

# Das *politische* Buch

## Blockadepotentiale und Systemreformen im deutschen Bundesstaat

Gerhard Lehmruch

*Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland.*

2., erweiterte Auflage, Westdeutscher Verlag, Opladen 1998, 210 Seiten, DM 42,-.

Die neue, erweiterte Auflage von *Gerhard Lehmruchs* „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ hat über zwanzig Jahre auf sich warten lassen. Bereits 1976 – noch zu Zeiten der sozialliberalen Koalition – war die ursprüngliche Fassung erschienen. Bei allen tiefgreifenden Veränderungen, die sich seitdem im Parteiensystem der Bundesrepublik und im Gefolge der deutschen Vereinigung auch für ihr föderatives System ergeben haben, hält *Lehmruch* an seiner zentralen Hypothese fest, daß die Engpässe bei der Entscheidungsfindung im politischen System der Bundesrepublik auf ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen der verhandlungsdemokratischen Funktionslogik im polarisierten Parteiensystem Deutschlands zurückzuführen sind.

Grundsätzlich resultieren die strukturellen „Verwerfungen“ zwischen beiden Regelsystemen seiner Auffassung nach vor allem daraus, daß nach dem Zweiten Weltkrieg ein Konzentrationsprozeß im bundesdeutschen Parteiensystem einsetzte, der mit einer immer stärkeren Polarisierung zwischen den beiden großen Parteien SPD und CDU im Wettbewerb um die mittlere Wählerschaft verbunden war. Diese Handlungslogik eines bipolaren Parteienwettbewerbs steht jedoch in einem starken Spannungsverhältnis zu dem auf Aushandlung angelegten Verbundföderalismus der Bundesrepublik, wie er bereits kennzeichnend für das Deutsche Kaiserreich und die Weimarer Republik mit ihrem Vielparteiensystem war. Der Grundgesetzgeber lehnte sich sehr eng an diese historischen Vorbilder an, als er sich mit dem Bundesrat für ein Modell der institutionellen Einbindung der Länder auf Bundesebene entschied, von dem erwartet wurde, daß es ein „Widerlager zur Parteilpolitik“ bilden würde. Schon unter *Konrad Adenauer* und *Kurt Schumacher* sollte sich allerdings zeigen, daß die Bundesratskonstruktion selbst den Parteiführungen im Bund ein Druckmittel an die Hand gab, um die Koalitionspolitik in den Ländern entsprechend bundespolitischer Anforderungen zu disziplinieren.

In den 50er und 60er Jahren bedeutete die zusehends engere Verkoppelung von Parteiensystem und föderativem System dann zunächst, daß aufgrund übereinstimmender Mehrheitsverhältnisse auf

