

BLOCKADEN UND REFORMSTAU

KRISE DES KOOPERATIVEN FÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND?

I. KRISE DES FÖDERALISMUS?

Seit einiger Zeit ist der deutsche Föderalismus¹ einer vehementen Kritik ausgesetzt. Moniert werden eine schwindende Effizienz und Effektivität bei der Bearbeitung wichtiger politischer Themen sowie eine mangelnde Transparenz bei den politischen Entscheidungsprozessen. Schwerfälligkeit bei den politischen Entscheidungen, Blockaden und Reformstau sind weitere vehement vorgetragene Kritikpunkte. Der für die Neukonstituierung der deutschen Demokratie nach 1945 so bedeutsame und sich zu einem Struktur- und Stabilitätsanker entwickelnde Föderalismus² hat sich zu einer Form der Wahrung von problematischen Besitzständen entwickelt. Aufgrund seiner spezifischen Ausprägungen haben sich zudem bedeutsame Vetopositionen herausgebildet, deren Intentionen überwiegend nur noch in der Verfolgung bestimmter Partikularinteressen bestehen.³ Eine Modernisierung maßgeblicher Strukturen und Arbeitsweisen des deutschen Föderalismus wird vor diesem Hintergrund als das Gebot der Stunde betrachtet. Der Föderalismus bedarf, so zum Beispiel Hans-Wolfgang Arndt⁴, einer "neuen Legitimationsgrundlage". "Es gilt", so schreibt Arndt zutreffend, "sich Klarheit darüber zu verschaffen, welchen Sinn der Föderalismus in der Bundesrepublik noch erfüllen kann". 'Übernivellierung' und nicht mehr nachvollziehbare Ausgleichszahlungen, das 'Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse', fehlende 'Leistungsanreize' usw. können in der Tat keine strukturprägenden Sachverhalte mehr sein. Der seit Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre in der wissenschaftlichen Diskussion als 'kooperativer Föderalismus' bezeichnete deutsche Föderalismus hat sich mittlerweile aufgrund institutionell gewollter, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit verstärkter, durch spezifische politisch-technische Arbeitsweisen sowie einer entsprechenden Politikbearbeitung weiter verfeinerter Muster insgesamt in ein stark verflochtenes Verbundsystem entwickelt und zugleich deformiert.

Den vorstehend skizzierten Sachverhalten soll im vorliegenden Beitrag etwas näher nachgegangen werden. Meine Ausführungen gehen von der folgenden These aus: Eine Strukturreform des kooperativen Föderalismus in Deutschland ist notwendig. Eine Stärkung des Föderalismus kann nur dann erfolgreich sein, wenn maßgebliche institutionelle und entscheidungspolitische Reformen vorgenommen werden.

II. PROBLEMRAHMEN

In der Diskussion wird dem deutschen Föderalismus sowohl eine hohe Aufmerksamkeit als auch immer wieder eine, nicht zu übersehende, scharfe Kritik zuteil. Diese, so scheint es, ambivalente Rezeption, Einordnung und strategische Einschätzung seiner Funktions- und Leistungsfähigkeit ist Ausdruck der Differenziertheit verschiedener Perspektiven. Diese lassen sich wiederum auf unterschiedliche, auch normativ zugrundegelegte, Theorien und Maßstäbe, Methoden sowie Vorstellungen darüber, was nun eigentlich unter Föderalismus zu verstehen ist, zurückführen. Die Kritik am Föderalismus erscheint dabei, auf den ersten Blick, wie ein paradoxes Phänomen: Gerade die föderalen Strukturen sind schon seit langem - und zu recht - zu einem 'Lieblingskind' der deutschen Politik, der Bevölkerung und der Wissenschaft geworden. Hinzu kommt, daß er im angelsächsischen Raume intensive wissenschaftliche Beachtung findet, wie die Arbeiten des amerikanischen Politikwissenschaftlers Arthur B. Gunlicks⁵ und des britischen Politikwissenschaftlers Charlie Jeffrey⁶ zeigen.

Parallel dazu lassen sich allerdings auch in der Diskussion - quer durch alle politischen Parteien - deutlicher werdende Stimmen notieren, die zum Beispiel eine Reform des Systems des Finanzausgleichs⁷ für erforderlich halten. Auch die Front zwischen 'alten', westdeutschen und 'jungen', ostdeutschen Ländern, bei der letztere - aus verständlichen Gründen - als Nehmerländer bisher deutlich gegen eine grundsätzliche Neuordnung des Finanzausgleichs gewesen sind, fängt zu bröckeln an. Die vor einiger Zeit erfolgte Verständigung zwischen Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen über das Ziel einer Neuordnung des Finanzausgleichs deutet dies an.⁸ Die Absicht der Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (Bayern), Erwin Teufel (Baden-Württemberg), Kurt Biedenkopf (Sachsen) und Bernhard Vogel (Thüringen) ist es dabei, mittels der Einsetzung einer 'Verfassungskommission' eine 'kleine Revision der realen Verfassung' zu erreichen, wobei insbesondere eine 'gerechtere Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern', die 'Einführung von

Ländersteuern', 'klare Kompetenzabgrenzungen in der Gesetzgebung' und eine 'Beschneidung der Vetorechte zwischen Bundesrat und Bundestag' ausarbeiten soll.

Die vorstehend angesprochenen Reformvorschläge lassen sich in einen Diskussionsrahmen einordnen, der so dargestellt werden kann: Im Hinblick auf eine Föderalreform wird ein Umbau des Verbundsystems hin zu einem Trennsystem gefordert. Eine klare Trennung der drei Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden und eine damit korrespondierende Finanzverfassung, Funktions- und Aufgabenverteilung sowie eine dementsprechende Politikbearbeitung wird als optimale Lösung angesehen. Daraus resultieren verschiedene, relevante Folgerungen: Verbunden ist damit eine ersatzlose Aufhebung der 'Gemeinschaftsausgaben' ('Mischfinanzierung') (Art. 91a und 91b GG) zwischen Bund und Ländern. Betroffen wäre davon z.B. der Hochschulneubau bzw. -ausbau, zu dem, bei Erfüllung der Kriterien, der Bund bisher 50% der Kosten beiträgt. Ferner ergibt sich eine Umstrukturierung des Bundesrates hin zu einer 'echten' Zweiten Kammer; Beispiele hierfür wären etwa der amerikanische Senat oder der Ständerat in der Schweiz. Des weiteren folgt daraus zumindest eine Begrenzung der Aufgaben des Vermittlungsausschusses⁹, wenn nicht gar seine vollständige Aufhebung. Erörtert wird ebenfalls im Rahmen einer Beibehaltung von Bundesrat und Vermittlungsausschuß eine wirkungsvolle Reduzierung der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzesvorhaben (begrenzt etwa nur auf Verfassungsänderungen) (Dieter Grimm), so daß der Handlungsspielraum von Bundesregierung und Bundestag immerhin bei einer Reihe von Gesetzesmaterien erhöht werden würde. Schließlich macht nach wie vor eine Territorialreform des Bundesgebietes die Runde, die jedoch zur Zeit aufgrund tiefgreifender politischer Implikationen und weitreichender Folgen nicht unmittelbar auf der Tagesordnung des tatsächlichen politischen Reformgeschäfts steht.

Die Reformvorschläge lassen sich so zusammenfassen. Föderales Trennsystem und Wettbewerb, Erhöhung der Transparenz und der föderalen Leistungsfähigkeit sind als Leitlinien einer Föderalreform zugrundezulegen. Diese These wird des weiteren abgestützt durch Entwicklungslinien, die seit der staatsrechtlichen Vereinigung der beiden deutschen Staaten (1990) und der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht (1993) immer stärker zutage treten. Die damit verbundenen Problemlagen haben in einem erheblichen und keineswegs 'vorhersehbarem' Umfang zugenommen. Damit einher gehen sich verschärfende und zudem, weitere, keineswegs einfach zu bearbeitende politische Folgen, die den vorhandenen Problemdruck vertiefen und so eine Strukturreform, zumindest jedoch erkennbare Teilreformen, notwendig machen.¹⁰ In der Diskussion ist dieses Erkenntnis in der Tendenz unbestritten¹¹, kontrovers sind dabei allerdings die Methoden und die mit den Reformen verbundenen positiven und möglichen negativen Effekte, die das Ziel einer Föderalismusreform verwirklichen sollen.

