

II. Verfassung

Zwischen Wahlen

Jüngst hat Bundeskanzler Schröder vorgeschlagen, die Landtagswahlen in der Bundesrepublik zusammenzulegen. Danach soll die eine Hälfte der insgesamt 16 Urnengänge am Tag der Bundestagswahl stattfinden, die andere Hälfte zur Mitte der Legislaturperiode abgehalten werden. Man mag diese Idee für einen begrüßenswerten Denkanstoß halten oder als einen der üblichen rhetorischen Winkelzüge abtun, um von eigenen Fehlern abzulenken – Schröders Äußerung scheint ihre Wirkung nicht zu verfehlen. Die nordrhein-westfälische Landesgruppe der SPD im Bundestag hat schon angekündigt, noch in dieser Legislaturperiode einen entsprechenden Antrag einzubringen. Die Sozialdemokraten wollen aber nicht nur die Termine der Landtagswahlen bündeln. Angestrebt wird auch, die Wahlperiode des Deutschen Bundestages von vier auf fünf Jahre zu verlängern. Der Vorschlag des Bundeskanzlers beginnt also seine eigene Dynamik zu entfalten. Besser wird er dadurch nicht.

Die Problemdiagnose, die dem Ruf nach einer Verringerung der Wahltermine zugrunde liegt, scheint plausibel. Die Vielzahl der Landtagswahlen, so heißt es, lähme die Politik, denn sie erschwere unpopuläre Reformen oder mache sie gar unmöglich. Die Lautstärke macht allerdings stutzig, mit der diese Klage ausgerechnet von der Bundesregierung erhoben wird. Es waren ja die Regierenden selbst, allen voran Bundeskanzler Schröder, die durch ihre Ankündigungen vor der Bundestagswahl dafür gesorgt haben, dass sie nach der Wahl eine glaubwürdige Reformpolitik nicht betreiben konnten. Offenbar hat das nachträgliche Erschrecken über die eigene Chuzpe, die Erkenntnis, dass Populismus sich auszahlt, bei der Regierung die Sehnsucht geweckt, den Einfluss der Wähler auf die Politik stärker zu begrenzen. Denn auf eine solche Begrenzung, ein Weniger an Demokratie, liefe die Zusammenlegung der Landtagswahlen unweigerlich hinaus.

Das eigentliche Problem der Landtagswahlen ist aber nicht, dass sie als Stimmungsbarometer einer Gefälligkeitspolitik Vorschub leisten. Auch ohne Wahlen sorgen die mediale Überwachung und demoskopische Dauerbegleitung der Regierenden dafür, dass sich ihr Handeln an den Bedürfnissen und Meinungen der Wählerschaft orientiert. Schwerer wiegt hingegen, dass bei Wahlentscheidungen kurzfristige Entwicklungen immer stärker ins Gewicht fallen, weil langfristig stabile Parteibindungen sich abschwächen oder über-

haupt nicht mehr aufgebaut werden. Gleichzeitig steht die Politik vor Aufgaben, die sie an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit führt. Beides zusammen genommen führt dazu, dass die Bürger unduldsamer und sanktionsbereiter werden. Die Regierenden müssen damit rechnen, dass die heute gewährte Unterstützung ihnen schon morgen wieder entzogen wird. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn ihnen der Mut zu Reformen fehlt und sie bei den Wählern zunächst nur eines verbreiten wollen: möglichst gute Stimmung.

