

# Reformstau durch Föderalismus

*Der föderative Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland erweist sich in der gegenwärtigen Ausprägung zunehmend als Hindernis für notwendige Reformen. Worauf ist dies zurückzuführen? Wo könnten Reformen ansetzen?*

Klaus von Dohnanyi

## Warum ist unsere Politik so schwach?

Wir haben uns in letzter Zeit immer mehr daran gewöhnen müssen, dass man Deutschland als das „Schlusslicht“ des europäischen Wachstumszuges bezeichnet. Wir lesen von der Schiefelage unseres Bildungssystems in der Pisa-Studie, von der Abwanderung kreativer Köpfe in die USA, und Professor Straubhaar nennt Deutschland einen „Sanierungsfall“.

Nach dieser weit verbreiteten Diagnose wird meist sehr schnell auf eine Therapie in einzelnen Politikfeldern geschlossen: Sie heißt natürlich: Flexibilität, Eigenverantwortung, Wettbewerb.

Sicherlich geht es um mehr Eigenverantwortung, mehr Flexibilität, um mehr Markt in der deutschen Gesellschaft. Doch scheint mir die Diagnose der Probleme unseres Landes in zweifacher Hinsicht nicht scharf genug. Sie übersieht die hinter den Fehlentwicklungen wirkenden, besonderen strukturellen Ausgangsbedingungen der deutschen Lage.

Zum einen hat Deutschland seit zwölf Jahren wirtschaftlich und sozial eine mit anderen europäischen Nationen unvergleichbare, zusätzliche Last zu schleppen. Die „alte“ Bundesrepublik musste 1989 die DDR-Region finanziell auffangen, hatte die Westwanderung von über

1 Million Menschen im Arbeitsalter zu absorbieren und sie versorgt arbeitsuchende Pendler in Höhe von über einer halben Million Menschen mit Arbeitsplätzen im Westen. Mehr noch: Sie transferiert Jahr für Jahr netto rund 130 – 150 Mrd. DM in die „neuen“ Länder (d.h. rund 4% ihres – westlichen – Sozialproduktes). Und sie wird dies weiter tun müssen.

Nun wendet man ein: So schwer der Aufbau Ost wiegen mag - die meisten Reformen, die heute so dringend angemahnt werden, wurden schon seit Jahrzehnten auch in der „alten“ Bundesrepublik diskutiert. Und doch bewegte sich kaum etwas. Warum?

### Folgschwere Konstruktion des Bundesrats

Diejenigen Nationen in Europa, die uns heute so oft als Vorbilder für eine erfolgreichere Anpassungsstrategie vorgehalten werden, sind zentralstaatlich organisiert. Die „alte“ Bundesrepublik aber knüpfte 1949 einerseits an die historische deutsche Tradition von Staatenbund und später Bundesstaat an. Die Länder gründeten die Bundesrepublik 1949. Deutschland wurde darüber hinaus auch nach 1945 von den Alliierten bewusst als machtbremste Föderation installiert, und schließlich entstand 1949 auch noch (in deutscher Entscheidung)

die folgschwere Konstruktion des Bundesrats - statt eines Senats als zweiter Kammer. Vielleicht historisch logisch, aber im damaligen Zeitpunkt nahezu zufällig, beim Frühstück am Rande des Parlamentarischen Rats.

So also ist unsere Lage in Westeuropa in zweifacher Weise besonders: Einmal als die einzige Nation, die einen kommunistisch regierten Staat integrieren musste und zum anderen als föderalistisch gestaltete politische Organisation. Wir sind neben der Schweiz der einzige föderalistisch organisierte Staat in Europa, und wir wissen, auch die Schweiz ist politisch eher „langsam“. Aber wir sind andererseits darüber hinaus auch nicht wirklich föderalistisch organisiert, im Gegensatz zur Schweiz. Unsere Verfassung, das Grundgesetz, schafft keine klaren Zuständigkeiten der verschiedenen politischen Ebenen. Und dies macht uns schwerfällig und entscheidungslos.

