

Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen

Eine Reform des Bundesstaates ist kein ingenieurwissenschaftliches Problem

Von Gerhard Lehbruch

Prof. Dr. Gerhard Lehbruch lehrt Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz. 1998 erschien die erweiterte Neuauflage seines Buches: „Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland“ (Westdeutscher Verlag Oppaden/Wiesbaden, vgl. auch Besprechung).

Zweifelhaft erscheint, ob die gegenwärtige Diskussion über die Reform des Föderalismus weitreichende Folgen haben wird. Von daher mag die Frage sinnvoller sein, warum die spezifisch deutsche Form des Föderalismus sich als so beständig erweist. Die Gründe dafür sind in der Geschichte zu suchen: Einmal eingeschlagene Entwicklungspfade sind allenfalls partiell korrigierbar, aber nicht zu verlassen, selbst wenn überlegenere Alternativen auftauchen sollten. Das gilt insbesondere, wenn es um den institutionellen Bauplan eines Staates geht. So sind föderalistische Strukturen das Ergebnis historischer Auseinandersetzungen über den Zugang zu Ressourcen, über die Verteilung von Macht. Ist hier einmal eine stabile Verteilung erreicht, neigt sie zur Dauerhaftigkeit, Änderungen erscheinen allenfalls in Krisensituationen und Umbruchzeiten möglich. Das betrifft auch den spezifisch deutschen Exekutivföderalismus, die Finanzverfassung mit ihrem Steuerverbund als auch die Frage der Neugliederung der Länder. *Red.*

Der real existierende deutsche Bundesstaat als Produkt der Geschichte

Der folgende Aufsatz will zeigen, daß den neuen Leitvorstellungen in der Föderalismusdiskussion, die um den Begriff des „Wettbewerbsföderalismus“ und um das Postulat der Entflechtung von Bundes- und Länderkompetenzen wie auch von Bundes- und Länderfinanzen kreisen, eine Föderalismusutopie zugrunde liegt. Diese Utopie hat zwar gravierende Funktionschwächen des deutschen Bundesstaats aufgedeckt und ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt. Aber daraus folgt noch nicht, es ließe sich einfach dadurch Abhilfe schaffen, daß man die bundesstaatlichen Institutionen sozusagen im ingenieursmäßigen Zugriff umbaut. Denn bei dieser neuen Themenkonjunktur in der Föderalismusdiskussion wird übersehen, daß der real existierende deutsche Bundesstaat das Ergebnis überaus komplexer Aushandlungsprozesse und Kompromisse ist, und daß auch Veränderungen nur auf diesem Wege möglich sind.

Infolgedessen ist der deutsche Föderalismus durch eine ausgeprägte „Pfadabhängigkeit“ gekennzeichnet: einmal eingeschlagene Entwicklungspfade lassen sich in der späteren geschichtlichen Entwicklung nur sehr schwer korrigieren.

Die Dominanz der Gewaltenteilungsidee

Im Föderalismusdiskurs der „alten“ Bundesrepublik – also in den leitenden Ideen, um die sich das Reden vom Föderalismus drehte – dominierte die Vorstellung, daß Föderalismus eine Form der Gewaltentrennung und wechselseitigen Gewaltenehemmung sei. Der Staatsrechtslehrer *Rudolf Smend* hatte noch 1916 die Rechtfertigung des Bundesstaates darin gesehen, daß sich die deutschen Einzelstaaten „mit der ganzen Irrationalität ihrer geschichtlich-politischen Eigenart im Leben des Reiches auswirken und zur Geltung bringen“ sollten. Diese Zeit aber sei vorbei, schrieb 1962 der Verfassungsrechtler (und spätere Bundesverfassungsrichter) *Konrad Hesse* in seiner viel beachteten und einflußreichen Broschüre „Der unitarische Bundesstaat“: Die Einzelstaaten der Zeit nach 1871 seien noch „echte, historisch gewachsene Staatswesen mit je eigener, durch Geschichte, Stammesbewußtsein und angestammtes Herrscherhaus geprägter Individualität“, doch den meisten heutigen Bundesländern fehle es „an aller Tradition und prägenden Kraft“, weil sie nach dem Zweiten Weltkrieg von den Besatzungsmächten errichtet worden seien, und damit hätten wichtige Grundideen der älteren Vorstellungen von Bundesstaat ihre Begründung verloren. Mittlerweile verlangten die gewachsenen Verflechtungen und Interdependenzen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens und die dadurch gestiegenen Planungs-, Lenkungs- und Verteilungsaufgaben des Staates nach „Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit“, und deshalb müsse der Sozialstaat zu einer weitgehenden *Unitarisierung* führen. Dem habe einerseits die weitgehende Konzentration von Aufgaben beim Bund Rechnung getragen, andererseits aber auch – in den Bereichen, wo den Ländern eigene Gestaltungsmöglichkeiten verblieben seien – die *Selbstkoordinierung der Länder*. Dies bedeute aber, daß dank der fortbestehenden bundesstaatlichen Struktur die unvermeidlich gewordene sachliche Unitarisierung nicht auch zur Zentralisierung geführt habe. Vielmehr bleibe der gewaltenteilige Effekt der bundesstaatlichen Ordnung erhalten und würde durch das Zusammen-

wirken der Länder sogar noch verstärkt. Damit werde „das staatliche Leben weiterhin durch Formen der Verständigung bestimmt, die einer freiheitlichen Gesamtordnung sehr viel gemäßer seien als „Anordnungen der Zentrale und damit Formen straffer Über- und Unterordnung“ (*Hesse* 1962, S. 21).

Dabei sei nicht mehr so sehr an die „vertikale“ Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern zu denken, weil deren Wirkungen durch die Unitarisierung wesentlich abgeschwächt seien. Vielmehr trete nun eben die horizontale Gewaltenteilung zwischen Regierung und Regierungsmehrheit einerseits, parlamentarischer Opposition andererseits diejenige zwischen Bundestag und Bundesregierung einerseits, Bundesrat andererseits, wobei sich im Bundesrat „weniger das spezifisch föderalistische Element der Länder als Individualitäten als das Element der Landesministerialbürokratie“ zur Geltung bringe (S. 27). Eben darin, daß die Länder über den Bundesrat „das spezifische Element der Verwaltung zur Geltung bringen“, liege aber auch die Legitimation ihrer Selbständigkeit und ihrer weitgehenden Befugnisse. Eine Prämisse dieser Interpretation war damals freilich noch *Hesses* Annahme, die „wohl kaum praktische Möglichkeit einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat“ könne vernachlässigt werden.

