

FÖDERALISMUS, EFFIZIENZ UND „EINHEITLICHKEIT“ DER LEBENSVERHÄLTNISSE

Roland Sturm
Professor of Political Science
Friedrich-Alexander University, Erlangen-Nürnberg

1. ALLES EINE FRAGE DER MESSLATTE?

Kosten und Nutzen einer föderalen Ordnung, ebenso wie die Frage nach ihrer politischen Effizienz können erst nach normativen Vorentscheidungen beantwortet werden. Die erste Frage lautet, soll die föderale Ordnung nach der Qualität des von ihr ermöglichten Inputs oder nach der Qualität des von ihr ermöglichten Outputs beurteilt werden. Dies impliziert zweitens auch ein Abwägen zwischen politischer Beteiligung und Mitentscheidung einerseits und den Ergebnissen von Politik andererseits. Im Idealfalle optimiert eine politische Ordnung beides, also demokratische Beteiligung und erfolgreiche Politik. Es ist aber durchaus möglich, dass föderale oder dezentrale politische Systeme ein Höchstmaß an politischer Beteiligung gewähren, z.B. durch Wahlen, Referenden oder das Abberufen politischer Repräsentanten, dass aber die Politikergebnisse unbefriedigend bleiben - wie beispielsweise in Kalifornien. Oder dass umgekehrt, wie das Beispiel Europäische Union zeigt, vorzeigbare Politikergebnisse eines Mehrebenensystems entstehen, trotz des im Falle der EU unbestrittenen demokratischen Defizits.

Der heutige deutsche Föderalismus wird deutlich stärker im Hinblick auf seine Output-Legimität (Politikergebnisse) als seine Input-Legimität (politische Beteiligung) wahrgenommen. Alle neueren Umfragen¹ zeigen das Gleiche: die

¹ Vgl. Bertelsmann-Stiftung: Bürger und Föderalismus, Gütersloh 2008. Grube, Norbert: Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren Bundesrepublik Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden 2009, S. 149-160. Leuprecht, Christian: Föderalismuskultur-Banausen. Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008, Baden-Baden 2008, S. 269-284.

Bürger bejahen die föderale Ordnung und beteiligen sich an Landtagswahlen. Wenn sie aber gefragt werden, wer letztendlich für einzelne Politikfelder verantwortlich sein soll, der Bund oder die Länder, antworten sie in der Regel immer das Gleiche: Der Bund. Ich nenne dies das Föderalismus-Paradox, das es nach einer Untersuchung von Carol Galais, Enric Martinez und Francesc Pallares² auch in Spanien gibt, allerdings weit differenzierter als in Deutschland. Von den drei untersuchten spanischen Regionen befürworteten die Befragten in Kastilien-La Mancha am stärksten zentrale politische Lösungen gefolgt von Galizien und Katalonien, wo dieser Wunsch deutlich schwächer ausgeprägt war. In Deutschland ist die Präferenz der Befragten im Hinblick auf eine Präferenz für zentralstaatliche Entscheidungen in allen Bundesländern relativ homogen hoch.

Das Messen des Föderalismus an gleichen (zentralstaatlichen) Lösungen für alle Bürger beherrscht auch den öffentlichen Diskurs in Deutschland. Deutschland ist ein föderaler Staat ohne Föderalisten, also ohne Bürger, die im Föderalismus vor allen Dingen eine Möglichkeit der regionalen Selbstregierung sehen. Anders als in Spanien fehlt in Deutschland der ethnisch-nationale Konflikt und anders als in Spanien war in Deutschland die Durchsetzung der Demokratie nicht mit regionaler Freiheit, sondern mit der Überwindung eines aristokratischen Staatenbundes, also dem Abschaffen von Föderalismus, verbunden. Dennoch bietet auch die deutsche Verfassung eine input-orientierte Begründung für die Dezentralität politischen Entscheidens: die vertikale Gewaltenteilung, die zumindest als demokratische Machtkontrolle der Zentralregierung konzipiert ist. Hinzu kommen die Prinzipien der Subsidiarität und der Solidarität. Die zentralstaatliche Ebene sollte eigentlich nur ins Spiel kommen, wenn die Länderebene einer Aufgabe nicht gewachsen ist und den Zentralstaat um Hilfe bittet. In der Praxis des bundesdeutschen Föderalismus dominiert das Prinzip der Solidarität gegenüber dem der Subsidiarität. Dies findet eine gewisse Rechtfertigung im Grundgesetz, das

