

Föderale Denk- und Ordnungsmodelle : ein historisch-systematischer Blick auf Deutschland

Autor(en): **Kühnhardt, Ludger**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **77 (1997)**

Heft 5

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165742>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

FÖDERALE DENK- UND ORDNUNGSMODELLE

Ein historisch-systematischer Blick auf Deutschland

Ludger Kühnhardt,
geboren 1958 in Münster (Westfalen), Studium der Geschichte, Philosophie und Politischen Wissenschaft in Bonn, Genf, Tokio und Harvard. Promotion und Habilitation in Bonn. 1987–1989 Redenschreiber von Bundespräsident Richard von Weizsäcker, seit 1991 Ordinarius für Politische Wissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (Breisgau).

Der Föderalismus als Idee und Wirklichkeit sieht sich eingeklemmt zwischen Heimatsehnsüchten und Wettbewerbsanforderungen, und dies nicht erst seit der direktdemokratisch-populistischen Absage an die Fusion der Bundesländer Berlin und Brandenburg.

Robert Leicht hat den Zentralkonflikt des zeitgenössischen deutschen Föderalismus zugespitzt in der Formel, dass «*der Zusammenhang zwischen politischen Entscheidungen und der Verantwortung für die Folgekosten verschleiert wird*»¹. Dies sei «*der hohe Preis der Provinzialität*». Mit dem Hinweis, dass jede politische Organisationsform, die föderale wie die zentralstaatliche, wohl ihren Preis hat, ist dem Problem nicht beizukommen.

Vom Reichspartikularismus zur Bundesrepublik

Der lange Weg vom Reichspartikularismus des deutschen Mittelalters bis zu den Föderalkonflikten zwischen den Bundesorganen des ausgehenden 20. Jahrhunderts lässt sich nicht auf eine einzige und schon gar nicht auf eine einfache Formel bringen. Am Anfang jedenfalls stand der Partikularismus, den schon *Tacitus* bei seinen Streifzügen durch die Stammesregionen der Germanen bemerkt und kommentiert hatte: Diese Leute seien bei aller Vielfalt an Kultur, Recht und Lebensweise doch *beati et contenti*. Aus dem Stammeswesen erwuchs der Feudalpartikularismus und aus ihm die Vielfalt der Auseinandersetzungen zwischen Zentralgewalt und Partikulargewalten als Dauerkonflikt des deutschen Mittelalters und der frühen Neuzeit. Ständische Freiheitsansprüche gegen Königsbeziehungsweise Kaiserautorität liessen immer wieder neu nach einem Allgemeinen Landfrieden – so 1495 – suchen und nach regionalbildenden Einheiten wie den Reichskreisen. Die Antworten blieben stets temporär. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation war als Reich zu gross und als Flickenteppich föderaler Eigenbrötlereien zu eigensinnig, um wahrhaft Bund zu werden.

Die Konfessionsspaltung hat dem föderal-partikularen Gedanken einen zusätzlich religiös-theologischen Überbau aufgestülpt. Mentalitäten entwickelten sich fort und als somit lokal- und regionalspezifisch weiter. Das Reich war Sinnbild eines Kulturföderalismus, besser: eines Gesinnungsföderalismus. Als solches blieb es jenes verfassungsrechtliche Monstrum, von dem *Samuel Pufendorf* 1667 gesprochen hat². «*Die föderativ verbindenden Strukturen des Reiches*», folgt man *Thomas Nipperdeys* Analyse, «*waren schwach, seine Kompetenzen gering; der Kaiser war als Kaiser sogar in seinen Bündnisentscheidungen an den Reichstag gebunden, der Reichstag durch Organisation, Abstimmungsmodalitäten (Vetorechte) und die vielen bestehenden Gegensätze wenig handlungsfähig*»³. Auch jenseits des Dreissigjährigen Krieges, dieser eigentlich traumatisierenden Katastrophe der Deutschen, blieb das Reich zwischen Fiktion und Partikularismus auf eine Bank gestreckt, an deren Enden beständig gezerrt wurde. Vom «Staatenverein» ist schon damals gesprochen worden – klingt es nicht fast wie der «Staatenverbund», den heutzutage das Bundesverfassungsgericht der Europäischen Union attestiert?

Mit dem «Deutschen Bund» von 1815 begann die neuzeitliche Suche nach einem Ausgleich zwischen Partikularpolitik und Zentralstaatsbildung. Die Machtfrage wurde zum Kernthema der kommenden Generationen. Die Stichworte belegen dies: Für die einen lag in der *Metternichschen* Konzeption ein obrigkeitlich-restaurativer Föderalismus angelegt, der die Parlamentarisierung und Demokratisierung verhindern sollte; für die andern war der Deutsche Bund die kulturadäquate Antwort auf die noch immer unlösbare deutsche Frage, die überdies spätestens seit dem Dreissigjährigen Krieg zu einem euro-

