachten. Dies aus folgendem Grund: Je geringer die Akteursfreiheit und Entfaltungsfreiheit für die politischen Akteure und Institutionen auf der föderalstaatlichen Ebene geworden ist, umso mehr drängten sich diese auf die gesamtstaatliche Bühne. Das lässt sich insbesondere sehr eindeutig an der Verhaltensweise der Landesregierungen ablesen und belegen. Diesen ist es nämlich in den vergangenen zehn Jahren immer stärker gelungen, sich in den originären Gesetzgebungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland einzubringen. Diese Entwicklung lässt sich daran belegen, dass die einzelnen Länderregierungen sich in der jüngeren und

jüngsten Vergangenheit immer frühzeitiger in die Debatten und die Verabschiedung von Gesetzesinitiativen eingeschaltet haben. In der Zeit vor dem Vollzug der Deutschen Einheit wurden in aller Regel zunächst die Gesetze von der Regierungsfraktion bzw. den Regierungsfraktionen im Parlament ausgearbeitet und verabschiedet, bevor dann im Bundesrat darüber debattiert wurde.[395]

Momentan ist es jedoch so, dass sich die Regierungen in den Landeshauptstädten bereits in dem Augenblick in die Diskussion um die jeweilige Gesetzeslage einbringen bevor der betreffende Entwurf überhaupt das Parlament passiert hat. Dies geschieht aus unterschiedlichen Erwägungen: Zum einen sind die Positionskämpfe zwischen den einzelnen bundesdeutschen Gliedstaaten in der Folge des Vollzugs der Deutschen Einheit ungleich härter geworden. Und zum anderen ist die bundespolitische parlamentarische Opposition daran interessiert, über eine mögliche Mehrheit ihrerseits in der Länderkammer von ihr ausgemachte Defizite in dem konkreten Gesetzgebungsvorhaben nachträglich modifizieren zu können.

Allerdings wäre es falsch, den Zeitpunkt des Vollzugs der deutschen Vereinigung als alleinigen Zeitpunkt auszumachen, nach deren Verlauf die zuvor skizzierte Situation vermehrt einzutreten schien. Vielmehr war bereits in den Jahren vor 1990 die Situation eines „divided government“[396] eine nahezu alltägliche Erscheinung im politischen Alltag der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Entwicklung hat seinen Ursprung im Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Es finden sowohl Wahlen zum Bundesparlament als auch zu den mittlerweile 16 Landesparlamenten statt. Die Wahlen erfolgen allesamt in unterschiedlichen Zyklen. Dies ist zum einen darin begründet, dass die Dauer der Wahlperiode je nach den verfassungsmäßigen Vorgaben zwischen vier und fünf Jahren schwankt. Zudem ist es auch nicht ausgeschlossen, dass der Fall einer vorzeitigen Auflösung des Parlaments eintritt und somit Neuwahlen erforderlich werden. Demzufolge ist es durchaus nicht abwegig, die Wahlen zu den einzelnen Landesparlamenten als Stimmungstest bzw. als Stimmungsbarometer für die regierende Parteien im Bundestag anzusehen.

In der mittlerweile mehr als 50-jährigen Existenz der Bundesrepublik Deutschland war es keine Ausnahmeerscheinung, dass der Bundestag und der Bundesrat von gegensätzlichen parteipolitischen Mehrheiten beherrscht wurden. Doch waren die Auswirkungen dieses „divided government“ nie so deutlich zu spüren und zu erkennen wie in der heutigen Zeit.[397] Das generelle Kennzeichen

---

[395] Insoweit es sich um zustimmungspflichtige Gesetze handelt.

[396] Dies ist zu kennzeichnen als gegensätzliche parteipolitische Beherrschtheit/Hoheit von Bundestag und Bundesrat.

[397] Wenn der Fall eintritt, dass die Regierungsmacht auf Verfassungsorgane mit entgegengesetzter politischer Ausrichtung trifft, hat sich in den USA hierfür der Begriff des „divided government“ etabliert. In diesem Zusammenhang beschreibt er vorrangig das Verhältnis des Weißen Hauses (also des Präsidenten) zum Kongress; und nicht etwa das Ausmaß der föderalen Gewaltenteilung. Vielfach wird in den Vereinigten Staaten von Amerika auch von einer „s eperation of powers“ oder gar von „veto points“ gesprochen.[397] Als Vetomächte werden in den USA der Präsident bzw. das Staatsoberhaupt, das Parlament, die Legislativorgane, die föderativen Organe, die Gerichte, die Koalitionsparteien sowie die Streitkräfte zugeordnet.

aller genannten Vetokräfte liegt darin, dass sie den Staat fragmentieren. Und ihn somit implizit als komplexe Wirkungseinheit schwächen können.

Vielleicht scheint es auf den ersten Blick vermessen, im Zuge einer oppositionellen Mehrheit in der Länderkammer nach US-amerikanischem Vorbild von einem „divided government" zu sprechen. Da jedoch in den vergangenen Dekaden der Bundesrat im Zuge der Ausweitung der Regelungen im Bezug auf die konkurrierende Gesetzgebung an Einfluss und Gewicht auf der bundespolitischen Gesetzgebungsbühne erheblich hinzugewonnen hat, erscheint es nicht unangebracht, die Rolle der Länderkammer im Gesetzgebungsprozess auch entsprechend aufzuwerten. Aus meiner Sicht ist es daher durchaus möglich, den Bundesrat als nahezu gleichwertige Institution im Gesetzgebungsprozess zu verstehen.

In der gegenwärtigen Situation versuchen die Länder oftmals, bereits im Vorfeld anstehender Gesetzgebungsdebatten ihre Position in der Öffentlichkeit darzustellen und auch von den anderen Parteien abzugrenzen. Das ist vor allem dann von Bedeutung, wenn die Mehrheit in der Länderkammer dem Bundestag in Opposition gegenübersteht. In diesem Diskussionsprozess versuchen die einzelnen Länderregierungen, sich untereinander zu positionieren.[398] Dabei war in den zurückliegenden Jahren zu beobachten, dass neben parteipolitischen und parteitaktischen Erwägungen auch finanzielle und wirtschaftliche Aspekte und Forderungen eine nicht unbedeutende Rolle spielten.

Dies hat sich insbesondere in den Debatten um die Verabschiedung der Rentenreformgesetze der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2000 gezeigt. Während die konservative Opposition (bestehend aus CDU/CSU) im Bundestag sowie ihre bundespolitische Spitze in Berlin ihre Ablehnung gegen die Reformvorschläge der Bundesregierung deutlich zum Ausdruck brachten, versuchten einige oppositionell geführte in den Ländern ganz gezielt, in Verhandlungen mit der Bundesregierung zu treten. Und obwohl die Bundesspitze der CDU sowie ihrer bayerischen Schwesterpartei CSU bis zuletzt betonte, eine Zustimmung zu den Reformüberlegungen der Bundesregierung wäre aus inhaltlichen Gründen nicht möglich, votierten in der entscheidenden Bundesratssitzung die Mitglieder der von der parlamentarischen Opposition geführten Landesregierungen des Stadtstaates Bremen sowie Brandenburgs (regiert von einer großen Koalition aus SPD und CDU)[399] für den von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwurf. Damit konnte die Gesetzesvorlage mit Stimmenmehrheit verabschiedet werden.

Der Zustand der staatlichen Entscheidungsfähigkeit in der Bundesrepublik Deutschland lässt sich wie folgt darstellen: Die anstehenden und zu lösenden Mehrebenen-Entscheidungsprozesse konnten in der Regel erfolgreich abgeschlossen werden. Dies ist darin begründet, dass ebenenübergreifend tätige politische Parteien die anstehenden Verfahren auf der Basis innerparteilicher Verhandlungen steuerten und vorantrieben.

---

[398] Und dies oftmals auch mit Unterstützung ihrer parteipolitischen Führung auf Bundesebene umzusetzen.

[399] Als „Gegenleistungen" von der Bundesregierung erhielten die beiden Landesregierungen Zusagen, staatliche Einrichtungen (wie etwa neu zu gründende Behörden) in den beiden Ländern anzusiedeln.

Dabei gelang es mittels des Instruments der Verfahrenssteuerung den Parteien, die im politischen System implizit verankerten Tendenzen zu Blockaden, die aus föderalen Verflechtungsmustern entstehen, zu überwinden. Es hat sich gezeigt, dass ebenenintegrierende, parlamentarisch handelnde Parteien in der Lage sind, eine eminent wichtige Funktion bei der Steuerung von politischen Entscheidungsprozessen wahrzunehmen. Die Ursache hierfür liegt in der grundsätzlichen Ausrichtung von ebenenübergreifend agierenden Parteien. Ebenenübergreifend tätig werdende Organisationen können nur dann auf Dauer Bestand haben, wenn sie über die verschiedenen Ebenen hinweg Konflikte intern (also ebenenintegrierend/ebenenintegrativ) verarbeiten können.

In der gegenwärtigen Situation kann die Funktionsweise des parlamentarischen Bundesstaates in Deutschland aufrecht erhalten werden, weil sich die Parteienkonkurrenz sowie die existierenden föderalen Aushandlungsmuster verschränken, gegenseitig begrenzen und in weiten Teilen auch gegenseitig bedingen. Es ist so, dass auf der einen Seite zunächst die politischen Parteien auf und zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen um die politische Macht und Vormachstellung konkurrieren. Hierzu ist ein innerparteilich geschlossenes Auftreten nötig. Auf der anderen Seite diese Parteien jedoch keine monolithischen Blöcke oder hierarchischen Organisationen dar.

Vielmehr ist es so, dass diese unter ihrem Dach eine große Zahl unterschiedlicher, in Teilen auch gegensätzlicher Interessen bündeln und vertreten.[400] Hieraus lässt sich herleiten, dass die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland sich als pluralistische Interessenvertretungen verstehen. Der bundesstaatliche Willensbildungsprozesses wird nicht nur auf der horizontalen Ebene die verschiedenen Interessen einzelner innerparteilicher Strömungen und Gruppierungen gebündelt werden, sondern auch vertikal die unterschiedlichen Interessen der Akteure auf Bundes- und Landesebene deutlich sichtbar werden.

Es scheint durchaus nicht unangebracht, von einer „Verkümmerung" des Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland zu sprechen. In diesem Zusammenhang ist es zugleich angebracht, von einer Migration der Politik aus dem Parlament in Richtung der Exekutive zu sprechen. Der Aktionsschwerpunkt verlagerte sich von der staatlich formulieren Politik in den vermehrten Zuständigkeitsbereich der Parteien. Diese Entwicklung lässt sich für nahezu alle parlamentarischen Demokratien aufzeigen.[401] Besonders extrem lässt sich die Entwicklung für Großbritannien skizzieren: Der Premierminister ist dort eine Art plebiszitärdemokratischer Diktator auf Zeit.[402] In diesem Kontext wird oftmals von „Exekutivautokratismus" gesprochen. Solange der britische Regierungschef und seine Partei die Wahlen gewinnen, können sie beinahe uneingeschränkt regieren. Für das politische System in Deutschland ist die Entstehung eines solchen „Exekutivautokratismus" nach britischem Vorbild nicht zu befürchten. Dies ist damit zu erklären, dass die beiden Institutionen Bundesrat und

[400] Dies ist natürlich insbesondere in einem föderal verfassten Staat mit entsprechend föderal ausgerichteten und agierenden Parteien der Fall.
[401] Wie etwa in Italien, Frankreich oder aber Großbritannien.
[402] Dies gilt spätestens seit der Regierungszeit von Margaret Thatcher.

erklären, dass die beiden Institutionen Bundesrat und Bundesverfassungsgericht als föderalstaatliche Einrichtungen dem entgehen stehen.

Doch aus dieser zunächst einmal positiven Situation ergibt sich für die Bundesrepublik Deutschland zugleich auch eine Paradoxie. Das komplizierte System aus föderativen, parlamentarischen und pluralistischen Elementen begrenzt zwar in Teilen die Macht der Regierung. Doch im selben Moment schwächt es zugleich auch die Position des Parlaments gegenüber der Exekutive. Der Bundeskanzler muss als Regierungschef, insbesondere wenn er eine Koalitionsregierung führt, eine große Vielzahl von vorherigen Absprachen und Verhandlungen eingehen. Nur so ist die Erreichung von Kompromisslösungen möglich. Durch diese jedoch wird der Einfluss des Parlaments immer stärker ausgehöhlt und untergraben - woran insbesondere die Opposition im Parlament besonders schwer zu tragen hat. Augenscheinlich lag es nicht im Interesse der einzelnen Bundesregierungen, diesen Trend in den vergangenen Jahren zu stoppen. Vielmehr scheint er sich sogar mit dem Beginn einer jeden neuen Legislaturperiode verstärkt zu haben. So pflegt auch der augenblickliche Bundeskanzler Gerhard Schröder Kontakt zu den führenden Vertretern von Gewerkschaften, Verbänden und Wirtschaftsvereinigungen.[403]

Externe Beratungsgremien werden oftmals parallel zu Kommissionen eingesetzt, die im parlamentarisch-institutionellen Rahmen für eine Legislaturperiode institutionalisiert werden (wie etwa die Enquete-Kommissionen). Es ist jedoch falsch, aus der soeben aufgelisteten Vielzahl von Beratungsgremien und -kommissionen zu schließen, dass deren Vorschläge und Empfehlungen sich dann in der Folge auch in konkreten Maßnahmen zur Umsetzung niederschlagen.[404] Viele Empfehlungen der externen Berater werden in der Folgezeit von der Exekutive übergangen oder zunächst hinten angestellt. Die Einrichtung bzw. Berufung der externen Beratungsgremien hat in der Regel in der Vergangenheit dazu geführt, dass sich die Position des Parlaments innerhalb des politischen Systems weiter geschwächt hat. Und somit wurde implizit auch eine weitere Schwächung der parlamentarischen Opposition hervorgerufen.

Die Frage, die sich hieraus ergibt, lautet wie folgt: Ist eine weitere und fortschreitende Schwächung des Parlaments sogar mit diesem Handeln bewusst in Kauf genommen und intendiert?

Vor diesem Hintergrund erlangt das Konzept der Verhandlungsdemokratie eine herausragende Bedeutung. Verhandlungsdemokratie bedeutet in diesem gerade beschriebenen Kontext, dass die Politik wird lediglich zu einem geringen Umfang noch in den dafür vorgesehenen Gremien und Institutionen stattfindet. Ein Großteil wird vielmehr „irgendwo anders“ ausgehandelt. Das Resultat dieser Entwicklung stellt sich wie folgt dar: Die Funktion und Rolle des Parlaments wird in der

[403] Als Beispiele für diese politische Koordination außerhalb des institutionellen Gefüges möchte ich hier beispielhaft das „Bündnis für Arbeit“, die Wehrstrukturkommission, die Zuwanderungskommission, den nationalen Ethikrat, den nationalen Nachhaltigkeitsrat und die Hartz-Kommission nennen.

[404] Ein Beispiel hierfür ist der mittlerweile schon als „Zerfledderung“ zu bezeichnende Umgang mit den Anregungen der Hartz-Kommission zur Reform des Arbeitsmarktes.

Tendenz zurückgestuft auf das Abnicken von bereits im Vorfeld außerhalb seines Entscheidungs- und Einflussbereiches getroffenen Entscheidungen.

Die vorrangige Aufgabe des Parlaments ist es, die Entscheidungen, die von der Regierung mit anderen Instanzen und gesellschaftlichen ausgehandelt worden sind, in der kompletten Summe zu ratifizieren. Dieser „Job" des Parlaments lässt sich mit dem Motto „take it - or leave it" umschreiben. Um die soeben skizzierte Problemlagen beseitigen zu können, ist zunächst zu klären, worin das eigentliche Problem einer derart ausgestalteten Verhandlungsdemokratie liegt. Zum einen ist eine Ursache die bereits angesprochene Aushöhlung der Souveränität des Parlaments. Des Weiteren ist aber auch zu betrachten, dass der Staat diese Art von Verhandlungen nur mit denjenigen Akteuren sucht, die ihm in den zu erörternden und verhandelnden Fragen (insbesondere unter wirtschaftlichen Aspekten oder aufgrund des Sachwissens) überlegen sind. Der Staat verhandelt demnach offensichtlich aus einer Position der Schwäche mit Gruppen oder Einzelakteuren, die seinen Gesetzen und Vorgaben durch einen Wegzug ins Ausland oder aber durch anderweitige Umgehungen ausweichen können. Die Verhandlungspartner können darüber hinaus diese Regelungen mit ihrem privilegiertem Sachwissen als sinnwidrig oder unwirksam darstellen.

Die Bundesrepublik Deutschland tritt also zum Großteil in Verhandlungen mit Gruppen oder Personen, die über eine durchaus aussichtsreiche Vetoposition verfügen. Konkret diesem Sachverhalt hat sich Dieter Grimm wie folgt geäußert: „Die Verhandlungsdemokratie prämiert soziale Machtpositionen, die die verfassungsrechtliche Regelung in Bezug auf die Rechtsetzung gerade neutralisieren wollen."[405] Es geht um die Demonstration der Macht der Stärke (im Sinne einer erfolgreichen Interessenvertretung), die es zu positionieren gilt gegenüber der Macht des Parlaments als gewählte Vertretung der Bürger.

Die Politik in der Bundesrepublik Deutschland wird von einem Politik-Oligopol - bestehend aus der Exekutive, den Parteien, den Verbänden und einflussreichen politischen Akteuren bestimmt. Wie lassen sich diese oligopolartigen Strukturen eindämmen oder eventuell sogar durchbrechen?

Im Grundsatz bietet die Verfassung hierzu eine Vielzahl von Optionen an. Denkbar wäre u.a. die Ausweitung der parlamentarischen Entscheidungsrechte im Gesetzgebungsverfahren. Zudem wäre es möglich, einen „Freedom of Information Act"[406] zu installieren. Das ist ein Gesetz, dass im Zuge des Verlaufs eines Gesetzgebungsverfahrens alle daran Beteiligten zu einer Offenlegung der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen verpflichtet. Zudem wäre es denkbar, mittels des Einsatzes von plebiszitären Mitwirkungsrechten die Rolle des Parlaments als Volksvertretung hervorzuheben und zu stärken.