Sturm, Roland u.a.: Landesbewusstsein und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Föderalismus-Paradox, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden-Baden 2010, S. 29-40.

² A comparative study of citizenship in three Spanish Autonomous Communities in: Citizenship after the Nation-State: in: Ailsa Henderson/ Charlie Jeffery/ Daniel Wincott (Hrsg.): Regional Public Attitudes Beyond Methodological Nationalism, im Druck.

Deutschland als „sozialen Bundesstaat“ charakterisiert. Dies hatte zur Folge, dass die gliedstaatliche Aufgabenwahrnehmung und die Ausstattung der Länder mit eigenen Kompetenzen zugunsten der Bewahrung oder des Erreichens „einheitlicher Lebensverhältnisse“ immer stärker eingeschränkt wurde. Die Länder waren an dieser Entwicklung keinesfalls unbeteiligt, sondern bereit, Kompetenzeinbußen zugunsten materieller Vorteile sowie verstärkter Mitspracherechte der Länderregierungen in der Bundespolitik im Forum des Bundesrates in Kauf zu nehmen.

2. DER MYTHOS EINHEITLICHER LEBENSVERHÄLTNISSE – DIE FALSCH VERSTANDENE OUTPUT-LEGITIMATION

Die „einheitlichen Lebensverhältnisse“ sind inzwischen zu einem Verfassungsmythos geworden. Damit meine ich, dass eine Legende erfunden wurde, der es gelang zu einem politischen Maßstab zu werden. Der Begriff „einheitliche Lebensverhältnisse“ ist in der deutschen Verfassung nur an einem Ort und keineswegs als allgemeiner Grundsatz zu finden. Artikel 106 GG regelt, dass bei der Festsetzung der Umsatzsteuer die „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse gewahrt werden müsse. Artikel 72,2 GG gibt dem Bund darüber hinaus in bestimmten Fällen das Gesetzgebungsrecht, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet dies erforderlich macht. Aus diesen Detailbestimmungen kann sicherlich nicht abgeleitet werden, dass GG fordere generell eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland. Und dennoch ist dieser Irrglaube weit verbreitet, auch wenn er übersetzt werden müsste in die absurde Forderung nach einem Föderalismus ohne Vielfalt. Selbst wenn es um genuine Länderkompetenzen wie die Bildung geht, finden sich in jüngster Zeit vermehrt Stimmen, die den Föderalismus abschaffen wollen. Gerade unterschiedliche Bildungsanforderungen in den deutschen Ländern provozieren Elternproteste und Forderungen nach Einheitlichkeit. Auch wenn Krisen auftreten, wie jüngst die EHEC-Epidemie oder wenn mit der Abkehr von der Kernkraft neue Strommasten gebaut werden sollen, immer ertönt der gleiche Ruf: Die Länder sollen die entsprechende Kompetenz verlieren, und der Bund soll die Aufgabe übernehmen.

Man kann darüber streiten, ob eine Bundeslösung automatisch einer Länderlösung bei der Kompetenzwahrnehmung überlegen ist. Zum Teil gibt es hier, wie beispielsweise in der Umweltpolitik, überzeugende Argumente. Meist aber ist die deutsche Debatte irrational. Problemen bei der Wahrnehmung von Kompetenzen durch die Länder wird die ungeprüfte Wunschvorstellung bundeseinheitlicher Effizienz gegenübergestellt. Wirklichkeit verliert immer gegen Utopie. Deutsche Realität ist der Glaube an die Utopie der Überlegenheit des Zentralstaats, obwohl auch auf Bundesebene nicht automatisch eine effiziente Politik gemacht wird.