1 Robert Leicht, *Der hohe Preis der Provinzialität*, in: *Die Zeit*, Nr. 20, 10. Mai 1996, Seite 1.

2 Samuel Pufendorf, *De statu imperii Germanici*, erschienen 1667 unter dem Pseudonym *Severinus de Monzambano*.

3 Thomas Nipperdey, *Der Föderalismus in der deutschen Geschichte*, in: *Nachdenken über die deutsche Geschichte*, Essays, C.H. Beck, München 1986, S. 66.

päischen Problem der Machtbalance geworden war. Der Deutsche Bund, so sah *Humboldt* damals die Dinge, habe die Aufgabe, zu verhindern, dass aus Deutschland ein Eroberungsstaat würde. Die bündische Lösung des Machtproblems in der Mitte des Kontinents bei gleichzeitigem Ausgleich zwischen den partikularen Interessen lebte *«weniger durch institutionelle Einheit als durch moralisch-politische Einigkeit seiner Staaten»*, so *Nipperdey*.

In ihrem Windschatten setzte sich indessen der Trend zur bundesstaatlichen Struktur fort; «Bundesexekution» und «Bundesintervention» lauteten die machtpolitischen Stichworte der damaligen Zeit. Mit dem «Zollverein» wurde 1834 ein «Bund im Bund» gebildet, der zum wirtschaftlichen Motor der späteren Reichseinigung wurde.

Das nationale Ziel war der Bundesstaat, doch angefochten blieb auch, jenseits von *Bismarck* und Kaiser *Wilhelm*, ob dies ein Bund der Fürsten, Regierungen und Staaten oder ein Bund der deutschen Völker sein sollte, ob er unitarisch oder föderal gestaltet sein sollte. 1848 war der Versuch gescheitert, einen bundesstaatlichen Nationalstaat an die Stelle des staatenbündischen Deutschen Bundes zu setzen. Hinter dem Dualismus «Österreich / Preussen», dieser sich selbst lähmenden Doppelhegemonie, stand auch die Frage nach dem Begriff und der Deutung des föderalen Prinzips. «Föderal» galten damals die Anhänger der grossdeutschen und das hiess proösterreichischen Lösung. *Constantin Frantz* und andere sahen – nicht unplausibel – den staatenbündischen Föderalismus als einzig funktionsfähige Antwort auf die Nationalitäten- und Kulturenvielfalt Mitteleuropas. Preussen setzte sich durch, mit einem neuartigen und eigenwilligen Konzept *«die national-unitarischen, die föderativen, die hegemonialen, die liberalen und die obrigkeitlich-antiparlamentarischen Prinzipien»* verbindend.

Preussen setzte sich durch, um am Ende, wie wir wissen, sich selbst und Deutschland zu zerstören. Die Spannungen, die zwischen dem deutschen Einheitsstaat und dem föderalen Vielfaltsprinzip ohnehin bestanden, konnten nicht auch noch die dominante Position Preussens verkraften. Sollte Preussen Motor der Einheitsbildung sein, konnte es schwerlich föderales Ein-

Aus Kultur-,
Macht- und
Verfassungsfrage
wurde ein
Ordnungs- und
das heisst
Gewaltteilungs-
beziehungsweise
Kompetenz-
problem.

4 Zur Ablösung der «deutschen Frage» durch die «russische Frage» in der europäischen Staatenwelt vgl. *Ludger Kühnhardt, Von der ewigen Suche nach Frieden. Immanuel Kants Vision und Europas Wirklichkeit*, Bonn 1996.

zelteil als gleiches Land unter gleichen bleiben, wollte es gezügelter föderaler Partner sein, musste es sein Führungsbewusstsein aufgeben. Der Spagat gelang nicht – und war schon längst vor dem sogenannten Preussenschlag des Jahres 1932 zum Scheitern verurteilt. Steckt das heutige Russland in einer ähnlichen Lage⁴?

Während im Kaiserreich das Reich «Kostgänger der Länder» war, galten in der Weimarer Republik infolge der *Erzberger*-schen Reichsfinanzreform plötzlich die Länder als «Kostgänger der Republik». Signifikant wurde darüber hinaus die Kontroverse um Ort und Rolle der Ländervertretung. Gegen den Begriff «Reichsrat» hatte *Bismarck* sich mit dem Begriff des «Bundesrates» durchgesetzt, um die Zustimmung der partikularen Länderinteressen zu seinem Nationalstaat zu gewinnen. Der Bundesrat blieb zugleich Bollwerk gegen die Parlamentarisierung der deutschen Politik und damit ein Dorn im Auge der deutschen Demokraten – bis hinein in die Diskussionen nach dem Zweiten Weltkrieg, ob nicht im Grundgesetz vielleicht ein Senat als zweite Kammer neben dem Bundestag verankert werden sollte.