Das gravierende Problem der Landtagswahlen liegt hingegen in der Entwicklung des Föderalismus hierzulande begründet. Politikwissenschaftler beschreiben den deutschen Bundesstaat oft als „unitarisch“. Damit meinen sie die Ballung der Zuständigkeiten für die Gesetzgebung und Verwaltung beim Bund. Diese „Unitarisierung“, eine Folge der Zunahme leistungsstaatlicher Aktivität, ging zu Lasten der Eigenständigkeit der Länder, führte aber nicht zu deren Entmachtung. Im Gegenteil: Was den Ländern an Kompetenzen abhanden kam, wurde durch eine stärkere Beteiligung an den bundespolitischen Entscheidungsprozessen in der zweiten Kammer, dem Bundesrat, ausgeglichen. Der Machtzuwachs der Länderkammer schlug sich dann in einer Erhöhung des Anteils der zustimmungspflichtigen Gesetze nieder. Da die Länder die Erstzuständigkeit für die Verwaltung besitzen, müssen sie inzwischen nicht mehr nur 30 Prozent, wie ursprünglich veranschlagt, sondern 60 Prozent der formellen Gesetze zustimmen.

Die weitgehende Unitarisierung der Gesetzgebung und der größere Einfluss des Bundesrates haben bei den Bürgern den Eindruck verfestigt, dass über ihre materielle Lebenswirklichkeit, so sie denn von politischen Entscheidungen abhängt, in erster Linie vom Bund bestimmt wird. Diese Wahrnehmung hat Folgen für den Wettbewerb der Parteien. Weil die Länder kaum noch über eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten verfügen, spielen bundespolitische Aspekte auf der Landesebene eine immer größere Rolle. Dies wirkt sich nicht nur auf das Wahlverhalten aus, sondern führt auch dazu, dass im Bundesrat Interessen des Landes von „Parteiinteressen“ überlagert werden. Das Ausmaß der wechselseitigen Durchdringung von Bundes- und Landespolitik hängt dabei von vielen Faktoren ab. Es dürfte aber besonders groß sein, wenn die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat auseinanderfallen.

Seit 1972 die sozialliberale Koalition ihre Mehrheit in der Länderkammer verlor, ist dieses Auseinanderfallen fast schon die Regel. Das liegt an den Landtagswahlen, die ja über die Zusammensetzung des Bundesrates entscheiden. Da das Grundgesetz die direktdemokratischen Möglichkeiten des Bürgers auf die alle vier Jahre stattfindenden Bundestagswahlen begrenzt hat, bieten Landtagswahlen (neben der Europawahl) die einzige Gelegenheit, Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der Bundesregierung während der Legislaturperiode kundzutun. Landtagswahlen haben deshalb den Charakter von „Zwischenwahlen“ angenommen; sie dienen als Stimmungsbarometer für die Bundespolitik und werden als Testwahlen entweder geschätzt oder gefürchtet.

In der Regel erleiden die Parteien Stimmenverluste, die im Bund regieren. Diese „verlorenen“ Stimmen müssen – wie die Wahlerfolge von Republikanern und DVU in den neunziger Jahren gezeigt haben – nicht immer der jeweiligen Opposition zugute kommen. Sie können zu „Protest“ werden, der sich gegen die etablierten Parteien insgesamt richtet. Beide Gruppen, die Oppositions- wie die Protestwähler, votieren bei Landtagswahlen anders als bei der Bundestagswahl – nämlich gegen ihre „eigentliche“ Parteipräferenz. Dabei schätzen viele das direkte Risiko einer abweichenden Stimmabgabe relativ gering ein. Mögen sich die Mehrheitsverhältnisse im Land auch ändern, im Bund scheinen die direkten Folgen gering.

Die mittelbaren Folgen der Sanktionswahl können allerdings beträchtlich sein. Weil Zwischenwahlen Gelegenheit bieten, die jeweilige Bundesregierung während der Legislaturperiode zu mahnen, vermindern sie den Sanktionsanreiz bei der nachfolgenden Bundestagswahl. Mit Blick auf den rechts-extremen Protest hatten Landtagswahlen bislang die Wirkung, dass dessen Vertreter nicht in den Bundestag gelangten. Prekärer sind die Folgen aus Sicht der Opposition im Bund: Werden die Landtagswahlen ihrer Korrektivfunktion gerecht, können die Bürger bei der Bundestagswahl der Regierung abermals ihr Vertrauen schenken und die Machtverhältnisse im Bund bestätigen. Die für das parlamentarische System grundlegende Chance des Wechsels wäre damit beschnitten.

