

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 80 (2000)
Heft: 5

Artikel: Zur Reformdiskussion des deutschen Bundesstaates
Autor: Luthardt, Wolfgang
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-166277>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

ZUR REFORMDISKUSSION DES DEUTSCHEN BUNDESSTAATES

Seit einiger Zeit ist die Strukturreform des deutschen Konsensmodells und des Bundesstaates in aller Munde. An die Stelle von Prozessen notwendiger Politikbeschleunigung sind institutionell mit bewirkte sklerotische Verformungen, Reformstau und Entscheidungsblockade getreten. Dem in der Vergangenheit durchaus zur Problembearbeitung und zur Anpassung an neue Problemlagen fähigen Konsensmodell wird eine Transformation in ein Status-quo-orientiertes Schleichmodell vorgehalten, in dem die Bewahrung und Verwaltung der Besitzstände zum obersten Ziel geworden ist. Massgebliche Schwächen werden zudem gerade in den institutionellen Ausprägungen des deutschen Bundesstaates festgemacht. Insbesondere wird das verfassungsrechtlich festgelegte Diktum der «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» beanstandet, welches dazu herangezogen werden kann, eine überproportional starke «Nivellierung» zu rechtfertigen. Des weitern gehört die 1998 beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Klage der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen mit dem Ziel, zumindest den Länder-Länderfinanzausgleich zu verändern, ebenfalls in diesen Kontext. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 11. November 1999 nunmehr in Sachen Finanzausgleich einige massgebliche Eckpunkte formuliert.

Wird also die deutsche «Erfolgsstory» (Klaus v. Beyme) unter einer sich aufweichenden Solidarität der Länder, dem Druck von deutscher Vereinigung, europäischem Integrationsprozess und der Globalisierung der Märkte mit Herausforderungen konfrontiert, die eine Strukturreform des Bundesstaates erforderlich machen?

Der Ausgangspunkt aller Vorschläge für eine Reform des deutschen Bundesstaates kann so formuliert werden: Das Ziel ist eine Beschleunigung politischer Entscheidungsprozesse, eine höhere Transparenz der Entscheidungen, eine klarere Zuordnung der Verantwortlichkeit und eine Vergrösserung der Handlungsspielräume der verschiedenen Systemebenen. Welche Vorschläge zirkulieren nun in der Debatte? Im Hinblick auf eine Föderalreform wird ein Umbau des Verbundsystems hin zu einem Trennsystem gefordert. Hierbei spielen sowohl die USA als auch die Schweiz eine gewisse Vorbildfunktion. Eine Trennung der drei Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden und eine entsprechende Finanzverfassung, Aufgabenverteilung und -bearbeitung wird als optimale Lösung angesehen.

Verbunden ist damit eine Aufhebung der «Gemeinschaftsausgaben» zwischen Bund und Ländern. Ferner ergibt sich eine Veränderung des Bundesrates hin zu einer «echten» Zweiten Kammer. Des weiteren folgt daraus eine Begrenzung der Aufgaben des Vermittlungsausschusses, wenn nicht gar seine vollstän-

dige Aufhebung. Erörtert wird ebenfalls eine Reduzierung der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen (begrenzt auf Verfassungsänderungen), so dass der Handlungsspielraum von Bundesregierung und Bundestag bei einer Reihe von Gesetzesmaterien erhöht werden würde. Schliesslich macht nach wie vor eine Territorialreform des Bundesgebietes die Runde. Zum Verständnis dieser Vorschläge sei auf einige grundlegende Merkmale des deutschen Konsensmodells und des Bundesstaates aufmerksam gemacht.

Konsensmodell und Entscheidungsblockade, Nebenregierungen

Das in der jüngsten Diskussion kritisierte deutsche Konsensmodell hat sich schrittweise nach 1945/49 als eine bedeutsame Konsequenz aus der bis dahin so tragisch verlaufenden deutschen Geschichte entwickelt. Worin bestehen seine tragenden Pfeiler? Hierzu gehören ein antitotalitärer Verfassungskonsens, eine differenziert ausgestaltete (Verfassungs-)Gerichtsbarkeit, eine Übereinstimmung im Hinblick auf massgebliche Eckpunkte der Aussenpolitik (Westorientierung; striktes Festhalten am europäischen Integrationsprozess; Bedeutung der Nato), ein mehrfach moderiertes parteipolitisches Wettbewerbssystem sowie die Sozialpartnerschaft. Schliesslich spielt der Föderalismus als «inneres Strukturelement» (Peter Häberle) eine bedeutsame Rolle. Wichtig ist