3. POLITISCHER UND SOZIALER WANDEL ZWINGEN DIE LANDESREGIERUNGEN ZUM NACHDENKEN ÜBER DIE EFFIZIENZ DER UNITARISIERUNG

Seit dem Ende der 1980er Jahre und mit wachsender Intensität seit Ende der 1990er Jahre lässt sich ein Umdenken in Effizienzfragen seitens der Landesregierungen erkennen. Dies hat mit dem seit der deutschen Einheit deutlich größer gewordenem ökonomischen Gefälle zwischen den Ländern sowie der wirtschaftlichen Integration in der EU zu tun, die dazu führt, dass die Länder sich in Konkurrenz mit anderen europäischen Regionen auf dem Binnenmarkt sehen. Vor allem die finanzkräftigen Länder forderten mehr Wettbewerb zwischen den Ländern. Ein Indiz hierfür ist auch die Begründung der Klage Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Ausgestaltung des Finanzausgleichs, die 2005 zu dessen Reform führte. Das Thema Reform des Finanzausgleichs bleibt aber auf der Tagesordnung.

Die Länder sahen sich auch in der Lage, bestimmte Aufgaben, zum Beispiel in der regionalen Wirtschaftspolitik oder in der Hochschulpolitik, besser ohne Bundesinterventionen und ohne Zwang zum gleichgerichteten Handeln aller Länder zu erledigen. Das Subsidiaritätsprinzip wurde von den Ländern in den 1980er Jahren quasi „neu entdeckt“ – auch weil es auf europäischer Ebene so erfolgreich war. Auch wenn die Bevölkerung keinen großen Enthusiasmus für Länderpolitikinitiativen entwickelte, sahen sich die Landespolitiker in der

Verantwortung stärker auf eigenständiges Handeln zu achten. Argumente hierfür lieferten vor allem die Ökonomen.

Der Wettbewerbsföderalismus wurde als Alternative zur Sklerose der Politikverflechtung, also der intransparenten Kooperation von Bund und Ländern auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und ohne Innovationskraft gesehen. Die Idee, dass das zentrale Element des Föderalismus die Vielfalt sei und dass diese genutzt werden solle, um einen Innovationswettbewerb zwischen den Ländern auf allen Politikfeldern zu entfesseln, hat außerhalb der Bundesrepublik eine lange Tradition. In den Vereinigten Staaten ist es geradezu eine Selbstverständlichkeit, die Gliedstaaten als „Laboratorien“ der Politik, auch im Hinblick auf Anregungen für die Politik des Bundes, zu sehen. Oder anders gesagt, wenn Länder Ideen entwickeln erhöht das die Effizienz des Föderalismus auf zweierlei Weise: erfolgreiche Ideen finden Nachahmer in den anderen Ländern; erfolglose Vorstöße schaden nur einem Land und nicht der gesamten Nation.

Der Wettbewerbsföderalismus impliziert aber mehr als nur eine Verschiebung der Gewichte im deutschen Föderalismus hin zu mehr Subsidiarität und dem Anspruch auf größere Vielfalt und weg von der einseitigen Verpflichtung auf Solidarität und auf das Prinzip der Einheitlichkeit. Eine Ausgestaltung des deutschen Föderalismus als Wettbewerbsföderalismus würde bedeuten, dass dieser grundlegend reformiert werden müsste, damit die Voraussetzungen für den Wettbewerb der Länder geschaffen werden könnten. Zu diesen Voraussetzungen zählen unter anderem: die Herstellung konkurrenzfähiger Länder (nach Größe, Einwohnerzahl und Finanzkraft), die größtmögliche Eigenständigkeit der Länder bei Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben und die klare Zuordnung von Aufgaben an die Länder und die Abgrenzung von Bundes- und Länderkompetenzen. Der Wettbewerb der Länder untereinander und mit anderen Regionen Europas erfordert von ihnen eigenständige Initiativen, um Investoren anzulocken (ökonomischer Wettbewerb), zur optimalen Lösung politischer und sozialer Probleme (politischer Wettbewerb) und zur Förderung von Kunst und Kultur (kultureller Wettbewerb).