Sanktionswahlverhalten führt indes zu einer Vorherrschaft der Oppositionsparteien im Bundesrat. Die Korrektivfunktion erstreckt sich dadurch auf das Feld der materiellen Politik. Gemessen an dem Ziel jeder Opposition, die Regierungsmehrheit zu erringen, ist die Wahrnehmung dieser Korrektiv-

funktion nicht unproblematisch. Die Einbindung in das materielle Regierungsgeschehen macht es den Oppositionsparteien zwar möglich, Gesetzesvorhaben zu verbessern oder zu verhindern. Sie zahlen dafür aber den Preis der politischen Mitverantwortung, der Korrektur von Fehlern und damit auch der Stabilisierung der Regierung. Sorgt die Opposition für Ausgleich, trägt sie in gewissem Sinne dazu bei, dass die Regierung eine „gute“ bleibt. Damit steht sie vor dem Problem, wie sie dem Bürger vermitteln kann, wozu überhaupt ein Regierungswechsel notwendig oder gar unerlässlich sein sollte.

Nicht weniger heikel sind die Folgen der doppelten Mehrheiten allerdings für die Regierung. Wie groß der Anteil der Opposition an einem Gesetzesvorhaben auch sein mag – in erster Linie steht die Mehrheit für das Ergebnis gerade. Der Grund dafür liegt in ihrer höheren demokratischen „Dignität“: Während der Bundesrat als Vertretung von 16 Landesregierungen nur über eine mittelbare Legitimation verfügt, kann sich die Regierung auf das direkte Votum der Gesamtwählerschaft stützen. Dies verschafft ihr das Vorrecht der politischen Initiative und belastet sie zugleich mit der Bürde der Verantwortung. Die Oppositionsmehrheit im Bundesrat hat demgegenüber den strategischen Vorteil, dass sie ihre faktische Mitwirkung hinter dem breiten Rücken der Regierung verstecken kann.

Wie die von Oskar Lafontaine als SPD-Vorsitzendem organisierte Ablehnung der Steuerreform von Bundesfinanzminister Waigel (CSU) im Jahre 1997 gezeigt hat, kann eine Bundesregierung einer geschickt angelegten Obstruktionspolitik nichts entgegensetzen. Auch das Zuwanderungsgesetz der rot-grünen Koalition scheiterte in der vergangenen Legislaturperiode an einer Konstellation, in der die Vorteile einer Nichteinigung für die Opposition überwogen. Diese Beispiele bedeuten nicht, dass Blockade und Stillstand im deutschen Föderalismus die Regel wären. Die Ausnahmen sind aber schwerwiegend genug, um Zweifel an einem institutionellen Arrangement zu wecken, in dem die Parteien, wie es Fritz Scharpf einmal ausgedrückt hat, gleichzeitig aufeinander einschlagen (auf der parlamentarischen Ebene) und miteinander kooperieren sollen (auf der bundesstaatlichen Ebene).

Die Feststellung einer bundespolitischen Durchdringung der Landtagswahlen ist natürlich nur die eine Seite. Eine andere Frage ist, wie dieser Einfluss bewertet werden muss, ob er unter den Bedingungen des deutschen Föderalismus wirklich ein Problem darstellt. Gegen eine solche These könnte

man einwenden, dass es allein Angelegenheit des Bürgers ist, von welchen Motiven er sich bei der Stimmabgabe leiten lässt. Da nun die Lebensumstände von der Politik im Bund stärker abhängen als von der Landespolitik, wäre es geradezu absurd zu erwarten, dass bundespolitische Vorhaben bei der Wahlentscheidung keine Rolle spielten. Das Argument ließe sich sogar ganz ins Positive wenden, wenn man die weiteren Folgen der Überlagerung betrachtet. Die Landtagswahlen gewinnen danach – ohne ihren landespolitischen Charakter vollständig einzubüßen – die Funktion einer bundespolitischen „Wetterfahne“. Indem sie der amtierenden Bundesregierung ein Zwischenzeugnis ausstellen, tragen sie dazu bei, dass diese sich von den Wählerbedürfnissen nicht allzu weit entfernt. Damit zwingen sie die Regierung zugleich, ihre Politik „konsensueller“ zu gestalten.