Die Entdeckung des „Wettbewerbsföderalismus“

Daß diese Prognose voreilig war, sollte sich schon am Ende der sechziger Jahre zeigen, als die neu gebildete sozialliberale Regierung sich einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat konfrontiert sah. *Konrad Hesse* hat denn auch seine These von der Funktion der Länderverwaltungen als Gegengewicht damals stark abgeschwächt. Bezeichnend für die Dominanz der Gewaltenteilungsidee im Föderalismusdiskurs wurde dann aber, daß manche Verfassungsrechtler sogar diese veränderte Konstellation noch mit solchen Vorstellungen interpretierten und rechtfertigten: Die föderative Ordnung sei heute „die wirksamste aller checks and balances of powers“, denn „an die Stelle des zunehmend ineffektiv werdenden Kontrollmechanismus von Parlament und Regierung tritt im Bund weitgehend derjenige von Regierung und Bundestagsmehrheit auf der einen Seite und Bundestagsopposition und Bundesratsmehrheit auf der anderen Seite“ (*Stern* 1975, S. 25, 32). Als es nun aber seit 1990/1991 zu einer Wiederholung dieser Konstellation mit umgekehr-

ten Vorzeichen kam, nämlich einer CDU-geführten Bundesregierung und einem von der SPD beherrschten Bundesrat, hörte man nichts dergleichen mehr aus dem Lager der konservativen Staatsrechtslehre. Es wäre aber wohl zu kurz gegriffen, wollte man das bloß auf vordergründige politische Sympathien zurückführen. Denn inzwischen begann sich eine neue Themenkonjunktur im Föderalismusdiskurs durchzusetzen. Hatte *Klaus Stern* 1975 die föderative Ordnung des Grundgesetzes noch in durchaus beifälligen Wendungen beschrieben als „von Anfang an nicht separativ, wie etwa in den USA, also als Trennsystem, angelegt, sondern tendenziell kooperativ, also als Verbundsystem“ (*Stern* 1975, S. 33), so wird eben dies heute als ein „Geburtsfehler“ des Bundesstaates bezeichnet (*Abromeit* 1992; *Färber* 1998, S. 2). Sowohl der über die Bundesratskonstruktion bewirkte Aufgabenverbund als auch der finanzwirtschaftliche Verbund sind zunehmend zum Gegenstand grundsätzlicher Kritik geworden, und die Schlüsselbegriffe des neuen Föderalismusdiskurses lauten „Wettbewerbsföderalismus“ und „Entflechtung“. Man könnte versucht sein, dieses Umschlagen der Themenkonjunktur aus veränderten politischen Interessenlagen zu erklären: Die konservativen Verteidiger des bundesstaatlichen Status quo wurden der Kehrseite des Kooperations- und Verhandlungszwanges gewahr, seitdem sich die SPD dank der Bundesratsmehrheit dieses Instruments bedienen konnte, um der Regierung *Kohl* weitreichende Zugeständnisse abzufordern. Und als nach der deutschen Vereinigung die Aufmerksamkeit jäh auf die neuen Unterschiede zwischen den Ländern und ihrer Finanzkraft gelenkt wurde, als vor allem die Legitimationsprobleme der Vereinigung beispiellose Umverteilungsaktionen von West nach Ost erforderlich machten, entdeckten viele (in den finanzstarken Ländern ebenso wie bei den Steuerzahlern) den „Wettbewerbsföderalismus“ und die Vorzüge der „Regionalisierung“ (beispielsweise in der Sozialversicherung). In der Tat mögen diese Umstände manchen Meinungswandel befördert haben. Aber die Kritik am Verbundföderalismus war schon länger vorbereitet. Einerseits hat die politikwissenschaftliche Forschung über die „Politikverflechtung“ seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre die Aufmerksamkeit auf die Defizite des Verbundföderalismus gelenkt (*Scharpf* u. a. 1976; 1977). Und später richtete sich im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen „Wende“ der achtziger Jahre das Augenmerk auch auf den „neuen Föderalismus“ seit der Präsidentschaft *Ronald Reagans*, und bescherte dann im Wege des Theorieimports auch der ökonomischen Theorie des „Finanzföderalismus“ zunehmende Aufmerksamkeit (vgl. schon die Textsammlung in: *Kirsch* 1977).

Ein Mechanismus, den man einfach umkonstruieren kann?

In der neuen Föderalismusreformdiskussion spielen sozialtechnologische Vorstellungen eine beherrschende Rolle. Föderalismus wird verstanden als ein Mechanismus, den man umkonstruieren kann. Das ist eine spezifisch deutsche Perspektive in der Föderalismusdiskussion. Reform wird hier sozusagen als ein ingenieurwissenschaftliches Problem gesehen, und das wird man in anderen Bundesstaaten in dieser ausgeprägten Weise nicht finden. Erklären läßt sich diese sozialtechnologische Schlagseite vor dem Hintergrund der spezifisch deutschen Erfahrungen mit der Föderalismusentwicklung. Die Struktur des deutschen Bundesstaates war in der Vergangenheit (bis 1867) in wechselndem Maße gesteuert von den Interessen der herrschenden Dynastien, die sich der militärischen Gewalt aber auch der Familienpolitik bedienen konnten. Und seither haben noch große kriegerische Machtverschiebungen eine erhebliche Rolle gespielt, bis hin zu der großen Reorganisation des deutschen Staates durch die Besatzungsmächte nach dem Zweiten Weltkrieg. Ein oberflächlicher Blick auf die Geschichte kann hier also der Machbarkeitsperspektive Vorschub leisten. Bei genauerer historischer Betrachtung kommt man freilich zu ganz anderen Einsichten.

Föderalismus als pfadabhängige Struktur oder die Geschichte entscheidet auch über die Zukunft

Betrachtet man die Entwicklung des deutschen Föderalismus, dann stößt man auf ein Phänomen, das Sozialwissenschaftler als „Pfadabhängigkeit“ bezeichnen. Pfadabhängigkeit ist zuerst von Wirtschaftshistorikern entdeckt worden, die sich mit der Durchsetzung neuer Technologien beschäftigen. Sie sprechen von einer „pfadabhängigen“ Entwicklung, wenn eine einmal eingeführte Technologie nicht mehr von überlegenen Alternativen verdrängt werden kann, weil die zuerst getroffene Option die weitere Entwicklung gewissermaßen „einsperrt“ (*Lock-in-Effekt*). Das berühmte gewordenen Musterbeispiel ist die Schreibmaschinentastatur, bei der die Tastenfolge in der oberen Buchstabenreihe mit QWERTZ (oder bei der amerikanischen Tastatur mit QWERTY) beginnt (*David* 1985). Sie wurde um 1870 nach langen Versuchen eingeführt, weil sich bei den frühen mechanischen Schreibmaschinen mit dieser Anordnung am ehesten das lästige Verhaken der Typenhebel vermeiden ließ. Seither konnte zwar einerseits die Mechanik der Schreibmaschinen erheblich verbessert (und schließlich durch Elektrik und Elektronik ersetzt) werden, andererseits wurden Tastaturschemata erfunden, die ergonomisch weit überlegen waren und sehr viel schnelleres Schreiben ermöglichten. Aber zu jener Zeit, als Schreibmaschinen vor allem in Büros standen, konnten sich diese überlegenen Alternativen nicht durchsetzen, weil inzwischen ein Millionenheer von Angestellten das Schreiben mit der alten QWERTY-Tastatur erlernt hatte – ein Arbeitgeber, der das neue System beschaffen wollte, hätte zuerst alle seine Angestellten umschulen müssen. Als sich dann Schreibmaschinen auch für den Privatgebrauch einbürgerten, hat das die inzwischen entstandenen Marktstrukturen

nicht mehr aufgelockert, und bezeichnenderweise basieren ja selbst die heutigen Computertastaturen noch auf dem altherwürdigen System. Durch die weite Verbreitung des frühen, technisch unvollkommenen Systems wurden also spätere überlegene Technologien gleichsam ausgesperrt.