Verfassungen verbürgen nicht nur Rechte und Pflichten, sie sind auch das Gerüst der politischen Entscheidungsprozesse eines Landes. Insofern war es intellektuell nicht nachvollziehbar, dass der ehemalige SPD-Vorsitzende Jochen Vogel 1998 die Forderung des BDI-Präsidenten Olaf Henkel, die föderalen Strukturen der Bundesrepublik

zu überarbeiten, eine gefährliche „Ökonomisierung“ der Verfassung nannte. Angesichts sich schnell wandelnder Herausforderungen der Weltwirtschaft (wir nennen das verkürzt auch Globalisierung) wollte Henkel schon damals die föderalen Verfassungsstrukturen der Bundesrepublik Deutschland politisch entscheidungsfähiger gestalten. Dass dies eine Notwendigkeit ist, erfahren wir täglich. Auch heute, angesichts von Ereignissen wie der Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz im Bundesrat, wird der Ruf nach einer Reform des Grundgesetzes wieder laut. Und diesmal ist es nicht nur der Präsident des BDI, Michael Rogowski.

#### Verfassung als organisatorisches System

Jede Verfassung beschreibt eben immer auch ein organisatorisches System. Als solches, als „Organisationsschema“, muss eine Verfassung mit den ökonomischen und sozialen Anforderung an die Gesellschaft übereinstimmen. Sonst entstehen gefährliche, extra-konstitutionelle Spannungen, die wiederum zu erheblichen politischen Verwerfungen führen können. Anders ausgedrückt: Im Angesicht zunehmender, weltweiter Wirtschaftsverflechtungen muss eine Verfassung entweder elastisch genug sein, um den sich verändernden Bedingungen entsprechen zu können – oder sie muss geändert werden, will man Brüche vermeiden.

Ist nun der Föderalismus als konstitutionelle Organisationsform eine ungeeignete Organisationsstruktur für die sich beschleunigt europäisierende und internationalisierende Wirtschaftsgesellschaft? Sind uns zentralstaatlich organisierte Nationen im Anpassungstempo zwangsläufig überlegen? Es gibt Studien, die dies anzudeuten scheinen<sup>1</sup>.

#### Stärkung dezentraler Verantwortung notwendig

Doch hier ist es interessant, einen Blick auf andere Organisationen zu werfen und ihre Reaktionen auf wachsende Marktverflechtungen. Betrachtet man aus diesem Blickwinkel die Wirtschaft selbst, insbesondere die großen Unternehmen, so lässt sich hier eher eine Tendenz zur Föderalisierung erkennen. Die beschleunigte, evolutionäre Expansion von Kommunikationssystemen macht zunehmend die früher informationsbündelnden Zwischen-

ebenen der Hierarchien überflüssig und führt damit zu immer mehr dezentralen Entscheidungsträgern. Gruppenarbeit im Automobilbau ist dafür nur ein Beispiel. Nur durch Dezentralisation der Führungsaufgaben – eben durch „Föderalismus“, wenn man so will – konnten die großen Konzerne die tiefgreifenden Veränderungen bewältigen.

Der ganze Strom der Managementtheorien der letzten Jahrzehnte, der gewiss auch viel überflüssig Modisches mit sich geführt hat, lässt sich in seiner Grundrichtung immer wieder auf diese eine Frage reduzieren: Wie kann ein Unternehmen als Ganzes die wissenschaftlich-technisch bedingte, wachsende Komplexität der Arbeitsprozesse bewältigen? Und die Antwort lautet: Durch immer weiter dezentral verlagerte Verantwortung verbunden mit zentraler Richtungsbestimmung. Das optimale Gleichgewicht zwischen zentraler und dezentraler Verantwortung ist das Organisationsproblem par excellence.

Die Stärkung dezentraler Verantwortung ist deswegen auch in einer größeren politischen Gemeinschaft nicht nur eine demokratische Forderung nach mehr Selbstbestimmung der Bürger vor Ort, ihrer Gemeinden und ortsnahen Länder, sondern – wägt man die Erfahrungen der Wirtschaft – darüber hinaus eine höchst pragmatische Notwendigkeit.