III. ELEMENTE DES DEUTSCHEN KONSENSMODELLS

Die vorstehend skizzierten Reformvorschläge beziehen sich auf die reale Verfaßtheit des Föderalismus als eines zentralen Struktur- und Organisationsmusters des politischen Systems in Deutschland. Im deutschen Politiksystem wirkt der Föderalismus als ein tragender Bestandteil des Konsensmodells. Eine ansatzweise Würdigung der angesprochenen Vorschläge setzt deshalb die Skizzierung einiger maßgeblicher Ausgestaltungen des Föderalismus im Rahmen des deutschen Konsensmodells voraus.

Worin bestehen nun tragende Pfeiler des Konsensmodells? Hierzu gehören ein antitotalitärer Verfassungskonsens¹², eine differenziert ausgestaltete Verfassungsgerichtsbarkeit¹³, eine Übereinstimmung im Hinblick auf maßgebliche Eckpunkte der Außenpolitik¹⁴ (Westorientierung; striktes Festhalten am europäischen Integrationsprozeß; Bedeutung der NATO) sowie die Sozialpartnerschaft.¹⁵ Last but not least spielt der Föderalismus als "inneres Strukturelement" (Peter Häberle) eine bedeutsame Rolle. Der Föderalismus und relevante, normative Elemente des Konsensmodells werden verfassungsrechtlich im Grundgesetz (GG) fixiert. Dieses formt den gesamten institutionellen Rahmen, der in seinem Kern durch balancierte Institutionen, Verfahrensregelungen und materiale Festlegungen geprägt wird. Zu den materialen Festlegungen gehören zum Beispiel die in der sogenannten Ewigkeitsklausel (Art. 79, Abs. 3 GG) festgelegten Staatszielbestimmungen Republik, Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat und Sozialstaat (Art. 20, Abs. 1 GG). Bedeutsam ist zudem, das im deutschen Grundgesetz, wie in den USA und der Schweiz ebenfalls, wenngleich dort andere institutionell fixierte politische Akteure dafür mit verantwortlich sind, bewußt die Möglichkeit der Entscheidungsblockade eingebaut ist. Im Hinblick auf die Bedeutung konstitutioneller Ordnungen hat dies Dieter Grimm, Richter am Bundesverfassungsgericht, so

formuliert: "Verfassungen sollen diejenige Politik blockieren, die eine Gesellschaft aufgrund ihrer historischen Erfahrungen und ihrer herrschenden Wertvorstellungen für illegitim oder schädlich hält. Dagegen sollen sie diejenige Politik, die nach Ziel und Methode erwünscht ist, durch inhaltliche Direktiven und organisatorische Strukturen begünstigen". Die derzeitigen Diskussionen über die Ausdehnung von Blockadeinstrumenten und die damit verbundenen handlungspolitischen Restriktionen der demokratisch legitimierten Gesetzgebungsinstanzen sind allerdings davon zu unterscheiden. Diese zielen vielmehr darauf ab, daß sich in der Realität westlicher Gesellschaften im Laufe der Zeit aufgrund strukturell veränderter politischer Randbedingungen neue Akteure herausgebildet haben, deren politischer Einfluß entweder aufgrund ihrer systemrelevanten und – prägenden Bedeutung institutionalisiert oder aber denen faktische Vetopositionen zugewachsen sind.¹⁶

IV. VORAUSSETZUNGEN UND KONSTRUKTIONSBEDINGUNGEN DES DEUTSCHEN FÖDERALISMUS

1. Politische Kultur und Föderalismus

Dem Aufbau funktionsfähiger und zugleich demokratisch und rechtsstaatlich orientierter Institutionen kam gerade in der Situation nach 1945 eine besondere Bedeutung zu: Im Vergleich zu einer ebenso notwendigen, demokratischen politischen Kultur war es einfacher, zuerst funktionsfähige politische Institutionen zu etablieren. Das Wachstum einer adäquaten politischen Kultur¹⁷ ist an den Faktor Zeit gebunden, während hingegen politische Institutionen in einer kurzen Zeitspanne etabliert werden können. Insofern ging die "Bildung neuer Institutionen" der "Bildung einer neuen politischen Kultur" voraus.¹⁸ Zudem konnte damit der Erkenntnis zum Durchbruch verholfen werden, daß die "Schaffung einer verlässlichen Demokratie (...) vor allem institution building (ist)".¹⁹ Allerdings konnte dieser Prozeß zugleich an tradierte Wertmuster, Einstellungen und Verhaltensweisen wieder anknüpfen, die mentalitätsmäßig noch vorhanden gewesen sind und insofern ein gewisses Fundament für die relativ schnelle Akzeptanz der neuen politischen Institutionen anbieten konnten.

In diesem Zusammenhang läßt sich ein Beziehungsverhältnis zwischen Institutionen, Föderalismus und politischer Kultur benennen: "Föderalismus ist zwar in Institutionen am besten faßbar, aber er geht nicht in ihnen auf. Er ist Bestandteil der politischen Kultur, die in Institutionen nicht immer ihren adäquaten Ausdruck finden muß".²⁰ Vor diesem Hintergrund erwiesen sich dann die institutionellen Ausformungen des Föderalismus nach 1945 als bedeutsame Prägungsmuster nicht nur für den Aufbau neuer politischer Institutionen, sondern auch für die sukzessive neu begründete, in den westlich-demokratischen Kontext einbezogene politische Kultur. In einer entwicklungshistorischen Perspektive hat dies Rainer Lepsius²¹ so formuliert: "Der Föderalismus ist von einem Strukturprinzip des Staates zu einem allgemeinen Organisationsprinzip gesellschaftlicher Interessen und institutioneller Ordnungen geworden".

Auch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die von Klaus König²² in tragenden Elementen unter die Formel: "Transformation als Staatsveranstaltung in Deutschland" gefaßt wurde, da diese bisher "nur in begrenztem Umfang eine neue Zivilkultur" entwickelt hat²³, hat diese Position von Beginn an - in ihren strategischen Auswirkungen - bestätigt und weiter verfestigt: Schon seit Anfang 1990 deuteten sich, noch unter der alten DDR, erste Ansätze 'regionalistischer' Formen an. Diese wurden im Zeitverlauf immer stärker und suchten sich ihre eigenen Ausdrucksformen und Symbole. Zugleich war die angesprochene Wertschätzung und Akzeptanz, Funktions- und Leistungsfähigkeit des Föderalismus eine grundlegende Voraussetzung dafür, daß der höchst komplizierte, durch unvorhersehbare Problemlagen, aber auch durch - teilweise - gravierende Fehler²⁴ mitbestimmte Prozeß der Vereinigung der beiden deutschen Staaten nach 1990 insgesamt bisher staats- und verfassungsrechtlich relativ positiv verlaufen ist.²⁵

2. Der Bundesrat: Kerninstitution des deutschen Föderalismus

Über welche kennzeichnenden Merkmale verfügt nun der deutsche Föderalismus? Die Einbettung des Föderalismus in das politische System²⁶ der Bundesrepublik basiert auf einer Kombination verschiedener, sich im historischen Zeitverlauf herausgebildeter und sich bis heute weiter entwickelnder Faktoren.²⁷ Im Kontext des Prozesses der Entstehung des Grundgesetzes setzte sich schließlich das Kompromißprodukt der 'unechten' Bundesratslösung durch; damit wurde die Kontroverse zwischen den Verfechtern der Einführung des Senatsprinzips nach us-amerikanischem Vorbild und denjenigen des in der deutschen Tradition stehenden Bundesratsprinzips in einem

spezifischen Sinne der Integration und Einflußnahme der Länder auf die Bundespolitik entschieden.²⁸ Die Option für das Prinzip der sich im des Bundesrates folgte dabei der institutionellen Logik deutschen föderalen Denkens, wie es in der Paulskirchenverfassung von 1849, dem Norddeutschen Bund von 1867, im Bundesrat des wilhelminischen Kaiserreiches und im Reichsrat der Weimarer Republik vorstrukturiert gewesen ist. Das unter dem "monarchischen Bundesstaat" (Rudolf Smend) institutionalisierte föderal-dynastische Integrationsprinzip dokumentierte in diesem Zusammenhang eine eigenartige Form des Föderalismus. Nach 1918/19 wurden die dynastischen Inhalte aufgelöst, der spezifische Mechanismus jedoch beibehalten. Die angesprochene Traditionslinie beruhte dabei nicht nur auf dem entsprechenden Integrationsmechanismus, sondern auch darauf, wie die politische Funktionszuschreibung der Mitglieder des Bundesrates bestimmt wurde. In historischer Perspektive erscheint von daher der Bundesrat als ein "wesentliches und eigenartiges Kontinuitätsselement", welches die "föderative Einheit eines staatlichen Pluralismus" verdeutlicht (Rudolf Vierhaus).