Beispiele dieser Art hat man seither auch bei zahlreichen anderen technologischen Entwicklungen entdeckt, bis hin zur industriellen Kernkraftnutzung (*David* 1997). Wohl gemerkt, hier bedeutet Pfadabhängigkeit nicht einfach eine streng deterministisch festgelegte Entwicklung. Vielmehr engen vorangegangene Entscheidungen die Optionsräume für spätere Entscheidungen ein, die Veränderungsspielräume sind also zwar gegeben, aber nur unter Berücksichtigung des *Lock-in-Effektes*. *History matters*, wie *Paul David* dazu gesagt hat: Die Geschichte einer Technologie ist es, die über ihre Zukunft mit entscheidet. Und aus diesen Untersuchungen kann man für andere gesellschaftliche Bereiche in gleicher Weise folgern, daß sich manche Entwicklungen auch dann nicht mehr entscheidend korrigieren lassen, wenn später überlegene Alternativen sichtbar werden. Denn inzwischen haben sich komplexe Interdependenzen zwischen Heerscharen autonomer Akteure ausgebildet, die sich auf dem einmal eingeschlagenen Entwicklungspfad häuslich eingerichtet haben. Viele – wenn nicht gar die meisten – von ihnen müßten mit erheblichen Umstellungskosten rechnen, wenn sie mit einer einschneidenden Änderung dieses Pfades konfrontiert würden, und so lange man sie dafür nicht spürbar entschädigt, werden sie am Status quo festhalten.

Die angedeuteten Probleme begegnen uns mit besonderer Schärfe, wo wir es mit grundlegenden Entscheidungen über den institutionellen Bauplan eines Nationalstaates zu tun haben, und hier insbesondere mit der Machtverteilung zwischen dem Zentrum und der Peripherie eines Landes. Strukturen wie Föderalismus und Einheitsstaat sind das Ergebnis von historischen Auseinandersetzungen – von Kämpfen oder Aushandlungsprozessen, Diktaten oder Kompromissen über die Verteilung von Macht und den Zugang zu Ressourcen. Wenn hier einmal eine stabile Verteilung erreicht ist, dann tendiert sie zur Dauerhaftigkeit, womöglich über Jahrhunderte. Das gilt bekanntermaßen für die zentralisierte Organisation des französischen Staates, erst recht für den englischen Einheitsstaat, wie andererseits für den schweizerischen Föderalismus. Auch die französische Dezentralisierung der letzten zwei Jahrzehnte oder die geplante *devolution* für Schottland und Wales stellen den grundlegenden Bauplan des französischen bzw. britischen Gemeinwesens nicht in Frage. Dies alles sind entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen, die sich nicht mehr prinzipiell korrigieren lassen, weil sich inzwischen so viele Akteure auf diese Strukturen eingestellt haben, daß man sich allenfalls über Korrekturen zweiter Ordnung innerhalb des pfadabhängigen Gesamtrahmens verständigen kann. Bezo-

gen auf das Verhältnis von Föderalismus und Parteienwettbewerb habe ich das an anderer Stelle gezeigt (*Lehmbruch* 1998), aber es gilt auch für die aktuelle Forderung nach einer „Entflechtung“ des deutschen Föderalismus.

Die Bereitschaft, tiefgreifende Strukturveränderungen hinzunehmen, setzt in der Regel eine Krisensituation voraus, die für sicher gehaltene Besitzstände erschüttert und gewohnte Handlungsroutinen in Frage stellt, und solche Situationen sind seltene Ausnahmen. Es ist kein Zufall, daß es grundlegende Reformen des deutschen Föderalismus immer nur nach kriegerischen Auseinandersetzungen gegeben hat, wenn die Sieger eine Neuordnung durchzusetzen oder in einem großen Prozeß des Gebens und Nehmens auszuhandeln vermochten: so *Napoleon* zu Beginn des 19. Jahrhunderts, so der *Wiener Kongreß* 1815, *Bismarck* 1866/1871, oder die alliierten Sieger von 1945. Ansonsten setzen, wie im folgenden gezeigt werden soll, die *Lock-in-Effekte* einer pfadabhängigen Entwicklung dem Wunsch nach gesteuerten Veränderungen enge Grenzen.

Falsche Einschätzungen der Reformmöglichkeiten in Deutschland

In den alten demokratischen Bundesstaaten sind sich die politischen Akteure durchweg dieser Grenzen bewußt, und deshalb ist es höchst selten, daß es dort zu einer ernsthaften Diskussion über grundlegende Veränderungen des bundesstaatlichen Gefüges kommt. Nur Deutschland macht hier eine Ausnahme: In unserer politischen Diskussion tun nicht wenige Akteure so, als könne Bundesstaatsreform als eine ingenieurwissenschaftliche Aufgabe betrieben werden, als zielgerichtete Suche nach der zweckmäßigsten organisatorischen Lösung. Daß Föderalismusreformen bei uns nun schon seit dem 19. Jahrhundert immer wieder – und ohne nennenswerte Ergebnisse – diskutiert werden, läßt sich wiederum nur auf dem Hintergrund eigentümlicher historischer Erfahrungen verstehen. Dem deutschen liberalen Bürgertum begegnete die föderale Organisation in Gestalt einer Vielzahl von größeren und kleineren Herrscherhäusern, und die Buntscheckigkeit der deutschen Landkarte verstand es als Ergebnis von Jahrhunderten dynastischer Politik, die es oft auch als dynastische Willkür deutete. Wenn aber in der Vergangenheit Hausmachtspolitik der Fürsten über das Schicksal von Territorien entscheiden konnte, dann lag die Forderung nahe, daß nun die selbstbestimmte Nation mit gleichem Gutdünken die Reorganisation in die Hand nehmen sollte. Mit einer solchen Vorstellung ging insbesondere *Hugo Preuß* ans Werk, der erste Innenminister der Weimarer Republik, als er 1919 die Vorentwürfe zur Verfassung ausarbeitete. Dieser liberale Neuerer stieß schnell an seine Grenzen, aber auch später haben viele Autoren von Reformvorschlägen nicht sehen wollen, daß es oft gerade die Wesensmerkmale demokratischer Selbstbestimmung sind, an denen sich die reformerische Ermessensfreiheit bricht.

Der Bundesrat als Ausdruck einer außerordentlichen historischen Kontinuität

Keine von Deutschlands politischen Institutionen kann auf eine so lange Vorgeschichte zurückblicken wie der Bundesrat. Er geht bekanntlich – über den Reichsrat der Weimarer Republik – auf den Bundesrat der Bismarckverfassung zurück. Der wiederum hatte, was schon *Heinrich Treitschke* betont hat, seine Wurzeln im Alten Reich, in der Nachfolge des *Immerwährenden Reichstags*, der von 1663 bis 1806 seinen Sitz in Regensburg hatte. Diese außerordentliche institutionelle Kontinuität ist aber das Ergebnis von immer wiederholten Auseinandersetzungen, in denen sich jedesmal das *Bundesratsprinzip* gegen das konkurrierende *Senatsprinzip* behauptet hat.