So richtig diese Beobachtungen im allgemeinen sind, an den eigentlichen Problemen der Zwischenwahlen gehen sie vorbei. Das erste ist, dass sich die Landtagswahlen über die Gestaltung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auch in institutioneller Hinsicht auf die Bundespolitik auswirken. Wie das geschieht, ist für den Wähler allerdings wenig durchschaubar, weil ja die Länderkammer weder direkt noch in ihrer Gesamtheit gewählt wird. Darüber hinaus haben die Wähler auf die Koalitionsbildungen in den Ländern, die für die Zusammensetzung des Bundesrates von großer Bedeutung sind, nur bedingt Einfluss.

Das zweite, wichtigere Problem ist, dass die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen ein Grundprinzip demokratischer Regierungsweise verletzt: die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung. Geraten die Landtagswahlen in den Sog der Bundespolitik, dann werden die zur Wahl stehenden Landesregierungen für Leistungen belohnt oder für Versäumnisse bestraft, an deren Zustandekommen sie selbst unmittelbar gar keinen Anteil haben.

Ob und wie schnell es der Opposition gelingt, die Mehrheit in der Länderkammer zu erringen, hängt dabei nicht selten von Zufälligkeiten ab. Es kann ja sein, dass eine Landesregierung nur deshalb abgewählt wird, weil die Wahl zu einem Zeitpunkt stattfindet, in dem sich das Ansehen der Bundesregierung gerade auf einem Tiefpunkt befindet. So war es Anfang 1999 in Hessen, als die rot-grüne Koalition unter dem Einfluss der Diskussion über das neue Staatsangehörigkeitsrecht einer CDU-FDP-Regierung weichen musste. Umgekehrt kann die im Bund amtierende Regierung von einem für

sie günstigen Wahltermin profitieren. Auch hier liefert das Land Hessen ein gutes Beispiel. Da die erste rot-grüne Landesregierung in Wiesbaden Anfang 1987 vorzeitig ein Ende fand, wurde der Landtag nur wenige Wochen nach der Bundestagswahl neu gewählt. CDU und FDP profitierten von der Nachwahl-Hochstimmung des Bonner Wahlsiegers. Ob des knappen Ausgangs der Landtagswahl ist die Annahme berechtigt, dass die SPD ihre Niederlage hätte abwenden können, wenn die Wahl etwas später stattgefunden hätte.

Um solche Zufälligkeiten zu vermeiden und die Politik aus den Fängen eines Dauerwahlkampfes zu befreien, liegt es nahe, über eine bessere Koordinierung der Wahltermine nachzudenken. In der radikalen Variante, die Gerhard Schröder vorgeschlagen hat, wäre dem Föderalismus ein Bärendienst erwiesen. Insbesondere wäre sie nicht geeignet, die Landtagswahlen aus dem Schatten der Bundespolitik zu rücken. Im Gegenteil: Mehrere Landtagswahlen zur Hälfte der Legislaturperiode am selben Tag würden erst recht als Zwischenwahlen aufgefasst, bei denen die Politik der Bundesregierung auf dem Prüfstand steht. Würden die Berliner Regierungsparteien in mehreren Ländern gleichzeitig die Wahl verlieren, veränderten sich die Machtverhältnisse im Bundesrat dramatisch. Eine Bundesregierung müsste so schon zu Beginn ihrer Amtszeit damit rechnen, nach einem solchen Wahltag mit einer gegenläufigen Mehrheit in der Länderkammer konfrontiert zu sein. Die Landtagswahlen würden faktisch zu einer zweiten Bundestagswahl.