Systematisch betrachtet leitet sich aus dem föderalen Prinzip in der Regel die Notwendigkeit einer Zweiten Kammer ab. Die Zielvorstellungen klassischer 'zweiter Kammern' in föderalen Systemen bestehen u.a. in einer Balancierung von politischer Macht zwischen Erster und Zweiter Kammer, einer gleichwertigen legislativen Aufgabenzuweisung und Funktionsverteilung beziehungsweise in der Integration verschiedener Territorien und heterogener, ethnisch-kultureller Gruppen. Im deutschen Föderalismus werden bestimmte Aspekte dem Bundesrat zugewiesen. Die Form des deutschen Bundesrates unterscheidet sich jedoch qualitativ von 'normalen' Zweiten Kammern.²⁹

Verfassungsrechtlich ist der Bundesrat³⁰ (Art. 50 GG) ein "selbständiges föderatives Verfassungsorgan" (Hans-Peter Schneider), neben Regierung, Bundestag, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht. Eine bedeutende Funktion erhält der Bundesrat im institutionellem Gefüge dadurch zugewiesen, indem er der Politik der im Bund dominanten Mehrheitspartei institutionelle Barrieren entgegenstellt. Aufgrund der faktischen Annahme, daß es in der Regel nicht zu einer generellen Dominanz einer parteipolitischen Gruppe sowohl im Bund als auch in den Ländern kommen wird, sind so Kompromißmechanismen zwischen Regierung und Parlament auf der einen und der Vertretung der Länder auf der anderen Seite eingebaut. Diese Funktion wird ferner durch einen "Kompromiß zwischen Parteipolitik und regionaler Interessenvertretung"³¹ ergänzt. Der Bundesrat ist mithin ein Organ, welches auf die parteipolitische Begrenzung und Hemmung ausgerichtet ist, als auch eine Institution, in der landesspezifische Interessen formuliert und repräsentiert werden können. Hinzu kommt, daß er nach außen, gegenüber Regierung und Bundestag und bundes- und landespolitischer Öffentlichkeit, als "politisches Forum" (Russell J. Dalton) der Darstellung der relevanten politischen Funktionselemente der Länder sowie als ein relevanter "Politikkanal" (M. Donald Hancock) regionalen Einflusses für die Thematisierung nationaler Politikformulierung dient.

3. Beteiligungsföderalismus als Autonomieersatz?

Dem Bundesrat kommt ferner eine relevante Mitwirkung an der Gesetzgebung im Sinne der konkurrierenden bzw. ausschließlichen, nur die Länder betreffenden Politikmaterien, zu. Diese normative Zuordnung und Verteilung von Befugnissen zwischen Bund und Ländern versetzt den Bundesrat in die Lage, als "Weichensteller der föderalen Kompetenzverteilung" (Fritz W. Scharpf) zu fungieren und an fast allen relevanten Gesetzesvorhaben mitzuwirken. Diese Mitwirkung am Gesetzgebungsprozeß des Bundes wird dadurch verstärkt, daß aus der Mitte des Bundesrates auch eigenständige Gesetzentwürfe eingebracht werden können, deren quantitativer Umfang allerdings bisher begrenzt gewesen ist.

Hinzu kommt vor allem, daß Gesetzesmaterien des Bundes, die überwiegend bzw. ausschließlich die Länder betreffen, zustimmungspflichtig sind und der Bundesrat in diesen Angelegenheiten ein materielles Veto, allerdings nur im Sinne eines Ja oder Nein, besitzt. Insbesondere bei Verfassungsänderungen ist der Bundesrat automatisch eingeschaltet, da jede Änderung einer 2/3-Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat bedarf. Angesichts des großen Anteils an formell zustimmungspflichtigen Gesetzen folgt daraus ein erhebliches Einflußpotential des Bundesrates, eine gewachsene Bedeutung des Vermittlungsausschusses und, in einem allerdings begrenzten und teilweise überschätztem Umfang, eine Zunahme der Politisierung des Zustimmungsprozesses und eine Ablehnung von Gesetzesvorhaben des Bundes durch den Bundesrat. Die Zunahme der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen durch den Bundesrat ist mit auf den Umstand zurückzuführen, daß die aus der konkurrierenden Gesetzgebung und vor allem auch aus den Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern resultierende faktische Ausweitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Entscheidungskompetenzen des Bundesrates vergrößert hat.

Diese Situation hat zur Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und zur Ausweitung der exekutivischen Kompetenzen der Länder geführt, wobei über den Bundesrat wiederum der Umfang an Beteiligungsmöglichkeiten an der Mitwirkung bei Gesetzen des Bundes erweitert wurde. Faktisch haben Länder und Bundesrat diese Entwicklung dann akzeptiert, wenn das exekutivische Ausführungsmonopol von Bundesgesetzen ebenso bei ihnen verbleibt wie die - tendenzielle - Ausweitung der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen. Diese verschiedenen Ausprägungen und Rollenzuschreibungen beruhen mit darauf, daß dem Bundesrat, wie angedeutet, eine relevante Mitwirkung an der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72; 74 GG) zwischen Bund und Ländern zukommt. Die Logik, die hinter dieser Funktionsdifferenzierung zum Vorschein kommt, beruht gleichfalls auf alten, bis tief ins 19. Jahrhundert zurückgehenden Traditionen.³²

Einen erheblichen Schub der Ausdehnung der Mitsprachebefugnisse des Bundesrates hat das Zusammenfallen der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht (1992) und die, mit der deutschen Vereinigung notwendige, sich aus dem Einigungsvertrag ergebende Grundgesetzreform (1992/93) bewirkt. Die in diesem Zusammenhang gelegentlich polemisch geäußerte Formulierung, diese Situation hätte zu einer 'Erpresserkoalition' der Länder gegenüber dem Bund geführt, indem erstere sowohl die entscheidungspolitische 'Schwäche' als auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben egoistisch zu ihren Gunsten ausgenutzt hätten, läßt sich politikanalytisch allerdings wesentlich differenzierter und zutreffender interpretieren.³³ Ein Produkt dieser Entwicklung ist der neu ins Grundgesetz aufgenommene Europaartikel 23. Dieser wird von Befürwortern wie Rupert Scholz³⁴ und Hans-Peter Schneider als notwendige Konsequenz aus der Entwicklung der Europäischen Union und eines sich verändernden Umfeldes zwischen deutschen Ländern, Bundesstaat und Europäischen Institutionen gedeutet, wobei jedoch eine Reform der komplizierten Struktur des Europaartikels 23 keineswegs ausgeschlossen ist. Im Gegenteil bietet es sich an, die kostenintensiven Überschneidungen zwischen den politischen Aktivitäten des Bundes und den notwendigen Handlungen der Länder gegenüber den Europäischen Institutionen wieder klarer voneinander abzugrenzen um so zu einer effizienteren und effektiveren, ebenen- und entscheidungsspezifischen Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern zu gelangen.

Deutlich geworden ist, daß die politischen und institutionellen Ausprägungen des deutschen Föderalismus erstens einer teilweisen, historisch bedingten unitarischen Tradition und einem Integrationsprozeß 'von oben' geschuldet sind. Zweitens besteht ein weiteres, charakteristisches Merkmal in der zunehmenden Stärkung des über den Bundesrat vermittelten Beteiligungsföderalismus. Gerade der Beteiligungsföderalismus ist immer wieder Gegenstand kontroverser Bewertungen, beinhaltet er doch ein Element, welches, wie dies Fritz W. Scharpf³⁵ einmal formuliert hat, Länderautonomie und relative eigenständige Handlungsfähigkeit zugunsten institutionalisierter Beteiligung an der Bundespolitik aufgegeben hat.