Der *Immerwährende Reichstag* war bekanntlich eine Versammlung von Abgeordneten der Territorien, und als institutionelles Konstruktionsprinzip überdauerte er den Untergang des Reiches, denn dessen staatenbündischen Nachfolgeorganisationen griffen auf die überlieferte Institution zurück: Schon in dem von *Napoleon* installierten *Rheinbund* (der freilich nie funktioniert hat) sollte ein in Frankfurt am Main anzusiedelnder *Bundesrat* – als eine Neuauflage des Regensburger Reichstags – die Spitze des Bundes bilden. Als dann der *Wiener Kongreß* 1815 den *Deutschen Bund* als Nachfolger des untergegangenen Reiches einrichtete, wurde wiederum der Bundesrat in Frankfurt sein oberstes Beschlußorgan. Auch er war dem Immerwährenden Reichstag nachgebildet und stellte, wie jener, einen Kongreß von weisungsgebundenen Gesandten der Mitgliedsstaaten dar. Für *Otto von Bismarck*, der seine Diplomatenkarriere von 1851 bis 1859 als preußischer Bundestagsgesandter begann, wurden diese Frankfurter Jahre zu einer wichtigen Erfahrung.

Inzwischen war die Institution freilich durch die *Revolution von 1848* grundsätzlich in Frage gestellt worden. Als die verfassunggebende Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche zusammentrat, orientierte sie sich stark am Föderalismusmodell der Vereinigten Staaten von Amerika. Ebenso wie die Schweiz, die sich nach einem kurzen Bürgerkrieg im selben Jahr eine moderne bundesstaatliche Verfassung mit einem *Ständerat* gab, wollte sie das Vorbild des amerikanischen Kongresses aufnehmen: Das Parlament (genannt *Reichstag*) sollte aus dem *Staatenhaus* und dem *Volkshaus* bestehen. Das Staatenhaus wäre – analog zum amerikanischen Senat – aus Vertretern der deutschen Staaten gebildet worden, und zwar sollten diese zur Hälfte von den Landtagen gewählt, zur anderen Hälfte von den Länderregierungen enstandt werden. Letzteres war als Kompromiß mit der hergebrachten Lösung gedacht, und das zeitigt die starke Beherrschung des alten Exekutivföderalismus an. Allerdings sollten die Mitglieder des Staatenhauses ein freies Mandat haben, also an Weisungen nicht gebunden sein, andernfalls hätte man nicht von einem Parlament im Sinne einer modernen Repräsentativverfassung sprechen können.

Ein „Kartell der Fürsten und Bürokratien“: Bismarcks Verfassungskonstruktion

Bekanntlich ist das Verfassungswerk der Paulskirche gescheitert, nicht zuletzt am Widerstande Preußens. Als *Bismarck* dann in zwei großen Schritten 1867 (Gründung des *Norddeutschen Bundes*) und 1871 (Gründung des *Deutschen Reiches*) die deutsche Einheit unter preußischer Führung durchsetzte, hat er dieses Element der Paulskirchenverfassung ignoriert und statt dessen an den Bundestag des Deutschen Bundes angeknüpft. Wie jener hatte der Bundesrat des 1867 gegründeten Norddeutschen Bundes und des hier anknüpfenden Deutschen Reiches von 1871 die Form eines Gesandtenkongresses, durch den die Regierungen der Einzelstaaten an der politischen Führung beteiligt wurden. Ideologisch drapiert wurde dieser „Exekutivföderalismus“ mit der Vorstellung vom Reich als einem Bündnis der Fürsten, aber im wesentlichen konnte *Bismarck* damit zwei Absichten gleichzeitig verfolgen: Auf der einen Seite schuf er ein Gegengewicht gegen den Reichstag und damit eine Barriere gegen die von den Liberalen erstrebte Parlamentarisierung der Regierung und sicherte zugleich die Vorherrschaft Preußens. Und auf der anderen Seite konnte er auf diese Weise die Ministerialbürokratien der mittelgroßen deutschen Länder mit ins Boot holen, die – zumal seit den großen Verwaltungsreformen der napoleonischen Ära – zu mächtigen politischen Akteuren geworden waren und sich nicht ohne weiteres hätten beiseite schieben lassen. Den diplomatischen Umgangstil, den er in seinen Jahren als Bundestagsgesandter kennengelernt hatte, praktizierte er nun auch im Verkehr mit den Länderregierungen. Zwar hatte die Hegemonialmacht Preußen im bundesstaatlichen Gefüge ohnehin eine dominierende Position, aber indem *Bismarck* und seine Nachfolger die Regierungen der Mittelstaaten im Rechtssetzungsprozeß konsultierten, konnten sie sich das Regierungsgeschäft erheblich erleichtern. So konnte der oben schon zitierte *Rudolf Smend* in seinem Aufsatz aus dem Jahre 1916 denn auch den deutschen Bundesstaat als ein „Kartell der Fürsten und Bürokratien“ charakterisieren.

In *Bismarcks* Konstruktion steckte viel an zielgerichteter Verfassungsarchitektur, und dazu gehörte insbesondere die Erfindung des modernen deutschen „Exekutivföderalismus“, der die Länder nicht – wie im amerikanischen Bundesstaat – durch gewählte Repräsentanten in die Willensbildung des Bundes einbezieht, sondern durch ihre Regierungen. Gleichwohl begegnen wir beim Bundesrat schon einem Stück „Pfadabhängigkeit“ in dem oben beschriebenen Sinne, denn die überlieferte Institution hatte jedenfalls den Vorteil, daß sie dank der schon vorliegenden Vergangenheitserfahrungen einigermaßen berechenbar erschien. Insbesondere mußten die Länderregierungen, die ja die entscheidenden Akteure waren, nicht mit jenem scharfen Bruch in ihrer bisherigen Regierungsweise rechnen, den ein Systemwechsel hin zu einer parlamentari-

sierten Ländervertretung gebracht hätte. In der bürokratischen Organisationsperspektive konnten ihnen also die Kosten vergleichsweise überschaubar erscheinen. In der Verfassungspraxis des folgenden halben Jahrhunderts bildete sich auf dieser Basis allmählich eine bundesstaatliche Gleichgewichtslage aus, und deren *Lock-in-Effekte* führten dazu, daß *Bismarcks* institutionelle Konstruktion in einer eigentümlichen Ironie der Geschichte den Sturz der Fürsten überdauerte. Als *Hugo Preuß* Anfang 1919 den ersten Entwurf für die Weimarer Verfassung schrieb, war der noch bewußt als Bruch mit dem Bismarckschen Modell konzipiert. *Preuß* wollte unter anderem an das Senatsprinzip von 1848 anknüpfen und den Bundesrat durch ein Staatenhaus ersetzen, dessen Mitglieder von den Landtagen zu wählen wären. Er mußte seine Pläne aber sehr schnell aufgeben, denn er konnte den Widerstand der Länderregierungen nicht überwinden, die ja inzwischen alle von den politischen Parteien beherrscht wurden. Die Parteien in den Ländern wollten natürlich die institutionellen Einflußhebel nicht aus der Hand geben, die ihnen durch die Parlamentarisierung zugefallen hatten. Zwar wurden die Kompetenzen der nun *Reichsrat* genannten Vertretung der Länder im Vergleich zu ihrer Vorgängerin reduziert, aber entscheidend war, daß das institutionelle Konstruktionsprinzip des Exekutivföderalismus erhalten blieb. Übrigens war der Weimarer Reichsrat auch keineswegs so einflußlos, wie man heute gelegentlich lesen kann. Seinen Einspruch konnte der Reichstag nur mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmen, und die war nicht leicht auf die Beine zu bringen; deshalb zog man es meistens vor, sich im Vorfeld zu einigen.¹ Vor allem in der Endphase der Republik, als der Reichstag zunehmend unfähig zur konstruktiven Mehrheitsbildung wurde, erwarb sich der Reichsrat den Ruf eines letzten Hortes der Stabilität, und davon zehrte er auch noch in den Jahren 1948–1949, als es um die institutionellen Grundentscheidungen für die westdeutsche Nachkriegsdemokratie ging.