Dezentralisation, Eigenverantwortung kleinerer Einheiten und mehr Verantwortung der Menschen für ihr eigenes Leben sind also nicht nur ein emanzipatorisches Gebot, sondern angesichts einer zunehmend komplexer verflochtenen Welt

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Dr. Klaus von Dohnanyi, 73, Bundesminister und Staatsminister a.D., war von 1981 bis 1988 Präsident des Senats und Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg.*

*Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, 54, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie und Direktor des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen, Schweiz.*

*Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, 62, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunalrecht und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.*

*Prof. Dr. Gerhard Lehmbuch, 74, ist emeritierter Inhaber des Lehrstuhls für materielle Staatstheorie am Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.*

<sup>1</sup> Vgl. Ulrich Thießen: Fiscal Decentralization & Economic Growth in High-Income OECD Countries, ENEPRI Working Paper Nr. 1, Januar 2001, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel.

auch eine ganz pragmatische Forderung der Führungstechnik. Dies ist auch der Grund, warum dem Prinzip des politischen Föderalismus wachsende Aufmerksamkeit zugewendet wird. Dies scheinen auch die politischen Bestrebungen zur Dezentralisation (devolution) in einigen Zentralstaaten - Frankreich, Großbritannien oder Italien - zu bestätigen. Man beginnt auch im politischen Raum zu erkennen, dass die Komplexität in größeren Einheiten zunimmt und bei unnötiger Zentralisation die Gefahr problemferner und damit fehlerhafter Entscheidungen wächst. Wirklicher Föderalismus, also dezentrale Verantwortung auch mit dem Ergebnis von Unterschieden und Wettbewerb, ist ein effektiveres Entscheidungs- und Lernsystem. In unserer Europa-Debatte sollten wir das beherzigen!

Allerdings verträgt eine dezentrale Organisation keine Halbheiten. Wo, wie in unserem deutschen Bund-Länder-Konsenssystem des so genannten kooperativen „Föderalismus“, die eine Ebene der anderen ständig bis in die Einzelheiten hineinreden kann (und heute ist das fast überall der Fall), dort entstehen Unbeweglichkeit und Stagnation, Verantwortungslosigkeit und Chaos. Da wäre es besser gewesen, man hätte sich zentralistisch organisiert. Zentralisation ist besser als halbherzige Dezentralisation. Ein gut geführter Zentralstaat ist besser als ein unentschiedener Föderalismus.

### **Verantwortungen erkennbar ansiedeln**

Ziel einer dezentralen Organisation muss immer sein, Verantwortungen erkennbar anzusiedeln, und zwar dort, wo sie am sachgerechtesten getragen werden kann. Um diese Verantwortungen dann dort aber auch tragen zu können, be-

darf derjenige, dem sie zugeordnet werden, auch einer gewissen Freiheit der Entscheidung. Einer „gewissen“ Freiheit der Entscheidung nur, weil in einem Gesamtsystem auch eine dezentrale Verantwortung an übergeordnete Regeln der Systemzentrale gebunden sein muss. In einer politischen Föderation kann ja nur so die übergeordnete Gemeinschaft (Nation) bestehen bleiben. In diesen, möglichst klar abzusteckenden Grenzen bedürfen die dezentralen Einheiten dann allerdings nicht nur einer deutlichen Freiheit zur Entscheidung: Die Gesamtheit muss als Ergebnis auch zwangsläufig mit regionalen Unterschieden rechnen. Und das muss eine föderalistisch organisierte Nation ertragen wollen. „Gleiche Lebensverhältnisse“ müssten dann in diesem Sinne interpretiert werden.