In der Tat geht die Ausgestaltung des Beteiligungsföderalismus zulasten einer deutlicheren Konturierung einer stärkeren Autonomie von Ländern und Kommunen. Eine Reform des Beteiligungsföderalismus zugunsten einer qualitativen Vergrößerung politischer und finanzpolitischer Spielräume von Ländern und Kommunen ist von daher ein richtiger Aspekt in der Reformdiskussion.

4. Der Vermittlungsausschuß: Scharnier zwischen Parlament und Bundesrat

Besonders typisch für den deutschen Föderalismus ist, daß mit dem im Grundgesetz normierten Vermittlungsausschuß ein Verhandlungs- und Ausgleichsorgan geschaffen wurde, welches im Konfliktfalle zwischen Bundestag und Bundesrat eine zentrale, jedoch nicht als 'neutraler Schlichter' zu verstehende, Vermittlungsrolle zugewiesen erhielt: Die Rolle des Vermittlungsausschusses wird sowohl im Falle einer Mehrheit der Regierung in Bundestag und Bundesrat als auch bei unterschiedlichen politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat bedeutsam. Bei einer gleichzeitigen Mehrheit der Regierung in Bundestag und Bundesrat tritt das Phänomen stärker auf, daß die relevante Minderheit aufgrund informeller Konsensmechanismen in den Entscheidungsprozeß materiell mit einbezogen wird. Die Arbeitsweise des Bundesrates selbst erfolgt dann eher nach dem Prinzip einer administrativen Bearbeitung der anstehenden Politikprobleme. Bei parteipolitisch verschiedenen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat hingegen kann der politische Konflikt überwiegen.³⁶

Diese Analyse der internen Funktionsweise des Vermittlungsausschusses wird jedoch insofern der notwendigen Reform des Föderalismus nicht hinlänglich gerecht, da die im Vermittlungsausschuß angelegten Mechanismen der Moderation zwischenzeitlich insofern einem Funktionswandel

unterlegen sind, als der Vermittlungsausschuß selbst teilweise zu einem quasi-gesetzgeberischen Organ geworden ist. Im Kontext einer institutionellen föderalen Reform sind deshalb die Aufgaben nicht nur des Bundesrates, sondern auch diejenigen des Vermittlungsausschusses differenziert neu zu überdenken und entsprechende Schritte der Veränderung vorzunehmen.

5. Der Verteilungsschlüssel als Ausdruck des institutionellen Föderalismus

Die Länder werden im Bundesrat ferner nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel (Art. 51, Abs. 2 GG) durch die Landesregierungen vertreten. In Deutschland wird noch einmal eine Art verkürztes demokratisches Prinzip bei der Zusammensetzung des Bundesrates im Sinne einer Stimmenspreizung angewendet (zwischen drei und sechs Stimmen), welches allerdings nicht die extreme Spreizung wie im österreichischen Bundesrat zum Ausdruck bringt. Die Stimmenspreizung in Österreich³⁷ ist erheblich weiter gefaßt. Der aus 58 Mitgliedern zusammengesetzte und von den Landtagen der Bundesländer gewählte Bundesrat wird nach folgendem Spreizungsprinzip strukturiert: Salzburg, Vorarlberg und Burgenland senden je drei Vertreter, Tirol und Kärnten je vier, Steiermark und Oberösterreich je neun, Niederösterreich elf und Wien schließlich zwölf Vertreter in den Bundesrat.

In den USA³⁸ - und der Schweiz³⁹ (Ausnahme: Halbkantone, die jeweils nur einen Sitz im Ständerat haben) - gilt hingegen das Prinzip der Gleichwertigkeit der Einzelstaaten im Senat (je zwei Sitze pro Staat), unabhängig von der territorialen Größe, der Population und dem einzelstaatlichen Bruttosozialprodukt. In der Schweiz wird der Ständerat, der 1848 nach dem US-Vorbild gebildet und die Gleichwertigkeit der beiden Kammern zum Ausdruck bringt, nach folgendem Muster zusammengesetzt: In den sechs Halbkantonen wählt das Volk direkt je einen Vertreter in den Ständerat; in drei Kantonen (Bern, Fribourg, Neuchatel) wählen die Kantonsparlamente je zwei Vertreter, während in den übrigen siebzehn Kantonen das Volk direkt je zwei Vertreter in den Ständerat wählt. In den USA gilt dementsprechend ebenfalls das Prinzip der prinzipiellen Gleichwertigkeit der Einzelstaaten im Senat, unabhängig von der territorialen Größe, der Population und des einzelstaatlichen Bruttosozialprodukts.

Der Prozeß der Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat allerdings schon im Vorfeld dazu geführt, daß die vier großen westdeutschen Länder eine Veränderung dieses Verteilungsschlüssels vorgenommen haben. Der früher bestehende Verteilungsschlüssel, nachdem jedes Land mindestens drei Stimmen, Bundesländer mit mehr als zwei Millionen vier und mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf Stimmen im Bundesrat haben, wurde noch vor der Vereinigung durch die Differenzierung: 'Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern erhalten sechs Stimmen', ergänzt und in die Neufassung von Art. 52, Abs. 2 GG aufgenommen. Die Einführung dieser Differenzierung beruhte auf einer Koalition der vier großen westdeutschen Länder Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Strategisch gewendet basierte diese Differenzierung auf der Vorstellung, daß bei einer Neugründung der fünf 'alten', bis 1952 bestehenden Länder in der früheren DDR die vier großen westdeutschen Länder im Bundesrat über eine Sperrminorität verfügen sollten und so nicht durch potentielle West-Ost-Koalitionen bzw. Koalitionen zwischen Bund und den neuen Ländern in Verbindung mit den armen westdeutschen Ländern überstimmt werden konnten.

6: Verbundsystem oder Trennsystem?

In der Diskussion werden insbesondere das schon teilweise 1949 angelegte Verbundsystem zwischen Bund und Ländern sowie die daraus resultierenden Folgeprobleme kritisiert. Wie stellen sich nun Eckpunkte der Entwicklung dar? Schon die 1949 implementierte Steuergesetzgebung verdeutlicht unitarische Elemente. Hinzu kamen die nur mittels eines starken Engagements des Bundes und der Bundesgesetzgebung zu bearbeitenden Kriegsfolgelasten, die Konstituierung bestimmter, bundesweit geltender Rahmenbedingungen usw. Konrad Hesse hat diese, in den fünfziger Jahren verstärkt einsetzende Entwicklung 1962 in die bis heute fortwirkende, einprägsame Formel des "unitarischen Bundesstaates" gefaßt. Die große Finanzreform im Jahre 1969 und die damit einhergehenden Grundgesetzänderungen haben zudem einen qualitativen Sprung in Richtung Verbundsystem bewirkt und zu einer föderalen Politikstruktur geführt, die von Joachim Jens Hesse als "Sonderkategorie" bezeichnet wird: darunter versteht Hesse die "sehr untypische Aufgaben- oder besser Funktionsverteilung zwischen Bund und Ländern, die Mechanismen zur Überwindung sektoraler wie territorialer Disparitäten, die weitgefächerte Institutionalisierung des Kooperationsprinzips".

Worin bestehen nun die Eckpunkte der 1969 eingeführten Finanzreform? Drei Sachverhalte sind von Bedeutung: Erstens ist der Bund bei einem wesentlichen Teil der sich aus den Länderaufgaben

ergebenden Ausgaben unmittelbar involviert und bestimmt mit; die Länder haben über den Bundesrat parallel dazu ausführliche Mitwirkungsrechte, aber insgesamt ergibt sich daraus eine komplizierte Politikverflechtung und Zersplitterung der Entscheidungskompetenzen. Zweitens gibt es bei den Steuereinnahmen einen fast alle relevanten Steuern umfassenden Verbund zwischen Ländern und Bund, der keinem von beiden eine Entscheidungsautonomie überläßt. Drittens existiert im engeren Sinne der horizontale Finanzausgleich zwischen den finanzstärkeren und den finanzschwächeren Bundesländern. In der Sache führte diese besondere Form der Institutionalisierung der Vernetzung von Bund-Länder-Kompetenzen bei gleichzeitiger Dominanz des Bundes dazu, daß insbesondere finanzschwache Länder leicht in die finanzielle Abhängigkeit vom Bund und damit als - auch bewußte - Kostgänger des Bundes in Erscheinung treten. Die Politik des 'goldenen Zügels' hat zudem hier ihren Ursprung.