Die Frage Bundesrat oder Senat stellte sich nach 1945 neu – und wurde wie gehabt beantwortet

Denn ebenso wie 1919 stand der Verfassungsgeber auch bei der Gründung der Bundesrepublik vor der Wahl zwischen dem überlieferten Bundesratsmodell und der Alternative des Senatsmodells. Diesmal mochte man die Optionsspielräume insofern größer einschätzen, als seit der Beseitigung des Reichsrates 1933 ein Vakuum entstanden war. Andererseits hatten die Länder gegenüber dem neu zu gründenden Bund einen Organisationsvorsprung von mehreren Jahren, und sie konnten sich vom Bundesratsmodell natürlich versprechen, daß sie damit ihre organisatorische Autonomie am ehesten behaupten würden. Im *Herrenchiemseer Verfassungskonvent* neigten Politiker wie *Carlo Schmid* dem Senatsprinzip zu, während die süddeutschen Konservativen und die Ministerialbeamten aus den

Staatskanzleien, die einen nicht geringen Teil der Mitglieder dieses Beratungsgremiums stellten, am Bundesratsmodell festhalten wollten. Auch im Parlamentarischen Rat gingen die Fronten quer durch die Parteien. Die süddeutschen Föderalisten forderten einen Bundesrat, der mit dem Bundestag gleichberechtigt sein sollte. *Adenauer*, der wie andere nord- und westdeutsche CDU-Politiker nie besonders große Sympathien für den Föderalismus aufbrachte, gehörte zu den Anhängern des Senatsprinzips. Aber die wurden ausmanövriert, als sich bei einem berühmt gewordenen Mittagessen der bayerische Ministerpräsident *Hans Ehard* und der Innenminister von Nordrhein-Westfalen, der Sozialdemokrat *Walter Menzel*, darauf einigten, ihren Parteien als Kompromiß einen Bundesrat mit reduzierten Kompetenzen vorzuschlagen. *Ehard* und *Menzel* kam wohl nicht nur zu statten, daß sie zugleich die Regierungen der beiden größten Länder repräsentierten – oft hat ja auch derjenige besonders gute Karten, der in einer schwierigen Konfliktsituation einen Kompromiß vorschlagen kann.

Der Bundesrat als wichtige Rückzugsbasis für die jeweilige Opposition geschätzt

Wir haben gesehen, daß die Anhänger des Bundesrates zunächst vor allem in Süddeutschland, bei den Konservativen und Föderalisten zu finden waren. Aber im Laufe der langen Dominanz einer CDU-geführten Bundesregierung gegenüber einer sozialdemokratischen Bundestagsopposition mußte er auch für die Sozialdemokraten immer attraktiver werden, weil sie zumindest über die von ihnen beherrschten Länderregierungen im Bundesrat einen Zugang zu den Entscheidungsprozessen hatten. Nach der Bildung einer sozialliberalen Bundesregierung diente dann der Bundesrat seit 1969 der CDU-Opposition dreizehn Jahre lang als Hebel, um der Bundestagsmehrheit ihre Schranken zu zeigen und den erneuten Machtwechsel vorzubereiten, und die SPD konnte dieselbe Erfahrung, nur mit umgekehrten Vorzeichen, in den neunziger Jahren machen. Nach der hessischen Landtagswahl 1999 haben CDU und CSU im Bundesrat zwar nur eine Sperrminorität bei Zustimmungsgesetzen, aber auch das ist eine nicht zu verachtende Machtposition, verglichen mit der Rolle einer bloßen Bundestagsopposition. Die Parteien, zumal die beiden großen, haben also im Laufe eines halben Jahrhunderts gelernt, daß der Bundesrat eine wichtige Rückzugsbastion bilden kann, wie sie sich beim Senatsmodell schwer vorstellen ließen. Worin sollte man denn auch die Vorteile einer Senatslösung in Deutschland suchen? 1949 mochten ihre Anhänger noch argumentieren, daß ein Senat einen unabhängigen Politikertypus hervorbringe, der als Gegengewicht zu straffer geführten Bundestagsfraktionen dienen könnte. Aber wenn zum Beleg dafür auf den amerikanischen Senat oder den Schweizer Ständerat verwiesen wurde, dann hätte die sehr viel lockerere Parteienstruktur dieser Länder mit in Rechnung gestellt werden müssen.

Weit besser vergleichbar ist Österreich, mit seinem *Bundesrat*, der entsprechend dem Senatsprinzip aus von den Landtagen gewählten Repräsentanten besteht. Weil Österreich aber ähnlich stark disziplinierte Parteien kennt wie die Bundesrepublik Deutschland, schlagen die Parteibindungen dort im Bundesrat ähnlich stark durch wie im Nationalrat. Nur sind die Kompetenzen des Gremiums geringere als die der ersten Kammer, und da sich zudem die Nationalratsabgeordneten aus Kärnten oder Vorarlberg im informellen Einsatz für ihre Länder von den Bundesratsmitgliedern kaum übertreffen lassen, muß es dem Bundesrat schwerfallen, noch ein eigenes Profil zu gewinnen. Extrapoliert man von diesen Erfahrungen, dann könnte sich bei uns kaum jemand einen Gewinn davon erwarten, daß etwa der deutsche Bundesrat durch einen Senat ersetzt würde. Man kann also diese Reformdiskussion getrost als ziemlich müßig abhaken.