zudem, dass im deutschen Grundgesetz, wie in den USA und der Schweiz ebenfalls, bewusst die Möglichkeit der Entscheidungsblockade eingebaut ist. Dieter Grimm hat diesen Sachverhalt 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 eingebauten Einrichtungen, die man auch als legitime Nebenregierungen bezeichnen kann (Bundesbank; Landeszentralbanken; Verfassungsgerichte; Bundesrat usw.), begrenzen bewusst die Handlungsfähigkeit der Regierungen. Diese Nebenregierungen gehen allerdings heute weit über die, vor allem für föderale demokratische Systeme als Blaupause zugrundegelegte amerikanische Doktrin der *checks and balances* hinaus, worauf Fritz W. Scharpf hingewiesen hat. Eine Begrenzung dieser Nebenregierungen auf relevante Aufgaben und Kontrollen ist ein wichtiger Aspekt der Reformdebatte.

Der Bundesrat: Kerninstitution des deutschen Föderalismus

Über welche kennzeichnenden Merkmale verfügt nun der deutsche Föderalismus? In der Regel leitet sich aus dem föderalen Prinzip die Notwendigkeit einer Zweiten Kammer ab. Klassische Zweite Kammern sind der amerikanische Senat und der danach modellierte Ständerat in der Schweiz. Im deutschen Föderalismus werden bestimmte Aspekte dem Bundesrat zugewiesen. Die Form des Bundesrates unterscheidet sich jedoch von «normalen» Zweiten

*Im Hinblick auf eine Föderalreform
wird ein Umbau des Verbundsystems hin
zu einem Trennsystem gefordert.
Hierbei spielen sowohl die USA als auch
die Schweiz eine gewisse Vorbildfunktion.*

Kammern. Historisch beruht die Konstruktion des Bundesrates mit auf Überlegungen und praktischen Ausgestaltungen, wie sie in der Paulskirchenverfassung von 1848 und in Gestalt des «*monarchischen Bundesstaates*» (Rudolf Smend) 1871 in Bewegung gesetzt worden sind. Damit wird an eine bis heute wirksame Tradition erinnert, die von Konrad Hesse 1962 unter Berücksichtigung nach 1949 eingetretener

Entwicklungen in die weithin rezipierte Formel des «*unitarischen Bundesstaates*» gefasst wurde.

Verfassungsrechtlich ist der Bundesrat ein eigenständiges Verfassungsorgan, neben Regierung, Bundestag, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht. Anders als in den USA oder der Schweiz ist der Bundesrat als ein Vertretungsorgan der Landesregierungen, nicht hingegen der Länder, konzipiert. Die Vertreter der Landesregierungen sind Minister, die nur über ein gebundenes Abstimmungsmandat verfügen. Die Mandate werden als Stimpfpakete bei Abstimmungen im Bundesrat eingesetzt, wobei bei einer Koalitionsregierung auf Landesebene, je nach der politischen Interessenlage einer Koalitionspartei, das Stimpfpaket im Sinne einer Enthaltung blockiert wird. Die Anzahl der Stimmen pro Land im Bundesrat wird nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel ermittelt. Je nach der populationsmässigen Grösse wird eine Spreizung zwischen drei und sechs Stimmen pro Land im Bundesrat vorgenommen (so erhält z. B. Bremen drei, Thüringen vier, Nordrhein-Westfalen sechs Stimmen). Es ist offenkundig, dass der deutsche Bundesrat sich durch eine, historisch mit bewirkte, exekutivische und institutionelle Kopflastigkeit auszeichnet.

Beteiligungsföderalismus als Autonomieersatz?

Ein weiteres hervorstechendes Merkmal des deutschen Föderalismus besteht darin, dass dem Bundesrat eine relevante Mitwirkung an der Gesetzgebung im Sinne der konkurrierenden bzw. ausschliesslichen, nur die Länder betreffenden Politikmaterien, zukommt. Diese 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 relevanten Gesetzesvorhaben mitzuwirken. Angesichts des grossen Anteils an formell zustimmungspflichtigen Gesetzen (etwa 60 Prozent) beinhaltet dieser Sachverhalt ein erhebliches Einflusspotential des Bundesrates und eine gewachsene Bedeutung des Vermittlungsausschusses. Insbesondere bei Verfassungsänderungen ist der Bundesrat automatisch eingeschaltet, da jede Änderung einer 2/3-Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat bedarf.