All diese genannten Reformüberlegungen sind in der Vergangenheit bereits mehrfach diskutiert worden. Einige herausragende Wegmarken waren hierbei die Ergebnisse der Enquete-Kommission „Verfassungsreform" sowie die von Bundestag und Bundesrat gemeinsam ins Leben gerufene Kommission zur Verfas-

[405] Grimm (1991).
[406] Wie dies in den USA bereits erfolgt ist.

sungsreform im Zuge des Prozesses der Wiedervereinigung. Doch es bleibt festzuhalten, dass im modernen Parlamentarismus europäischer Prägung offensichtlich implizit ein systematischer Zwang zur Selbstentmachtung ureigenster Bestandteile der jeweiligen Konzeptionen enthalten ist.

Das Ziel einer jeden Bundesregierung und der sie stützenden Regierungsmehrheit, zumindest eine Legislaturperiode „unbeschadet" zu überstehen, ist augenscheinlich stärker ausgeprägt und ausgebildet als das Interesse von Regierungsmehrheit und Opposition an einer Stärkung der Position des Parlaments innerhalb des bundesdeutschen Institutionengefüges.

15 Wie sieht die Zukunft des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland aus?

In der gegenwärtigen Situation lässt sich der Zustand der bundesstaatlichen Ordnung wie folgt beschreiben: Es droht die Gefahr, dass die Handlungsfähigkeit und die Reformfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland sich weiter verschlechtert, die Blockadehaltung der Länderkammer gegenüber dem Bundestag zunimmt, die Bundesländer nur noch in einem sehr geringen Umfang eine eigenständige Politik gestalten können sowie die finanzielle Unabhängigkeit von den Finanzzuweisungen von Bund und Ländern zunimmt.

Ganz allgemein lässt sich beobachten, dass die Entwicklung der föderalstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland durch drei Tendenzen zu skizzieren ist. Dies sind:

- die Verlagerung von Kompetenzen von Seiten der Länder zugunsten des Bundes,
- die fortschreitende Vermischung der Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern sowie
- die „Aufblähung" der Leistungen des horizontalen Finanzausgleichs.

Das Ergebnis dieser Entwicklungen ist eine Aushöhlung der bundesstaatlichen Ordnung. Darüber hinaus ist es mehr als schwierig, eine genaue Zuordnung der Verantwortlichkeiten treffen zu können. Es droht vielmehr die Gefahr einer „Verwischung" von Verantwortlichkeiten.

Die langsam fortschreitende Kompetenzverlagerung von den Ländern auf die zentralstaatliche Ebene hat eine schleichende Zentralisierung zur Folge. So haben die bundesdeutschen Gliedstaaten seit der Nachkriegszeit zum einen den Finanzausgleich untereinander erheblich verstärkt. Zugleich haben sie aber auch in zahlreichen Reformen des Finanzsystems und in der Folge von Verfassungsänderungen ohne Zwang eine Vielzahl von Rechten und Kompetenzen an den Bund abgetreten.

Dabei waren mehrere Gründe für die Länder ausschlaggebend, „Beteiligungsrechte" an den Bund abzutreten. Sie versprachen sich davon zunächst ein Anwachsen ihres politischen Einflusses. Daneben erhofften sie sich vor allem Umverteilungsgewinne, die zu Lasten anderer Gliedstaaten sowie des Bundes gingen. Ein weiteres negatives Element war die Vermischung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden. Dadurch wurde eine Abschaffung/Beseitigung des Trennsystems intendiert. Als Alternative war ein nur schwer zu durchschauendes Mischsystem von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben etabliert worden.

Als Ergebnis dieser Entwicklung ist festzuhalten, dass die Handlungs- und Reformfähigkeit in der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit erheblich gestört und eingeschränkt wird. Dies trifft nicht nur auf die föderalstaatliche Ordnung zu - sondern bezieht auch das parlamentarische System mit ein. Das sich hieraus ergebende Resultat ist mangelnde Transparenz sowie ein Verlust klarer

Verantwortungsbereiche. Es gilt in diesem Kontext offensichtlich das Motto „Wo alle Verantwortung haben, da trägt keiner Verantwortung".

Der kooperative Föderalismus führt zu einem Missbrauch der Länderkammer durch die jeweilige bundespolitische Opposition sowie zu einem Macht- und Kompetenzverlust des Bundestages. Es droht die Gefahr von einem Gros an Allparteienentscheidungen, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner sowie einer Kartellierung von Opposition und Regierung basieren. Daraus ergibt sich die Forderung eines klaren Systems von „checks and balances". Das Credo ist dabei eine geteilte und subsidiär geordnete Staatsmacht. Hinter diesem Ansatz steht die Forderung nach einer weitreichenden Zentralisierung der Staatsaufgaben.

Neben der Etablierung dezentraler Entflechtungsstrategien ist es ein weiteres Ziel, klare und eindeutige Kompetenzzuweisungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen in der Bundesrepublik Deutschland zu verankern. Des Weiteren ist es unerlässlich, den Wettbewerb zwischen den staatlichen Institutionen zu fördern - dies gilt insbesondere für das Verhältnis Bundestag versus Bundesrat.

So kann es gelingen, die jeweilige institutionelle Akzeptanz und Effizienz der einzelnen staatlichen Institutionen zu stärken. Dadurch kann die Handlungsfähigkeit der einzelnen Institutionen und insbesondere des gesamten Staatsgebildes gefördert werden. Denn wirkliche Reformschritte können nur dann eingeleitet werden, wenn diese auch tatsächlich Aussicht auf Erfolg haben.

Der Ausgangspunkt der Debatten um den Zustand der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland hatte seinen Ursprung in den Äußerungen des vormaligen BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie)-Präsidenten Olaf Henkel. Dieser monierte, dass „die Fähigkeit unseres politischen Systems, im Wettbewerb zu bestehen"[407] mehr und mehr abhanden gekommen sei.

Diese durchaus als Systemkritik zu kennzeichnenden Äußerungen Henkels wurden von Experten aus Wissenschaft und Politik aufgegriffen. So reagierte Fritz W. Scharpf in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: „Das Ausbleiben überfälliger Strukturreformen liegt daran, dass es kein anderes Land gibt, in dem so viele Instanzen mit Verhinderungsmacht ausgestattet sind."[408]

Der Föderalismus hat sich in der deutschen Staatspraxis im Grundsatz als zentraler und zugleich elementarer Bestandteil bewährt. Durch die horizontale und vertikale Verteilung der politischen Macht hat die Bundesstaatlichkeit in Deutschland ein nicht zu unterschätzendes Maß an Stabilität erfahren. Unter den Vorzeichen der Kooperation ist es im bundesdeutschen Föderalismus zu einer immer stärker werdenden Vermischung und Verflechtung der politischen Entscheidungsebenen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten gekommen.

Einer der wesentlichen Gründe für diese Entwicklung liegt in den verfassungsrechtlichen Konstruktionsprinzipien des bundesdeutschen Föderalismuskonzepts. Das Grundgesetz verpflichtet den Bund sowie die Bundesländer zu einer

---

[407] Henkel (1997). s.S. 89.
[408] Scharpf, Fritz W. (1997): Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik. In: FAZ 5. Juni 1997. s. S.35.

engen Zusammenarbeit bei einer Vielzahl von staatlichen Aufgaben- und Kompetenzbereichen.

Der Bund hat einen größeren Einfluss in der Gesetzgebung; auch in Belangen, die genuine Länderinteressen berühren. Die Gliedstaaten hingegen sind qua Verfassung für den Vollzug der Bundesgesetze verantwortlich. Der Bund kann den Bundesländern, was die Ausführung der von ihm erlassenen Gesetze betrifft, konkrete Vorgaben machen. Ihrerseits haben die Bundesländer über den Bundesrat die Möglichkeit, an der Bundesgesetzgebung mitzuwirken. Daraus lässt sich folgern, dass eine enge Kooperation von Bund und Ländern durch das Grundgesetz angestrebt ist.

Diese soeben erläuterte verfassungsrechtliche Ausgangslage hatte bereits in den 50er Jahren die Diskussion ausgelöst, ob die neu gegründete Bundesrepublik Deutschland ein föderal verfasster Staat sei. Zu jener Zeit wurde der Begriff des „unitaristischen Bundesstaates" (nach Konrad Hesse) geprägt. Diese Einschätzung scheint auch in der gegenwärtigen Situation eine angemessene Charakterisierung der politischen Situation in der Bundesrepublik Deutschland zu sein. Darauf lässt z.B. die Analyse von Heidrun Abromeit schließen, die Deutschland als „verkappten Einheitsstaat"[409] bezeichnet. Das zeigt, dass sich an dem von Konrad Hesse vor mehreren Jahrzehnten diagnostizierten Zustand nichts Grundlegendes geändert hat. Vielmehr scheint die Unitarisierungstendenz[410] sich sogar verstärkt zu haben.

Tatsächlich lässt sich eindeutig nachweisen, dass die Verschränkung der Zuständigkeiten zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten seit den 60er Jahren zugenommen haben. Die Bundesländer haben sich die Zustimmung zum Abfluss ihrer ursprünglichen Kompetenzen zugunsten des Bundes durch eine erweiterte Mitbestimmung bei der Bundesgesetzgebung „entschädigen lassen". Die große Verfassungsreform von 1969 ermöglichte es dem Bund, die Gliedstaaten auf eine einheitliche Linie in der Konjunktur- und Haushaltspolitik zu verpflichten. Im Gegenzug erhielten die Länder über die Institution des Bundesrates das Recht zur Zustimmung.

So wurden im Jahr 1969 die neu ins Grundgesetz aufgenommenen Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern zustimmungspflichtig. Das gleiche galt für die Leistungsgesetze des Bundes, bei denen die Kosten zum Großteil von den Gliedstaaten getragen werden mussten.

Die zu beobachtenden Tendenzen einer Verflechtung der politischen Kompetenzen sowie die Vermischung der Aufgabenfinanzierung stehen im eindeutigen Gegensatz zur Grundidee des Föderalismus als Trennsystem politischer Kompetenzen und Macht. Der kooperative Föderalismus, wie er in der gegenwärtigen Situation prägend ist für das politische System der Bundesrepublik Deutschland, hat Nivellierung und Gleichförmigkeit zur Folge gehabt. Dadurch wurde zugleich die Transparenz im Zuge der politischen Verantwortung - die in der Folge weniger Wettbewerb und Flexibilität zum Ergebnis hatte - reduziert.

---

[409] Abromeit (1992).

[410] Zu verstehen im Sinne einer verstärkten Einheitlichkeit, nicht Zentralisierung.

Grundsätzlich wird der Föderalismus von dem Spannungsverhältnis zwischen dem Bund und den Bundesländern sowie den Gliedstaaten zu- und untereinander belebt. Dabei handelt es sich in aller erster Linie nicht um eine isolierte Koexistenz von Bund und Ländern. Dies ist als ein Miteinander zu verstehen, in dem Bund und Länder in einem ausgewogenen Verhältnis von Konsens und Konkurrenz stehen.

In den vergangenen vier Jahrzehnten ist erkennbar geworden, dass das Streben nach politischem Konsens in der Bundesrepublik Deutschland hoch im Kurs steht. Dabei ist die gängige Meinung, dass das offene Austragen von Konflikten zu einer Beeinträchtigung des politischen und des sozialen Konsens führen kann. Hinter dieser Befürchtung stehen die negativen Eindrücke, die oftmals als Gespenst der Weimarer Verhältnisse in den Köpfen von Politikern und einigen Bürgern umherschwirrten.[411]

Es gilt festzuhalten, dass die Bundesrepublik Deutschland mit dem Konsensmodell über viele Jahrzehnte hinweg „gut gefahren" ist. So wurden etwa unter dem Schlagwort der „Konzertierten Aktion" Unternehmerverbände und Arbeitnehmervertretungen in den sozialen und ökonomischen Steuerungsprozess in der Bundesrepublik mit einbezogen. Allerdings wird im Zuge einer rückblickenden Analyse oftmals nicht erwähnt, dass die auf innen- und außenpolitischer Bühne erzielten Konsenspositionen auf heftigen innenpolitischen Kontroversen fußten. Es wird vielfach auch nicht erwähnt, dass beispielsweise die Einführung der sozialen Marktwirtschaft, die Westintegration wie auch die Wiederbewaffnung und die Ostpolitik gegen den massiven Widerstand inner- als auch außerparlamentarischer Opposition durchgesetzt werden musste.

Das Element der Konkurrenz ist vom Grundsatz her ein fundamentaler Bestandteil des Demokratiemodells. Das Aufzeigen eindeutiger Alternativen, das Gegeneinander von Ideen und Meinungen fördert den demokratischen Wettbewerb. Am Ende ist es das Ziel, bessere Lösungen als Ergebnis zu haben. Generell gilt, dass Konkurrenz Leistungssteigerungen implizieren und Motivation fördern soll.

Es wäre sinnvoll, insbesondere in der gegenwärtigen Phase des Umbruchs die innovative Kraft konkurrierender Vorgaben zur Lösung der drängendsten Zukunftsfragen zu nutzen. Wie im Augenblick zu beobachten ist, kann der Zwang zum Konsens sowie zur umfassenden Kooperation zu einem Hemmschuh der Entwicklung des politischen Systems werden.

Eine Verankerung demokratischer Wettbewerbselemente im politischen System der Bundesrepublik Deutschland bedarf zunächst einer Verankerung in den staatlichen Institutionen und Strukturen. Des Weiteren erfordert diese auch eine Veränderung in den Köpfen der Bevölkerung. Im kooperativen Föderalismus, wie er augenblicklich in der Bundesrepublik Deutschland praktiziert wird, sind die zuvor skizzierten Wettbewerbsstrukturen in weiten Teilen den Unitarisierungsten-

[411] Vor diesem historischen Hintergrund lässt sich die bundesdeutsche Neigung zum Konsensstreben begründen.

denzen und -bestrebungen zum Opfer gefallen. Im Zuge einer Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern markiert die Grundgesetzänderung aus dem Jahr 1994 einen ersten Wendepunkt. Diese Änderung des Grundgesetzes war infolge der Verabschiedung des Einigungsvertrages notwendig geworden. Intention dieser Verfassungsänderung war es, das erdrückende Übergewicht, dass der Bund bei der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung erlangt hatte, mit einer Änderung der Artikel 72 und 75 des Grundgesetzes zugunsten der Gliedstaaten einzuschränken. Dabei gelang es, in der Neufassung dieser beiden Grundgesetzartikel eine Veränderung der ursprünglichen Fassung zu erreichen. Das Postulat der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Gesetzgebungsvoraussetzung für den Zentralstaat hat eine Relativierung erfahren. Das Ziel ist nunmehr die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Danach steht dem Bund nur noch dann die Gesetzgebungskompetenz zu, wenn die Bundesländer nicht von sich aus den Standard gleichwertiger Lebensverhältnisse garantieren können.

15.1 Das bundesdeutsche Dilemma

Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits erläutert wurde, sind im Fall der Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland zwei Verhandlungsarenen zu berücksichtigen. Diese überlappen sich in personeller Hinsicht und stehen im ständigen Verhandlungsprozess und damit im Austausch zueinander.

Neben den Verhandlungen zwischen den einzelnen Parteien und Parteikoalitionen kommt es zu Verhandlungen zwischen den beiden bundesdeutschen Legislativorganen Bundestag und Bundesrat. Diese beiden Institutionen werden ihrerseits wiederum von Parteimehrheiten geführt und ihr Handeln von diesen gesteuert. Das Resultat ist eine Verzögerung und in der Folge dann auch eine Komplizierung der politischen Prozessabläufe in Deutschland.

Abhängig von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen drohen Blockaden, die von den Beteiligten durchaus bewusst genutzt werden können, um in einem frühen Stadium die Politikformulierung zu beeinflussen oder gar zu hemmen. Die Entstehung derartiger Blockaden kann zwar durch die Erzielung eines Konsens zwischen den in Bund und Ländern regierenden Parteien gemindert werden. Dabei ist ein Höchstmaß an parteipolitischer Konkordanz insbesondere dann zu erwarten, wenn eine wechselseitige Interessenbefriedigung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten möglich ist.[412] Diese wechselseitige Interessenbefriedigung setzt im Grundsatz das Vorhandensein eines Minimums an Entscheidungsspielräumen voraus.[413] Doch das soeben angesprochene Positivsummenspiel kann nicht immer zwangsläufig aufgehen. Hier tritt in vielen Fällen das kooperative Handeln im

[412] Oder aber von Anbeginn relativ gleich gelagerte Interessen bei beiden Instanzen vorliegen.
[413] Diese waren insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland in den ersten Nachkriegsjahrzehnten in großem Ausmaß und Umfang vorhanden.

Interesse der Wahrung von gemeinsamen Bestandsinteressen in den Vordergrund. Dies wird deutlich sichtbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass in Deutschland bei akut drängenden Problemlagen das Feld der informellen Koordination ein besonderes Augenmerk erhält.

Daher hängt also insbesondere in von Politikverflechtung gekennzeichneten politischen Systemen die politische Handlungsfähigkeit der Institutionen und Instanzen davon ab, wie ausgeprägt die existierenden Konsensreserven innerhalb des Parteiensystems sind. Dies ist wiederum abhängig von Anzahl und Programmatik der relevanten Parteien sowie der zwischen diesen sich abzeichnenden ideologischen Distanz. Jedoch hat diese Annahme nur dann uneingeschränkte Gültigkeit, wenn die Stimmabgabe der Bürger sich in erster Linie an soziokulturellen Erwägungen ausrichtet.[414] Wenn dagegen die soziokulturellen Wählerbindungen nur in einem sehr geringen Maße ausgeprägt sind, so stehen vor allem die ideologisch ähnlich ausgerichteten Parteien in einem mitunter scharfen Wettbewerb zueinander.

Es gilt zu konstatieren, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Politik sich in den 90er Jahren aufgrund der doch fundamentalen Wandlungsprozesse im deutschen Parteien- und Verbändesystem verringert haben. Ursache hierfür ist die Abnahme der konfessionellen Cleavages sowie der Rückgang traditioneller Wählerbindungen im Arbeiterlager. Zudem hat sich durch die Regierungsbeteiligung der Grünen in Bund und auf Länderebene sowie mit dem Erstarken der PDS der Parteienwettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland verändert.