Bundes- und Länderebene die Handlungsspielräume des Bundesrates insgesamt begrenzt blieben, die Vertretung spezifischer Länderinteressen aber in Einzelfällen an Bedeutung gewinnen konnte, gerade weil dem Bundesrat keine grundsätzliche Oppositionsrolle in der parteipolitischen Auseinandersetzung auf Bundesebene zukam. Mit dem Beginn der sozialliberalen Koalition 1969 änderte sich dieses Bild schlagartig. Die Mehrheit der CDU-geführten Länderregierungen im Bundesrat wurde in Verbindung mit dem Vermittlungsausschuß als Instrument genutzt, um die Bundesregierung regelmäßig davon zu zwingen, Kompromisse mit der Opposition auszuhandeln. Diese Einbeziehung der Opposition in die Gestaltung der Bundesrepublik war faktisch gleichzusetzen mit einem weitgehenden Leerlaufen der Parteienkonkurrenz. Im Jahr 1982 wurde mit der Regierung *Kohl* die ursprüngliche Deckungsgleichheit von Bundesrats- und Bundestagsmehrheit wieder hergestellt. Allerdings bewegen die inzwischen enger gewordenen Haushaltsspielräume sowie die frühe Erfahrung, daß in dieser parteipolitischen Bund-Länder-Konstellation spezifische Länderinteressen stärker zum Tragen kommen können, den neuen Bundeskanzler dazu, eine engere Abstimmung speziell mit den Ministerpräsidenten seiner Partei zu suchen. In den Worten *Lehmruchs* „informalisierte er den Bundesstaat“, indem er die Koordination mit den CDU/CSU-geführten Ländern in die Präsidiumssitzungen seiner Partei verlagerte. Diese weitreichende Orientierung *Helmut Kohls* am parteipolitischen Erfolgskalkül hat die SPD letztlich bewogen, ebenfalls diese informelle Form der bundesstaatlichen Koordination zu übernehmen, nachdem sie 1991 die Mehrheit im Bundesrat wiedererlangt hatte. *Lehmruch* weist in diesem Zusammenhang aber darauf hin, daß sich im Vergleich zur sozialliberalen Koalition die Konfliktkonstellation zwischen Regierungsmehrheit und Opposition auch unter koalitionspolitischen Aspekten grundlegend geändert hat. In den 90er Jahren konnte die „Bremsrolle“ der FDP als Scharnierpartei zur Länderebene in der internen Willensbildung der Regierungskoalition auf Bundesebene nicht mehr zugunsten eines Ausgleichs zwischen Bundestagsmehrheit und oppositioneller Mehrheit im Bundesrat wirken. Die Bund-Länder-Koordination von seiten der Bundesregierung mußte sich deshalb immer weiter auf die parteiinterne Abstimmung mit den CDU-geführten Ländern beschränken, während die Bereitschaft zum parteienübergreifenden Kompromiß im bundesstaatlichen System geschwächt wurde.

Gemeinsam mit der Konzentration der SPD-Bundestagsopposition auf die Bünde-

lung der Kräfte der SPD-geführten Landesregierungen spricht dies zunächst für eine Umkehr der bisher vorherrschenden Logik einer Schwächung des Parteienwettbewerbs durch bundesstaatliche Aushandlungsprozesse und für eine stärkere Parteilpolitisierung der Arena des föderativen Systems. Und tatsächlich scheint die erfolgreiche Blockadepolitik der SPD im Bundesrat bei dem Steuerreformvorhaben von 1997/98 diesen Eindruck zu bestätigen. *Lehmruch* betont in der Neuauflage seines Buches aber zugleich, daß seit der deutschen Vereinigung nicht zuletzt durch die Rolle der PDS die Zahl möglicher koalitionspolitischer Optionen auf Länderebene ebenso zugenommen hat wie die Heterogenität der spezifischen Interessenlagen der einzelnen Länder. Daraus resultiert letztendlich, daß sich die SPD seit Anfang der 90er Jahre in zahlreichen Fällen sehr schwer darin getan hat, parteiintern das Bund-Länder-Verhältnis abzustimmen und über den Bundesrat konsequent Oppositionspolitik zu betreiben. Immer wieder ist es der christlich-liberalen Bundesregierung gelungen, einzelne Länder aus der SPD-Front herauszubrechen. Auch die erfolgreiche Blockadepolitik der SPD gegen die geplante Steuerreform im Jahr 1998 erscheint vor diesem Hintergrund nach *Lehmruch* eher als Ausnahmeerscheinung, die erst dadurch möglich wurde, daß sie zugleich den Eigeninteressen der Länder entgegenkam.

*Lehmruch* arbeitet in der erweiterten zweiten Auflage seiner Entwicklungsgeschichtlich angelegten Untersuchung klar heraus, daß die enge „Koppelung“ zwischen Parteien- und Bundesstaatssystem nur in seltenen Fällen tatsächlich „Reformstaus“ verursacht. Das eigentliche Problem sieht *Lehmruch* vielmehr darin, daß die Inkongruenz der Handlungslogiken des Aushandelns im Bundesstaat und des Parteienwettbewerbs strukturell die Gefahr von Kollisionen beider Regelungssysteme in sich trägt. Als Lösung für dieses Problem schlägt er die Entkoppelung beider Subsysteme vor und sieht dafür vor allem im Parteiensystem wesentliche Ansatzpunkte. So verweist er unter anderem auf die Möglichkeit, auf Länderebene verstärkt Minderheitsregierungen zuzulassen. Die aktuellen Rufe nach grundlegenden Reformen des Bundesstaates haben für ihn hingegen nurmehr die „Qualität von intelligenten Sandkastenspielen“, die in der Verfassungswirklichkeit nicht realisierbar sind.