Einen gewaltigen Schub der Ausdehnung der Mitsprachebefugnisse des Bundesrates hat das Zusammenfallen der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht (1992) und die, mit der deutschen Vereinigung notwendig gewordene, sich aus dem Einigungsvertrag ergebende Grundgesetzreform (1992/93) bewirkt. Ein Produkt dieser Entwicklung ist der neu ins Grundgesetz aufgenommene Europaartikel 23, dessen komplizierte Struktur allerdings im Sinne

einer klareren Kompetenzaufteilung reformiert werden muss.

Gerade der Beteiligungsföderalismus ist immer wieder Gegenstand kontroverser Bewertungen, beinhaltet er doch ein Element, welches die – relative – Autonomie der Länder und ihres politischen Handlungsspielraumes zugunsten einer institutionalisierten Beteiligung an der Bundespolitik aufgegeben hat. Eine Reform des Beteiligungsföderalismus zugunsten einer qualitativen Vergrößerung politischer und finanzpolitischer Spielräume von Ländern und Kommunen ist ein richtiger Aspekt in der Reformdiskussion.

Verbundsystem oder Trennsystem?

In der Diskussion werden weiter das Verbundsystem zwischen Bund und Ländern und die daraus resultierenden Probleme der *«Politikverflechtung»* (Fritz W. Scharpf) kritisiert. Wie stellen sich nun Eckpunkte der Entwicklung dar? Schon die 1949 implementierte Steuergesetzgebung verdeutlicht unitarische Elemente. Eine erhebliche Bedeutung für die Zunahme der Politikverflechtung wurde durch die grosse Finanzreform im Jahre 1969 in die Wege geleitet. Die dadurch implementierte föderale Politikstruktur wird denn auch als *«Sonderkategorie»* (Joachim Jens Hesse) bezeichnet. Darunter wird, so 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»* verstanden.

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 Kostgänger des Bundes in Erscheinung treten.

Beim deutschen Verbundsystem handelt es sich um ein, über den Finanzmechanismus gesteuertes, stark verflochtenes System, dessen Entscheidungsmuster über Verhandlungsprozesse zwischen den Ländern einerseits und zwischen Bund und Ländern andererseits bestimmt sind. Dies hat zur Folge, dass der Handlungsspielraum der Länder aufgrund der begrenzten autonomen Steuererhebung und der exekutivischen Kopflastigkeit deutlich begrenzt ist. Das skizzierte föderale Verbundsystem bedarf einer Erhöhung der Transparenz und einer klaren Zuordnung der Verantwortlichkeiten. Damit können gegenüber der Öffentlichkeit wesentlich deutlicher als bisher die Auftraggeber und Kostenproduzenten föderaler Leistungen erkennbar gemacht werden. «Wer be-

*Beim deutschen Verbundsystem
handelt es sich um ein, über den
Finanzmechanismus gesteuertes,
stark verflochtenes System, dessen
Entscheidungsmuster über
Verhandlungsprozesse zwischen den
Ländern einerseits und zwischen Bund
und Ländern andererseits bestimmt sind.*

stellt, bezahlt auch!», muss mithin als eine wichtige Leitidee Geltung erhalten.

Die Notwendigkeit einer Reform des deutschen Bundesstaates ist unbestritten. Die Differenzierung und Ausweitung der politischen Handlungsspielräume von Bund, Ländern und Kommunen ist in diesem Zusammenhang von grosser Bedeutung. Die im Trennsystem enthaltene Orientierung bietet Hilfen für eine Weiterentwicklung des Föderalismus an. Wichtig ist des weiteren, die in den föderalen Politikstrukturen vorhandenen politischen, sozialen und institutionellen Innovationspotentiale wesentlich stärker und zielorientierter als bisher herauszuarbeiten und gewinnbringend einzusetzen. Damit verbunden ist ferner, weitere, differenziert ausgestaltete steuerungspolitische Instrumentarien zu entwickeln bzw. vorhandene sinnvoll zu kombinieren, um so sowohl den föderalen Wettbewerb zu vertiefen als auch die Kooperations- und Koordinations- und Verhandlungsformen weiter gezielt auszugestalten. Anders ausgedrückt geht es bei einer Föderalreform stets auch darum, den Zusammenhang zwischen föderaler Vielfalt und Wettbewerb, Leistungsfähigkeit und Solidarität nicht aus den Augen zu verlieren: Dies gilt

insbesondere im Hinblick auf die jungen Bundesländer in Ostdeutschland.