Neben der Öffnung des sehr engen bundesdeutschen Parteiensystems für neue Parteien und eine zugleich zeitweise stärkere Polarisierung des Parteiensystems ist analog eine geschwächte Verbändestruktur zu beobachten. Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Faktor ist in diesem Kontext auch die ständig wachsende Segmentierung des bundesdeutschen Korporatismus. Diese ist insbesondere für die vielen Rückschläge auf dem Weg zu einer Reform des Wohlfahrtsstaates verantwortlich gewesen. [415]

Insbesondere auf diesem Politikfeld war in den vergangenen Jahren im Bereich der Sozialpolitik eine Vielzahl von lose zusammengefügten „policy-communities“[416] entstanden, von denen jede einzelne als ein eigenständiges Verhandlungssystem bezeichnet werden konnte. Ein parteiübergreifender Konsens wie in den ersten Nachkriegsjahrzehnten ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt augenscheinlich nicht zu realisieren. Dies hat seinen Grund in dem stark divergierenden sozialpolitischen Grundkonsens der Christdemokraten und der Sozialdemokraten unter dem Druck negativer Verteilungsspielräume. Diese sektorale Segmentierung der Politikentwicklung sowie die immer stärker verflochtene Regierungsorganisation haben dazu geführt, dass Probleme innerhalb

[414] Unter Berücksichtigung der starken sozialen Cleavages einer Gesellschaft.
[415] Die wechselseitige Abschottung in sich fest vernetzter sektoraler Subsysteme im Bereich der Sozialpolitik, der Rentenpolitik, der Gesundheitspolitik sowie der Tarifpolitik und der Wirtschaftsstrukturpolitik lassen sich nur schwer die Umsetzung einer umfassenden Reform der wohlfahrtsstaatlichen Bereiche vorstellen.
[416] Czada (2000). s. S. 21.

tion haben dazu geführt, dass Probleme innerhalb des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland schlussendlich immer von parteipolitischen Konflikten getragen werden. Daher können sie auch nur durch parteipolitische Konkordanz beigelegt werden.

Wenn es jedoch nicht möglich ist, ein Minimum an Übereinstimmung innerhalb des Parteiensystems herstellen und aufrecht erhalten zu können, so ergeben sich daraus konstitutionelle Vetostrukturen und im Endeffekt gar Blockadegefahren. Das Resultat ist eine Verminderung der Handlungsfähigkeit der Exekutive. Zugleich muss aber auch die Legislative um ihre Handlungsfähigkeit fürchten, da der Erfolg korporatistischer Aushandlungsprozesse nur in sehr begrenztem Umfang zu erwarten ist.

Wie bereits mehrfach dargestellt, hat die Verhandlungsdemokratie mannigfache Ausgestaltungen. Allerdings ist dieses Charakteristikum auch zugleich ein Manko dieser politischen Konzeption. Denn dadurch kann das System schnell einen überladenen Eindruck hinterlassen. Dies ist insbesondere dann zu beobachten, wenn parteipolitische Konkordanz und konstitutionell-föderative Vetostrukturen gleichwertige Elemente der Verhandlungsdemokratie repräsentieren. Denn in der Praxis sieht es vielmehr so aus, dass die generell eigenständig zu betrachtenden Dimensionen der Verhandlungsdemokratie sich wechselseitig negativ beeinträchtigen.

Das idealtypische Verständnis des Typus der Verhandlungsdemokratie setzt auf das Prinzip der Einstimmigkeit als oberste Entscheidungsregel. Dies führt dazu, dass Parteienkoalitionen und Politikverflechtung als Varianten einer gleichartigen, von Verhandlungszwängen geprägten strategischen Grundkonstellation beherrscht werden.

Doch in der Realität ist es vielmehr so, dass Konkordanzsysteme durch das Element der freiwilligen Verhandlung geprägt sind. Sonst könnten die beteiligten Akteure mit Abwanderung drohen. Wenn eine solche Drohung tatsächlich umgesetzt wird, bedeutet dies das Aussetzen des Verhandlungsmechanismus.

Dabei ist der Anreiz zur Aufrechterhaltung des Verhandlungssystems nicht völlig verschwunden. Die Höchstgrenze für die institutionellen und politischen Akteuren sind dabei die Opportunitätskosten. In Konkordanzdemokratien sind dies die Kosten, die mit dem Wechsel zum Mehrheitslager verbunden sind. Daher steht das Konzept der parteipolitischen Konkordanz stets im Schatten des Mehrheitsprinzips.

Es gilt festzuhalten: Wenn ein Staat aufgrund seiner starken instanzlichen Fragmentierung und Politikverflechtung stark vom Ideal des hierarchischen „Alleinentscheiders" abweicht, verliert das System der hierarchischen Ordnung an Konturen. Allerdings zeichnet sich das Modell der Politikverflechtung gegenüber dem Konkordanzprinzip und dem Korporatismus negativ durch die Möglichkeit einer „exit-option" aus. An den Verhandlungsprozessen sind die gesellschaftlichen Verbände in keinerlei Weise direkt beteiligt. Das System der Politikverflechtung existiert innerhalb der staatlichen Entscheidungsstrukturen. Es verlässt den

Kreis der konstitutionell aneinander gebundenen Staatsorgane nicht und lässt sich demnach auch nicht ohne weiteres beseitigen.

Daher ist es durchaus nicht abwegig, im Zuge der Politikverflechtung von einem System der innerstaatlichen Verhandlungszwänge zu sprechen. Jedoch bietet sich keine weitreichende Alternative. Diese bestünde lediglich im Aussetzen von Entscheidungen. Ganz deutlich wird jedoch erkennbar, dass die wirksamen Interaktionsprozesse in jedem politischen System nicht durch eine abstrakte Verhandlungslogik innerhalb des politischen Prozesses vorgegeben sind. Vielmehr sind es Formen der Verhandlungsdemokratie in jedweder Ausprägung, die Konkordanz und Vetostrukturen in verschiedenen Mischformen aufweisen.

Wenn also die konstitutionelle Vetologik eines Regierungssystems sowie die Dynamik des Parteienwettbewerbs auf sektoraler Ebene bzw. auf nationalstaatlicher Ebene innerhalb des Politiksetzungsprozesses aufeinander einwirken, so ist ein Erfolg oder Scheitern abhängig von einer Vielzahl von Faktoren. Diese lassen sich so gut wie gar nicht unter abstrakten Gesichtspunkten sichtbar machen. Vielmehr müssen die durchaus vorhandenen informellen Konsensreserven, die in jeder Verhandlungsdemokratie vorhanden sind, problem- und situationsabhängig eingesetzt werden.

Da für einen als aktiv zu kennzeichnenden, mit den gesellschaftlichen Organisationen und Gruppen abgestimmten Reformprozess die konstitutionellen Vetostrukturen nur durch einen möglichst breiten und vielfältigen parteipolitischen Konsens beigelegt werden können, kommt dem Parteiensystem und dem Parteienwettbewerb eine wichtige Rolle in diesem Prozess zu. Somit bilden Veränderungen in diesem Rahmen die Grundvoraussetzung zur Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung der politischen Handlungsfähigkeit der Exekutive eines Staates. Angesichts der Unbeweglichkeit der Verfassung erscheinen daher allein konkordanzdemokratische Element der Konsensfindung dazu geeignet zu sein, drohenden Politikblockaden entsprechend entgegentreten zu können. Trotz oder vielleicht auch gerade wegen aller Einwände gegen die Effizienz des Parlamentarismus ist festzuhalten: Der Parlamentarismus vermittelt dem politischen Entscheidungsprozess durch sein strenges Entscheidungsprocedere und insbesondere durch die Herstellung von Öffentlichkeit ein unvergleichbares Maß an Legitimation. Gerade dies ist ein herausragendes Merkmal, auf das unter dem Aspekt einer rasch um sich greifenden Pluralisierung der Gesellschaft nur schwer verzichtet werden kann.

Der Parlamentarismus wird auch in Zukunft von herausragender Bedeutung für das politische System sein. Dies zeigen nicht zuletzt die Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union, in der die Position und die Rolle des Europäischen Parlaments in den vergangenen Jahren eine stetige Aufwertung erfahren hat. Es werden wohl in der Hauptsache zwei Faktoren sein, die die Stabilität des parlamentarischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland zukünftig bestimmen werden. Dies ist zunächst der Grad der konkreten Problem- und Anpassungsfähigkeit sowie darüber hinaus das Ausmaß der generellen Unterstützung des parlamentarischen Gedankens durch die Bevölkerung.

Die föderalstaatliche Ordnung in Deutschland ähnelt im Augenblick mehr einer Zweckgemeinschaft denn einer von allen Seiten gewollten staatlichen Organisationsform. Daher ist es durchaus nicht vermessen, den Zustand der staatlichen Ordnung in Deutschland als labil (und somit brüchig) zu charakterisieren.

Nach meiner Einschätzung lassen sich mehrere Faktoren für die aufgezeigten Mängel der föderalstaatlichen Ordnung in Deutschland erkennen. Der wichtigste Faktor ist hierbei die Dominanz der Parteien innerhalb des politischen Diskussions- und Aushandlungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland. Dies spiegelt sich insbesondere wieder in der herausragende Rolle, die die Regierungsmehrheit sowie die ihr entgegenstehende Opposition im Rahmen des Gesetzgebungsverlaufs spielt. Hier zeigt sich die bundesstaatliche sowie die parteipolitische Dominanz innerhalb des Gesetzgebungsprozesses. Daraus ergibt sich ein weiterer wichtiger Faktor, der die gegenwärtig zu beklagende Unordnung innerhalb der föderalstaatlichen Konzeption ausmacht. Es liegt nämlich ganz deutlich eine Asymmetrie im bundesdeutschen Föderalismusmodell vor - das Machtungleichgewicht zwischen parlamentarischer und bundesstaatlicher Ordnung.

In dieser Machtasymmetrie liegt das Grundübel der derzeitigen Krise der bundesstaatlichen Ordnung. Zum ist eine klare parteipolitische Dominanz auf zentralstaatlicher Ebene zu verzeichnen. Diese schlägt sich dann zugleich auch in der föderativen Ordnung nieder – und zwar in der Form einer Durchdringung und in Teilen sogar Verformung der deutschen föderalstaatlichen Ordnung. Die Asymmetrie lässt sich auf drei verschiedenen Ebenen ablesen. Demnach ist dieses Machtungleichgewicht auf institutioneller, parteipolitischer und kulturhistorischer Ebene deutlich ablesbar (siehe Abbildung 30).

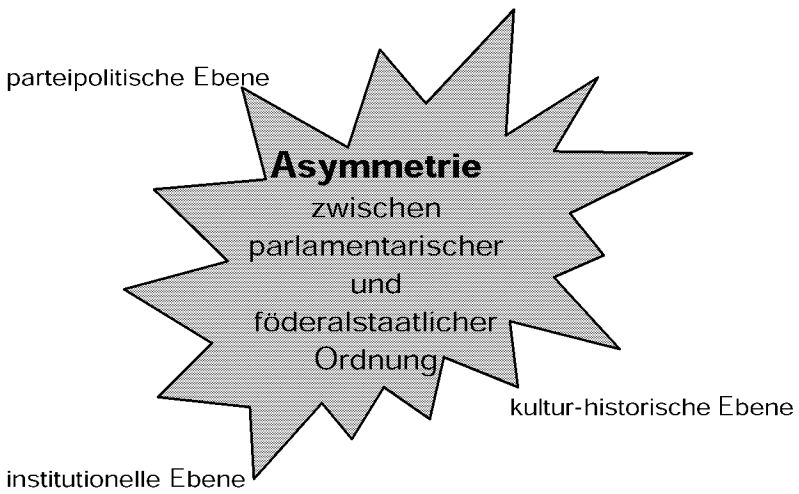


Abbildung 30: *Die Auswirkungen der Machtasymmetrie auf verschiedene staatliche Ebenen* [417]

[417] Quelle: Eigene Darstellung.

Die Mängel in institutioneller Hinsicht sind besonders deutlich anhand der Stellung und Position des Bundesrates im deutschen Institutionengefüge erkennbar. Bei einer Analyse der augenblicklichen Gegebenheiten wäre es durchaus vermessen, den Bundesrat ohne Vorbehalte als ein Organ zur vorrangigen Wahrung von Länderinteressen zu bezeichnen. Vielmehr ist die Länderkammer vorrangig zu einem „Debattier-Club" mutiert, in dem von der parlamentarischen Opposition der im Parlament mit Regierungsmehrheit zunächst unterbrochene Aushandlungsprozess fortgesetzt wird. Im ursprünglichen Sinne einer Vertretung der gliedstaatlichen Interessen kann der Bundesrat nicht mehr als Integrationsorgan der nachgeordneten Instanzen charakterisiert werden.

Da der Bundesrat immer mehr zu einem den Politiksetzungsprozess im Parlament fortschreibenden Organ wird, wächst der Zwang zur Konsensfindung. Doch diese findet nicht vorrangig zwischen der bundesstaatlichen und der gliedstaatlichen Ebene statt, sondern in aller Regel zwischen den einzelnen, gegensätzlichen parteipolitischen Positionen. Daraus ist abzuleiten, dass das System der Parteienstaatlichkeit - und damit implizit auch des Pluralismus - die vormals gleichberechtigt angesiedelten Föderalismuskonzeption in den Schatten gestellt hat. Insofern scheint es durchaus nicht unangemessen und auch nicht mehr verwunderlich, wenn vielfach die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland als „Pseudo-Föderalismus" charakterisiert wird.

Es ist augenscheinlich sichtbar, dass Parlamentarismus und bundesstaatliche Ordnung in einem nicht auflösbaren Spannungsverhältnis zueinander stehen. Die kompetitiven Strukturen des Parteienwettbewerbs erschweren die Findung von Kompromissen in strittigen Bund-Länder-Fragen. Des Weiteren schwächt eine erfolgreiche Kooperation zwischen der Bundesregierung sowie den Landesregierungen die Parlamente und droht zugleich, dem Parteienwettbewerb (partiell) außer Kraft zu setzen.

Kann die Debatte um den Zustand des Föderalismus ein erster Schritt auf dem Weg zu einer Staatsmodernisierung sein? In der Öffentlichkeit scheint es oftmals so, dass die Diskussion über den Zustand der föderalstaatlichen Ordnung in Deutschland auf Fragen über den Länderfinanzausgleich reduziert wird. Doch es hätte durchaus Vorteile, wenn zugleich auch eine Debatte um eine Staats- bzw. Verwaltungsmodernisierung eingeleitet werden würde.

Der seit dem Beginn der Modernisierungsdebatte immer wieder angeführte Grundsatz der Subsidiarität gilt auch unter den Bedingungen der föderalstaatlichen Ordnung. Dieser Grundsatz wird auch wiederholt im Verständnis des „aktivierenden Staates" wieder aufgenommen, um das Ziel einer Verschlankung des Staates zu realisieren.

Wo liegen aber konkret die Anknüpfungspunkte zwischen der gegenwärtig vorherrschenden Föderalismusdebatte sowie dem Aspekt der Staats- und Verwaltungsmodernisierung?

Sowohl bei der Föderalismusfrage als auch bei dem Aspekt der Staats- und Verwaltungsmodernisierung steht die Frage im Vordergrund, wo und wie quasi

öffentliche Güter und Dienstleistungen am effizientesten umgesetzt werden können.

Dabei wird von der Überlegung ausgegangen, dass - je dezentraler diese Güter und Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden, ihre Nutzung den Vorstellungen der jeweiligen Wirtschaftsteilnehmer nahe kommt. Daraus folgt: Je dezentraler die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen organisiert wird, umso wahrscheinlicher ist es, dass sie entsprechend wirtschaftlich zur Verfügung gestellt werden können.

Die sowohl von der Wissenschaft als auch von der Öffentlichkeit geführte Diskussion über den gegenwärtigen Zustand verläuft entlang von zwei Entwicklungslinien. Zunächst scheint es bei den Debatten in erster Linie um den Aspekt der gerechten Verteilung der Finanzmittel zu gehen. Dies lässt zumindest vordergründig die Klage einiger Bundesländer vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die gegenwärtig gültigen Regeln zum Länderfinanzausgleich vermuten. Zunächst stehen also die Aspekte von Solidarität und Autonomie im Vordergrund der Klageeinreichung. Doch hinter dieser verbirgt sich viel mehr. Denn sie macht zugleich das Spannungsverhältnis zwischen Unitarismus und Partikularismus deutlich, dass in der Bundesrepublik Deutschland vorherrscht. Unitarismus deshalb, weil sich mit dem im Grundgesetz verankerten Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse vor allem die finanzpolitischen Eingriffe des Bundes auf die Länder begründen lassen. Die Gliedstaaten beklagen vielfach, dass der Bund seine Zügel so kurz hält, dass gezwungenermaßen sich alles angleiche und eine eigenständige Politik der Gliedstaaten nur in einem sehr eingeschränkten Ausmaß möglich ist. Auf der anderen Seite, repräsentiert durch den Partikularismus, steht die Befürchtung, dass ein zu großes Maß an Eigenständigkeit eine effiziente Ressourcennutzung verhindert. Es steht die Befürchtung im Raum, dass die öffentlichen Güter und Dienstleistungen dann nicht mehr in ausreichender Quantität und Qualität erbracht werden können.[418]

Diese Widersprüchlichkeiten zwischen Unitarismus und Partikularismus lässt sich vor dem historischen Kontext Deutschlands verständlich machen. Bei der Staatswerdung Deutschlands wurden in aller Ausführlichkeit Fragen der Autonomie, Konnexität sowie fiskalischer Äquivalenz erörtert. Dies wurde jedoch nicht vorrangig unter normativen Gesichtspunkten ausgehandelt, sondern vielmehr vor dem Hintergrund struktureller Besonderheiten diskutiert.