Allerdings stellt sich im Zusammenhang mit der Diskussion der Reformfähigkeit des Bundesstaates auch die Frage, ob *Lehmruch* nicht selbst die wenigen Fälle echter Reformblockaden überbewertet, die im politischen System der Bundesrepublik in jüngerer Zeit aufgetreten sind. Ge-

rade nach der Vereinigung hat der koalitionspolitische Spielraum auf Länderebene und die Interessendivergenz unter ihnen so erheblich zugenommen, daß darin durchaus erste Anzeichen einer „Selbstheilung“ des Systems gesehen werden können. Ganz in seinem Sinne deutet sich darin eine langsame Entkoppelung der Arenen des Parteiensystems und des föderativen Systems im vereinigten Deutschland an, die die bislang dominante Auslandslogik des Bundesstaates zugunsten einer stärkeren Geltung des Konkurrenzprinzips in beiden Subsystemen allmählich zurückdrängt. *Thomas Fischer*

## Die Reform des deutschen Föderalismus

*Adrian Ottnad/Edith Linnartz*

*Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit*

*Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs*

*Eine Studie des IWG Bonn*

*Mit einem Vorwort von Meinhard Miegel  
249 S. Campus Verlag Frankfurt/New York  
1997. DM 34,80.*

Das Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG) geht auf Kurt Biedenkopf zurück, der es 1977 gründete. Das private wissenschaftliche Forschungsinstitut wird von Meinhard Miegel geleitet. Das IWG hat sich vor allem mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen befaßt, insbesondere auch mit Biedenkopfs Projekt einer steuerfinanzierten Grundrente als Alternative zum bestehenden beitragsbezogenen Rentensystem.

Zwei Mitarbeiter des Instituts haben sich nun mit einer primär ökonomisch argumentierenden Studie in die aktuelle Föderalismus-Diskussion eingeschaltet. Die Prioritäten der beiden Verfasser werden schon im Titel ihrer Studie deutlich: Es geht um einen vom Wettbewerb der Länder untereinander dominierten Föderalismus, der den bestehenden Beteiligungs-föderalismus (die Verfasser verwenden statt dessen den Begriff konzertierter Föderalismus) ersetzen soll. Zwei Vorschläge stehen im Vordergrund des Plädoyers für den föderalen Wettbewerb statt Verteilungsstreit: *Neugliederung* der Bundesländer und *Reform des Finanzausgleichs* gelten als *conditio sine qua non* der notwendigen institutionellen Systemänderungen des deutschen Bundesstaates. Wobei anzumerken bleibt, daß die im Titel enthaltene Alternative „Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit“ zu stark zugespitzt erscheint, da auch im Wettbewerbsföderalismus mit Kontroversen der Länder um die Anteile an den finanziellen Ressourcen zu rechnen ist, der Verteilungsstreit also durchaus weiter existent sein dürfte, wenn auch in deutlich geringerem Ausmaß.

Zunächst nehmen die beiden Autoren eine Mängel-Analyse vor. Ihre *Bestandsaufnahme* der Defizite des gegenwärtigen föderalen Systems ist außerordentlich eindrucksvoll. So wird festgestellt, die an-