Eine selbstverantwortliche Gebietskörperschaft müsste also in der Lage sein, einen entsprechenden Teil ihrer Ressourcen (Steuern) selbst zu bestimmen und damit auch die Folgen finanzpolitischer Entscheidungen sichtbar tragen. Es geht hier um den angelsächsischen Begriff der „accountability“, in der Tat nur schwer übersetzbar; er beinhaltet nämlich nicht nur das Recht, eine Entscheidung zu treffen und die Notwendigkeit auch die Folgen zu tragen, sondern auch die Pflicht zur Rechenschaftslegung.

### **„Accountability“ der Gliedstaaten erforderlich**

Damit ein politischer Föderalismus funktioniert, müssten also nicht nur klar abgegrenzte Aufgaben an die Gliedstaaten übertragen werden, die Gliedstaaten müssten auch über ihre Ressourcen – und differenzieren! – entscheiden können und dann die Folgen von sowohl unrichtigen als auch von falschen Entscheidungen sichtbar tragen. Ohne klare Verantwortung keine verant-

wortlichen Entscheidungen, sondern Unübersichtlichkeit und faule Kompromisse. Ohne klare Eigenverantwortung der Länder politische Verantwortungslosigkeit in weiten Bereichen. Ohne „accountability“ der Gliedstaaten kein Föderalismus. In dieser Beziehung sind einige föderalistische Vorbilder – z.B. die USA und die Schweiz – eindeutig konsequenter und effizienter organisiert als wir.

In Deutschland haben Länder keine eigenen Einnahmen; sie sind dennoch verpflichtet, in erheblichem Umfang die Einnahmen anderer Länder auszugleichen. Sie sind zuständig für das Bildungswesen, aber dürfen nicht einmal den Zugang zu ihren Hochschulen regeln. Ihre Gemeinden müssen für die Kosten der Sozialhilfe aufkommen, aber sie haben kaum die Möglichkeit, Einfluss darauf zu nehmen, wer welche Arbeit annehmen muss oder wie das Verhältnis von Sozialhilfeleistungen zu den unteren Lohngruppen geregelt ist. Die Länder sind bei fast allen Entscheidungen des Bundes als Bundesrat gefragt, und einzelne Länder feilschen deswegen dort bei Abstimmungen oft über andere sachfremde Themen, um günstige Ergebnisse in anderen Feldern zu erzielen. Der für die Bürger unüberschaubare Vermittlungsausschuss wird dadurch gelegentlich wichtiger als Bundesregierung und Bundestag.

### **Komplizierte Konsensmaschinerie**

Unsere Verfassung praktiziert keinen eigenverantwortlichen Föderalismus, sondern eher eine komplizierte Konsensmaschinerie. Hat man die Grundprinzipien von Organisation und Verantwortung einmal verstanden, dann wird man also von der so genannten „Reformunfähigkeit“ Deutschlands kaum noch

überrascht sein: Sie liegt weder an überstarken Verbänden – die gibt es heute in allen ausgereiften Demokratien gleichermaßen; sie liegt auch nicht an einer besonderen Schwäche deutscher Politiker - deren Durchsetzungskraft in unpopulären, außenpolitisch bestimmten Fragen (von der Wiederbewaffnung bis zum Euro) spricht eher gegen eine besondere Schwäche. Vielmehr macht jene, von unserer Verfassung vorgegebene bzw. praktizierte Organisation der politischen Entscheidungsprozesse unser Land immer handlungsschwächer. Angesichts der uns von außen immer dringlicher gestellten Herausforderungen innenpolitischer Natur eine große Gefahr.

Zugegeben: Es sind häufig nicht die Verfassungsartikel selbst, die den heutigen Zustand herbeigeführt haben, obwohl schon der Bundesrat als solcher eine Fehlkonstruktion darstellt. Auch die Gesetzgebungspraxis hat Bund und Länder in immer größere gegenseitige Abhängigkeit geführt; immer mehr zustimmungspflichtige Gesetze wurden geschaffen. Bund und Länder haben gemeinsam diese Entwicklung begünstigt. Eine Entflechtung auch im Rahmen des Grundgesetzes würde deswegen schon erheblich helfen.