In den letzten Jahren sind auf den verschiedensten Ebenen Diskussionen zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung geführt worden. Diese waren zunächst vor allem auf der unteren staatlichen Ebene - also in den Kommunen - zu beobachten. Geprägt waren diese Diskussionen durch die Frage, wie die staatlichen Leistungen innerhalb der Verwaltung wirtschaftlicher und sparsamer erbracht werden können. Die sich aus diesen Überlegungen ableitende Fragestellung lautet: Müssen die entsprechenden Leistungen überhaupt von einer staatlichen Instanz

[418] Damit wäre u.a. der Fortbestand des sozialen Bundesstaates in Frage gestellt, wenn als Folge dieser soeben skizzierten Entwicklung von Region zu Region verschiedene soziale Standards zur Anwendung kommen können.

erbracht werden? Wenn diese Frage nicht vollständig zu verneinen ist, so gilt es jedoch zu überprüfen, ob die Aufgabenwahrnehmung auch tatsächlich auf der originär dafür zuständigen Ebene angesiedelt ist.

Die Antworten auf diese Fragen können recht unterschiedlich ausfallen. Eine Vielzahl von staatlichen Aufgaben wurde mittlerweile privatisiert, staatliche Unternehmen wurden in private Organisationen umgewandelt. Zudem wurden Aufgaben von übergeordneten staatlichen Ebenen auf diese nachgeordnete Ebenen verlagert. Darüber hinaus wurde das öffentliche Rechnungswesen um verschiedene Instrumente ergänzt, die vormals nur in der Privatwirtschaft Anwendung gefunden haben. Der Bundesstaat konzentriert sich vornehmlich auf seine Gestaltungsfunktion und legt das Hauptaugenmerk auf den Vollzug der Verwaltungsaufgaben.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt setzt sich verstärkt ein neues Verständnis in der Bundesrepublik Deutschland zum Thema Teilung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft durch. Es ist das erklärte Ziel, dass der Staat der Gesellschaft Aufgaben zurück überträgt, die dieser aus den verschiedensten Gründen in der Vergangenheit an sich gezogen hat. Es sieht so aus, dass der Staat sich auf seine Funktion und Rolle als „aktivierender Staat" zurückbesinnt.

Dies impliziert, dass die staatliche Ebene sich künftig auf einige wenige Kernbereiche beschränken soll - etwa den Bereich der Justiz, das Polizeiwesen und die Finanzverwaltung. Für die darüber hinaus relevanten Politiksektoren soll sich der Bundesstaat nur noch in einer nachgeordneten Funktion verantwortlich zeigen.

15.2 Ist eine Korrektur der fortschreitenden Entwicklung zum Verflechtungsföderalismus durch institutionelle Veränderungen möglich?

Die Regierung ist nicht nur an Gesetze gebunden, sondern auch dem Parlament verantwortlich und wird von diesem in der Folge kontrolliert. Auf diesem Grundsatz beruht die Legitimation der Exekutive. Das öffentlich tagende Parlament stellt zudem ein Form für die öffentliche Konfliktaustragung, Willensbildung und Diskussion dar.

Wie angesprochen, wurde zur Mitte der 90er Jahre vermehrt von unterschiedlichen Gruppierungen innerhalb der Gesellschaft die Forderung nach einer Reformierung der staatlichen Ordnung laut. Das zentrale Element war hierbei das Streben nach einer Entflechtung der institutionellen und parteipolitischen Strukturen im deutschen bundesstaatlichen System.

Die Chancen und Schranken einer Föderalismusreform lassen sich besonders gut vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung Deutschlands zum Föderalstaat nachzeichnen. Denn eine Reorganisation der bundesstaatlichen Ordnung

war in Deutschland immer nur im Zusammenhang mit einer tiefgreifenden Systemkrise nachzuweisen.

Dies lässt sich relativ genau und exakt für die Zeiträume von 1806 bis 1815, 1867 bis 1871, das Jahr 1919 sowie den Zeitraum von 1945 bis 1948 nachweisen. Hierfür ist folgender Grund ausschlaggebend: Der Bundesstaat stellt nicht nur eine beliebige verfassungstechnische Konstruktion dar. Vielmehr ist er eine komplexe und zugleich institutionell verfestigte Gleichgewichtsgemengelage von durchaus verschiedenartigen gesellschaftlichen Interessengruppen. Eingriffe, die diese grundlegende Struktur des politischen System verändern wollen, werden sich relativ rasch mit mannigfachen Vetopositionen und -koalitionen konfrontiert sehen. Es ist nur möglich, diese auf den Weg außergewöhnlicher (und demnach in aller Regel krisenhafter) Machtverschiebungen zu überwinden.

Eine Reform der föderalstaatlichen Ordnung ist daher lediglich in Union mit Verfassungskrisen als erfolgversprechend einzustufen. Nur in diesem Rahmen lässt sich eine tiefgreifende Reorganisation der Staatsstrukturen bewerkstelligen.

Des Weiteren bieten interne Wandlungen die Option eines Reformprozesses. Hier hatte sich im Jahr 1990 mit dem Vollzug der deutschen Vereinigung die zu jener Zeit eigentlich völlig unerwartete Gelegenheiten geboten, über einen Prozess der Verfassungsgebung die verfestigte bundesstaatliche Organisation Westdeutschlands zur Disposition zu stellen. Der Zusammenbruch der sozialistischen und kommunistischen Staaten (und implizit auch ihrer Gesellschaften) war der Ausdruck einer fundamentalen Krise der mittel- und osteuropäischen Ordnung. Doch dies wurde im kapitalistischen Mittel- und Westeuropa nicht zur Kenntnis genommen. Die politisch Verantwortlichen versuchten, ihre Verunsicherung jener Zeit aufgrund der veränderten Lage in Mitteleuropa durch eine Bewahrung des verfassungspolitischen Status quo zu kompensieren. Dadurch war es nicht möglich, die mit der Deutschen Einheit verbundenen Chancen für die Institutionenpolitik zu nutzen.

Wenn in den Diskussionen zu jener Zeit darauf verwiesen wurde, dass die Funktionsfähigkeit des überkomplexen bundesstaatlichen Systems durch einem Vollzug der Einheit infolge der Vorgaben nach Artikel 23 des Grundgesetzes noch stärker in Frage gestellt wäre, wurde mit der entsprechenden Kritik nicht ernst genug umgegangen.

In der politischen Praxis fokussierten sich die Reformvorschläge in aller erster Linie auf die Rolle und Funktion des Bundesrates im Gesetzgebungsprozess. Diesen Überlegungen lag die Annahme zugrunde, dass die Mitwirkung der Länder an den Entscheidungen der Bundespolitik über den Bundesrat in einem offensichtlich derart starken Ausmaß für den Verlust an politischer Autonomie verantwortlich sei. Daraus resultiert die Forderung, dass als Handlungsempfehlungen hieraus entweder die Kompetenzzuweisungen im Rechtsetzungsprozess modifiziert werden oder aber die Konstruktion des Bundesrates verändert werden muss. Bei der erstgenannten Option wäre eine Einschränkung der Mitwirkungsrechte die Folge gewesen.

Mit dem geringsten politischen Aufwand ist die Option verbunden, die Kompetenzen der Länderkammer insoweit zurückzuführen, dass deren Zustimmungspflicht reduziert wird. Dadurch wäre aber der indirekte Zwang für die Länderregierungen, sich auf bundespolitischer Ebene massiv einzubringen, nicht mehr existent sein. Dabei wäre ein erster Schritt die rigorose Eindämmung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze. Dies könnte in der Folge ein Wiedererstarken der Autonomie der Bundesländer zur Folge haben. Allerdings erscheint diese Variante nicht ohne Weiteres realisierbar zu sein. Selbst das Streben nach einer Minderung der Bundesratskompetenzen dürfte aufgrund der zu erwartenden Widerstände der gliedstaatlichen Ebene nicht realisierbar sein. Es ist davon auszugehen, dass solch ein Ansinnen eine Blockadehaltung der Bundesländer hervorrufen würde.[419] Jedoch ist das Ergebnis einer solchen Entwicklung in vielen Fällen bloße gesetzestechnische „Flickschusterei". Die Erreichung größerer und zugleich kohärenter Reformoptionen ist auf diesem Weg in keinerlei Weise gewährleistet.

Generell gilt es zu konstatieren, dass es allenfalls möglich erscheint, den dem Bundesrat mittlerweile zugestandenen Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes zu korrigieren. Es wäre jedoch vermessen, davon auszugehen, dass ein entscheidendes Maß an Reduzierungen zum Tragen kommen wird.

Die in der Vergangenheit vollzogenen Intensivierungen der Bund-Länder-Verflechtungen resultierten vorrangig aus der Logik der überlieferten deutschen Bundesstaatskonstruktion, nach der der Bundesrat stärker in den aktiven Gesetzgebungsprozess mit einbezogen ist. Im gleichen Zuge führte dies, wenn auch nicht bewusst gesteuert und intendiert, zu einem faktischen Machtverlust des Bundestages. Zudem ist es als äußerst kritisch und in Teilen sogar kontraproduktiv zu werten, dass in Deutschland die Anstöße zu einer Reformierung der bundesstaatlichen Ordnung in aller Regel von zentralstaatlicher Seite initiiert worden sind.

Parallel zu der Erweiterung des Bereichs der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung hat es eine Reihe von Verfassungsänderungen gegeben. Diese sind vielfach als Kompensation für die erweiterten Zuständigkeiten des Bundes zugunsten des Bundesrates deklariert worden.

Der Begriff „kooperativer Staat" charakterisiert die Tatsache, dass die den Staat repräsentierenden Organe in vielen Aufgaben- und Kompetenzfeldern nicht auf der Basis hoheitlicher Entscheidungsakte handeln, sondern das diese vielfach gemeinsam mit anderen Akteuren und Organisationen die zu lösenden Fragestellungen aushandeln.[420]

Dies hat zum Ergebnis, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Staatstätigkeit durch eine Mixtur aus Verhandeln und Kooperieren geprägt ist.[421] Das gilt zu ei-

[419] In diesem Zusammenhang sei kurz verwiesen auf die vergeblichen Versuche der Regierung unter Helmut Schmidt in den 70er Jahren, das Volumen der zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren. Dabei war es die Prämisse, dies mittels gesetzgebungstechnischer Veränderungen zu erreichen. Als mögliche Option wurde dabei eine Zerlegung von Gesetzgebungsverfahren diskutiert. Damit sollte es möglich sein, strittige Gesetzgebungsvorschriften aus dem zustimmungsbedürftigen Gesamtpaket auszugliedern. Einen ähnlichen Weg schlug die Regierung dann mehr als ein Jahrzehnt später unter der Kanzlerschaft von Helmut Kohl erneut ein.

[420] Und dies sowohl in staatlicher und gesellschaftlicher Funktion.

[421] Scharpf (1991). s.S. 621-634.

nem großen Teil für den Prozess der Gesetzgebung, für den das Parlament sich primär verantwortlich zeichnet. Dabei lassen sich nach Klaus von Beyme zwei Bereiche der kooperativen Staatstätigkeit zu unterscheiden.[422] Zunächst ist ein Verhandlungsprozess zu skizzieren, der innerhalb des vorgefügten Rahmens der parlamentarischen Gesetzgebung stattfindet. Doch dieser Verhandlungsprozess wird in aller Regel nicht nur von der Mehrheitsfraktion im Parlament bestimmt. Vielmehr versucht die Ministerialverwaltung, bereits im Rahmen des Aushandlungsprozesses in der Zusammenarbeit mit den Verbänden eine möglichst große Vielzahl von relevanten Interessen zu sammeln und zu bündeln. Zugleich dienen die Beratungen in den einzelnen Ausschüssen des Parlaments dazu, in strittigen Fragen Kompromisse zwischen den einzelnen Interessengruppen und den Parteien möglich zu machen.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist in diesem Zusammenhang, dass in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen mehr als die Hälfte aller Gesetze nur mit der Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden können. Wenn die Bundesregierung also die von ihr erarbeiteten Gesetzesinitiativen in faktische Gesetze umwandeln will, so muss sie vorrangig mit den Landesregierungen in Verhandlungen treten, um eine Stimmenmehrheit im Bundesrat hinter sich zu wissen. Der Aushandlungsprozess im Zuge der Verabschiedung von Gesetzen ist damit zuallererst ein Prozess der Verhandlung und Kooperation. Dieser wird dann erst in einem nächsten Schritt in einer Beschlussfassung im Parlament enden.

Neben dem bloßen Prozess der Gesetzesfindung erfüllt die kooperative Staatstätigkeit noch eine weitere Aufgabe. Nämlich die der Aushandlung von Regelungen, die an die Stelle von Gesetzen treten. Der Prozess der kooperativen Normensetzung hat mittlerweile für ein Staatsgebilde eine herausragende Stellung eingenommen, da es sich für die Regierungen sich oftmals einfacher gestaltet, die von ihr per Verordnung anvisierte Zielfestschreibung in Absprache mit Verbänden oder anderen gesellschaftlichen Interessenvertretungen zu erreichen. Die Form der kooperativen Normensetzung ist insbesondere dann von großer Relevanz und Bedeutung, wenn hierbei die Grenzen des nationalstaatlichen Handlungs- und Einflussraumes überschritten werden. So hat die verstärkte internationale Verflechtung von Gesellschaften und Wirtschaftsräumen zur Folge, dass in der jüngsten Vergangenheit eine Vielzahl von (zwischen)staatlichen Vereinbarungen erarbeitet worden sind.[423]

Sowohl beim Prozess der kooperativen Gesetzgebung, der in dieser Untersuchung im Vordergrund steht, als auch im Verlauf der kooperativen Normensetzung erfährt der Bundestag als Legislativinstitution einen effektiven Machtverlust. Zwar stellt das Parlament im Rahmen der kooperativen Gesetzgebung die Arena zur Verfügung, in der letztendlich die Entscheidungsprozesse getätigt werden. Doch faktisch ist es so, dass die Entscheidungsprozesse vorrangig in Verhandlun-

[422] Beyme (1997).

[423] Eines der anschaulichsten Beispiele hierfür ist die Europäische Union, die ein derart institutionalisiertes Verhandlungssystem darstellt, in dem solche Regeln ausgehandelt werden und dann in verbindlicher Form Geltung erfahren.

gen und Absprachen zwischen der Regierung und Verbänden oder aber zwischen den Regierungen einzelner Nationalstaaten außerhalb der parlamentarischen Arenen getroffen werden. Die Entscheidungsfindung wird somit in einen immer stärkerem Umfang von außerparlamentarischen Institutionen vorgenommen.

Für den Gesetzgebungsprozess und -verlauf in der Bundesrepublik Deutschland ist es von besonderer Relevanz, dass hier aufgrund der Rolle und der Position des Bundesrates innerhalb des Gesetzgebungsprozesses die Vertreter des Bundes und der Länder Einigkeit erzielen müssen. Dies beeinträchtigt die Qualität des parlamentarischen Prozesses in einem nicht unerheblichen Ausmaß.

Da im Bundesrat regelmäßig die größte bundespolitische Oppositionspartei über eine extrem starke Stellung verfügen kann, ist oftmals die Kooperation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien auf bundesstaatlicher Ebene zwingend erforderlich. Dadurch verliert die Funktion des Parteienwettbewerbs in immer stärkerem Maße an Aussagekraft. Des Weiteren werden die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern in aller Regel von Regierungsvertretern oder führenden Parteifunktionären geführt. Dadurch wird der parlamentarische Prozess zunehmend undurchsichtiger, und die Funktion des Bundestages als oberste legislative Instanz in der Bundesrepublik Deutschland geschwächt.[424]

Aber auch durch die verstärkt eingesetzte Option der Kooperation zwischen Regierung und Verbänden sowie Interessengruppen droht eine schleichende Entmachtung. Denn hier naht das Gespenst der totalen Machtlosigkeit seitens des Parlaments. Wenn zwischen den Verhandlungspartnern Entscheidungen getroffen werden, die dadurch nicht per Gesetz zusätzlich verankert werden müssen, so wird das Parlament in keiner Weise an der Entscheidungsfindung und -festsetzung beteiligt.[425]

Die kooperative Gesetzgebung kann zwar die in der Verfassung verankerte Gesetzgebungszuständigkeit des Parlaments nicht völlig ausschalten. Doch kann sie in einigen Bereichen die parlamentarische Gesetzgebung ersetzen. Allerdings wird das Parlament nicht vollständig zu einem externen Akteur degradiert. Es ist nach wie vor in die Verfahren der kooperativen Gesetzeserarbeitung eingebunden. Etwa in der Form von Diskussionen in Parteien, in informellen Verhandlungen mit der Exekutive sowie den konkret betroffenen Verbänden, in den Ausschüssen des Parlaments oder dann auch bei der letztendlichen Beschlussfassung. Das Parlament verfügt aber nicht über die alleinigen Legislativbefugnisse, wie es der Wortlaut des Grundgesetzes eigentlich intendiert.

Damit ist bereits das Problem von parlamentarisch und zugleich föderalstaatlich strukturierten Staatsgebilden aufgezeigt. Ein Staat mit derartiger pluralistischer Ausprägung vermag ohne „Management von Interdependenzen“[426] die ihm mannigfach entgegengebrachten Leistungserwartungen nicht zu erfüllen. Dies impliziert jedoch auch gleichzeitig eine zwangsläufige Schwächung der parlamen-

[424] Lehmbruch (2000).
[425] Wie dies etwa bei den Verhandlungen zum Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie der Fall war.
[426] Mayntz (1997). s.S. 73.

tarischen Ordnung und Strukturen, die nur zwei von vielen Säulen sind, auf denen das heutige politische System der Bundesrepublik Deutschland fußt.

Zwar bleibt das Parlament ein wichtiges Organ im Gesetzgebungsprozess. Doch seine Kontroll- und Integrationsfunktion erfahren implizit eine Stärkung.

Die Kontrolle durch das Parlament greift in dem Moment, in dem die gesetzesersetzende Kooperation zwischen Regierung und Interessengruppen zunimmt. Hier kann das Parlament aus der Distanz eines kritischen Beobachters die Vorgänge beobachten und im Zweifel auch eingreifen. Darüber hinaus repräsentiert ein gewähltes Parlament die allgemeinen Interessen aller Bürger. Es kann somit eine integrierende Funktion wahrnehmen, die von der auf sektorale Verhandlungen und Prozesse fokussierten Regierung im Allgemeinen eher vernachlässigt werden. Ein sich dieser Aufgabe und Funktion bewusstes Parlament kann sich zu einem Forum der öffentlichen Diskussion entwickeln. Es kann ein Gegengewicht zu der verstärkt in die kooperativen Strukturen eingebundenen Exekutive darstellen.