fänglichen Unterschiede in der Wirtschaftskraft der westdeutschen Länder hatten sich im Zeitablauf nicht verringert. Vereinzelt sei es zwar zu Aufhol- und Überholprozessen, nicht aber zu einer allgemeinen Annäherung gekommen. Gemessen an der durchschnittlichen Wirtschaftskraft aller Länder habe das Leistungsgefälle leicht zugenommen; absolut habe es sich deutlich vergrößert. Die Flächenländer ließen sich gemäß der langfristigen Wirtschaftsentwicklung in zwei recht homogene Gruppen einteilen: Eine Gruppe wirtschaftsstarker und eine Gruppe wirtschaftsschwacher Länder. Auch Beschäftigung und Arbeitslosigkeit differieren zwischen den westdeutschen Ländern langfristig beträchtlich. Dagegen fallen die Einkommensunterschiede – vor allem bei den verfügbaren Einkommen – geringer als das Leistungs- und Beschäftigungsgefälle zwischen den Ländern aus. Der materielle Lebensstandard ist insoweit sehr einheitlich. Nach der staatlichen Umverteilung noch verbleibende Einkommensunterschiede werden großenteils durch unterschiedlich hohe Sparquoten kompensiert.

Nun mögen die einzelnen Ergebnisse für die Fachleute nicht gerade neu sein; gleichwohl haben die Autoren ihre Schlußfolgerungen durch volkswirtschaftliche Berechnungen und entsprechende Statistiken empirisch untermauert und abgesichert. Auf dieses Material wird man sich bei künftigen Diskussionen über den ökonomischen Status der Länder beziehen können.

Was die *Ursachen* der wirtschaftlichen Unterschiede betrifft, kommen die Autoren zu dem Ergebnis, ein wichtiger Teil des Leistungsgefälles zwischen den Ländern lasse sich offensichtlich auf deren ungleichen Zuschnitt zurückführen. Dieser Zuschnitt trage dazu bei, daß in einigen Ländern regionale und sektorale Entwicklungsdisparitäten besonders hervortreten würden. In größeren Flächenländern würden solche Unterschiede bis zu einem gewissen Maße kompensiert, bei kleineren Ländern sei dies weniger der Fall. Im Falle der Stadtstaaten und der angrenzenden Flächenländer wird das Bild durch das Stadt-Umland-Gefälle verzerrt. Während Produktion und Arbeitsplätze zunehmend auf die Kernstadt entfallen, zieht die Erwerbsbevölkerung ins Umland.

Durch staatliche Umverteilung wird ein einheitlicher Lebensstandard in allen Ländern angestrebt. Die „originäre“ Finanzausstattung der einzelnen Länder wird schon durch die Aufteilung von Aufgaben und Einnahmequellen zwischen den Gebietskörperschaften, also zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, beeinflusst und anschließend durch den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich erheblich verändert. Darüber hinaus vollzieht sich über den Bundeshaushalt und andere zentrale Haushalte, insbesondere durch die der Sozialversicherungen, ständig ein *verdeckter Finanzausgleich*. Nach Ottnad und Linnartz verändert der offene und verdeckte Finanzausgleich über den öffentlichen Gesamthaushalt die Verteilung der Finanzkraft zwischen den Ländern beachtlich. Dabei werden die Finanzkraftun-

terschiede zwischen den Ländern stark nivelliert. Die Autoren machen darüber hinaus auch eine ständige Veränderung der Finanzkraft-Reihenfolge aus, die sich so massiv auswirke, daß dadurch neue Ungleichheiten entstünden.

Die *Schlußfolgerungen*, die aus diesem Befund gezogen werden, sind aus der aktuellen Diskussion um die Änderung des Länderfinanzausgleichs bekannt; sie werden hier noch einmal gebündelt vorgetragen: Zur Herstellung materiell einheitlicher oder zumindest gleichwertiger Lebensverhältnisse nimmt der Staat in Deutschland ständig eine massive Umverteilung zwischen den einzelnen Ländern vor. Diese Umverteilung, die sich keinesfalls nur auf den Länderfinanzausgleich beschränkt, ebnet ursprüngliche Unterschiede in der Finanzkraft der einzelnen Länder weitgehend ein und sorgt dafür, daß ein Teil der gesamten Steuer- bzw. Beitragseinnahmen nicht in den Ländern verausgabt wird, in denen er vereinnahmt wurde. In vielen wirtschaftsschwachen Ländern kommt dem offenen und verdeckten Finanzausgleich große Bedeutung zu, da wesentliche Teile des staatlichen Leistungsangebots nicht aus eigener Kraft finanziert werden. In den Gebirgsländern dagegen werden große Teile der überdurchschnittlichen Finanzkraft abgeschöpft.