Als demokratiethoretisches Argument wird zugunsten des Wettbewerbsföderalismus ins Feld geführt, dass er der vertikalen Gewaltenteilung in der Bundesrepublik, also der ursprünglichen Begründung für die Wiedereinführung des Föderalismus in der Nachkriegszeit, zu ihrem angestammten Recht ver helfe. Die klare Trennung der Kompetenzen und Finanzen von Bund und Ländern verhindere nicht nur den allgegenwärtigen Zugriff des Bundes, sie ermögliche auch den Landtagen, wieder über wesentliche Fragen alleine zu entscheiden. Der Exekutivföderalismus wird aufgebrochen, und die Demokratie auf Landesebene wird wiederbelebt. Der Landtagsabgeordnete kann wieder von dem Vorteil seiner großen Bürgernähe Gebrauch machen, und Bürgerinnen und Bürger haben mit ihm wieder einen Ansprechpartner mit politischem Gewicht. Das System getrennter Kompetenzen und Finanzen erleichtert es zudem dem Bürger, den politischen Prozess zu verstehen. Er kann auf Landesebene nachvollziehen, wofür Steuergelder erhoben und wie sie verausgabt werden. Es besteht eine Korrespondenzbeziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben (*Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*). Setzt der Bürger, sich für neue oder bessere öffentliche Leistungen des Landes ein, in dem er lebt, so ist ihm klar, dass dies für ihn selbst auch eine entsprechend höhere Belastung beziehungsweise den Verzicht auf andere öffentliche Leistungen bedeuten kann. Wirtschaftlich erfolgreiche Landespolitik kann ihm direkt zugute kommen, zum Beispiel durch eine Minderung der Landessteuern. Optimisten erwarten als Folge der Einführung von Wettbewerbsföderalismus, dass die mit ihm verbundene größere Transparenz der Politik und die deutlichere Zuordnung von ortsnaher politischer Verantwortlichkeit nicht nur den Föderalismus als staatliches Organisationsprinzip effizienter gestaltet, sondern auch die notwendige Verbindung von Demokratie und Föderalismus neu belebt, unter anderem dadurch, dass die größeren Beteiligungsmöglichkeiten des Wettbewerbsföderalismus einen Beitrag dazu leisten, „Politikverdrossenheit“ abzubauen.

Kritisch ist zum Konzept des Wettbewerbsföderalismus allerdings anzumerken, dass es sehr unwahrscheinlich scheint, dass die Länder in Deutschland neu gegliedert werden. Damit entfällt bereits eine der ersten Voraussetzungen für einen funktionierenden oder gar fairen Wettbewerbs. Länder mit höchst unterschiedlicher