Eine oft übersehene Folge unserer heutigen Verfassungspraxis ist im Übrigen auch der immense Zeitaufwand, der für den innenpolitischen Abstimmungsprozess von den Politikern gefordert wird. Dieser Aufwand erlaubt es verantwortlichen Politikern kaum noch, den Kopf frei zu halten für wirklich strategisches Denken. Sie haben zu wenig Zeit für auswärtige und kulturelle Kontakte. Was die bestehende Verflechtung der Entscheidungsprozesse von Bund und Ländern

an Gesprächs- und Abstimmungsbedarf bedeutet, was sie mit sich bringt an Kompromissen, an Zeitaufwand und Rücksichten des Bundes auf lokale Wahlen, das muss man wohl selbst erlebt haben, um es zu begreifen: Hier hat die Selbstlähmung des Systems eine weitere, wesentliche Ursache.

### **Reformstau – eine Organisationsfrage**

Je weiter nun Europäisierung bzw. die Globalisierung fortschreiten, desto bedeutsamer werden für die Bundesrepublik Fragen der Effizienz unserer eigenen politischen Entscheidungsprozesse. „Reformstau“ in Deutschland muss deswegen endlich als Frage der Organisation unserer bundesrepublikanischer Entscheidungsprozesse verstanden werden. Der Patient Deutschland lamentiert über seine schmerzhaften Symptome, aber er begreift nicht die wesentlichen Ursachen für seine erlahmende Entscheidungskraft.

Die heutige deutsche Föderalismskonzeption schafft keine kreativen Vorteile mehr, es überwiegen die lähmenden Nachteile. Schon die Unterscheidung zwischen „kooperativem Föderalismus“ und „Wettbewerbsföderalismus“, die im Zusammenhang mit Fragen des Finanzausgleichs immer wieder angeführt wird, ist intellektuell ein Unding: Jeder Föderalismus bedeutet Wettbewerb der Gliedstaaten, sonst ist das Gebilde eben kein Föderalismus. Verantwortung will Freiheit, aber Freiheit von Menschen schafft auch Ungleichheiten, sonst ist es eben keine Freiheit. Doch nur wer frei ist, kann auch verantworten! Im heutigen Zustand aber wird Politik in Deutschland nicht mehr wirklich verantwortet: Jeder zeigt auf den anderen als

Verursacher der Blockade - der Bund auf die Länder im Bundesrat, die Länder auf den Bund, die Gemeinden auf beide. Wir erleben eine Selbstfesselung des politischen Systems. Wir müssen begreifen: Nicht Deutschlands Wirtschaft, sondern Deutschlands politische Organisation ist nicht mehr wettbewerbsfähig.

Gibt es eine Therapie? Das Problem liegt nicht in einem Mangel an Ideen – ich verweise nur auf Fritz Scharpfs große Studien, auf die Arbeiten der Bertelsmann Stiftung „Entflechtung 2005“ und der Naumann Stiftung usw. Das Problem liegt vielmehr in der mangelnden Erkenntnis der politischen Öffentlichkeit und der Politiker selbst. Politik und politische Medien müssen erst einmal verstehen, dass die Organisation von Entscheidungsprozessen das Schicksal von Organisationen bestimmt – und dass dies auch für Staaten gilt. Dass eben auch eine Verfassung nicht nur Rechte sichert, sondern als Organisationsschema die politischen Entscheidungsprozesse maßgeblich bestimmt.

Wir werden Deutschland im internationalen und inner-europäischen Wettbewerb erst wieder handlungsfähig machen können, wenn es gelingt, der Öffentlichkeit zu vermitteln, dass Föderalismus zwar eine Zukunft haben kann, dass aber die praktische Ausgestaltung des Föderalismus in Deutschland die Hauptursache der deutschen Misere ist. Und, dass die notwendigen und dringenden Reformen der Verfassung nicht länger nur eine intellektuelle Beschäftigung einzelner Stiftungen, Wissenschaftler oder Politiker sein dürfen: Eine grundlegende Reform des deutschen Föderalismus muss endlich als Lebensfrage unseres Landes begriffen werden.