Aus den negativen Folgen der bisherigen Politik – dazu gehören höhere Steuer- und Abgabenbelastung; wachsende Staatsverschuldung; gesamtwirtschaftliche Effizienzeinbußen; Wohlstandseinbußen durch politisch verursachte Kosten; finanzielle Belastungen der Wirtschaft; sinkende Wettbewerbsfähigkeit durch strukturelle Reformdefizite; Wettbewerbsnachteile durch die bestehende Ländergliederung; verzerrte Standortentscheidungen der Unternehmen sowie verzerrte Entscheidungen der Bürger – werden die Vorschläge zur Reform des Föderalismus abgeleitet. Die Autoren plädieren für Wettbewerb und Vielfalt als Leitprinzipien des Bundesstaates, denn nur ein funktionierender föderaler Wettbewerb könne eigennütziges Verhalten der politischen Akteure auf allen Ebenen wirksam begrenzen. Föderaler Wettbewerb schließt Kooperation zwischen den Ländern keineswegs aus, vielmehr ist die Länder-Zusammenarbeit in bestimmten Fällen erforderlich, um überhaupt die ordnungspolitischen Voraussetzungen für einen funktionierenden föderalen Wettbewerb zu schaffen. Ein wesentlicher Vorteil des föderalen Wettbewerbs: Die Bürger/innen in den Ländern können über ihr Wahlverhalten oder notfalls durch Abwanderung die jeweilige Landespolitik positiv bzw. negativ bewerten. Politische Verantwortlichkeiten werden offengelegt und nicht, wie beim Beteiligungs-föderalismus, bis zur Unkenntlichkeit verwischt.

Zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben in Deutschland rechnen die beiden Autoren aufgrund ihrer Defizit-Analyse eine grundlegende Reform des Föderalismus. Genannt werden hier als zentrale Elemente die Entflechtung und Neuverteilung von Aufgaben und Kompetenzen der Ge-

bietskörperschaften bei gleichzeitiger Stärkung der Eigenverantwortung der Länder. Als unabdingbar wird weiterhin eine räumliche Neugliederung der Länder bezeichnet, die die Zahl der staatlichen Subeinheiten verringert und deren bestehende Unausgewogenheit beseitigt. Schließlich sei eine umfassende Reform der föderalen Finanzverfassung geboten. In deren Rahmen müßten Ausmaß und Nivellierungsgrad staatlicher Umverteilung deutlich reduziert und die finanzielle Eigenverantwortung der einzelnen Länder gestärkt werden.

Ob die Erwartung der Autoren realistisch ist, allein durch einen ausgewogenen Durchschnitt der Länder, d.h. durch eine Neufestlegung der Ländergrenzen, die Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft einzuebnen, erscheint zumindest fraglich. Daß die erfolgreiche Teilnahme am Standortwettbewerb auf nationaler wie auf europäischer Ebene eine bestimmte Mindestgröße der Regionalstaaten voraussetzt, die derzeit von den meisten deutschen Ländern deutlich unterschritten wird – dieses Argument wird in der politischen Diskussion um ein „Europa der Regionen“ bisher sträflich vernachlässigt. Für ihr Modell einer Länderneugliederung haben die Autoren einen Katalog für fünf Mindestkriterien aufgestellt. Diese Mindestkriterien sind jedoch so allgemein formuliert, daß sie ähnlich wie die

in Art. 29 GG genannten Kriterien keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine bestimmte effiziente Länderneugliederung darstellen.