Nicht minder absurde Folgen hätte es, würde der andere Teil der Wahlen am selben Termin abgehalten wie die Bundestagswahl. Wenn die Wähler gleichzeitig eine wichtige (bundespolitische) und weniger wichtige (landespolitische) Wahlentscheidung treffen müssten, wären die Landtagswahlen zwar ihres potenziellen Protestcharakters beraubt. Stattdessen strahlte das Wahlergebnis im Bund auf die Landtagswahlergebnisse aus. Für die Wahlsieger hätte das den erfreulichen Effekt, dass sie bis zu den Zwischenwahlen mit stabilen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat rechnen könnten. Der Preis dafür wäre jedoch eine noch stärkere Unitarisierung: Die Landespolitik würde vollends ins Hintertreffen geraten.

Daher ist es einigermaßen beruhigend, dass eine Zusammenlegung der Landtagswahlen in dieser Form ohnehin kaum realisierbar sein dürfte. Die Bundesregierung benötigte für ein solches Vorhaben die Zustimmung der Länder. Diese müssten bereit sein, die Dauer der Wahlperioden und Modalitäten der Parlamentsauflösung untereinander anzugleichen. Es ist kaum

vorstellbar, dass die Länder einen solchen Eingriff in ihre Verfassungsautonomie dulden oder unterstützen würden. Gemessen an anderen föderalen Systemen ist die Bandbreite des Verfassungsrechts und der institutionellen Strukturen in den deutschen Ländern schon heute gering. Warum sollte man sie noch weiter verringern?

Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass man sich mit dem bisherigen Zustand abfinden muss. Schon heute werden Wahltermine koordiniert, wie etwa am vergangenen Sonntag in Hessen und Niedersachsen. Diese Art der Zusammenlegung könnte bei entsprechender Bereitschaft der Länder weiter ausgebaut werden. Dazu müssten lediglich die Wahlperioden etwas flexibilisiert werden. Automatisch entlastet würde der Wahlkalender, wenn man sich endlich zu einer Neugliederung des Bundesgebietes durchringen könnte. Doch dieses Projekt steht, von der gescheiterten Fusion Berlin – Brandenburg abgesehen, zur Zeit nicht auf der Tagesordnung.

Eine systemgerechte Auflösung der institutionellen Blockaden müsste bei der Struktur des Föderalismus selbst ansetzen – und zwar sowohl auf der Ebene der Zuständigkeiten wie auf der der Beteiligung. Auf der Zuständigkeitsebene müssten die unitarischen Tendenzen des Bundesstaates zurückgedrängt werden und die Länder wieder mehr Gestaltungsmöglichkeiten erhalten. Dabei müssten nicht nur Fehlentwicklungen korrigiert werden, die durch die Reformen des Föderalismus in den sechziger Jahren herbeigeführt wurden.

Vielmehr müsste der Ausgangszustand überprüft werden, der zu der Unitarisierung geführt hat. Die Stichworte einer solchen Reform lauten „Entflechtung“ und „Reföderalisierung“. Entflechtung bedeutet, dass Bund und Länder die Verantwortung für bestimmte Politikfelder nicht mehr gemeinsam, sondern getrennt wahrnehmen. Reföderalisierung heißt, dass die Länder Zuständigkeiten erhalten, die vorher vom Bund oder von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen wurden.

Eine Entflechtung und Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Länder wäre nicht nur für sich genommen wünschenswert. Sie hätte auch den Vorteil, dass die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes auf ein verträgliches Maß zurückgeführt wird. Erhielten die Länder Zuständigkeiten aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, reduzierte sich auch die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze.

Will man sich mit diesem Gratisseffekt nicht zufrieden geben, könnten die Beteiligungsrechte auch dadurch eingeschränkt werden, dass die Zustimmungspflicht des Bundesrates entfielen oder an verschärfte Bedingungen geknüpft würde. Zugleich könnten die Abstimmungsregeln in der Länderkammer so geändert werden, dass Enthaltungen nicht mehr wie faktische Neinstimmen wirken.