Die oft beklagte Unitarisierung ist von Anfang an im deutschen Föderalismus angelegt

Ein weiteres kommt hinzu, was die Pfadabhängigkeit der Entwicklung weiter verstärkt und potenziert hat. Das sind die Zusammenhänge zwischen dem System des Exekutivföderalismus einerseits, den Veränderungen in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern andererseits. Schon von der Reichsgründung an konnte der Zentralstaat auf dem Wege der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung umfangreiche Materien an sich ziehen, und das hat er sehr früh und auch sehr weitgehend getan.² Die großen Kodifikationen des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts und der Gerichtsverfassung brachten schon in den ersten Jahrzehnten des Bismarckreiches ein Maß an Vereinheitlichung, wie es die USA niemals erreicht haben. Seit der napoleonischen Zeit war ja das unitarische Frankreich durchaus ein wirkungsmächtiges Modell, und vor allem das nationalliberale Bürgertum neigte dazu, föderative Vielfalt mit dem dynastischen Obrigkeitsstaat zu assoziieren, Unitarisierung hingegen mit Fortschritt. Die oft beklagte Unitarisierung ist also im deutschen Föderalismus von Anfang an angelegt. Aber für den Verlust an eigenständiger Gestaltungsmöglichkeit wurden die Länder dadurch entschädigt, daß ihnen die meisten Ausführungskompetenzen verblieben. Das war, ebenso wie die Bundesratskonstruktion, ein Teil des Kompromißpakets, mit dem *Bismarck* die Länderverwaltungen in das neue Reich einband. Immer, wenn das Reich neue Materien als Gesetzgeber an sich zog, erweiterte sich damit auch der Bereich, in dem die Länder mitzureden hatten. Das änderte sich auch unter der Weimarer Verfassung nicht grundsätzlich, weil sie dem Reichsrat ja ein starkes Einspruchsrecht einräumte. Als aber im Grundgesetz die Kompetenzen des Bundesrats im Gesetzgebungsprozeß differenziert wurden, nämlich mit der neu eingeführten Unterscheidung zwischen *Einspruchs-* und *Zustimmungsgesetzen*, da war das mit einer Schwächung der

Länderposition bei der Einspruchsgesetzgebung verbunden.³ Es war deshalb nicht verwunderlich, daß die Länder seither ihre Zustimmung zur Ausweitung der Bundesgesetzgebung oft daran knüpften, daß der Bundesrat nicht überstimmt werden könne, daß also m.a.W. die gesetzlichen Regelungen zustimmungspflichtig wurden. Das ist mithin keine systemwidrige Erscheinung, sondern liegt in der Entwicklungslogik des deutschen Föderalismus seit der Gründung des Bismarckreiches. Und wenn heute vielfach beklagt wird, daß durch dieses Einfallstor der Einfluß des Bundesrates stark zugenommen habe (während in den Anfängen der Bundesrepublik nur etwas mehr als ein Drittel der Gesetze zustimmungspflichtig war, so ist es heute über die Hälfte!), dann spiegelt das eben die unitarisierende Ausdehnung der Bundeskompetenzen wider. Wer also den starken Einigungszwang beklagt, der durch die Ausweitung der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung entstanden ist, der müßte, wenn er das korrigieren wollte, dafür auch den Preis zu zahlen bereit sein, nämlich die Rückführung umfangreicher Regelungskompetenzen vom Bund an die Länder.

Hier zeigt sich wieder die ausgeprägte Pfadabhängigkeit des deutschen Föderalismus. Sie kommt indes nicht so sehr im Zentralisierungs- und Unitarisierungstrend als solchem zum Ausdruck, sondern in der Interdependenz zwischen Kompetenzverteilung und Einfluß des Bundesrates. Wofern es einen Bereich gibt, in dem Reformen nicht von vornherein durch die *Lock-in-Effekte* der geschichtlichen Entwicklung blockiert werden, dann dürfte das die Unitarisierung als solche sein. Wenn heute in Berlin oder Leipzig die geltende Ladenschlußgesetzgebung mit Ausnahmeregelungen der Länderregierungen massiv unterlaufen wird, dann spricht ja vieles für die Anregung, doch gleich die gesetzgeberische Regelungszuständigkeit an die Länder zurückzugeben. Aber wie wenig sich selbst in diesem Bereich bewegt, haben 1993 die mageren Ergebnisse der *Gemeinsamen Verfassungskommission vom Bundestag und Bundesrat* gezeigt, die nach der deutschen Vereinigung eingesetzt worden war: Es erwies sich damals, daß sowohl die Bundesregierung als auch große Teile des Bundestages einem solchen Verzicht auf Kompetenzen wenig geneigt waren. Die Änderungen des Art. 72 Abs. 2 GG, die eine künftige Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nur unter restriktiver formulierten Voraussetzungen gestatten wollen, werden sich als ein stumpfes Schwert erweisen. Selbst die relativ bescheidene Vorstellung, daß die Länder das Recht zur „Rückholung“ einzelner Materien aus dem Bereich der vom Bund schon in Anspruch genommenen konkurrierenden Zuständigkeit bekommen sollten, stieß in der CDU/CSU-Fraktion auf unterschiedenen Widerstand. Man einigte sich schließlich, in den Worten des Kommissionsberichts, „auf eine von der Bundesregierung eingebrachte, deutlich abgeschwächte Form der Rückholklausel, die es aus Gründen der Rechtssicherheit und Konfliktvermeidung dem Bund überläßt,

zu bestimmen, daß eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesrecht ersetzt werden kann, wenn ein Bedürfnis im Sinne von Artikel 72 Abs. 2 GG nicht mehr besteht“ (Hervorhebungen von mir, GL.). Es sind übrigens auch erhebliche Zweifel erlaubt, ob die Länder wirklich bereit wären, sich verlorene Regelungsbefugnisse zurückzuholen und die damit gewonnenen Spielräume in Anspruch zu nehmen.

Eine Rückkehr zum Trennsystem in der Finanzverfassung?

Nun wird heute nicht nur die *Entflechtung der Gesetzgebungskompetenz* gefordert, sondern sehr viel mehr noch die *Entflechtung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*: Das finanzwirtschaftliche Verbundsystem soll durch ein Trennsystem ersetzt werden, das sehr viel mehr Ähnlichkeit mit dem amerikanischen Föderalismus hätte. Eine der zentralen theoretischen Begründungen dieser Forderung, wie sie in der orthodoxen Finanzwissenschaft begegnen, ist das Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ (Olson 1977): Es fordert „für jedes Kollektivgut mit spezifischem Wirkungsbereich eine separate Regierungsinstitution ..., so daß sichergestellt werden kann, daß jene, die aus dem öffentlichen Gut einen Nutzen erhalten, auch die sind, die dafür bezahlen“. Daraus folgt für die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund und Ländern und im Verhältnis der Länder untereinander, daß sie ihre jeweiligen Aufgaben aus eigenen Steuerquellen finanzieren und dafür auch ein autonomes Besteuerungsrecht in Anspruch nehmen sollten. Finanztransfers zwischen diesen Einheiten sind dann zwar insoweit erforderlich und gerechtfertigt, als sie „externe Effekte“ ausgleichen (also beispielsweise die Aufwendungen, die dem Stadtstaat Hamburg für Schüler aus dem schleswig-holsteinischen Umland entstehen). Doch das heute geltende System des Steuerverbunds zwischen Bund und Ländern ist mit dem Äquivalenzprinzip offensichtlich ebenso schwer vereinbar wie der Länderfinanzausgleich.