Dieses Phänomen wird durch die unterschiedlichen Interessenlagen der Länder verstärkt, die wiederum exzeptionell von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation abhängig ist. Die Folge ist, daß eine einheitliche Solidarität der Länder gegenüber dem Bund nur schwerlich herstellbar ist. Die bisher vorgetragenen Hinweise haben verdeutlicht, dass es sich beim bundesdeutschen Föderalismus um ein, über den zentralen Finanzmechanismus mit bestimmtes, stark verflochtenes System handelt, dessen Entscheidungsmuster wesentlich über Verhandlungsprozesse zwischen den Ländern einerseits und zwischen Bund und Ländern andererseits bestimmt sind. Hinzu kommt allerdings, daß dabei der Handlungsspielraum der Länder aufgrund der begrenzten autonomen Steuererhebung und des damit einhergehenden Exekutivföderalismus stark limitiert ist.

Damit ergibt sich eine gewichtige Differenz zum föderalen Prinzip und zu den kantonalen Aufgaben in der Schweiz, wie dies Gebhard Kirchgässner und Werner W. Pommerehne thematisiert haben.⁴⁰ Vor allem läßt sich ein Unterschied im Vergleich zum amerikanischen Föderalismus benennen. Horst Ehmke⁴¹ hat dies einmal so formuliert: "Der deutsche Bundesstaat hat – anders als der nordamerikanische – nie ein strenges Nebeneinander von Bund und Ländern, sondern immer ein Ineinander gekannt". In den USA galt ursprünglich ein strikt konzipiertes Trennsystem, in dem nicht nur die Kompetenzen zwischen Bund und Einzelstaaten, sondern insbesondere die jeweiligen Aufgaben deutlich voneinander getrennt waren. Allerdings unterliegt auch der amerikanische Föderalismus relevanten Prozessen der Veränderung, die das klassische Trennsystem notwendigerweise erheblich berühren und verändern. Hingewiesen sei hier nur auf weitreichende ökonomische Strukturveränderungen, wie sie etwa im Gefolge der New Deal-Politik in den späten dreißiger Jahren auch bundesgesetzgeberisch aufgegriffen wurden und bis heute zu einer Stärkung der Kompetenzen und Aufgaben des Bundes beigetragen haben.⁴² Hinzu kommen aber auch die unter konservativen (republikanischen) Bundesregierungen (Reagan- und Bush-Administration) immer wieder seit den achtziger Jahren vorgenommenen Versuche, die starken Bundeseinflüsse wieder zurückzudrängen und die Aufgabenbearbeitung der Einzelstaaten zum Beispiel im Rahmen der Sozialpolitik zu stärken. Diese Entwicklung führt zwangsläufig dazu, die vom Bund mit beförderten wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen deutlich zu beschneiden und sie im Grundsatz generell den Einzelstaaten selbst zu überlassen, die diese dann, je nach ihren finanzpolitischen Stärken, mehr oder weniger umfangreich ausführen können. Diese Entwicklungslinien werden unter dem Stichwort des 'New Federalism' geführt. Auch in den USA haben Prozesse der Vernetzung von Bund und Staaten ebenfalls zu Phänomenen der Verflechtung geführt, die allerdings auch heute nicht soweit gehen wie im deutschen Föderalismus.

Das skizzierte föderale Verbundsystem in Deutschland bedarf im Sinne einer Erhöhung der Transparenz, einer klaren Zuordnung der Verantwortlichkeiten und der Auftraggeber föderaler Leistungen und einer deutlichen Benennung der Kostenproduzenten insgesamt einer nach vorne gerichteten Umstrukturierung seiner Struktur- und Funktionsmechanismen.

7. Parlamentarische und föderale Interessenvermittlung

Das föderale Prinzip wird ferner durch die parlamentarische Interessenvermittlung geprägt. Hierbei erfolgt eine Vernetzung und gegenseitige politische Formung von Parlamentarismus und Föderalismus als zwei unterschiedlichen, tragenden Struktur- und Organisationsprinzipien des deutschen Regierungssystems.⁴³ Diese, in den westlichen Ländern einmalige Verbindung von Parlamentarismus und Föderalismus führt dazu, daß in der Politik fortwährend versucht werden muß, einen Konsens zwischen den zentralen Institutionen und Akteuren herzustellen (Uwe Thaysen). Gerade diese Zieloption schließt eine "dauerhafte Polarisierung" (M. Rainer Lepsius) aus. Diese Konstruktion hat für ein Politiksystem dann weitreichende Konsequenzen, wenn der Mechanismus des parteipolitischen Wettbewerbs als das zentrale Politikmuster zugrundegelegt wird. Gerhard

Lehmbruch⁴⁴ hat dieses Phänomen in die These von einer Art 'struktureller Gegenläufigkeit' zweier, einer unterschiedlichen Funktionslogik folgenden Politikmuster gefaßt: Während der Parteienwettbewerb durch den politisch begrenzten Konflikt um politische Funktionen und Positionen gekennzeichnet ist, wird der deutsche Föderalismus und sein Vertretungsorgan, der Bundesrat, durch kooperativ bestimmte Aushandlungsprozesse geprägt. Allerdings hat sich die damit einhergehende Annahme einer innovationshemmenden Politikblockierung nicht grundsätzlich bestätigt.⁴⁵

Die bei der Etablierung des Grundgesetzes 1949 bewußt vorgenommene Vernetzung zweier tragender Strukturprinzipien beinhaltet ihrer Logik nach, daß dadurch in den bundesdeutschen Typus der Konkurrenzdemokratie eine unverwechselbare Politikstruktur eingebaut wurde. Deren politische Logik schließt gerade den Typus der 'reinen' Mehrheitsdemokratie mit seinem idealtypisch rapidem Politikwechsel und der darin angelegten systematischen Ausklammerung der parteipolitischen Opposition aus. Statt dessen wird die Zielvorstellung von Stabilität, Anpassungsfähigkeit und moderatem Politikwandel favorisiert. Damit werden zugleich Interaktionsmuster in Bewegung gesetzt, welche als eine dynamische Verbindung von Konkurrenz- und Verhandlungsmustern qualifiziert werden können.

Den politischen Parteien kommt innerhalb eines solchen institutionell verschränkten Systems eine zentrale Rolle bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu. Die politischen Parteien agieren dabei innerhalb der beiden, durch Bund und Länder strukturierten Ebenen der parlamentarisch-repräsentativen Interessenvermittlung. Gerade die durch die in den landespolitischen Arenen möglichen Variationen parteipolitisch verschieden zusammengesetzter Regierungen führen weiter dazu, daß die zwischen Bund, Ländern und Bundesrat zwar moderierte, nach wie vor jedoch wirksame politische Dynamik das Geflecht institutioneller und politischer Vernetzungen immer wieder in Bewegung hält.

Der Parteienwettbewerb prägt den Parlamentarismus und die beiden Ebenen des Bundes und der Länder und wirkt somit als ein Mechanismus der Strukturierung und Formung der Politik, der durch das föderale Prinzip wiederum eine besondere Prägung erhält. Dadurch werden Chancen der Etablierung für neue Parteien ebenso eröffnet wie Innovationschancen, die erst einmal innerhalb der Länder⁴⁶ ihre praktische Relevanz entfalten können. Hinzu kommt, daß die im föderalen Prinzip angelegte parteipolitische Realität verschiedener, dominanter, politisch unterschiedlich zusammengesetzter Regierungen sowohl im Bund als auch in den Ländern und die daraus sich potentiell ergebende politische Dynamik oder Politikblockade im Bundesstaat dadurch wieder eingefangen wird, indem sie mittels des Bundesrates in eine "Gesamtverantwortung" (Ernst Benda) eingefaßt und gegebenenfalls im Vermittlungsausschuß moderiert wird.