Eine Reform des Bundesstaates, die den Ländern Gestaltungsspielräume zurückgäbe und gleichzeitig ihre Mitwirkungsrechte im Bund verkürzte, würde den Landtagswahlen ihre eigentliche Bedeutung zurückgeben. Landespolitische Themen kämen wieder stärker zu ihrem Recht, und die Regierungsparteien im Bund müssten nicht fürchten, durch den Wahlausgang handlungsunfähig zu werden. Die Frage der Wahltermine würde damit an Brisanz verlieren. Die Landtagswahlen wären zwar weiterhin ein wichtiges Stimmungsbarometer; sie könnten die Regierungsmehrheit aber nicht daran hindern, ihre Gesetzesvorhaben wie geplant zu verwirklichen. Die Regierung müsste selber entscheiden, ob sie einen etwaigen Rückschlag bei den Landtagswahlen zum Anlass nimmt, ihre Politik zu korrigieren, um darüber die Wahlchancen bei der nachfolgenden Bundestagswahl zu verbessern. Die Öffentlichkeit wiederum hätte die Möglichkeit, sich von der politischen Stimmungslage regelmäßig ein Bild zu machen.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Februar 2003, S. 11.

Die Schattenseiten des Bundesstaates

In seiner inzwischen legendär gewordenen Berliner „Ruck-Rede“ prägte Bundespräsident Roman Herzog vor einigen Jahren die treffende Formel, wir hätten hierzulande – was die Einleitung von überfälligen Reformen angeht – weniger ein „Erkenntnis- als ein Handlungsproblem.“ Der Satz war in erster Linie auf die Reformen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme gemünzt, lässt sich aber mit demselben Recht auf die Strukturen des Regierungssystems übertragen. In den Mittelpunkt rückt hier vor allem der Föderalismus. Über dessen dringende Reformnotwendigkeit wird in der Wissenschaft nun schon seit dreißig Jahren laut nachgedacht, ohne dass sich die politischen Akteure davon sonderlich hätten beeindrucken lassen. Selbst

die Gelegenheit der staatlichen Vereinigung wurde anfangs der neunziger Jahre nur für kosmetische Korrekturen genutzt. Um so erfreulicher ist, dass mit der jetzt eingesetzten „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ endlich Bewegung in die Sache kommt.

Hintergrund der Reformdiskussion ist die offenkundige Schieflage, in die das föderale System im Laufe der Zeit geraten ist. Auf der einen Seite verfügen die Länder mit Ausnahme des Schul- und Hochschulbereichs kaum noch über originäre Kompetenzen, auf der anderen Seite wurden sie an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat immer stärker beteiligt. Die Verschiebung vom Kompetenz- zum Beteiligungsföderalismus war im Grundgesetz bereits angelegt und entsprach einer Tradition, die sich bis auf den Deutschen Bund zurückverfolgen lässt. Richtig akut wurde sie aber erst durch die seit 1949 vorgenommenen Grundgesetzänderungen, die der als „konkurrierend“ verbrämten faktischen Vorranggesetzgebung des Bundes weitere Bereiche hinzufügten und das System des Verbundföderalismus perfektionierten. Insofern ist es nicht ohne Ironie, dass der heutige Verfassungsgesetzgeber einen Großteil von dem wieder rückgängig machen müsste, was von der Großen Koalition seinerzeit in gut gemeinter Absicht eingeführt wurde.