Eine Einbindung in das materielle Regierungsgeschehen machte es den Oppositionsparteien zwar möglich, kurz vor der Verabschiedung stehende Gesetzesvorhaben zu verhindern. Allerdings zahlen sie dafür den Preis der politischen Mitverantwortung, der Korrektur von Fehlern und tragen damit zugleich zur Stabilisierung der Regierungsposition bei. Sorgt die Opposition also im Gesetzgebungsprozess für einen Ausgleich, so trägt sie dazu bei, dass die Regierung ein hohes Ansehen genießt.

Der deutsche Bundesstaat ist augenscheinlich gerade wegen der enormen Stabilität seiner Institutionen aus dem Gleichgewicht geraten. Der Fortbestand des deutschen Föderalismus wird dadurch gefährdet, dass die Anpassungsfähigkeit der Institutionen des kooperativen Bundesstaates sowie ein die Ebenen verbindendes Parteiensystem, wie es den typischen Föderalismus deutscher Ordnung geprägt hat, nicht mehr existieren.

Es hat sich gezeigt, dass ein in letzter Konsequenz „ausgelebter" Beteiligungsföderalismus eine bundesstaatliche Ordnung nachhaltig in ihrer Existenz gefährden kann.

Wenn der Beteiligungsföderalismus zum systemprägenden Prinzip wird, so ist in letzter Konsequenz durchaus von einem Funktionswandel - eventuell sogar von einem Funktionsverlust - der bundesstaatlichen Ordnung zu sprechen.

Die an sich offen auf der Hand liegenden Vorteile der föderalstaatlichen Ordnung, wie die Gewaltenbalance, der Zwang zu Rücksichtnahme und Kompromissfähigkeit, wird durch die das Konzept des Beteiligungsföderalismus begleitenden Nachteile aufgehoben. Denn ein dermaßen stark an den Kennzeichen des Beteiligungsföderalismus ausgerichtetes politisches System ist nicht mehr in der Lage, regional unterschiedlichen individuellen Präferenzen angemessen zu entsprechen. Das hat zum Ergebnis, dass es nicht in der Lage ist, eine an den gesamtstaatlichen Interessen ausgerichtete Politik institutionell abzusichern.

Die hochgelobten föderativen Merkmale von gewaltenteilenden Effekten bis hin zur vielfach gerühmten Kooperation zwischen den verschiedenen staatlichen

Instanzen erfahren nur noch eine marginale Bedeutung. Es droht die Gefahr einer zunehmenden Entscheidungsunfähigkeit. In diesem Zusammenhang wird vor der Entstehung eines Ausklammerungsföderalismus gewarnt. Dieser Typus der bundesstaatlichen Ordnung ist bestimmt durch eine sich abzeichnende Entmündigung der Landesparlamente zugunsten eines verstärkten Einflusses der (Landes-)Exekutiven. Diese können besser mit der zentralstaatlichen Exekutive in Verhandlungen treten. Daher wird oftmals vom Regierungsföderalismus gesprochen. Dieser steht im klaren Gegensatz bzw. Widerspruch zum Allparteienföderalismus. Denn von einer für die Bürger und Wähler eindeutig erkennbare Zuordnung von Verantwortlichkeiten ist immer weniger zu erkennen.

Die Frage, die sich hieraus ableitet, ist die nach den Konsequenzen aus einer Ausweitung des Beteiligungsföderalismus. Wie ist darauf zu reagieren?

Am sinnvollsten und zugleich auch am effizientesten scheint das Ziel einer weitgehenden Wiederentflechtung des Systems mit dem Folgeziel der Wiederherstellung klar abgegrenzter, selbständig von den Instanzen zu betreuender eigenständiger Verantwortungsbereiche. Dabei wäre die erste Prämisse eine Beendigung des Verflechtungsprozesses. Dabei liegt es nahe davon zu sprechen, dass eine Wiederherstellung des „seperativen Föderalismus“[427] - im Gegenzug zur Etablierung des kooperativen bzw. unitaristischen Föderalismus - propagiert werden sollte.

15.3 Unvereinbarkeit von Parteienstaat und Bundesstaat?

Das tiefgreifende Defizit im Hinblick auf die vorhandenen Struktur- und Steuerungsprobleme des politischen Systems liegt in der Ambivalenz und Widersprüchlichkeit der verfassungsmäßigen und politisch-praktischen Kombination von Bundesstaat und Parteienstaat.

Gerhard Lehmbruch hat diese ambivalente Situation mit folgenden Worten beschrieben: „Die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland ist durch zunehmende Inkongruenz zweier Subsysteme ... charakterisiert: Im Parteiensystem setzt sich das Modell der Konfliktregelung durch, das gegenläufig zu den hergebrachten Regeln der Konfliktaustragung im Bundesstaat ist.“[428] Darüber hinaus stellt Lehmbruch im weiteren fest: „ Das Parteiensystem einerseits, das föderative System andererseits sind von tendenziell gegenläufigen Entscheidungsregeln bestimmt und drohen sich gegenseitig lahm zulegen.“[429]

Aus dieser Zustandsbeschreibung lässt sich folgende Schlussfolgerung ableiten: Der Parteienstaat, der de facto durch eine funktionale Verflechtung von Parteien und organisierter Staatlichkeit geprägt ist und in dem folglich die Parteien die politisch entscheidenden Institutionen darstellen, steht im klaren und eindeutigen Widerspruch zu dem Wortlaut des Artikels 21 des Grundgesetzes. In diesem

[427] Kisker (1985).
[428] Lehmbruch (2000). s.S. 16.
[429] Lehmbruch (2000). s.S. 7.

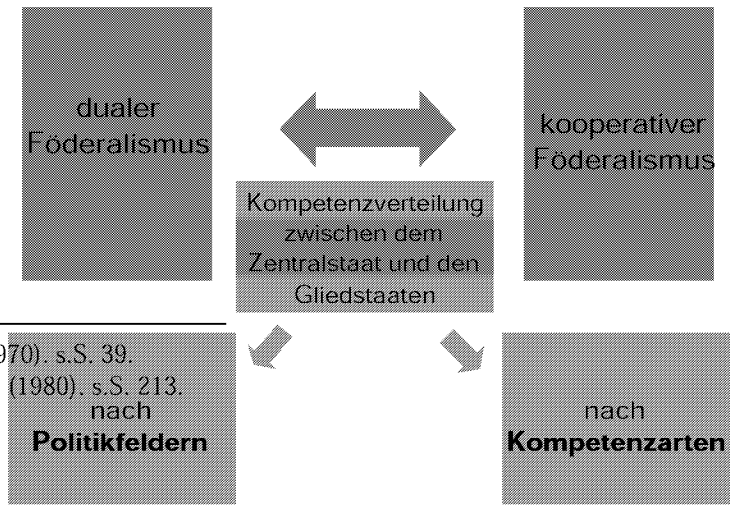
wird den Parteien lediglich ein Mitwirkungsrecht zugestanden (siehe Abbildung 31).

Die politische Praxis stellt sich jedoch völlig anders dar. Die Parteien verhindern in Teilen die politisch autonome Willensbildung durch das Volk. Sie stellen ein Herrschaftsinstrument dar. Sie üben innerhalb des politischen Systems insofern und insoweit ein Herrschaftsmonopol aus, da sowohl der legislative als auch der exekutive Prozess in seinen grundsätzlichen Entscheidungen von parteipolitischen Erwägungen bestimmt wird.

Daraus ergeben sich in der Konsequenz nicht zu unterschätzende Folgen für das komplexe politische System in der Bundesrepublik Deutschland. Die offensichtliche Unvereinbarkeit von föderalstaatlicher Ordnung und Parteienstaatlichkeit hat zwar noch nicht zu einer existenzbedrohenden Krise der staatlichen Ordnung in Deutschland geführt. Es ist allerdings zu befürchten, dass sich eine verstärkte Ausprägung dieser Unvereinbarkeit in einer Zunahme zentralstaatlicher Tendenzen zeigen wird. Das bedeutet, dass die bundesstaatliche Ordnung aufgrund der zunehmenden Prädominanz der Exekutivebenen keine Möglichkeit besitzt, „gegen die Allmacht zentral geführter Parteiapparate“[430] anzukommen. Die politische Eigendynamik der vergangenen fünfzig Jahre in der Bundesrepublik Deutschland hat dazu geführt, dass ein zunehmender Abbau der föderalen Strukturen zu beobachten war und ist. Damit einher geht der Verlust der demokratischen Grundsubstanz des Staates.

Die Zukunftsprognose für die Bundesrepublik Deutschland lässt keine Besserung erwarten. Vielmehr wird sie sich zu einem in weiten Teilen an zentralstaatlichen Aspekten ausgerichteten Staatsgebilde wandeln.

Die Hauptursache ist in der nicht zu bestreitenden parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrates durch die Regierungs- wie auch Oppositionsparteien in gleichem Maße zu sehen. Dass der Bundesrat sich in immer stärkerem Ausmaß zu einem Organ der jeweiligen Opposition zur Erlangung bzw. Beschränkung der Regierungsmacht entwickelt hat, lässt sich in der jüngeren Vergangenheit der Bundesrepublik Deutschland mehr als deutlich ablesen. Sichtbares Zeichen ist, dass sich in der Mehrzahl Ministerpräsidenten um die Kanzlerschaft bewarben. In diesem Zusammenhang wird von den deutschen Bundesländern als „Elitereserve“[431] der Bundespolitik gesprochen.



[430] Leclaire (1970), s.S. 39.
[431] Kaltefleiter (1980), s.S. 213.

Abbildung 31: *Dualer Föderalismus versus kooperativer Föderalismus - Gegenüberstellung der herausragenden Elemente der beiden Konzeptionen* [432]

15.4 Skizzierung der Ursachen der strukturellen Verwerfungen im politischen System in Deutschland

Politische Systeme sind dynamische Systeme. Die Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten, die Wahrnehmung der Aufgaben von verschiedenen staatlichen Ebenen sowie die Verteilung von Ressourcen sind ständigen Änderungen unterworfen. Politische Systeme versuchen, auf die sich stetig verändernden Bedingungen in ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Hinsicht zu reagieren. Es ist durchaus möglich, dass sich diese situativen Anpassungsleistungen zu strukturellen Dynamiken auswachsen. Diese können nachhaltige Verschiebungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen sowie strukturelle Verwerfungen in den Beziehungen zwischen den staatlichen Institutionen und den Akteuren hervorrufen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist festzustellen, dass ganz eindeutig ein Bedeutungsverlust der Parlamente zu konstatieren ist. Dieser trifft das demokratische System der Bundesrepublik Deutschland an einer sehr empfindlichen Stelle.

Der Bundestag findet sich zunehmend nur noch als Ratifikationsinstanz im bundesdeutschen politischen Institutionengefüge wieder. Diese gegenwärtige Positionierung des Parlaments steht offensichtlich im Widerspruch zu der zentralen Stellung, die dem Bundestag als einzigem unmittelbar demokratisch legitimierten Organ in der parlamentarischen Demokratie zukommt.

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist von einer „faktischen Dominanz der Regierung“[433] geprägt. Zugleich hat sich der Bundesrat von einer Art zweiten Parlamentskammer zu einer mehr oder minder Ersatzopposition entwickelt.

Der Bedeutungsverlust der Parlamente ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Ein Grund ist, dass sich die Rechtsetzung zunehmend von den unteren Staatsebenen auf die höheren Instanzen verlagert hat. In dem Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist hierfür zu einem großen Teil die Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund verantwortlich zu machen. Des weiteren wurden neue Bundeskompetenzen mittels Verfassungsänderungen geschaffen.

---

[432] Quelle: Eigene Darstellung.
[433] Papier (2003).

In den beiden gerade skizzierten Fällen sind an die Stelle des Rechts der parlamentarischen Gesetzgebung auf der unteren Ebene lediglich Beteiligungsrechte an der Rechtsetzung auf der höheren Ebene hinzugekommen. Die Parlamente – und dies gilt sowohl für die Bundes- als auch für die Landesebene – sind zu bloßen Ratifikationsgremien degradiert worden. Ihre eigenständige Gestaltungsmacht ging in weiten Teilen verloren.

Mittlerweile vollzieht sich die bundesdeutsche Gesetzgebung in der Weise, dass sich die Landesregierungen untereinander (und zum Teil auch mit dem Bund) abstimmen und sich auf Musterentwürfe bzw. gleichförmige Regelungen verständigen.

Eine weitere Verschiebung innerhalb des politischen Gefüges in Deutschland betrifft die Wandlung der Länderkammer zu einer zweiten Parlamentskammer. Damit übernahm der Bundesrat zugleich die eigentliche Oppositionsrolle des Bundestages. Umso intensiver der Bundesrat (bzw. vielmehr dessen Mehrheit) seine Position als faktische Ersatzopposition im Verhältnis zur Bundestagsmehrheit zum Ausdruck bringt, um so größer wird die Gefahr einer Entparlamentarisierung. Zwar ist im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes nicht definitiv festgeschrieben, dass die Kontrolle der Regierung allein dem Parlament überlassen bleiben soll. Vielmehr beruht diese auf einem Gegeneinander und Miteinander von Bundesregierung und Regierungsmehrheit im Bundestag sowie der parlamentarischen Opposition.

Wenn sich – wie gegenwärtig zu beobachten – die Kontrollfunktion vom Bundestag in den Bundesrat verlagert, dann verliert das Parlament eine seiner herausragenden und zentralen Aufgaben.

Außerdem verlassen die wichtigsten politischen Entscheidungen immer mehr den politischen Beratungsraum. Sie finden verstärkt eine „neue Heimat" in einem Verhandlungsverbund von Regierungsvertretern der verschiedenen staatlichen Ebenen.

Aus dem im Grundgesetz verankerten Gegeneinander von parlamentarischer Mehrheit und parlamentarischer Opposition ist seit einigen Jahren eine starke Eigendynamik entwickelnde Wechselbeziehung zwischen Bundesregierung und Bundesratsmehrheit getreten.[434] Diese Wechselbeziehung ist gekennzeichnet durch eine wechselseitige Blockade mit dem Bundesrat in seiner Rolle als Ersatzopposition sowie im Idealfall durch eine instanzenübergreifende informelle Große Koalition. Aus diesem Beziehungsgeflecht sind Hemmnisse im Hinblick auf die Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates hervorgegangen.

Erste Anzeichen hierfür sind die typischen Entscheidungsformen des Modells des Verbundföderalismus. Diese sind geprägt durch die Suche nach einem alle Beteiligten und alle Interessen berücksichtigenden Konsens.

Der i.d.R. aus den Verhandlungen resultierenden Kompromisse stützen sich allgemein auf einen breiten Konsens. Die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen können sich in dieser Konsenslösung oft mit partiellen Elementen der von ihnen

[434] Dies wurde natürlich auch begünstigt durch die zu großen Teilen gegensätzliche parteipolitische Zusammensetzung dieser beiden Gremien.

favorisierten Lösungen wiederfinden. Zudem kann jeder der beteiligten Verhandlungspartner das erzielte Verhandlungsergebnis als politischen Erfolg für sich verbuchen. Somit ist es ein leichtes, die sich aus dem Konsens ergebenden Mängel auf den jeweiligen politischen Gegner abzuwälzen.

Die Konsenssuche gilt mittlerweile als das geeigneteste Mittel, um die starren ideologischen Fronten innerhalb einer Gesellschaft aufzubrechen und einen Modernisierungs- und Reformkurs einleiten zu können.

Des weiteren ist neben der Kräfteverschiebung von den Parlamenten zu der Regierungsebene eine Verlagerung nicht unbedeutender Teile aus der staatlichen Politik in die verschiedenartig ausgestalteten Formen der Kooperation der staatlichen Seite mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verbänden und Interessengruppen zu beobachten. Die Verschiebung der Entscheidungsfindung in den außerstaatlichen Bereich[435] beinhaltet ein zusätzliches, nicht zu unterschätzendes Gefährdungspotenzial für die parlamentarische Demokratie und das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland.

Es gilt festzuhalten, dass die formale Funktion der Letztentscheidung auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch in den Händen der Bundestagsabgeordneten liegt. Das Problem ist demnach nicht eine Entformalisierung , sondern ein Entzug des „materiellen Substrats“[436] des Parlaments. Denn die eigentliche Weichenstellung der politischen Ausrichtung wird im Vorfeld außerhalb der Beratungen im Parlament getroffen. Dadurch verliert der formelle Rechtsetzungsprozess an Transparenz und Partizipation. Diese offensichtliche Entparlamentarisierung steht im eindeutigen verfassungspolitischen Widerspruch zum Wortlaut des Grundgesetzes. Dort ist namentlich der Bundestag das einzige direkt-demokratisch legitimierte Organ im bundesdeutschen politischen System.[437]

Allerdings darf in diesem Zusammenhang nicht verschwiegen werden, dass das Parlament an seiner fortschreitenden Entmachtung nicht unbeteiligt ist. Die Bundestagsabgeordneten wären durchaus in der Lage, ihr repräsentatives Mandat effektiver zu nutzen. Und dabei implizit auch den ihnen von den Wählern auf Zeit übertragenen Amtsauftrag mit Inhalt zu füllen. Die Gründe, warum dies nicht geschieht, erscheinen vielfach spekulativ. So ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die gewachsene Dominanz der Exekutive und eine verstärkte parteipolitische Ausrichtung der staatlichen Gremien (in Form von Koalitionsausschüssen) zu einer geringeren Einsatzbereitschaft der einzelnen Parlamentarier geführt haben. In dieses Bild passt auch die Vermutung, dass vielfach die Ausübung eines Abgeordnetenmandats als Durchgangsstation auf dem Weg in ein Regierungsamt verstanden wird.