Nun war zwar auch die Finanzverfassung des Bismarckschen Reiches ursprünglich am Trennsystem orientiert: Die Länder finanzierten ihre Ausgaben mit Steuern, die sie selbst erhoben, und dem Reich verlieh die Verfassung ein eigenes Besteuerungsrecht. Aber dieses autonome Besteuerungsrecht des Zentralstaates ließ sich nicht ohne weiteres auch politisch durchsetzen, und die Entwicklungslogik des deutschen Föderalismus hat allmählich eine ganz andere Richtung genommen. Ursprünglich waren die wichtigste eigene Einnahmequelle des Reiches die Zölle und Verbrauchssteuern. Weil das nicht ausreichte, erhob es von den Ländern eine Umlage, die „Matrikularbeiträge“, die nach der Bevölkerungszahl kalkuliert wurden und ursprünglich nur als Übergangslösung bis zur Einführung von Reichssteuern gedacht waren. Das Reich war somit „Kostgänger der Länder“. Aus dieser Lage hoffte *Bismarck* es durch die 1879 eingeleitete Schutzzollpolitik zu befreien, aber die föderalistischen Kräfte im

Reichstag machten ihm einen Strich durch die Rechnung: Auf Antrag des streng föderalistischen bayerischen Zentrumsabgeordneten *Freiherr von Franckenstein* wurde in das Zollgesetz eine Klausel aufgenommen, die dem Reich die Zolleinnahmen nur bis zu einer Obergrenze von jährlich 130 Millionen Mark beließ und den Überschuß den Ländern zusprach. Infolgedessen blieb das Reich aber auf Matrikularbeiträge angewiesen, und damit hatte *Franckenstein* erreicht, daß den Ländern und dem Reichstag (der die Matrikularbeiträge festzusetzen hatte) ein fortdauernder Einfluß auf die Einnahmen des Reiches blieb. Und wenn das Reich neue Steuern einführt, setzten die Länder im Bundesrat und die Föderalisten im Reichstag durch, daß die Erträge ganz oder teilweise den Ländern zufließen. Als dann mit der Finanzreform von 1904 die *Franckensteinsche Klausel* aufgehoben wurde, tauchte mit der neu eingeführten Erbschaftsteuer die erste große gemeinschaftliche Steuer auf, deren Ertrag mit festgelegten Quoten auf Reich und Länder aufzuteilen war. Wir verdanken also schon dem Föderalismus des Kaiserreiches mit seinen politischen Tauschgeschäften die ersten Ansätze einer finanzwirtschaftlichen Verflechtung, die man (mit einer Anleihe beim Vokabular der Organisationstheorie) als „Prinzip der wechselseitigen Ressourcenabhängigkeit“ charakterisieren könnte.

Doch für eine Abkehr vom Verbundsystem fehlen alle Voraussetzungen

Nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg wurden dann die enormen Kriegsfolgelasten Anlaß zu tiefgreifenden Veränderungen: Unter dem schockartigen Eindruck dieser Krise konnte der Reichsfinanzminister Erzberger 1919 eine tiefgreifende Reichsfinanzreform durchsetzen, mit der Finanzverfassung und Finanzverwaltung weitgehend zentralisiert wurden. Die Länder wurden jetzt zu Kostgängern des Reiches, und das nationalsozialistische Regime trieb die Zentralisierung noch weiter voran. Dieses Vierteljahrhundert eines hochgradig zentralisierten Finanzsystems hinterließ aber ein dauerhaftes Erbe: Es setzte sich weithin die Vorstellung durch, daß sich die Finanzverfassung an den Bedürfnissen eines einheitlichen Wirtschaftsgebiets ausrichten müsse. Sie beherrschte zunächst auch die Beratungen des Parlamentarischen Rates.⁴ Für die ertragreichen großen Steuerarten, nämlich die Umsatzsteuer sowie die Einkommens- und Körperschaftsteuer, strebte man einen Steuerverbund zwischen Bund und Ländern mit einer bedarfsorientierten Aufteilung an, während die anderen Steuerarten jeweils Bund oder Ländern zufallen sollten. Demgegenüber beharrten aber die westlichen Besatzungsmächte unter dem Einfluß amerikanischer Föderalismusvorstellungen auf einer konsequenten Steuertrennung, und so wies das Grundgesetz in seiner Endfassung die Umsatzsteuer dem Bund, die Einkommens- und Körperschaftsteuer den Ländern zu. Indes sollte der Bund Teile der Einkommens- und Körperschaftsteuer für Bundeszwecke in Anspruch nehmen dürfen, wenn die ihm vom Grundgesetz zuge-

wiesenen Steuern nicht zur Deckung der notwendigen Ausgaben ausreichen. Dank dieser Klausel, die das Trennsystem durchbrach, wurde aus der Einkommens- und Körperschaftsteuer unter der Hand eine Verbundsteuer mit jährlich auszuhandelnder Aufteilung. Die Finanzreform von 1955 brachte dann die verfassungsrechtliche Besiegelung dieses „kleinen Steuerverbunds“ und machte aus der Einkommens- und Körperschaftsteuer eine Verbundsteuer, deren Ertrag zwischen Bund und Ländern aufzuteilen war. Mit der Finanzreform der Großen Koalition wurde dann auch die Umsatzsteuer in den Verbund einbezogen. Dahinter stand nicht zuletzt die Überlegung, daß das Aufkommen der verschiedenen Steuerarten auf die Konjunktorentwicklung unterschiedlich stark reagierte; Bund und Länder sollten sich also das Konjunkturrisiko teilen. Eine stabile, auf Dauerhaftigkeit angelegte Finanzverfassung hat sich in der Bundesrepublik nicht ausgebildet, weil einerseits keiner der beteiligten Akteure die Prämisse der Interdependenz von Bundes- und Länderinteressen in Frage stellen wollte, andererseits aber die verteilungspolitischen Interessengegensätze immer nur für begrenzte Zeiträume im Wege des Kompromisses ausgeglichen werden konnten. An das Prinzip der Verflechtung ist nie ernsthaft gerührt worden, und im Bereich der Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch das Reich und später den Bund – eine Praxis, die weit ins Kaiserreich zurückreichte und in der Weimarer Republik unter der Bezeichnung *Fondswirtschaft* diskutiert wurde – hat die Verflechtung durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben an Intensität und institutioneller Verdichtung noch erheblich zugelegt.

Diese Entwicklung zeigt, daß für einen Systemwechsel hin zu einem Trennsystem alle Voraussetzungen fehlen. Die theoretischen Gründe für eine radikale Dezentralisierung der Finanzverfassung mögen noch so bestechend klingen, aber es gibt in Deutschland so gut wie keine Erfahrungen mit einer Kultur des finanzwirtschaftlichen Wettbewerbs, die den Akteuren dazu Mut machen könnte. Vor allem könnte ein Systemwechsel selbstverständlich nur im Konsens aller beteiligten Akteure geschehen, und der ist nur vorstellbar, wenn sich dabei niemand im Ergebnis schlechter stellen würde. Jede Systemveränderung müßte also mit Kompensationen für die eventuellen Verlierer erkaufte werden, und wo die herkommen sollten, das kann man sich insbesondere im Zeichen fiskalischer Austeritätspolitik nicht recht vorstellen. Wenn man es irgendwie mit ausgeprägten *Lock-in-Effekten* als Ergebnis einer pfadabhängigen Entwicklung zu tun hat, dann bei der Finanzverfassung. Es läßt sich deshalb leicht vorher sagen, daß die Auseinandersetzungen über Anpassungen des Finanzausgleichs periodisch immer wieder kommen werden. Ähnlich wie Arbeitskämpfe von Streikritualen begleitet werden, so gehört auch zu diesen Verteilungskämpfen eine gehörige Portion Theaterdonner, Verfassungsklagen einzelner Länder inbegriffen. Das sind unvermeidliche Begleiterscheinungen der immer wieder neu zu führen-

den Aushandlungsprozesse im Rahmen eines Verbundsystems, zu dem eine realistische Alternative nicht in Sicht ist.