Beide Politikmuster stehen also nicht nur in einer notwendigen Ergänzung, sondern auch in einem Spannungsverhältnis zueinander: Die in dieser verschieden gelagerten Beziehung zum Ausdruck kommenden divergierenden Interessen und Ansprüche sind miteinander in einen Ausgleich zu bringen, ohne daß zugleich das "Aushalten des beständigen Restes unauflösbarer Spannungen" (Uwe Thaysen) zwischen den verschiedenen Institutionen und Akteuren aufgelöst wird. Über den Parteienwettbewerb vermittelt wird also eine Form der politischen Dynamik erzeugt, die mit von Bedeutung ist für die Politikgestaltung. Der "föderalistische Entlastungsmechanismus" (Heidrun Abromeit) bietet mithin nicht zu unterschätzende Vorteile föderal zeitlich, sachlich und räumlich differenzierter Bearbeitung von politischen Themen, von parteipolitischer Innovation und der potentiellen Lösung föderaler Entscheidungsblockaden an. Umstritten ist allerdings in der Diskussion, ob diese, in der Regel langwierige und keineswegs immer von Erfolg begleitete Form föderaler Politikbearbeitung die sich aus den qualitativ verändernden politischen Umweltbedingungen ergebenden neuen Herausforderungen noch hinreichend in der Lage ist, zeitlich, sachlich und kostengünstig zu thematisieren.

Schließlich sei noch auf einen weiteren Aspekt hingewiesen. Sowohl die deutsche Ausgestaltung des Verhandlungssystems als auch die aus dem europäischen Integrationsprozeß resultierenden Entwicklungslinien haben mit zu einem Phänomen geführt, welches gerade in legitimatorischer und demokratietheoretischer Perspektive von Bedeutung ist. Föderal gestaltete Demokratien zeichnen sich u.a. dadurch aus, daß das Prinzip der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zumindest auf zwei Entscheidungsebenen, wenngleich mit unterschiedlicher Reichweite, angesiedelt ist. Mittels der Wahlen werden sowohl das nationale Parlament als auch die Landesparlamente und die dort wirkenden politischen Parteien ausgewählt und legitimiert. Eine Eigenart des deutschen Verhandlungssystems besteht nun darin, daß sowohl aufgrund der legislativen Schwächung die autonomen Handlungsspielräume der Länder und die Bearbeitung eigenständiger Aufgaben bei

gleichzeitiger Stärkung der politischen Exekutiven dazu geführt hat, daß die Landesparlamente zunehmend gegenüber den Regierungen als Legitimations- und Kontrollinstanzen weiter geschwächt werden. Dadurch wird unter der Hand eine wichtige Dimension föderaler Demokratien zumindest in Deutschland sukzessive durch Verhandlungsmuster unterlaufen. Im Vergleich zu internationalen Verhandlungssystemen (die durch extrem legitimationspolitisch unterschiedlich zusammengesetzte Nationalstaaten ausgestaltet sind), verfügt jedoch die deutsche, nach wie vor nationalstaatlich eingefaßte Form des Verhandlungssystems immerhin noch über Legitimationsformen und Formen der Kontrolle. Fritz W. Scharpf⁴⁷ argumentiert in diesem Zusammenhang, daß ein qualitativer Unterschied zwischen dem deutschen Verhandlungssystem und internationalen Verhandlungssystemen mit demokratisch nicht, nur unzulänglich oder aber nach westlichen Vorstellungen legitimierten Akteuren u.a. darin besteht, daß in der Bundesrepublik Deutschland "die beteiligten Regierungen in den Kommunikationszusammenhang einer gemeinsamen öffentlichen Meinung mit gemeinsamen politischen Parteien und gemeinsamen Medien eingebunden (sind); sie müssen sich im Prinzip vor den gleichen Wählern verantworten; und die Verhandlungssysteme können sich deshalb in politisch bedeutsamen Fragen von der durchschnittlichen Wählermeinung nicht allzuweit entfernen".

V. ERGEBNIS

Die Notwendigkeit einer Reform des deutschen Bundesstaates ist heute unbestritten. Wenn darüber hinaus Föderalismus und Konsensmodell auch in Zukunft unverzichtbare Formen für Stabilität und Anpassungsfähigkeit an neue Problemlagen sein sollen, dann ist es notwendig, für differenzierte, je spezifische politische Handlungsspielräume von Bund, Ländern und Kommunen und einen neuen, politischen und gesellschaftlichen Konsens insgesamt zu plädieren. Die im föderalen Trennsystem enthaltene normative Orientierung bietet in diesem Sinne positive Hilfen für eine systematische Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus an. Die im kooperativen Föderalismus in Deutschland vorhandenen überproportional starken Vernetzungen beinhalten zudem unter demokratietheoretischen Aspekten defizitäre Begründungen und Resultate.⁴⁸

Dabei sollte allerdings nicht verkannt werden, daß sich der Föderalismus nicht nur in einem finanzpolitisch fein säuberlich beschriebenen Trennsystem am 'reinsten' wiederfindet, wie insbesondere Ökonomen gerne argumentieren. Der Föderalismus, als historisch gewachsene Kulturform, erschöpft sich nicht in einer institutionellen und ökonomischen Behandlung seiner facettenreichen, durch verschiedenste Faktoren beeinflussten polyvalenten nationalstaatlichen Ausgestaltungen. Damit ist angesprochen, daß die Reduktion des Föderalismus auf ein 'Problemlösungsverfahren' in die falsche Richtung zielt. Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Föderale demokratische Systeme sind keineswegs 'einfache' politische Systeme, sondern werden gerade durch die in ihnen wirkenden verschiedenen politischen, sozialen und kulturellen Interessen und Faktoren immer wieder auf das Neue vor starke und nachhaltig wirkende Herausforderungen gestellt.

Bei der Reform des deutschen Bundesstaates ist zudem der Zusammenhang zwischen föderaler Vielfalt und Wettbewerb, Leistungsfähigkeit und Solidarität nicht aus den Augen zu verlieren. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die jungen Länder in Ostdeutschland. Das Austarieren dieser komplexen Problematik stellt dabei zunehmend erhöhte Anforderungen an das institutionelle Gefüge des Bundesstaates insgesamt sowie an seine, in ihm wirkenden verschiedenen Funktionseliten. Die allerdings des öfteren beschworene Bedeutung der 'föderalen Solidarität' zeichnet sich jedoch vielfach nur noch als ein sowohl kurzschlüssig als auch interessenpolitisch einseitiges Argument aus, welches einer einseitigen Interpretation von Solidarität im Sinne des Status quo dienen soll. Oswald Metzger, Bundestagsabgeordneter der Grünen, hat dieses Argumentationsmuster zurecht kürzlich als "Vollkaskomentalität" bezeichnet.⁴⁹ Daß damit ferner allerdings keineswegs einem schlichten föderalen Niederkonkurrenzieren und einem verzerrten und verquerten Begriff eines föderalen Wettbewerbs das Wort geredet wird, hat vor einiger Zeit Fritz W. Scharpf richtig betont, indem er die Differenz zwischen positiver und ruinöser Konkurrenz thematisiert hat.⁵⁰

Perspektivisch ist eine 'große Bundesstaatsreform' (Hans-Peter Schneider) als notwendiger Bestandteil einer in Angriff zu nehmenden 'großen Verfassungsreform' (Gunnar Folke Schuppert) unverzichtbar. Beide Reformprojekte sind zwingend notwendig, jedoch zugleich an zwei bedeutsame Fragen gebunden: Welche politischen Akteure sind dazu fähig? Und: Gibt es eine optimale Problemlösung, ein Nullsummenspiel bzw. Gewinner und Verlierer der Reformen? Die Beantwortung dieser Fragen führt in eine Diskussion hinein, die eigentlich nur von einer Konzentration politischer und sozialer Kräfte angegangen werden kann.