Doch gilt es nicht zu verharmlosen, dass die zu verzeichnende fortschreitende Entparlamentarisierung insbesondere in den Politikbereichen, in den die funda-

---

[435] Diese erfolgt durch die vermehrte Anzahl der Einberufung von Kommissionen, Sachverständigengremien, Räten und Expertenkreisen.

[436] Papier (2003).

[437] Zudem steht diese Entwicklung in eindeutigem Widerspruch zu der Aufwertung der parlamentarischen Gesetzgebungsbefugnisse in der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts zum Vorbehalt der Gesetzgebungsfähigkeit.

mentalen gesellschaftlichen Entscheidungen getroffen werden müssen, an den Grundfesten des demokratischen Systems der Bundesrepublik Deutschland rütteln.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass Blockade und Stillstand in politischen System der Bundesrepublik Deutschland an der Tagesordnung sind. Allerdings sind die zu beobachtenden Störungen schwerwiegend genug, um Zweifel an einem institutionellen Arrangement zu erwecken, in dem die Parteien auf der parlamentarischen Ebene aufeinander einschlagen und auf der bundesstaatlichen Ebene gleichzeitig miteinander kooperieren.

15.5 Lösungsansätze zur Entkoppelung der charakteristischen Arenenverflechtung zwischen bundesstaatlichem und parlamentarischem System in Deutschland

Das markante Merkmal der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland ist eine Gegenläufigkeit der Regelsysteme von Parlamentarismus und Föderalismus. Dabei ist von besonderer Bedeutung und Brisanz, dass diese beiden Arenen auch miteinander verknüpft sind. In der Vergangenheit hat sich zwar gezeigt, dass das konkurrenzdemokratische Regelsystem im Parteienwettbewerb als auch das verhandlungsdemokratische Regelsystem im Bundesstaat untereinander kompatibel sind. Die Frage ist nur: Was sind die negativen Auswirkungen dieses Gemengegelages der unterschiedlichen im Grundgesetz verankerten Arenen? Die offensichtliche Folge ist eine Einbettung des parteipolitischen Entscheidungsprozesses in die bundesstaatliche Verhandlungsdynamik. Geschah dies etwa durch die verstärkte Einschaltung des Vermittlungsausschusses (zur Zeiten der sozialliberalen Koalition) oder durch die Etablierung eines vorgeschalteten Aushandlungsprozesses innerhalb der jeweiligen Regierungsfraktionen. Letzteres war ein signifikantes Charakteristikum in der Zeit der Kanzlerschaft von Helmut Kohl und auch ein zum gegenwärtigen Zeitpunkt oft genutzter Mechanismus der rot-grünen Regierungskoalition.

Die Entscheidungsblockaden, die als Resultat der Arenenverflechtung vermehrt zu beobachten waren, haben in den vergangenen Jahren in der Tendenz zugenommen. Die Störanfälligkeit der politischen Abläufe und Prozesse des politischen Systems in seiner Gesamtheit ist also gewachsen. Doch sollte diese Tendenz nicht verallgemeinert werden. Insbesondere im Bereich der Innen- und Rechtspolitik sind durchaus Verfassungsänderungen in der jüngsten Vergangenheit realisiert worden.[438] Daher wäre es falsch, von einer generellen Politikblockade zu sprechen.

[438] Wachendorfer-Schmidt (1998).

Neben dem Bereich der Politikverflechtung auf der Aufgabenseite ist diese Koppelung auch dadurch verstärkt worden, dass einer fortschreitenden Aufgabenzentralisierung auf zentralstaatlicher Ebene ein erweitertes Zustimmungsrecht der Länder in vielen Bereichen der Gesetzgebung entgegensteht.[439] Hieraus ergibt sich ein nicht zu unterschätzendes Synchronisationsproblem zwischen Parteienstaatlichkeit und föderativer Ordnung. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die Verflechtung von Parteienpluralismus und Bundesstaatlichkeit in starkem Ausmaß institutionalisiert und formalisiert ist. Daraus ergibt sich eine starke Koppelung und Vernetzung zwischen den beteiligten Institutionen.

Der sich nun bereits über viele Jahrzehnte erstreckende Prozess der Fortschreibung und -entwicklung komplexer Aushandlungskonzepte hat zu einer extrem ausgeprägten wechselseitigen Abhängigkeit und Bindung zwischen allen Beteiligten geführt.

Es ist bis heute strittig, wo Ansätze zu einer Arenenentflechtung greifen sollen: Ist es sinnvoller, die eindeutig zu enge und feste Koppelung der beiden Arenen durch eine Reform der bundesstaatlichen Strukturen zu lösen oder durch eine Überarbeitung des Parteienpluralismus im Sinne einer Anpassung seiner Verhandlungsprozesse an die bundesstaatliche Ordnung? Welcher Vorschlag scheint in diesem Zusammenhang praktikabler zu sein?

Die Frage nach der Reversibilität von parteipolitischer Koppelung versus Verbundföderalismus ist also gestellt. Dabei gilt, dass die bundesstaatlichen Verflechtungen in aller Regel das Resultat von Verhandlungs- oder Konsensbildungsprozessen sind. Diese sind stark fokussiert auf das Leitbild eines geschlossenen Wirtschaftsraumes und gegenseitigen finanzpolitischen Abhängigkeiten der einzelnen staatlichen Ebenen. Die individuelle und fallspezifische Anpassungsfähigkeit ist demnach als sehr gering einzustufen.

Im Gegensatz dazu kann von dem Konzept des Parteienpluralismus eine stärker ausgeprägte Anpassungsbereitschaft vorausgesetzt werden. Ursächlich hierfür ist, dass der Wettbewerb um die Wählerstimmen immer wieder den Anreiz erhöht, festgefügte Strukturen mit Hilfe von zunächst partiellen Veränderungen aufzuweichen. Daher erscheint es in nächster Zeit als lohnendes Ziel, über institutionelle Veränderungen nachzudenken, mit denen sich die Entwicklung der zu engen parteienstaatlichen Koppelungen korrigieren lassen. Das angestrebte Ziel wäre eine stärkere Flexibilisierung des Parteienpluralismus. Allerdings unter der Einschränkung, dass die parlamentarischen Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland auch in der Zukunft den Verhandlungs- und Kompromissbildungsprozess durchlaufen. Denn ein politischen System, dass durch eine umfangreiche Arenenverflechtung geprägt und strukturiert ist, wird dauerhaft über eine Verhandlungs- und Konsensfindungsmodalität verfügen.

Es ist interessant, den Ansatz zu überprüfen, inwieweit in der Bundesrepublik Deutschland der praktizierte dezentrale Ansatz der politischen Steuerung (in Form

[439] Hier soll nur am Rand der Vollständigkeit halber Erwähnung finden, dass die finanzwirtschaftliche Koppelung in Form des Steuerverbundes ein weiteres, nicht zu vernachlässigendes Element darstellt.

der Mehrebenenregulierung) durch die Arenenverflechtung sowie die Entscheidungs- und Ressourcenverflechtung konterkariert wird. Bei der Analyse hat sich gezeigt, dass die Entscheidungslogik des Parteienwettbewerbs im parlamentarischen System nicht vereinbar ist mit der Kooperation zwischen Bund und Ländern. Es ist also nicht übertrieben, mit Gerhard Lehmbruch von einem Strukturbruch innerhalb der staatlichen Ordnung in Deutschland zu sprechen. Zwar ist der politische Alltag in Deutschland nicht als handlungsblockiert einzustufen. Doch das hat seine Ursache darin, dass es dem Parteiensystem in schwierigen Situationen in aller Regel gelungen ist, die Passfähigkeit von parlamentarischer Demokratie und Bundesstaat herzustellen.[440]

Die Realität sieht zum gegenwärtigen Zeitpunkt wie folgt aus: Die Regierungen in Bund und Ländern können sich, da sie aufgrund der vorhandenen institutionellen Strukturen zur Kooperation gezwungen sind, nur dann auf eine gemeinsame Entscheidung verständigen, wenn die konkreten Auswirkungen dieses Gesetzesvorhabens (in Form von Vor- und Nachteilen) nicht allzu ungleichmäßig verteilt sind. Zudem sind die Regierungen auf die Zustimmung der sie jeweils stützenden Parlamentsmehrheit angewiesen. In den nach parlamentarischen Grundprinzipien strukturierten Regierungen des Bundes und der Länder wird die Politiksetzung in der Hauptsache durch den Parteienwettbewerb zwischen den Mehrheitsfraktionen und den Oppositionsfraktionen bestimmt. In diesem Kontext zeigen sich beide Seiten als engagierte Vertreter der Interessen ihrer jeweiligen Gebietskörperschaften und ihrer jeweiligen Wählerschaft.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass eine Überlagerung des Bundesstaatsprinzips durch das Parteienstaatsprinzips in der Bundesrepublik Deutschland festzustellen ist.[441]

Daher liegt die Schlussfolgerung nahe, dass Regierungen, die zwangsläufig dem politischen Parteienwettbewerb ausgesetzt sind, vorrangig die eigenen Interessen ihrer Gebietskörperschaften vertreten werden und nur äußerst selten für die Verwirklichung gemeinsamer Interessen votieren werden.[442]

Es sei jedoch davor gewarnt, eine Gesundbeterei der föderalstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland zu forcieren. Dabei gilt es zu beachten, dass die Vorteile der Bundesstaatlichkeit, die diesen Namen noch verdient, nicht zugunsten unitarisierender Ersatzlösungen - im Sinne einer Ausweitung des Modells des Beteiligungsföderalismus - aufgegeben werden. Nur wenn dies verhindert werden kann, werden weiterhin die Vorzüge der bundesstaatlichen Ordnung in den Einklang mit der Parteienstaatlichkeit genutzt werden können.

Es ist unbestreitbar, dass die Bundesrepublik Deutschland zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit den Auswirkungen von massiven Steuerungsproblemen zu kämpfen

---

[440] Dies wird zum einen ermöglicht durch kooperationsvereinfachende Strukturen, die das Parteiensystem bereit hält sowie in weiten Teilen auch dadurch, dass die Parteien zu den wichtigsten Trägern der staatlichen Ordnung geworden sind.

[441] Siehe hierzu ausführlich Leibholz (1974). s.S. 110.

[442] Dabei darf jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass der für die Kooperation als nachteilig einzustufende Parteienwettbewerb durch die besonderen Eigenschaften des bundesdeutschen Parteiensystems ins Gegenteil umgekehrt wird.

hat. Sie werden durch zwei Faktoren entscheidend geprägt: Zum einen durch die besonders stark ausgeprägte Dynamik von nach komplexen Mustern strukturierten Gesellschaften sowie darüber hinaus mit der im gleichem Atemzug ständig zunehmenden Widerstandsfähigkeit der organisierten Regelungsfelder (etwa im Bereich der einzelnen Politiksektoren) innerhalb des politischen Systems.

Ein erster Schritt zur Lösung der drängenden Probleme liegt darin, die organisierte Handlungsfähigkeit der unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure und politischen Institutionen durch gezielt eingesetzte Steuerungsmechanismen im Sinne des Konzepts der Mehrebenenregulierung zu stärken und zugleich die sich daraus ergebende soziale Komplexität auf ein möglichst geringes Maß zu reduzieren.

Dabei ist die Wahl des eigentlichen Interventionsinstrumentariums als Steuerungsinstrument als zweitrangig zu betrachten. Vielmehr empfiehlt es sich, eine Organisationsform der Politikentwicklung zu etablieren, die nicht nur den Bedürfnissen der Akteure innerhalb des zu regelnden und steuernden Bereiches entspricht, sondern zugleich auch die vorhandenen Interdependenzen zwischen den Akteuren und Politikfeldern berücksichtigt.

Es ist festzuhalten, dass die europäische Integration auf die institutionellen Strukturen des kooperativen Bundesstaates stabilisierenden Einfluss haben wird. Den Parteienwettbewerb wird sie allerdings nicht tangieren, da die europäischen Parteienzusammenschlüsse bis zum heutigen Zeitpunkt keine wirkliche Bedeutung erlangt haben. Die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Politikblockaden hat sich offensichtlich im europäischen Bereich eher verringert als verschärft. Daher wäre es nicht richtig zu behaupten, dass die staatliche Steuerungsfähigkeit im europäischen Mehrebenensystem abgenommen hat.

Allerdings ist die Tatsache nicht von der Hand zu weisen, dass die fortschreitende Europäisierung die bereits vorhandene Asymmetrie der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland noch weiter betonen wird. Im Regionenwettbewerb stehen sich in der Bundesrepublik Deutschland extrem starke und extrem schwache Regionen gegenüber. Sie verfolgen in der Europapolitik oftmals unterschiedliche Interesse, wobei sie zum Teil gegensätzliche Positionen zur Europäischen Union vertreten.

Es ist deutlich erkennbar, dass in der Bundesrepublik Deutschland zwischen dem Verfassungsanspruch und der Verfassungswirklichkeit im Hinblick auf das Zusammenspiel von föderaler Grundordnung und Parlamentarismus ein Defizit besteht. Jedoch ist es nicht ohne Weiteres möglich, einen optimalen Lösungsansatz zur Beseitigung dieses Defizits zu entwickeln. Erste Ansätze sind in diesem Zusammenhang in einer Rückbesinnung auf die grundlegenden Aussagen des Grundgesetzes und eine Rückführung der Gesetzgebungsbefugnisse der Exekutive auf Bundesebene zu sehen.

Ob diese allerdings ausreichen, um die drängenden Fragestellungen in der bundesdeutschen Politik und die damit einhergehende Politikverflechtung zu lösen, scheint mehr als fragwürdig. Daher ist es notwendig, nach weiteren Lösungsoptionen zu suchen. Einen möglichen Ansatz könnte das vorgestellte Konzept der

Mehrebenenregulierung bieten. Es baut auf dem Grundsatz des Subsidiaritätsgedankens auf und hat sich insbesondere auf europäischer Ebene als hervorragendes Instrument zur Umsetzung des dezentralen Steuerungskonzeptes etabliert. Da auch für die Bundesrepublik Deutschland eine dezentrale Strukturierung kennzeichnend sein wird, sind hier durchaus erste Anknüpfungspunkte zu suchen.

Das Konzept der Mehrebenenregulierung legt den Schwerpunkt auf eine strikte und klare Trennung der Aufgaben sowie in der Folge auf deren Vollzug. Jede staatliche Ebene ist demnach dazu angehalten, die ihr übertragenen Aufgaben soweit wie möglich eigenständig (und ohne große finanzielle Zuwendungen oder Umschichtungen von über- bzw. nachgeordneten staatlichen Ebenen) zu realisieren.

Dadurch ist eine klare und eindeutige Zuordnung - und auch Trennung - von Aufgaben und Zuständigkeiten gewährleistet. Die jeweiligen staatlichen Ebenen können sich auf die für sie grundlegenden Aufgaben konzentrieren und die bundespolitische Bühne verkommt in der Folge nicht zu einem Nebenschauplatz von strategischem parteipolitischen Kalkül.

Darüber hinaus ist zu wünschen, dass die Bundesrepublik Deutschland weiterhin am System der föderalstaatlichen Ordnung festhalten wird. Diese Ordnung stellt nämlich eine der Grundfesten des politischen Systems in Deutschland dar. Sie trägt zur Stabilisierung der politischen Ordnung bei, ist aber zugleich auch ein wachsamer Hüter des Einflusses der dezentralen Einheiten und Ebenen.

Aus dem Wettbewerb zwischen Föderalismus und parlamentarischer Ordnung können sich durchaus einzelne Ansatzpunkte herauskristallisieren, die positive Auswirkungen auf einzelne Themenkomplexe oder Politikentscheidungen haben. So stellt sich die Frage, ob die aktuell anstehenden Wirtschafts- und Sozialprobleme ohne eine Einbindung der föderalstaatlichen Instanzen (und damit sämtlicher gesellschaftlich relevanter Gruppen) der Bundesrepublik Deutschland erfolgreich gelöst werden können.

16 Literatur

Abromeit, Heidrun: Mehrheitsprinzip und Föderalismus. In: Offe, Claus und Bernd Guggenberger (Hrsg.): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Opladen 1984.

Abromeit, Heidrun: Mehrheitsdemokratische und konkordanzdemokratische Elemente im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. Ausgabe 18/1989. Seite 165-180.

Abromeit, Heidrun: Der verkappte Einheitsstaat. Opladen 1992.

Abromeit, Heidrun: Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Opladen 1993.

Abromeit, Heidrun und Felix W. Wurm: Der bundesdeutsche Föderalismus – Entwicklung und neue Herausforderung. In: Andersen, Uwe: Föderalismus in Deutschland. Neue Herausforderungen. Schwalbach/Taunus 1996. Seite 10-23.

Abromeit, Heidrun: Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems. In: Politische Vierteljahresschrift 39/1998. Seite 80-90.

Albers, W.: Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts. In: Neumark, F. (Hrsg.): Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F. Band 30/II. Berlin 1964.

Andel, Norbert: Finanzwissenschaft. Tübingen 1992.

Andersen, Uwe und Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1997.

Batt, Helge Lothar: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit. Opladen 1996.

Benda, Ernst (Mitverfasser): Symposium Föderalismus in der SFR Jugoslawien und in der Bundesrepublik Deutschland - ein Vergleich. Tübingen 1985.

Benda, Ernst, Werner Maihofer und Hans Jochen Vogel (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts. Studienausgabe. Berlin 1994.

Benz, Arthur: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, Arthur, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main 1992. Seite 147-205.

Benz, Arthur: Reformbedarf und Reformchancen des kooperativen Föderalismus nach der Vereinigung Deutschlands. In: Seibel, Wolfgang, Arthur Benz und Heinrich Mäding (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einheit. Baden-Baden 1993. Seite 456-475.

Benz, Arthur: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden 1994.

Benz, Arthur: A Forum of Constitutional Deliberation? A Critical Analysis of the Experience of the Joint Commission on the Constitution. In: German Politics 3/1994. Seite 99-117.

Benz, Arthur: Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat. In: Seibel, Wolfgang und Arthur Benz (Hrsg.): Regierungssysteme und Verwaltungspolitik. Opladen 1997. Seite 83-102.

Benz, Arthur: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle - Koordination und Strukturdynamik im europäischen Mehrebenensystem. In: Politische Vierteljahresschrift. 39/1998. Seite 558-589.