Wirtschafts- und Finanzkraft ohne Übergangsregelungen und solidarischer Absicherung dem Wettbewerb auszusetzen, ist auf die gesamtstaatliche Leistungsfähigkeit bezogen, nur wenig sinnvoll. Es ist zu erwarten, dass sich unter diesen Bedingungen die Situation der finanz- und wirtschaftsschwachen Länder zusätzlich verschärft und bereits beobachtbare negative Entwicklungen, wie etwa die Abwanderung, weiter zunehmen würden. Allerdings schließen auch heute schon Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft mehr Eigenverantwortung für die Länder und einen Wettbewerb um politische Innovationen und die Suche nach „best practices“ nicht aus. Beispiele hierfür sind die Länderinitiativen in der Wirtschaftsförderung³ oder beim Bürokratieabbau⁴. Voraussetzung für einen verstärkten Länderwettbewerb unter den heutigen Bedingungen ökonomisch unterschiedlich ausgestatteter Länder wäre eine solidarisch finanzierte Garantie von Mindeststandards für die im Augenblick noch weniger erfolgreichen Länder. Kontraproduktiv sind aber weitere Einschränkungen der Länderautonomie, wie das faktische Abschaffen der Finanzhoheit der Länder durch die Auflage eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Verschuldung ab dem Jahre 2020, das 2009 durch die Föderalismusreform II im Grundgesetz verankert wurde. Diese an sich sinnvolle „Schuldenbremse“ wird, angesichts der fehlenden Entscheidungsmöglichkeiten eines einzelnen Landes über die Höhe seiner Einnahmen, die Länder noch mehr zu Bittstellern beim Bund machen. Der Wettbewerbsföderalismus hat in Deutschland auch wegen der unitarismusgläubigen deutschen Bevölkerung als Idee kaum Chancen auf eine baldige Verwirklichung. Inputeffizienz, also eine deutlich verbesserte politische Beteiligungsmöglichkeit wird derzeit vom deutschen Föderalismus nicht erwartet. Politische Aktivisten setzen auf direkte Demokratie und Bürgerproteste. Aus der Sicht der Großstädte sind sogar Metropolregionen attraktiver als Länder, wenn es um Bürgernähe geht. Die Oberbürgermeisterin von Frankfurt am Main, Petra Roth, sagte im Juni dieses Jahres: „Die Struktur des Föderalismus in Deutschland ist veraltet und ineffizient. Wir brauchen ein Europa der Regionen mit selbstverantwortlichen Kommunen oder Stadtkreisen. Die sind viel näher an den

³ Markus M. Müller: Länderwirtschaftspolitik, in: Achim Hildebrandt/ Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Länder Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, 2008, S. 215-234.

⁴ Schorlemmer, Ingo, Erfolgreicher Bürokratieabbau in den Ländern. Ziele-Akteure-Verfahren, Berlin 2006.



Menschen und Milieus, die sie gewählt haben, und besser in der Lage, bürgernahe und pragmatische Entscheidungen zu treffen.“⁵

4. FAZIT

Trotz dieses politischen Gegenwindes können die deutschen Länder nicht auf Input-Legitimität und Kompetenzen verzichten. Ihr Dilemma ist, dass sie zum einen aus Überlebensgründen, wie finanziellen Zwängen und traditionellen Entscheidungsverfahren, zur Unitarisierung und Zentralisierung beitragen und damit jenen die Argumente liefern, die den Föderalismus am liebsten wegen seiner Ineffizienz abschaffen wollen. Aber andererseits ist den Ländern durch die Struktur des deutschen kooperativen Föderalismus, der effizientes dezentrales Entscheiden massiv einschränkt, der Weg zu eigenverantwortlichem und damit für den Bürger erkennbarem und geschätztem Handeln versperrt. Diese Erkenntnis wird immer schmerzlicher, je mehr die Schuldenbremse die Länderhaushalte beschneidet und damit die Politik zwingt, Leistungen zu kürzen.

Der deutsche Föderalismus ist weder aus ökonomischer, noch aus partizipatorischer Sicht (Rolle der Landesparlamente) effizient. Er verleiht der deutschen Politik vermittelt über den zentralisierenden Effekt des Parteiensystems (selbst die CSU strebt eine bundespolitische Rolle an) und den Elitenkonsens der Exekutiven in Bund und Ländern Stabilität und Entscheidungsfähigkeit. Darunter leiden aber die Transparenz des politischen Prozesses und die Eigenverantwortlichkeit der politischen Ebenen.

⁵ Interview in: Der Spiegel vom 20.6.2011, S. 36.