Länderneugliederung: ein illusorischer Ausweg

Die Reformbefürworter wollen deshalb auch den Zuschnitt der Ländern, weil sich unter den nun einmal gegebenen Bedingungen dominierend unitarischer Wertvorstellungen aus dem finanzwirtschaftlichen Gefälle zwischen armen und reichen Ländern das Erfordernis eines komplizierten Umverteilungsprozesses durch den Länderfinanzausgleich ergibt. Aber die Paradoxie der Neugliederungsdiskussion liegt darin, daß sie selbst zutiefst der unitarischen Denktradition verhaftet bleibt. Die Animosität gegen die so viel beklagte Ineffizienz des Zuschnitts der Ländergrenzen ist letztlich ein historisches Erbe der Kritik des bürgerlichen Liberalismus an der deutschen „Kleinstaaterei“, in der man (natürlich ganz zu Recht) ein historisches Erbe des dynastischen Prinzips erblickte. Als Versatzstück der Föderalismusdiskussion begegnet uns der Neugliederungs-Topos samt der Kritik an der geringen Leistungsfähigkeit der kleinen Länder schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts, so beim frühen Treitschke (*Treitschke* 1886, S. 86, 150 ff.). Und die sozialtechnologische Vorstellung, die dahinter steckt, reflektiert ihrerseits die historische Erfahrung der großen Korrekturen am territorialen Zuschnitt des Alten Reiches, mit denen *Napoleon I.* 1803–1806 begonnen hatte und die dann 1815, 1866 und wieder 1945/1946 (mit der Auflösung Preußens) weitergeführt wurden.

Doch schon dieser geschichtliche Rückblick sollte eigentlich ausreichend klar machen, daß eine solche Länderreform immer nur nach einer militärischen Auseinandersetzung von siegreichen Mächten durchgesetzt werden konnte. 1867/71 aber wurden mit der Konstituierung des deutschen Nationalstaates als Bundesstaat die Ländergrenzen prinzipiell unantastbar, und selbst die Weimarer Republik, die ansonsten die Länderautonomie durchaus einzuschränken in der Lage war, hat nur in einigen wenigen Extremfällen (von denen der Zusammenschluß der thüringischen Kleinstaaten der wichtigste war) den territorialen Zuschnitt zu ändern vermocht. Wenn vergleichbare Neugliederungspläne weder in den USA noch und er Schweiz je ernsthaft erwogen werden, dann hat das seinen Grund darin, daß hier der Föderalismus demokratische Ursprünge hat – auch das hat schon *Treitschke* gesehen (*Treitschke* 886, S. 159 ff., 190). In der Schweiz scheiterte sogar die Wiedervereinigung des Kantons Basel, der 1830 durch eine demokratische Revolte der Landschaft gegen die patrizische Oligarchie geteilt worden war, obwohl die Ursachen der Teilung längst obsolet sind und raumordnerische Rationalität es zweifellos geboten hätte, dieses eng verflochtene Ballungsgebiet wieder zusammenzuführen.

Zu verkennen, daß im demokratischen Föderalismus die Selbstbestimmung der Länder eine äußerst schwer überwindbare

Schranke für territoriale Eingriffe darstellt, ist der gemeinsame Denkfehler aller Projektmacher, die sich seit *Hugo Preuß* daran versucht haben. Es mag ja geschehen, daß die – zweifellos wünschenswerte – Vereinigung von Berlin und Brandenburg schließlich doch gelingt oder daß der Stadtstaat Bremen angesichts seiner Finanznöte eines Tages die weiße Fahne aufzieht. Aber große Neugliederungsprojekte von der Art, wie sie 1972 von der *Ernst-Kommission* vorgestellt wurden, ermangeln ebenso wie die zuvor erwähnten Vorschläge zur finanzwirtschaftlichen Entflechtung einer realistischen Einschätzung der strategischen Spielräume für die Neutralisierung der Vetokoalitionen, mit denen es jedes demokratische Gemeinwesen nun einmal zu tun hat.

Literaturhinweise

- Abromeit, Heidrun, 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen.
- David, Paul A., 1985: Clio and the economics of QWERTY, in: *American Economic Review*, *Spapers and Proceedings* 75, 332–337.
- David, Paul A., 1997: Path dependence and the quest for historical economics: One more chorus of the ballad of QWERTY. Discussion Papers in Economic and Social History 20, University of Oxford, Oxford.
- Färber, Gisela, 1998: Finanzverfassung, Referat auf der Tagung des Bundesrats „Zur Struktur des deutschen Föderalismus“, Kloster Seon.
- Hesse, Konrad, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.
- Kirsch, Guy (Hrsg.), 1977: Föderalismus, Stuttgart.
- Lehmbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarbeitete Aufl., Opladen.
- Olson Mancur, 1977: Das Prinzip „fiskalischer Gleichheit“: Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, in: Kirsch, Guy (Hrsg.), *Föderalismus*, Stuttgart, 66–76.
- Renzsch, Wolfgang, 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich: die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990), Bonn.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1977: Politikverflechtung II: Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg/Ts.
- Stern, Klaus, 1975: Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart: Politische Gestaltung im Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander von Bund und Ländern, in: Speyer, Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.), *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1974*, Berlin, 15–40.
- Treitschke, Heinrich von, 1886: *Historische und Politische Aufsätze*. Zweiter Band: Die Einheitsbestrebungen zertheilter Völker, Fünfte vermehrte Aufl., Leipzig.

Anmerkungen

- ¹ Zum Vergleich sei daran erinnert, daß der Bundestag heute einen Einspruch des Bundesrates schon mit der einfachen Mehrheit überstimmen kann – es sei denn, der Bundesrat habe seinerseits den Einspruch mit Zweidrittelmehrheit beschlossen. Übrigens konnte der Einspruch des Reichsrates theoretisch auch mit einer Volksabstimmung überstimmt werden; dazu ist es aber niemals gekommen.
- ² Der Begriff „konkurrierende Gesetzgebung“ wurde von der Rechtswissenschaft des Kaiserreiches eingeführt, die Reichsverfassung von 1871 kannte ihn noch nicht. Aber in der Sache sind das die Materien, die der Artikel 4 der Verfassung aufführte.
- ³ Vgl. Anm. 1. Man ging 1949 von der Erwartung aus, die Zustimmungspflichtigkeit werde nur für einen relativ geringen Anteil der Bundesgesetzgebung eine Rolle spielen. Diese Erwartung wurde aber schon früh durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchkreuzt.
- ⁴ Die Entwicklung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs hat Wolfgang Renzsch (1991) im einzelnen dargestellt.