Die Bedeutung der IWG-Studie liegt meines Erachtens weniger im *agenda setting*, d.h. in der Aufarbeitung und Präsentation einer vollständig neuen Thematik. Aus der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussion sind nämlich Problemstellung und die meisten Argumente ebenso wie die Reformvorschläge hinlänglich bekannt. Der Wert der Schrift der Mitarbeiter des Bonner IWG dürfte vielmehr darin zu sehen sein, das Thema des Wettbewerbsföderalismus *zusammenhängend* analysiert zu haben sowie die verschiedenen relevanten Argumente empirisch begründet und abgesichert zu haben. Dabei fällt auf, daß die beiden Autoren offensichtlich davon ausgehen, die anvisierte Reform werde gewissermaßen allein aufgrund der Durchschlagskraft ihrer Argumente erreicht. Sie verzichten nämlich weithin darauf, auf die Mittel und Methoden einzugehen, die eine Realisierung der Reformvorschläge in der politischen Praxis ermöglichen. Wissenschaft und besonders wissenschaftliche Politikberatung haben jedoch eine doppelte Aufgabe: Mit dem Aufzeigen der Notwendigkeit von Veränderungen des politischen Systems ist es in der Regel nicht getan. Hinzukommen muß vielmehr auch eine Analyse der poli-

tischen Wirklichkeit, in deren Rahmen es darum geht, Mittel und Wege zur politischen Durchsetzung der als notwendig erkannten Reform zu benennen. Dieser Aspekt scheint in der aktuellen Situation, in der von vielen Seiten von „Reformstau“ die Rede ist, von besonderer Relevanz.

Die Studie wird mit Sicherheit in allen Landeshauptstädten auf einen Kreis Interessierter stoßen. Für die Spitzenpolitiker der beiden Südländer dürfte der Band von großem Interesse sein, stützt sich doch das von den beiden führenden Landespolitikern favorisierte Modell eines Wettbewerbsföderalismus auf die von *Ottend* und *Linnartz* diskutierten Argumente. Umgekehrt werden die führenden Repräsentanten der finanzschwachen Länder, die dem Modell und den damit verbundenen Veränderungen z. B. beim Finanzausgleich sowie bei der Neugliederung des Bundesgebietes nicht vorbehaltlos zustimmen, ebenfalls gut daran tun, sich mit den Argumenten ihrer politischen Widersacher vertraut zu machen. Denn falls aufgrund einer Klage Baden-Württembergs und/oder Bayerns der Länderfinanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht auf den Prüfstand gestellt wird, wird mit Sicherheit eine Reihe der von den Autoren genannten Argumente in Karlsruhe eine entscheidende Rolle spielen.

Hartmut Klatt

## Wenn Sie den „Bürger im Staat“ abonnieren

möchten, bekommen Sie Ihr ganz persönliches Exemplar, für nur 25 DM, viermal im Jahr, frei Haus. Sie brauchen nur den Abschnitt hier auszufüllen und an uns zurückzuschicken! Die Hefte 3 und 4/1999 erhalten Sie kostenlos zur Probe.

Übrigens: Sie können auch unsere anderen Zeitschriften abonnieren – „Politik und Unterricht“ und „Deutschland und Europa“.

Selbstverständlich schicken wir Ihnen gerne auch ältere Hefte zu. Fordern Sie ein Verzeichnis an.

----- bitte hier abtrennen -----

Hiermit bestelle ich die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ zum Jahresbezugspreis von 25,- DM. Sollte ich jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, bitte ich um weitere Lieferung der Zeitschrift für ein Jahr.

\_\_\_\_\_  
Name, Vorname bzw. Organisation

\_\_\_\_\_  
Straße, Hausnummer

\_\_\_\_\_  
PLZ, Ort

\_\_\_\_\_  
Datum, Unterschrift

\_\_\_\_\_  
Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung für den Jahresbezugspreis in Höhe von 25,- DM.

\_\_\_\_\_  
Geldinstitut

\_\_\_\_\_  
Konto-Nummer

\_\_\_\_\_  
BLZ

\_\_\_\_\_  
Datum, Unterschrift

### Rechtlicher Hinweis:

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, D-70773 Filderstadt.

\_\_\_\_\_  
Datum, Unterschrift (für Widerrufsrecht)