ANMERKUNGEN:

1. Zur Vertiefung sei hier auf einige wichtige, auch vergleichend orientierte, Lexikaartikel hingewiesen: Daniel J. Elazar, Federalism, in: David L. Shils (Hg.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 5, London etc. 1968, S. 353-367; Klaus v. Beyme, Federalism, in: Claus D. Kernig (Hg.), *Marxism, Communism and Western Society*, Bd. III, Freiburg/New York 1972, S. 314-328; Bernd Reissert, Föderalismus, in: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hg.), *Politikwissenschaft*, Bd. 1, München 1985, S. 238-244; Heinrich Oberreuter, Föderalismus, in: *Staatslexikon*, Bd. 2, 7. Aufl., Freiburg usw. 1986, S. 632-638; Roman Herzog, Föderalismus, in: *Evangelisches Staatslexikon*, Bd. 1, 3. Aufl. Stuttgart 1987, Sp. 913-916; Franz Lehner, Föderalismus, in: Axel Görnitz, Rainer Prätorius (Hg.), *Handbuch Politikwissenschaft*, Reinbek/Hamburg 1987, S. 94-101; Rainer-Olaf Schultze, Föderalismus, in: Dieter Nohlen (Hg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, München 1995, S. 139-146; Wolfgang Reichardt, Föderalismus, in: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hg.), *Politische Theorien*, Bd. 1, München 1995, S. 102-110; Manfred G. Schmidt, *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart 1995, S. 307-308; Michael Dreyer, Föderalismus, in: Gerlinde Sommer, Raban Graf v. Westphalen (Hg.), *Staatsbürgerlexikon*, München, Wien 1999, S. 332-335.
2. M. Rainer Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, S. 66-69; Renate Mayntz, Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart, in: Karlheinz Bentele, Bernd Reissert, Ronald Schettkat (Hg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Fritz W. Scharpf. Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt/New York 1995, S. 131-144.
3. Mit Nachweisen: Wolfgang Luthardt, Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/1999, S. 12-23.
4. Hans-Wolfgang Arndt, Mittelfristig gebotene Strukturänderungen: Erneuerter Föderalismus – Neue Balance zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Friedhelm Hilterhaus, Rupert Scholz (Hg.), *Rechtsstaat, Finanzverfassung, Globalisierung (Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Bd. 51)*, Köln 1998, S. 121-128.
5. Arthur B. Gunlicks, *Federalism and German Unification*, in: *Politics and Society in Germany, Austria and Switzerland*, Jg. 2, 1992, S. 52-66; ders., *German Federalism after Unification*, in: *Publius*, Jg. 24, 1994, S. 81-98; ders., *The Future of Federalism in the Unified Germany*, in: Christopher Anderson, Karl Kaltenthaler, Wolfgang Luthardt (Hg.), *The Domestic Politics of German Unification*, Boulder 1993, S. 155-174; ders., *The New Constitutions of East Germany*, in: *German Politics* Jg. 5, 1996, S. 262-275.
6. Charlie Jeffrey (Hg.), *Recasting German Federalism*, London 1999.
7. Eine informative, knapp gehaltene Darstellung findet sich bei: Raimund Weiland, *Finanzausgleich*, in: Sommer, v. Westphalen (Hg.), *Staatsbürgerlexikon*, a.a.O., S. 325-326. Ausführlich Klaus-Dirk Henke, Gunnar Folke Schuppert, *Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinigten Deutschland*, Baden-Baden 1993.
- 8 Vgl. *Reform soll Ländersteuern ermöglichen*, in: *Frankfurter Rundschau*, 27. Juli 1998, S. 4.
9. Diether Posser, *Der Vermittlungsausschuß*, in: *Bundesrat* (Hg.), *Der Bundesrat*, Baden-Baden 1989, S. 203-211; Friedrich Vogel, *Der Vermittlungsausschuß*, in: *Ebda.*, S. 213-225.
10. Aus der umfangreichen Diskussion vgl. u.a.: Ludger Kühnhardt, *Föderalismus als Begriff und Wirklichkeit*, in: *Schweizer Monatshefte*, 6, 1992, S. 489-498; ders., *Föderalismus und Subsidiarität*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 45/1991, S. 37-45; Hartmut Klatt, *The resurgence of the states or laboratories under pressure?*, in: Franz Gress, Franz, Detlev Fechtner, Matthias Hannes (Hg.), *The American Federal System*, Frankfurt/M. usw. 1994, S. 147-170; Heidrun Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen 1992; Peter Badura, *Die "Kunst der föderalen Form"- Der Bundesstaat in Europa und die europäische Föderation*, in: Peter Badura, Rupert Scholz (Hg.), *Wege und Verfahren des Verfassungslebens*. Festschrift für Peter Lerche, München 1993, S. 369-384; Arthur Benz, *Redrawing the Map? The Question of Territorial Reform in the Federal Republic*, in: *German Politics*, Jg. 1, 1992, S. 38-57; Arthur Benz, *Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat*, in: Wolfgang Seibel, Arthur Benz (Hg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik*. Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen 1995, S. 83-105; Fritz W. Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt/M., New York 1994; Manfred G. Schmidt, *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, FernUniversität Hagen 1994; Jürgen Hartmann (Hg.), *Handbuch der deutschen Bundesländer*, Frankfurt/M. 1997; Roland Sturm, *Föderalismus in Deutschland und in den USA – Tendenzen der Angleichung?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2, 1997, S. 335-345; Ursula Männle (Hg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*, Baden-Baden 1998; Ursula Münch, *Entwicklung und Perspektiven des deutschen*

- Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/1999, S. 3-11; Ralf Rytlewski, *The Federalism in Germany before and after the Unification*, Ms. 1998.
11. Vgl. Wolfgang Luthardt, *Zur Diskussion: Herausforderungen und Entwicklungslinien des deutschen Föderalismus*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1, 1999, S. 168-177; ders., *Abschied vom deutschen Konsensmodell?*, a.a.O.; ders., *Zur Reformdiskussion des deutschen Bundesstaates*, in: *Schweizer Monatshefte*, Sommer 1999.
 12. Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl., Karlsruhe 1995, S. 296-300.
 13. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 278-287.
 14. Karl Kaiser, *Das vereinigte Deutschland in der Internationalen Politik*, in: Karl Kaiser, Hanns W. Maull (Hg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 1, 2. Aufl., München 1995, S. 1-14.
 15. Wichard Woyke, *Politik, soziale Grundlage*, in: Bernhard Schäfers, Wolfgang Zapf (Hg.), *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, Opladen 1998, S. 496-503.
 16. Fritz W. Scharpf, *Demokratische Politik in der internationalen Ökonomie*, in: Michael Th. Greven (Hg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen 1998, S. 81-103; S. 90.
 17. Dirk Berg-Schlosser, Ralf Rytlewski, *Political Culture in Germany*, in: Dies. (Hg.), *Political Culture in Germany*, London usw. 1990, S. 3-12; dies., *German Perspectives*, in: Ebda., S. 321-332; Karl Rohe, *Politik*, 2. Aufl., Stuttgart usw. 1994, S. 162ff.
 18. Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen*, a.a.O., S. 65f; 69.
 19. Klaus v. Beyme, *Demokratisierung in der Sowjetunion*, in: Herfried Münkler (Hg.), *Die Chancen der Freiheit. Festschrift für Iring Fetscher*, München 1992, S. 169-188; S. 182.
 20. Peter Burg, *Der Föderalismus im Kaiserreich*, in: Jochen Huhn, Peter-Christian Witt (Hg.), *Föderalismus in Deutschland*, Baden-Baden 1992, S. 55-73, S. 56.
 21. Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen*, a.a.O., S. 69.
 22. Klaus König, *Transformation als Staatsveranstaltung in Deutschland*, in: Hellmut Wollmann, Helmut Wiesenthal, Frank Bönker (Hg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften*, Opladen 1995, S. 609-631; Klaus König, Angelika Benz, *Staatszentrierte Transformation im vereinten Deutschland*, in: *Der Staat*, Jg. 35, 1996, S. 109-123.
 23. König, *Transformation als Staatsveranstaltung in Deutschland*, a.a.O., S. 619.
 24. Der Sozialforscher Leo Montado (vgl. *Der Tagesspiegel*, 27. Juli 1998, S. 30) sieht u.a. einen bedeutsamen, für die "Renaissance der DDR-Werte" mit verantwortlichen Ursachen darin, daß es die Politik bisher weitgehend versäumt habe, "die beim Einigungsvertrag und beim Umbau der ostdeutschen Wirtschaft" gemachten Fehler offen zu thematisieren und weitgehend vorurteilsfrei zu versuchen, über diese Probleme zu diskutieren. "Die Diskussionen würden wesentlich sachlicher verlaufen, wenn die Politiker diese Fehler eingestehen könnten".
 25. Ausführlich zum Problem des Institutionentransfers und der Institutionenbildung: Andreas Eisen, Hellmut Wollmann (Hg.), *Institutionenbildung in Ostdeutschland*, Opladen 1996.
 26. Umfangreich analysiert bei: Klaus v. Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*, 7. Aufl., München, Zürich 1996; Joachim Jens Hesse, Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 8. Aufl., Bd. 1: Text; Bd. 2: Materialien, Opladen 1997; Oscar W. Gabriel, Everhard Holtmann (Hg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München, Wien 1997.
 27. Zur historischen Entwicklung: Reinhard Koselleck, *Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Suttgart 1972, S. 582-671; Thomas Nipperdey, *Der Föderalismus in der deutschen Geschichte*, in: J. C. Boogman, G. N. van der Plaats (Hg.), *Federalism*, The Hague 1980, S. 125-175.
 28. Vgl. zur Diskussion Karlheinz Nicolauß, *Der Weg zum Grundgesetz*, Paderborn 1998.
 29. Aus staats- und verfassungsrechtlicher Sicht: Josef Isensee, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, Heidelberg 1990, S. 517-691; Hans-Jochen Vogel, *Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes*, in: Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Bd. 2, Studienausgabe, 2. Aufl., Berlin, New York 1995, 1041-1102.
 30. Bernhard Vogel, *Machtkontrolle und Machtbalance - Zur Rolle des Bundesrates*, in: Peter Haungs (Hg.), *Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag*, München 1977, S. 384-391; Roman Herzog, *Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat*, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, Heidelberg 1987, S. 467-488; Diether Posser, *Der Bundesrat und seine Bedeutung*, in: Benda, Maihofer, Vogel (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, Bd. 2, a.a.O., S. 1145-1198; Werner J. Patzelt, *Der Bundesrat*, in: Gabriel, Holtmann (Hg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 207-228.