Benz, Arthur: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Greven, Michael Th. (Hrsg.): Demokratie - Eine Kultur des Westens? Opladen 1998. Seite 201-222.

Benz, Arthur: From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years. In: Politische Vierteljahresschrift 29/1999. Seite 55-78.

Benz, Arthur: Der deutsche Föderalismus. In: Politische Vierteljahresschrift 30/1999. Seite 135-153.

Benz, Arthur: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen. In: Werle, Raimund und Uwe Schimank (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt am Main 2000. Seite 99-126.

Benz, Arthur: Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat. Z.Zt. noch unveröffentlichtes Manuskript. Siehe hierzu: http://www.feruni-hagen.de/POLLAG/index.html. Hagen, 25. Oktober 2001.

Benz, Arthur: Vertrauensbildung in Mehrebenensystemen. Forschungsbericht der Fernuniversität Hagen. Siehe hierzu: http://www.fernuni-hagen.de/POLLAG/index.html. Hagen, 25. Oktober 2001.

Benz, Arthur: Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen – Thesen zur aktuellen Föderalismusdebatte. In: Benz, Arthur und Gerhard Lehmbruch (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgechichtlicher und vergleichender Perspektive. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 32/2001. 42. Jahrgang Wiesbaden 2002. Seite 391-403.

Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“: Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. Arbeitspapier. Gütersloh 2001.

Beyme, Klaus von: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. Berlin 1991.

Beyme, Klaus von: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen 1997.

Beyme, Klaus von: Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1979-1999. Opladen 1999.

Borkenhagen, Franz H.U.: Vom kooperativen Föderalismus zum “Europa der Regionen”. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 42/92. 9. Oktober 1992.

Bräuniger, Thomas und Thomas König: The checks and balances of party federalism: German federal government in a divided legislature.

In: European Journal of Political Research. 1999/36. Seite 207-234.

Bulletin der Bundesregierung: Nr. 33 vom 30.April 1997. Seite 353 ff.

Bundesrat (Hrsg.): 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent - Zur Struktur des deutschen Föderalismus. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium vom 19. bis 21. August 1998 im Kloster Seeon. Bonn 1999.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe. Stand. Juli 1998. Bonn 1998.

Czada, Roland und Gerhard Lehmbruch: Parteienwettbewerb, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Wertewandel. In: Bermbach, Udo, Bernhard Blanke und Carl Böhret (Hrsg.): Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaats. Opladen 1990.

Czada, Roland und Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen 1993.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Parteien im vereinten Deutschland. Bonn 1994.

Czada, Roland: Der „kooperative Staat" im Prozess der deutschen Vereinigung. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung. Baden-Baden 1995. Seite 195-216.

Czada, Roland: Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen. In: Benz, Arthur und Wolfgang Seibel (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - Eine Zwischenbilanz. Baden-Baden 1997. Seite 237-259.

Czada, Roland: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Seite 23-49. In: Holtmann, Everhard und Helmut Voelzkow (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2000.

Czada, Roland: Neokorporatistische Politikentwicklung in Westeuropa. Politische Verbändeeinbindung und wirtschaftspolitische Strategien im internationalen Vergleich. Forschungsbericht Universität Konstanz 1985. (im Internet zu finden unter http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/DFG-Bericht.html)

Czada, Roland: Administrative Interessenvermittlung. Staat und Verbände in der kerntechnischen Sicherheitsregelung. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich. Opladen 1995.

Czada, Roland: Dimension der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. polis Nr. 46/2000. Herausgegeben vom Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität Hagen. Fachbereich Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften. Hagen 2000.

Decker, Frank: Vorschläge für eine Reform des deutschen Bundesstaates an Haupt und Gliedern. In: FAZ. Nr. 32 vom 7. Februar 2003. Seite 11.

Deuerlein, E.: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des Föderariven Prinzips. München 1972.

Deutscher Bundestag/Bundesrat: Stand der Gesetzgebung des Bundes. Baden-Baden fortlaufend.

Dinkel, Reiner: Landtagswahlen unter dem Einfluss der Bundespolitik. In: Falter, Jürgen W., Hans Rattinger und Klaus Troitzsch(Hrsg.): Wahlen und politische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main 1989. Seite 253-262.

Downs, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen 1968.

Duchacek, Ivo: Comparative Federalism. New York 1970.

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Band 1. Baden-Baden 20002.

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Band 2. Baden-Baden 20002.

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2002: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Band 3. Baden-Baden 20002.

Ellwein, Thomas und Axel Görlitz: Parlament und Verwaltung. Band 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle. Stuttgart 1968.

Erlei, Matthias, Martin Leschke und Dirk Sauerland: Neue Institutionenökonomik. Stuttgart 1999.

Eschenburg, Theodor: Also hören Sie mal zu. Geschichten 1904-1933. Berlin 1995.

Esterbauer, Fried, Heraud, Guy und Peter Pernthaler (Hrsg.): Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. Wien 1977.

Evers, Thomas (Hrsg.): Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Baden-Baden 1994.

Frankfurter Allgemeine Zeitung. (Verschiedene Ausgaben) 1998-2003.

Franz, Günther (Hrsg.): Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Gegenwart und Vergangenheit in Urtext und Übersetzung. München u.a. 1975.

Frey, Bruno S. und Gebhard Kirchgässner: Demokratische Wirtschaftspolitik. München 1994.

Frey, Rainer: Die Zukunft der regionalen Ebene. In: Frey, Rainer und Wolfgang: Politik und Selbstverwaltung in Westfalen Lippe. Münster 1993.

Friedrich, Carl J.: Trends of Federalsim in Theory and Practice. London 1968.

Fritsch, Michael, Thomas Wein und Hans-Jürgen Ewers: Marktversagen und Wirtschaftspolitik. München 1999.

Fromme, Friedrich Karl: Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969-1976. Stuttgart 1980.

Gabriel, Oscar W., Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn 1997.

Gerlach, Irene, Norbert Konegen und Armin Sandhövel: Der verzagte Staat. Policy-Analysen Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt. Opladen 1996.

Görner, Rüdiger: Einheit durch Vielfalt. Föderalismus als politische Lebensform. Opladen 1996.

Götz, Klaus H.: Kooperation und Verflechtung im Bundesstaat. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Der kooperative Staat. Baden-Baden 1995. Seite 145-166.

Grande, Edgar: Vom Nationalstaat zur Europäischen Politikverflechtung. Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit – untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik. Habilitationsschrift. Universität Konstanz 1994.

Grande, Edgar: Föderalismus und Parteiensystem im internationalen Vergleich. München 1998. (Manuskript)

Grande, Edgar: Parteiensystem und Föderalismus – Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich. In: Benz, Arthur und Gerhard Lehmbruch (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgechichtlicher und vergleichender Perspektive. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 32/2001. 42. Jahrgang Wiesbaden 2002. Seite 179-212.

Greß, Franz: Aktuelle Probleme und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland und den USA. In: Meier-Walser, Reinhard C. und Gerhard Hirscher (Hrsg.): Krise und Reform des Föderalismus. Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen. München 1999.

Grimm, Dieter: Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt am Main 1991.

Haggard, Stephan, Matthew D. McCubbins (Hrsg.): Presidents, Parliaments, and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge 2000.

Hahn, Karl und Manfred Hölscher: Föderalisierung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Esterbauer, Fried, Guy Héraud und Peter

Pernthaler (Hrsg.): Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. Wien 1977. Seite 115 - 128

Heinelt, Hubert (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsföderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten. Opladen 1995.

Heinze, Rolf G.: Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des Modells Deutschland. Opladen/Wiesbaden 1998.

Henkel, Olaf: Stimmen gegen den Stillstand. Roman Herzogs „Berliner Rede" und 33 Antworten. In Bissinger, Manfred: Stimmen gegen den Stillstand. Roman Herzogs „Berliner Rede" und 33 Antworten. Hamburg 1997.

Hertel, Wolfgang: Formen des Föderalismus. Die Beispiele der USA, Deutschlands und Europas. In:Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.): Europäischer Föderalismus. Supranationaler, subnationaler und multiethischer Föderalismus in Europa. Berlin 2000.

Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat-Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden 1978.

Hesse, Joachim Jens und Arthur Benz: Staatliche Institutionenpolitik im internationalen Vergleich. In: Ellwein, Thomas, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 2. Baden-Baden 1988. Seite 69-111.

Hesse, J.J. und A. Benz: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1990.

Hesse, Jens Joachim und Wolfgang Renzsch: Zehn Thesen zur Entwicklung und Lage des deutschen Föderalismus. In: Hesse, Jens Joachim und Wolfgang Renzsch (Hrsg.): Föderalstaatliche Entwicklung in Europa. Baden-Baden 1991. Seite 29-47.

Hesse, Jens Joachim: Die bundesstaatliche Ordnung als Strukturprinzip und Gestaltungsaufgabe: Zur Parallelität der europäischen und der deutschen Föderalismusdiskussion. Seite 9-37. In: Büttner, Thies (Hrsg.): Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und

Europa. ZEW Wirtschaftsanalysen. Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim. Baden-Baden 2000.

Hesse, Konrad: Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. In: Festschrift für Gerhard Müller - herausgegeben von Theodor Rittersbach und Willi Geiger. Tübingen 1971.

Hill, Hermann (Hrsg.): Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. Berlin 1989.

Hohn, Hans-Willy und Uwe Schimank: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem: Akteurskonstellationen und Entwicklungspfade der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt am Main 1990.

Holtmann, Everhard und Helmut Voelzkow: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbsdemokratie und Verhandlungsdemokratie: Eine Einführung. Seite 9-21. In: Holtmann, Everhard und Helmut Voelzkow (Hrsg.): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbsdemokratie und Verhandlungsdemokratie. Wiesbaden 2000.

Hübner, Emil: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland. München 1995.

Huber, Bernd und Karl Lichtblau: Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. 44. Jg./1999. Seite 69 - 93.

Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band 2. Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850. Stuttgart u.a. 1988.

Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789.Band 6. Stuttgart u.a. 1988.

Huhn, Jochen und Peter-Christian Witt (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme. Symposium an der Universität Kassel am 10. und 12. April 1991. Baden-Baden 1992.

Huntington, Samuel P.: Political Order in Changing Societies. New Haven 1971.

Hrbek, Rudolf: Der Bundesrat - föderales Organ oder parteipolitisches Instrument? Zur Funktion des Bundesrates in der föderativen Ordnung der Bundesrepublik. In: Der Bürger im Staat. Heft 1/1972. Seite 14-20.

Hrbek, Rudolf: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess. In: Hrbek, Rudolf und Uwe Thaysen (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden 1986. Seite 17-31.

Hrbek, Rudolf: Die Regionen in der Europäischen Union. In: Schneider, Heinrich und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Union. 1994.

Hrbek, Rudolf und Sabine Weyand: betrifft: Das Europa der Regionen. München 1994.

ifo 2000: Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand. In: ifo Schnelldienst 28-29/2000. Forschungsergebnisse 27. München 2000. Seite 25-38.

Immergut, Ellen M.: Institutions, veto points, and policy results: a comparative analysis of health care. In Journal of Public Policy 10/1990. Seite 391-416.

Isensee, Josef: Idee und Gestaltung des Föderalismus im Grundgesetz. In: Isensee, Josef und Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band 4. Heidelberg 1990.

Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag. Opladen 1992.

Jeffrey, Charles (Ed.): Recasting German Federalism. The Legacies of Unification. London, New York 1999.

Johne, Roland: Landesparlamentarismus im Zeichen der europäischen Integration. Frankfurt am Main 1994.

Jerusalem, Franz W.: Die Staatsidee des Föderalismus. Tübingen 1949.

Kaufmann, Franz-Xaver: Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. Beitrag zur Tagung „Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik“ im September 1985 in Bielefeld.

Kaltefleiter, Werner: Die Bedeutung der föderativen Ordnung für das Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland. In: Politik als gelebte Verfassung. Opladen 1980.

Kamann, Hans-Georg: Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung. Frankfurt am Main 1997.

Keck, Otto: Der neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Politik. In: Politische Vierteljahresschrift. 32/1991. Seite 635-653.

Keeler, John T.S.: Opening the Window to Reform. In: Comparative Political Studies 25/1993. Seite 433-486.

Kellermann, Kerstin und Peter Nitschke (Hrsg.): Zur Natur des Föderalen. Beiträge aus Theorie und Praxis. Festschrift für Karl Hahn zum 60. Geburtstag. Münster 1997.

Kern, Kristine: Institutionelle Arrangements und Formen der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der USA. In: von Prittwitz, Volker (Hrsg.): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombinationen? Opladen 2000.

Kilper, Heiderose und Roland Lhotta: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1996.

Kimmich, Otto: Deutsche Verfassungsgeschichte. Baden-Baden 1987.

Kinsky, Ferdinand: Integraler Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktlösung. In: Esterbauer, Fried, Guy Héraud und Peter Pernthaler (Hrsg.): Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. Wien 1977. Seite 43-50.

Kirsch, Guy, Christian Smekal und Horst Zimmermann: Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus. Berlin 1987.

Kisker, Gunter: Ideologische und theoretische Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland -

Zur Rechtfertigung des Föderalismus. In: Kisker, Gunter: Probleme des Föderalismus. Tübingen 1985. s.S. 23-37.

Klatt, Hartmut: Bundesstaaten vor den Herausforderungen der Gegenwart. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis. Heft 4. 1990.

Klatt, Hartmut: Die zentrale Rolle des Bundesstaates. In: Andersen, Uwe (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Neue Herausforderungen. Schwalbach/Taunus 1996.

Klatt, Hartmut: Die innerstaatliche Beteiligung der Bundesländer an der deutschen Europapolitik. Manuskript (Überarbeitete Fassung des Beitrags zu dem Workshop „Die Europäische Union der Regionen" im Kulturwissenschaftlichen Institut des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen). Bonn 1997.

Klatt, Hartmut: Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland? Beteiligungsföderalismus versus Beteiligungsföderalismus. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Der Bürger im Staat. Die Bundesländer - 50 Jahre Bundesrepublik. Heft 1 und 2/1999. 49. Jahrgang.

Kleinfeld, Ralf und Wolfgang Luthardt (Hrsg.): Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme. Marburg 1993.

Kluxen, Kurt (Hrsg.): Parlamentarismus. Königstein in Taunus 1980.

Knipping, Franz (ed.): Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives. Second Jean Monet Symposium. Tübingen/Blaubeuren, 1. bis 3. Juli 1993. Baden-Baden 1994.

Knodt, Michèle: Europäisierung a la Sinatra: Deutsche Länder im europäischen Mehrebenensystem. In: Knodt, Michèle und Beate Kohler Koch (Hrsg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt am Main 2000.

König, Thomas: Politikverflechtungsfalle oder Parteiblockade? Das Plädoyer für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 8/1997. Seite 135-159.

König, Thomas: Regieren im deutschen Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 13/99. 26. März 1999.

Kohler-Koch, Beate, Markus Jachtenfuchs: Regieren in der Europäischen Union - Fragestellungen für eine interdisziplinäre Europaforschung. In: Politische Vierteljahresschrift. Vol. 37/1996. Seite 537-556.

Kraus, Anna: Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus. Eine kritische Analyse im internationalen Vergleich. Mit einer Einführung von Horst Claus Reckenwald. Göttingen 1992.

Kretschmer, Gerald: Fraktionen. Parteien im Parlament. Heidelberg 1992.

Lambsdorff, Otto Graf (Hrsg.): Für einen reformfähigen Bundesstaat. Landtage stärken, Bundesrat erneuern. Vorschläge einer Expertenkommission unter Vorsitz von Dr. Otto Graf Lambsdorff. Potsdam 1999.

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Die Bundesländer – 50 Jahre Bundesrepublik. 49. Jahrgang. Heft 1-2/1999.

Langguth, Gerd: Machtteilung und Machtverschränkung in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 6/2000. 4. Februar 2000. Seite 3-11.

Laufer, Heinz: Föderalismus. In: Mickel, Wolfgang (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Band 237). Bonn 1986. Seite 145-150.

Laufer, Heinz und Ursula Münch: Der Bundesrat. In: Andersen, Uwe und Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1997.

Laufer, Heinz: Das föderative System in der Bundesrepublik Deutschland. München 1998.

Leclaire, Alfred: Föderalismus mit Zukunft? Mannheim-Ludwigshafen 1970.

Lehmbruch, Gerhard: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Tübingen 1967.

Lehmbruch, Gerhard: Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism. Seite 53-62. In: Schmitter, Phillipe und Gerhard Lehmbruch (Hrsg.): Trends Toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills 1979.

Lehmbruch, Gerhard: Die deutsche Vereinigung. Strukturen und Strategien. In: Politische Vierteljahresschrift 32/1991. Seite 585-604.

Lehmbruch, Gerhard: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2 (4) 1996. Seite 19-41.

Lehmbruch, Gerhard: Der unitaristische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Benz, Arthur und Gerhard Lehmbruch (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgechichtlicher und vergleichender Perspektive. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 32/2001. 42. Jahrgang Wiesbaden 2002. Seite 53-110.

Lehmbruch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2000.

Leibholz, Gerhard: Strukturprobleme der modernen Demokratie. Karlsruhe 1967.

Leibholz, Gerhard: Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland. In: Der Bundesrat als Verfassungsorgan in der föderativen Ordnung der Bundesrepublik. Bad Honnef/Darmstadt 1974.

Leonardy, Uwe: The institutional structures of German Federalism. London 1999. (Electronic Edition – FES Library)

Lenk, Thomas: Kooperativer Wettbewerb - Wettbewerbsorientierter Föderalismus. Diskussionsbeiträge. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Universität Leipzig. Nummer 7. März 1999.

Lenk, Thomas und Volkmar Teichmann: Die fiskalische Wirkungen verschiedener Forderungen zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland: Eine empirische Analyse unter Einbeziehung der Normenkontrollanträge der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen sowie der Stellungnahmen verschiedener Bundesländer. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Universität Leipzig. Nummer 9. September 1999.

Leonardy, Uwe: Deutscher Föderalismus jenseits 2000: Reformiert oder deformiert. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Heft 1/1999. Seite 135-162.

Lhotta, Roland: Der Wandel föderativer Strukturen. Paper zur gemeinsamen Tagung von DVPW, ÖGPW und SVWP am 8./9. Juni 2001 in Berlin.

