

Demokratie und Föderalismus

Kooperationsüberschuss und Mangel an Autonomie, oder:
Die anderen machen es auch so

Albert Funk

Zusammenfassung:

Während die Föderalismusreform von 2006 auf eine stärkere Entflechtung im bundesstaatlichen System zielte, zeigt sich mittlerweile wieder ein stärkerer Trend zum kooperativen Föderalismus. Die Entwicklungen im Parteiensystem verkomplizieren allerdings das Bund-Länder-Verhältnis. Ein Ausweg aus der dadurch schwieriger zu gestaltenden Politikverflechtung war zuletzt die stärkere Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz parallel zum Bundesrat. Die immer buntere Koalitionslandschaft in Deutschland könnte dazu führen, dass Entflechtung der föderalen Ebenen doch wieder stärker zum Leitbild wird.

In einer westdeutschen Regionalzeitung erschien im August 2017 ein Artikel mit der Überschrift „Von der Last, ein Bundesstaat zu sein“. Die Zeile ist nicht ganz untypisch für das in den Medien gepflegte Bild des Föderalismus. „Von der Lust, ein Bundesstaat zu sein“ – diese Überschrift hat es bisher nicht gegeben und würde wohl auch die Seitenabnahme in einer Redaktion nicht überleben. In Deutschland leidet man gern am Föderalismus. Wir sind ein Volk, in dem viele mit der eigenen Verfassungstradition hadern. Föderalismus gilt als Reformbremse und als Demokratiehindernis, weil irgendwie alles ineinander verschlungen ist: Bundestag und Bundesrat, Bundesregierung und Ministerpräsidentenkonferenz, Kanzlerin und „Landesfürsten“. Wer mit einer parlamentarischen Demokratie auch solch profane Anforderungen verbindet wie transparente politische Verfahren, klare Zuständigkeiten, eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeit, der kann schon in Erklärungsnot geraten, wenn man sich die tatsächlichen Verhältnisse der vergangenen Jahre mit ihrer „Dauergipfelei“ der Regie-



Albert Funk
Tagesspiegel, Berlin

rungen von Bund und Ländern betrachtet. Deren Ergebnis nicht selten eine stärkere Unitarisierung im Bundesstaat ist.

Einen ganz eigenen Einblick in die Welt des kooperativen Föderalismus gaben zuletzt die Koalitionsverhandlungen in Berlin (wie übrigens auch schon 2013). Insbesondere die Gespräche zwischen Union und SPD waren damals wie jetzt von einer Mehrebenenorientierung geprägt, in der das Bilden einer Bundestagsmehrheit und einer neuen Bundesregierung eher wie das Vorverhandeln künftiger Bund-Länder-Projekte anmutet. Unter den Mitgliedern der CDU-Sondierungsgruppe im Januar 2018 saßen neben immerhin sechs Bundestags-Abgeordneten (inklusive der Kanzlerin) auch sechs Landespolitiker, darunter vier Ministerpräsidenten, ein Vize-Ministerpräsident und eine Oppositionschefin. Bei der SPD waren es nur vier Mitglieder des Bundestags, jedoch vier Landes-Regierungschefs, eine Vize-Ministerpräsidentin und vier Oppositionspolitiker aus den Landtagen. Bei der CSU saßen neben fünf Bundestagsmitgliedern auch der Ministerpräsident Horst Seehofer als einer von fünf Abgeordneten des bayerischen Landtags, zwei Europa-Abgeordnete und ein Oberbürgermeister. Natürlich erklären sich diese Besetzungen auch mit Ämtern in den Parteien. Aber es ist ein recht signifikantes Bild: Eine Bundesregierung wird gebildet außerhalb des Parlaments durch Parteipolitiker, die auf ganz verschiedenen politischen Ebenen tätig sind. So beginnt die Verwischung von Verantwortlichkeit und Zuständigkeit schon, bevor eine Regierung überhaupt gebildet ist. Wobei im schwarz-roten Kontext in diesen Koalitionsgesprächen schon der Deutungskampf um den Föderalismus stattfindet. Während die Sozialdemokraten erfindungsreich Überlegungen anstellen, wie man hohe Milliardensummen aus dem Bundeshaushalt für Aufgaben ausgeben könnte, die eigentlich Aufgaben der Länder und Kommunen sind, herrscht bei der CDU hier mehr Skepsis (wenn auch keine Abneigung) und bei der CSU die Ansicht, wenn es schon um das Verteilen von Bundesmitteln gehe, dann müsse man für Bayern das Bestmögliche herausholen. Koalitionsverhandlungen im Bund binden so auch Landtage und Landesregierungen an Entscheidungen, bei denen sie als Institutionen nicht beteiligt sind (und vertreten nur durch eine zufällige, nicht repräsentative Auswahl von Parteipolitikern).

Kein Entrinnen aus dem kooperativen Modell

Die deutsche Form des Bundesstaats mit ihrer starken Verflechtung der Ebenen – wechselweise als Exekutivföderalismus, Verbundföderalismus, kooperativer Föderalismus bezeichnet – wird seit einiger Zeit wieder in ihrer seit den Sechzigerjahren des 20. Jahrhunderts gewohnten Weise exerziert. Nur wenige Jahre nach dem Anlauf zu einer Föderalismusreform, für die das vorgegebene Ziel lautete, die Dinge zu entflechten, ist man wieder beim Gegenteil gelandet. Nicht nur um mehr Transparenz zu schaffen, sondern auch um die Autonomie der beiden staatlichen Ebenen zu stärken und damit nicht zuletzt die Parlamente, war die erste Föderalismusreform vor 15 Jahren begonnen worden. Der deutsche Föderalismus sollte damit auch demokratischer werden – denn der Grad an Autonomie der Ebenen bestimmt auch den Grad an Demokratie in einem Bundesstaat. Die Reform von 2006 war zwar kein Fehlschlag, sie stellte einige Weichen neu (eine moderate Aufgaben- und Zuständigkeits trennung, ein Ende der Rahmengesetzgebung des Bundes, das Abweichungsrecht der Länder). Aber bei einer Veranstaltung in Berlin zum zehnjährigen Jubiläum des Gesetzes im Dezember 2016 beurteilten drei Mitverantwortliche und Praktiker der Länderebene – der frühere