31. Suzanne S. Schüttemeyer, Roland Sturm, Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3, 1992, S. 517-536.
32. Hans Boldt, Wiedervereinigung und föderative Ordnung, in: Rudolf Wildenmann (Hg.), Nation und Demokratie, Baden-Baden 1991, S. 35-50.
33. Wolfgang Luthardt, Europäischer Integrationsprozess, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungsföderalismus als Zukunftsmodell?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 7, 1996, S. 293-316.
34. Zur Diskussion: Rupert Scholz, Grundgesetz und Europäische Einigung, in: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 45, 1993, S. 2593ff, ders., Föderalismus, Subsidiarität und Demokratie, Vortragsmanuskript, 2. ECSA-World Conference in Brüssel, 5. Mai 1994; Ulla Kalbfleisch-Kottsieper, Fortentwicklung des Föderalismus in Europa - vom Provinzialismus zur stabilen politischen Perspektive?, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 46, Heft 13, 1993, S. 541-551; dies., Die Fortentwicklung des Föderalismus in Europa: Nur ein Anliegen der deutschen Länder?, in: Joachim Jens Hesse (Hg.), Regionen in Europa, Bd. 1, Baden-Baden 1995/96, S. 129-140; Karl-Peter Sommermann, Die Stärke der Mitsprache der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union durch die Grundgesetzänderung von 1992, in: Landes- und Kommunalverwaltung, Jg. 4, Heft 11, 1994, S. 382-387; ders., Staatsziel "Europäische Union", in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 47, Heft 14, 1994, S. 596-604; Wolfgang Luthardt, Europäischer Integrationsprozess, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungsföderalismus als Zukunftsmodell?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 7, 1996, S. 293-316; Hartmut Klatt, Europapolitik im föderalstaatlichen System der Bundesrepublik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1, 1998, S. 45-84.
35. Fritz W. Scharpf, Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in: Thomas Ellwein, Dieter Grimm, Joachim Jens Hesse, Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 6, 1992/93, Baden-Baden 1993/94, S. 165-178; S. 175f.
36. Hans-Peter Schneider, Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Arno Klönne u.a., Lebendige Verfassung - das Grundgesetz in Perspektive, Neuwied, Darmstadt 1981, S. 91-126.
37. Peter Pernthaler, Föderalismus und Verantwortung nach der österreichischen Bundesverfassung, in: Walter Haller, Alfred Kölz, Georg Müller, Daniel Thürer (Hg.), Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler jr., Basel, Frankfurt/M. 1989, S. 351-369; Heinz Schäffer, Der österreichische Föderalismus, in: Jutta Kramer (Hg.), Föderalismus zwischen Integration und Sezession, Baden-Baden 1993, S. 171-199.
38. Arthur B. Gunlicks, Prinzipien des amerikanischen Föderalismus, in: Paul Kirchhof, Donald P. Kommers (Hg.), Deutschland und sein Grundgesetz, Baden-Baden 1993, S. 99-130; Larry Kramer, Joseph H. H. Weiler, Theorie und Praxis des amerikanischen Föderalismus, in: Heinrich Schneider, Wolfgang Wessels (Hg.), Föderale Union - Europas Zukunft?, München 1994, S. 145-167.
39. Kurt Eichenberger, Föderalismus und Regionalismus in Europa. Landesbericht Schweiz, in: Fritz Ossenbühl (Hg.), Föderalismus und Regionalismus in Europa, Baden-Baden 1990, S. 17-54; Ulrich Häfelin, Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998.
40. Gebhard Kirchgässner, Werner W. Pommerehne, Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, in: Dieter Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1997, S. 149-176.
41. Horst Ehmke, Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, Königsstein/Ts. 1981, S. 471.
42. Vgl. u.a. Wilhelm A. Kewenig, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 93, 1968, S. 433-484; Henner Ehringhaus, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika. Zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat, Frankfurt/M. 1971.
43. Bernhard Vogel, Parlamentarismus und Föderalismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 19, 1988, S. 540-548; Winfried Steffani, Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland, in: Falk Esche, Jürgen Hartmann (Hg.), Handbuch der deutschen Länder, Bonn 1990, S. 37-51, S. 46f.
44. Gerhard Lehmbuch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart usw. 1976, S. 16.
45. Roland Sturm, Party Competition and the Federal System, in: Jeffrey (Hg.), Recasting German Federalism, a.a.o., S. 197-216; Sabine Kropp, Roland Sturm, Politische Willensbildung im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/1999, S. 37-46.
46. Josef Schmid, Die CDU, Opladen 1990; ders., Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?, in: Ulrich v. Alemann (Hg.), Politikwissenschaftliche Methoden, Opladen 1995, S. 293-326, S. 296.
47. Fritz W. Scharpf, Demokratie in der transnationalen Politik, in: Ulrich Beck (Hg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt/M. 1998, S. 228-253; S. 230f.

48. Fritz W. Scharpf, Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie, in: Klaus v. Beyme, Claus Offe (Hg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen 1996, S. 211-235; S. 222-224.

49. Vgl. 'Gut bezahlte Bedeutungslosigkeit'. Über Reformbedarf und -fähigkeit der Bundesländer, in: Frankfurter Rundschau, 24. März 1999, S. 6.

50. Vgl. Luthardt, Zur Diskussion: Herausforderungen und Entwicklungslinien des deutschen Föderalismus, a.a.O., S. 171.

DER AUTOR:

Privat-Dozent Dr. phil. Wolfgang Luthardt ist z.Z. Vertretungsprofessor für Politikwissenschaft/Vergleichende Regierungslehre an der Pädagogischen Hochschule Erfurt. 1989/90 Kennedy Fellow, Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, MA, USA; 1990-1992 DAAD-Gastprofessor, Washington University, St. Louis, Missouri, USA.

Erschienen in:

VIA REGIA – *Blätter für internationale kulturelle Kommunikation* Heft 60/61 1999, herausgegeben vom Europäischen Kultur- und Informationszentrum in Thüringen

Weiterverwendung nur nach ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers

Zur Homepage VIA REGIA: <http://www.via-regia.org>