Lijphart, Arend: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Centuries. New Haven 1984.

Lijphart, Arend: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six countries. New Haven/London 1999.

Loewenberg, Gerhard: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1971.

Luhmann, Niklas: Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaats und ihre Grenzen. In: Geißler, H. (Hrsg.): Verwaltete Bürger - Gesellschaft in Fesseln: Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Frankfurt/Main 1978.

Luhmann, Niklas: Politische Theorie und Wohlfahrtsstaat. München 1981.

Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/Main 1984.

Luthardt, Wolfgang: Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 13/99. 26. März 1999.

Mann, Golo: Deutsche Geschichte des XIX. Jahrhunderts. Frankfurt am Main 1958.

Männle, Ursula: Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung das Parlament. B 24/97. 6. Juni 1997.

Mayer, Christian: Die parlamentarische Demokratie. München 1999.

Mayntz, Renate: Political Intentions and Legal Measures: The Determinates of Policy Decisions. European University Institute 1985.

Mayntz, Renate: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Volume 1 /1987. Seite 89-110.

Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York 1995.

Mayntz, Renate: Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande, Edgar und Rainer Prätorius (Hrsg.): Modernisierung des Staates. Baden-Baden 1997. Seite 65-74.

Mayntz, Renate: New Challenges to Governance Theory. Jean Monnet Chair Papers. Badia Fiesolana, San Domenico (FI) 1998.

Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York 1995.

March, James G., Johan P. Olson: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: American Political Science Review. 78/1984.

Mintzel, Alf und Heinrich Oberreuter: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1992.

Moe, Terry and M. Cadwell: The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics. 150/1994. Seite 171-195.

Mommsen, W.J.: The German Empire as a system of skirted decisions. In: Mommsen, W.J.: Imperial Germany 1867-1918. London 1995.

Müller-Brandeck-Boquet, Gisela: Perspektiven des deutschen Föderalismus nach der Verfassungsreform. In: Die Verwaltung. Band 29. 1996. Heft 2.

Münch, U.: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenveteilung im sozialen Bundesstaat. Opladen 1997.

Münch, Ursula: Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 13/99. 26. März 1999.

Murswieck, Axel: Die Notwendigkeit der Parteien für die funktionelle Integration der Regierungsgeschäfte. In: Hartwich, Hans-Hermann und Göttrik Wewer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik 3: Systemsteuerung und Staatskunst. Opladen 1991. Seite 119-129.

Musgrave, R.A.: Fiscal Systems. New Haven, London 1969.

Nathan, Richard P.: The Role of the States in American Federalism. In: Van Horn, Carl E. (Hrsg.): The State of the States. Washington D.C. 1996.

Neidhart, Leonard: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern 1970. s.S. 287.

Nice, David C.: Federalism. The Politics of Intergovernmental Relations. New York 1987.

Niedermayer, Oskar: Das gesamtdeutsche Parteiensystem. In: Gabriel, Oscar W., Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen 1997. Seite 106-130.

Nipperdey, Thomas: Der Föderalismus in der deutschen Geschichte. In: Nipperdey, Thomas: Nachdenken über die deutsche Geschichte. München 1986. Seite 60-109.

Norton, Philip (Hrsg.): Parliaments: A framework for Analysis. In: Norton, Philip (Hrsg.): Parliaments in Western Europe. London 1990. Seite 1-9.

Norton, Philip (Hrsg.): National Parliaments and the European Union. London 1996.

Offermanns, Matthias: Bürokratie und Vertrauen. Die Institution Vertrauen in der ökonomischen Theorie der Bürokratie. Baden-Baden 1990.

Patzelt, Werner J.: Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit. Passau 1993.

Papier, H.-J.: Der unitaristische Bundesstaat. In: FAZ. Nr. 257 vom 5. November 1998. Seite 10.

Papier, H.-J.: Eine Rede gegen die Selbstentmachtung des Parlaments. In: FAZ. Nr. 26 vom 31. Januar 2003. Seite 1 und 8.

Pfitzer, Albert: Der Bundesrat. Mitwirkung der Länder im Bund. Heidelberg 1995.

Porzner, Konrad, Heinrich Oberreuter und Uwe Thaysen (Hrsg.): 40 Jahre Deutscher Bundestag. Baden-Baden 1990.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Der Vertrag. Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen. Bonn 1994.

Putnam, Robert: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. In: International Organization. 42/1988. s.S. 427-460.

Rauh, Manfred: Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich. Düsseldorf 1973.

Renzsch, Wolfgang: Föderale Finanzbeziehungen im Parteienstaat: eine Fallstudie zum Verlust politischer Handlungsmöglichkeiten. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 20/1989. Seite 331-345.

Renzsch, Wolfgang: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Heft 1/94. 1994.

Renzsch, Wolfgang: Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in

Deutschland. In: Holtmann Everhard und Helmut Voelzkow (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2000. Seite 53-78.

Reuter, Konrad: Föderalismus. Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 1996.

Riker, William H.: Federalism. Origin - Operation - Significance. Boston/Toronto 1964.

Schäfer, Friedrich: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise. Opladen 1982.

Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel (Hrsg.): Politikverflechtung I und II. Schwalbach/Taunus 1976.

Scharpf, Fritz W.: Die Politikverflechtungsfalle. In: Politische Vierteljahresschrift 26 (4). 1985. Seite 323-356.

Scharpf, Fritz W.: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene". In: Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden 1989. Seite 121-162.

Scharpf, Fritz W.: Föderalismus an der Wegscheide: eine Replik. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis. Heft 4. 1990. Seite 579-587.

Scharpf, Fritz W.: Regionalisierung des europäischen Rahmens. Die Zukunft der Länder im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. In: Alemann, Ulrich von, Rolf G. Heinze und Bodo Hombach (Hrsg.): Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn 1990.

Scharpf, Fritz W.: Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity. In: Journal of Theoretical Politics. 3/1991. Seite 277-304.

Scharpf, Fritz W.: Der Staat am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift. 32/1991. Seite 621-634.

Scharpf, Fritz W.: Koordination durch Verhandlungssysteme. Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, Arthur, Fritz W.

Scharpf und Reinhard Zintl: Horizontale Politikverflechtung. Frankfurt am Main 1992. Seite 51-96.

Scharpf, Fritz W.: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3/1992. Seite 293-306.

Scharpf, Fritz W.: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Hèritier, Adrienne (Hrsg.): Polca-Analyse (PVS-Sonderheft 24). Opladen 1993. Seite 57-83.

Scharpf, Fritz W.: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, Arthur, Scharpf, Fritz W. und Reinhard Zintel (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main 1993. Seite 11-28.

Scharpf, Fritz W.: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland, Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit: Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen 1993. Seite 25-50.

Scharpf, Fritz W.: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt am Main, New York 1994.

Scharpf, Fritz W.: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder/Colorado 1997.

Scharpf, Fritz W.: Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? MPIfG Working Paper 99/3. April 1999.

Schindler, Dietrich: Philosophie und Theorie des Föderalismus. In: Schweizerisches Institut für Auslandsforschung: Föderalismus – Mittel der Konfliktbewältigung. Mit Beiträgen von Renè Felber, Dietrich Schindler, Martin Bangemann, Jean-Francois Bergier, Hugo Bütler und Youri Afanansiyev. Chur, Zürich 1993.

Schindler, Peter: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. 4 Bände. Baden-Baden 1983-1994.

Schily, Otto: Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform: Praxis, Pläne und Perspektiven. In: http://www.library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00906.htm. (Januar 2001). Electronic Edition. Bonn (FES Library) 2001.

Schreckenberger, Waldemar: Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 25/1994. Seite 329-346.

Schremmer, D.E.: Taxation and public finance: Britain, France , and Germany. In: Pollar, P. and S. (Ed.): The Cambridge Economic History of Europe. Volume WIII. Cambridge 1989.

Schlotböller, Dirk (2001), Raumordnung und regionale Wirtschaftsförderung - Konflikte aus ökonomisch-theoretischer und empirischer Sicht, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 37. Münster 2001.

Schmidt, Manfred G.: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Hagen 1994. Studienbrief der Fernuniversität Hagen.

Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Opladen 2000.

Schmidt, Manfred G.: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1992.

Schneider, Gerald: Auswege aus der Verflechtungsfalle. In: König, Thomas, Elmar Rieger und Hermann Schmitt (Hrsg.): Europäische Institutionenpolitik. (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Band 2). Frankfurt am Main 1997. Seite 163-177.

Schneider, Hans-Peter und Wolfgang Zeh (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin 1989.

Schultze, Rainer-Olaf: Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie - Politikverflechtung und kein Ende: Der deutsche Föderalismus nach der Vereinigung. In Staatswissenschaften und Staatspraxis. 4. Jahrgang. 1993. Seite 225-255.

Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismus und staatliche Einheit. Marsch auf äußerst schmalem Grad. In: Das Parlament. Nr. 1-2. 3./10. Januar 1997.

Schultze, Rainer-Olaf: Wieviel Asymmetrie verträgt der Föderalismus? In: Berg-Schlosser, Dirk, Gisela Riescher und Arno Waschkuhn (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Spiegelungen: Ideendiskurs -

Institutionelle Fragen - Politische Kultur und Sprache. Opladen 1998. Seite 199-216.

Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismus. In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Länder. 1999. s.S. 95-110.

Schweizerisches Institut für Auslandsforschung (Hrsg.): Föderalismus - Mittel der Konfliktbewältigung. Mit Beiträgen von Rene Felber, Dietrich Schindler, Martin Bangemann, Jean-Francois Bergier, Hugo Bütler und Youri Afannasiyev. Chur/Zürich 1993.

Sebaldt, Martin: Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestages als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main 1992.

Simon, Herbert A.: Die Architektur der Komplexität. In: Türk, Klaus (Hrsg.): Handlungssysteme. Opladen 1978. Seite 94-120.

Stadler, Peter M.: Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung. Opladen 1984.

Staeck, Nicola: Politikprozesse im Mehrebenensystem der europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondespolitik. Opladen 1997.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 1998. Berlin 1999.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 1999. Berlin 2000.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 2000. Berlin 2001.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 2001. Berlin 2002.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 2002. Berlin 2002.

Stern, Klaus: Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart. Politische Gestaltung im Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander von Bund, Ländern und Gemeinden. In: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Band 55 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer). Berlin 1975.

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band 1. (Kapitel 19: Das bundesstaatliche Prinzip. Seite 635 – 759.) 1984.

Institutionelle Fragen - Politische Kultur und Sprache. Opladen 1998. Seite 199-216.

Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismus. In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Länder. 1999. s.S. 95-110.

Schweizerisches Institut für Auslandsforschung (Hrsg.): Föderalismus - Mittel der Konfliktbewältigung. Mit Beiträgen von Rene Felber, Dietrich Schindler, Martin Bangemann, Jean-Francois Bergier, Hugo Bütler und Youri Afannasiyev. Chur/Zürich 1993.

Sebaldt, Martin: Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestages als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main 1992.

Simon, Herbert A.: Die Architektur der Komplexität. In: Türk, Klaus (Hrsg.): Handlungssysteme. Opladen 1978. Seite 94-120.

Stadler, Peter M.: Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung. Opladen 1984.

Staeck, Nicola: Politikprozesse im Mehrebenensystem der europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondespolitik. Opladen 1997.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 1998. Berlin 1999.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 1999. Berlin 2000.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 2000. Berlin 2001.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 2001. Berlin 2002.

Statistisches Bundesamt: Jahrbuch 2002. Berlin 2002.

Stern, Klaus: Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart. Politische Gestaltung im Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander von Bund, Ländern und Gemeinden. In: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Band 55 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer). Berlin 1975.

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band 1. (Kapitel 19: Das bundesstaatliche Prinzip. Seite 635 – 759.) 1984.

Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.): Europäischer Föderalismus. Supranationaler, subnationaler und multiethischer Föderalismus in Europa. Berlin 2000.

Voigt, Rüdiger: Grenzen staatlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument. Bielefeld 1986.

Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlungen. Baden-Baden 1995.

Vogel, Hans-Jochen: Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. In: Benda, Ernst, Werner Maihofer und Hans-Jochen Vogel (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York 1994.

Wachendorfer-Schmidt, Ute: Germany's Federalism in the 1990s – a Case of Political immobility. Beitrag zum ESPR Joint Session Workshop "Does Federalism Matter". Warwick, 23.-28. März 1998. Heidelberg 1998.

Weber, Karl: Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung. In: Esterbauer, Fried, Guy Héraud und Peter Pernthaler (Hrsg.): Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. Wien 1977. Seite 51-72.

Weber, Max: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiweisens. In: Max Weber. 1921/1988. Gesammelte Politische Schriften. Tübingen 1921/1988. Seite 306-443.

Weber-Panariello, Philippe A.: Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Baden-Baden 1995.

Wehling, Hans-Georg: Der Bundesrat. In: Gunlicks, A. und R. Voigt (Hrsg.): Föderalismus in der Bewährungsprobe. Bochum 1994.

Wessels, Wolfgang: Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Mega-Bürokratie? In: Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen 1996. Seite 165-192.

von Weizsäcker, Carl Christian; Föderalismus als Verjüngungskur. Vortrag am 21. Januar 1987 in Köln.(Manuskript)

von Weizsäcker, Carl Christian: Demokratie ist Konkurrenz, nicht Konsens. In Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 4. Juli 1999.

Wilensky, Haroild L.: Political Legitimacy and Consensus: Missing Variables in the Assessment of Social Policy. In: Spirow, S.E. and E. Yuchtman-Yaar (Hrsg.): Evaluating the Welfare State. Social and Political Perspectives. New York 1983. Seite 51-74.

Willke, Helmut: Systemtheorie. Stuttgart/New York 1982.

Willke, Helmut: Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Jahrbuch zur Staats- und Veraltungswissenschaft I/1987. Seite 285-308.

Wistrich, Ernest: Kompetenzübertragung in einer Europäischen Union - das nationale Dilemma. In: Esterbauer, Fried, Guy Héraud und Peter Pernthaler (Hrsg): Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. Wien 1977. Seite 213 – 222.

Zeh, Wolfgang: Parlamentarisches Verfahren. In: Isensee, Josef und Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. Band II. Heidelberg 1987.

Ziblatt, Daniel F.: Recasting German Federalism? The Politics of Fiscal Dezentralisation in Post-Unification Germany. In: Politische Vierteljahresschrift. Heft 4 / 43. Jahrgang. Dezember 2002. Seite 624-652.

Zürn, Michael: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. In: Politische Vierteljahresschrift 37/1996. Seite 27-55.

17 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung der gegenwärtig drängenden Fragestellungen im Bereich der Modernisierung der bundesdeutschen Staatsstruktur 4

Abbildung 2: Die Dimensionen einer föderalstaatlichen Ordnung 18

Abbildung 3: Die Merkmale der bundesstaatlichen Ausprägung in der Bundesrepublik Deutschland 51

Abbildung 4: Die unterschiedlichen Gesetzgebungsdimensionen in der Bundesrepublik Deutschland 53

Abbildung 5: Die grundlegenden Merkmale eines kooperativen Bundesstaates 67

Abbildung 6: Die Instanzen der dezentralen Organisationseinheiten 69

Abbildung 7: Merkmale der Steuerungsfähigkeit in einem politischen System 78

Abbildung 8: Modelle der Regulierung in einem Mehrebenensystem 82

Abbildung 9: Symmetrie und Asymmetrie des Vertrauensverhältnisses des Parlaments gegenüber der Regierung 88

Abbildung 10: Die Verteilung der Aufgaben in einem bundesstaatlich strukturierten politischen System zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen 106

Abbildung 11: Darstellung von zustimmungsbedürftigen und einspruchspflichtigen Gesetzen 120

Abbildung 12: Die Rolle des Bundesrates im bundesdeutschen Gesetzgebungsprozess 122

Abbildung 13: Die angestrebten Ziele einer Modernisierungsdebatte in der Bundesrepublik Deutschland 131

Abbildung 14: Das signifikante Merkmale der Politikverflechtungsfalle 133

Abbildung 15: Darstellung des Zustandes der Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland 134

Abbildung 16: Gegenüberstellung der beiden Modelle des Verhandlungsprozesses innerhalb eines Mehrebenensystems 136

Abbildung 17: Zu erfüllende Anforderungen im Zuge der Modernisierung der Staatsstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland 140

Abbildung 18: Gegenüberstellung der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern nach dem Grundgesetz 141

Abbildung 19: Die Merkmale des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland 147

Abbildung 20: Der gegenwärtige Machtzirkel im Gesetzgebungsprozess in Deutschland 196

Abbildung 21: Die Charakteristika des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland nach der Auslegung des Grundgesetzes 199

Abbildung 22: Die Charakteristika des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland zum gegenwärtigen Zeitpunkt 199

Abbildung 23: Darstellung der nach dem Grundgesetz an dem Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen 200

Abbildung 24: Die Scharnierfunktion der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland 205

Abbildung 25: Problemfelder im Bereich der Aufgaben- und Kompetenzverteilung 211

Abbildung 26:Problemfelder im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation 212

Abbildung 27: Lösungsansätze zur Beseitigung der Defizite im Bereich der Aufgaben- und Kompetenzverteilung 213

Abbildung 28: Lösungsansätze zur Beseitigung der Defizite im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation 214

Abbildung 29: Skizzierung von Staatsstruktur und Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Grundgesetz 218

Abbildung 30: Die Auswirkungen der Machtasymmetrie auf verschiedene staatliche Ebenen 246

Abbildung 31: Dualer Föderalismus versus kooperativer Föderalismus - Gegenüberstellung der herausragenden Elemente der beiden Konzeptionen 257

18 Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
Art.	Artikel
Benelux	Wirtschaftsunion zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
bzw.	beziehungsweise
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BverfGe	Bundesverfassungsgericht
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Dt.	deutsch
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	EU-Vertrag
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i.A.	im Allgemeinen
i.d.R.	in der Regel
Mio.	Million(en)

Mrd.	Milliarde(n)
sog.	sogenannte/sogenannten
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel
v.a.	vor allem

Forschungszentrum Jülich
in der Helmholtz-Gemeinschaft

Jül-4089
September 2003
ISSN 0944-2952