Die damalige Föderalismusreform fügte sich in das Bild des aktiven, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung gestaltenden Staates, das ausgangs der sechziger Jahre en vogue war. Konjunkturelle Störungen und Modernisierungsrückstände wie jene im Bildungswesen hatten Bedürfnisse nach mehr und besserer Steuerung geweckt, die auch in institutioneller Hinsicht der Antwort bedurften. Eine neue Finanzverfassung sollte das politische Handeln verstetigen und die staatlichen Organe für den erwarteten Aufgabenzuwachs wappnen. Zunächst schien es, dass sich die damit verbunden Hoffnungen erfüllten. Der positive Eindruck währte aber nicht lange. Je dichter das Netz der Kooperation zwischen Bund und Ländern wurde, um so deutlicher traten die Schattenseiten des Systems hervor. Schon nach wenigen Jahren legte eine wissenschaftliche Analyse von Fritz Scharpf die Schwächen der „Politikverflechtung“ offen. Grob gesprochen lassen sich die Probleme in vier Komplexe unterteilen:

1) *Funktions- und Effizienzprobleme.* Ein generelles Charakteristikum der Politikverflechtung ist ihre durch die große Zahl der beteiligten Akteure herbeigeführte Schwerfälligkeit, die Innovationen erschwert und Entscheidungen

oft nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglich macht. Die Kooperationsbeziehungen im Bundesstaat beruhen auf dem Konsens- oder Verhandlungsprinzip. Die Beschlüsse werden entweder einstimmig getroffen oder setzen ein hohes Zustimmungsquorum voraus. Das System tendiert daher zur vorsorglicher Konfliktvermeidung, etwa durch Vertagung, Besitzstandswahrung oder gänzlichen Lösungsverzicht. Zugleich ist es unfähig, die Grundlagen seiner eigenen Entscheidungslogik zu verändern. Scharpf hat dafür den schönen Begriff der „Politikverflechtungsfalle“ geprägt.

Ein zweites Problem liegt in der Nivellierung der Finanzkraft der Bundesländer durch den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich. Dies wird seit geraumer Zeit unter dem Stichwort „Wettbewerbsföderalismus“ diskutiert und hat – angestoßen durch eine von den Geberländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen angestrebte Klage vor dem Verfassungsgericht – inzwischen auch zu politischen Konsequenzen geführt. Die Art und Weise, wie der Gesetzgeber auf die Vorgabe des Verfassungsurteils reagiert hat, den Finanzausgleich bis zum Jahre 2003 neu zu ordnen, macht allerdings deutlich, dass auch die Geberländer einen grundlegenden Systemwechsel letztlich nicht im Sinn hatten. Nach dem im Juni 2001 gefundenen Kompromiss können sie ihre Leistungen zwar wie gewünscht zurückschrauben; die Verluste der Nehmerländer werden jedoch durch zusätzliche Bundesmittel kompensiert, sodass sich am Gesamtvolumen des Ausgleichs kaum etwas ändert. Um ein solches Ergebnis zu erzielen, hätte man sich den Gang nach Karlsruhe getrost sparen können. Der Umgang mit dem Urteil belegt insofern eindrucksvoll die Status quo-Orientierung des Systems.

2.) Zu den *demokratischen Problemen* des Verbundsystems gehören zum einen seine mangelnde Transparenz, und zum anderen – damit verbunden – der Mangel an politischer Verantwortlichkeit. Nur wo die Verantwortung für Entscheidungen klar erkennbar und zurechenbar ist, können die Urheber der Entscheidungen haftbar gemacht und – falls notwendig – mit Sanktionen belegt werden. Der Verflechtungswildwuchs im deutschen Föderalismus, der die Zahl der Bund-Länder-Gremien auf über tausend hat anschwellen lassen, führt dieses Prinzip ad absurdum. Wenn alle an allem mitwirken, ist letztlich niemand (mehr) verantwortlich. Besonders drastisch zeigt sich das bei der Finanzverfassung, wo die Zuständigkeiten für die Einnahmen und Ausgaben zwischen der Bundes- und Landesebene weit auseinander klaffen. Der Bür-

Wenn die Populisten kommen
Beiträge zum Zustand der Demokratie und des
Parteiensystems

Decker, F.

2013, X, 346 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-00801-7