Das Austarieren dieser schwierigen Problematik stellt dabei erhöhte Anforderungen an das institutionelle Gefüge des Bundesstaates und selbstverständlich auch an die verschiedenen politischen Akteure. In diese Richtung zielt dann auch das erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Finanzausgleich. Unter anderem wird in diesem Urteil darauf abgehoben, dass ein präzisiertes Massstabgesetz bis zum 1. Januar 2003 vorzulegen ist. Nur dadurch wird es möglich sein, das komplexe System des Finanzausgleichs durch rationale und nachprüfbar Kriterien wieder klarer zu gestalten. ♦

.....
 WOLFGANG LUTHARDT, Dr. phil., Priv.-Doz., FU Berlin; Studium der Politikwissenschaft; Neueren Geschichte und Rechtswissenschaft. 1989/90 Kennedy Fellow, Center for European Studies, Harvard University, Cambridge USA; 1990/92 DAAD-Gastprofessor, Washington University, St. Louis USA. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende Politikwissenschaft (Deutsche/Europäische/Amerikanische Politik); Demokratietheorien; sozialwissenschaftliche Theorien; Föderalismus. Publikationen u.a.: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden 1994.

Literaturhinweise:

Benz, Arthur, Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat, in: Wolfgang Seibel, Arthur Benz (Hg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik*. Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen 1995, S. 83–102.
 Benz Arthur, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung*, Frankfurt/M., New York 1992.
 Friedrich-Naumann-Stiftung (Hg.), «Wider die Erstarrung in unserem Staat – Für eine Erneuerung des Föderalismus», *Königswinter*, 4. Februar 1998.
 Greven, Michael Th. (Hg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen 1998.
 Häfelin, Ulrich, Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4. Aufl., Zürich 1998.
 Hesse, Joachim Jens, Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 8. Aufl., Opladen 1997.
 Hartmann, Jürgen (Hg.), *Die deutschen Bundesländer*, Frankfurt/M. 1997.

Isensee, Josef, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, Heidelberg 1990.

Kalbfleisch-Kottsieper, Ulla, 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.

Kirchgässner, Gebhard, Werner W. Pommerehne, Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, in: Dieter Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/M. 1997, S. 149–176.

Lehmbruch, Gerhard, German Federalism and the Challenge of Unification, in: Joachim Jens Hesse, Vincent Wright (Hg.), *Federalizing Europe?*, Oxford 1996, S. 169–203.

Luthardt, Wolfgang, Europäischer Integrationsprozess, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungsföderalismus als Zukunftsmodell?, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Jg. 7, 1996, S. 293–316.

Luthardt, Wolfgang, In der Diskussion: Herausforderungen und Entwicklungslinien des deutschen Föderalismus, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1, 1999, S. 168–177.

Luthardt Wolfgang, Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 26. März 1999, S. 12–23.

OECD-Wirtschaftsberichte 1997–1998. Deutschland, Bonn 1998.

Patzelt, Werner J., Der Bundesrat, in: Oscar W. Gabriel, Everhard Holtmann (Hg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München, Wien 1997, 207–228.

Rytlewski, Ralf, The Federalism in Germany before and after the Unification, Ms., November 1998.

Scharpf, Fritz W. u.a., *Politikverflechtung*, Kronberg/Ts. 1976.

Scharpf, Fritz W., Arthur Benz, *Kooperation als Alternative zur Neugliederung?*, Baden-Baden 1991.

Scharpf, Fritz W., *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt/M. 1994.

Schuppert, Gunnar Folke, Massstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Jg. 4, 1993, S. 26–41.

Schuppert, Gunnar Folke, 1994: Zur Staatswerdung Europas, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Jg. 5, S. 35–76.

Vesper, Dieter, Länderfinanzausgleich: Neuer Verteilungsstreit zwischen West und Ost, *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Berlin, Nr. 7, 1998, S. 1–13.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 (2 BvF 2/98 u.a.).

Viele Menschen folgten Gandhis Aufruf, zum Meer zu gehen. Gandhi zeigte den Menschen dort, wie sie selbst Salz aus dem Meer gewinnen konnten und rief zum Boykott nicht selbstgefertigter Waren auf. Als kurz darauf Gandhi verhaftet wurde, begann ein grosser landesweiter Streik und eine Besetzung der Salzbergwerke. Darauf liess der Gouverneur ihn frei und ermöglichte den Verkauf von indischem Salz. Wir erwähnen dies so ausführlich, weil das Salz von Gandhi zugleich das Salz des Wissens ist. Durch das Wissen, wie man Salz gewinnt, wurde die unerträglichste Sklaverei beseitigt. Wissen und Sklaverei schliessen sich gegenseitig aus.

aus: ARTUR P. SCHMIDT, OTTO E. RÖSSLER, *Medium des Wissens. Das Menschenrecht auf Information*, Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien 2000, S. 147.