Mit dem Kaiserreich begann die Geschichte des Kompetenzenkonfliktes zwischen Bund und Ländern. *«Ohne den mehrheitlichen Konsens der Gliedstaaten, das heisst ihrer Regierungen»*, um noch einmal den Historiker *Nipperdey* zu Wort kommen zu lassen, *«war das Reich gesetzgebungsunfähig, ja letzten Endes handlungsunfähig»*. Es klingt wie 1997! Die Verfassung des Deutschen Reiches war so angelegt, dass die Möglichkeiten der Einzelstaaten, im Reich mitzuregieren, gebunden waren an die Reichsregierung, nicht an den Reichstag. Damit sollte eine Parlamentarisierung des Reiches verhindert, zumindest verzögert werden. Die verfassungsliberalen Kräfte hätten damals von «Demokratiedefizit» sprechen können, so wie dies in unseren Jahren die Anhänger einer Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments tun. Umstritten war damals in Deutschland wie heute in Europa, ob das «Demokratiedefizit» durch die Stärkung der Gliedstaatenparlamente oder des Zentralparlamentes ausgeglichen werden sollte – wenn überhaupt.

Schon in der Weimarer Republik war das unitarische Prinzip auf dem Vormarsch

gewesen, unter der nationalsozialistischen Diktatur wurde es ebenso pervertiert wie in der sozialistischen Diktatur der DDR. Im Grundgesetz, mit kräftiger Nachhilfe der westlichen Alliierten, die sich aber durchaus auf originär deutsche Vorbilder stützen konnten, wurde das Föderalprinzip als Grundbestimmung legitimer Staatlichkeit verankert. Aus Kultur-, Macht- und Verfassungsfrage wurde ein Ordnungs- und das heisst Gewaltenteilungsbeziehungswise Kompetenzproblem. Bald wurde daraus eine Realität der Gewaltenschränkung, ein kooperativer, mehrgliedriger Föderalismus. Der Bundesstaat wurde so sehr verinnerlicht, dass die meisten nurmehr von der «Bundesrepublik» sprachen und «Deutschland» in der Geschichtsfinsternis vergassen.

Wiedervereinigung und Uneinigkeit

Erst mit dem bürgerchaftlichen Aufbegehren in der DDR wurden «Deutschland» und der Begriff des Föderalismus wieder zu gleichermassen emotional aufgeladenen Begriffen des nationalen, regionalen und lokalen Selbstverständnisses. Die Vereinigung von 1990 vollzog sich unter dem Dach des bewährten Grundgesetzes als Einheit in der Vielfalt der sogenannten alten und neuen Bundesländer. Mancher Bindestrichstaat in Westdeutschland ist Parvenü gegenüber altehrwürdigen Staatsgebilden wie Sachsen! Nach der diktatorischen Zwangszentralisierung in den Jahrzehnten der «doppelten deutschen Diktaturerfahrung»⁵ war es nur zu naheliegend, dass das freiheitliche Aufbegehren sich auch in der Wiederentdeckung regionalspezifischer und föderalismusfähiger Identitätsaspekte artikuliert. Die emotionale Neustärkung des Föderalismus im Sinne eines antizentralistischen Politikverständnisses war indessen nur lebensfähig aufgrund der Mechanismen einer Daueralimentierung durch den nun gesamtdeutschen Zentralstaat. Dieser wurde in die Solidarpflicht genommen und über ihn die Bürger in der «alten» Bundesrepublik.

Damit war die Föderalismusfrage zu einer Solidarfrage ganz im Sinne des antiken Urverständnisses von *foedus* geworden. Füreinandereinstehen: So lautete das Begründungscredo für den Solidaritätszuschlag und für ein gewaltiges Trans-

.....
*Über aller Politik
 ist vergessen
 worden: Der Bund
 und die Länder
 sind gemeinsam
 zu Kostgängern
 ihrer Bürger
 geworden.*

aktionsprogramm finanzieller Ressourcen von West nach Ost. Deutschland war in eine Solidaritätsaufgabe hineingeworfen, die von den Westdeutschen abverlangt wurde, was diese und nur diese Ostdeutschen beim Neubeginn gesamtstaatlicher Gemeinschaft gewähren konnten.

Die neuen finanz- und steuerpolitischen Anforderungen an den Föderalismus nach der Vereinigung schienen den Bund zu stärken. Die neuen Länder wurden zu Kostgängern des Bundes und dieser zum Kostgänger der Sozialsysteme, um die Aufgaben, die ihm zugewachsen waren, zu finanzieren. Der Rest ist bekannt. Ebenso bekannt, wenngleich nicht immer von allen Beteiligten zugegeben, ist die kompetenz- und machtpolitische Entwicklung des Föderalismus während der letzten Jahre. Um noch einmal Robert Leicht zu zitieren: «*Von einem vitalen Föderalismus kann nur noch begrenzt die Rede sein. Für den schleichenden Verlust an echter Eigenverantwortung entschädigten die Länder sich mit einer immer stärkeren Einrede in die originären Belange des Bundes. Am deutlichsten wurde dies nach der Wiedervereinigung, als die Länder ihre Hand auch noch auf die aussenpolitischen Prärogativen des Bundes legten.*» In dieser Hinsicht war bald ein gesamtdeutscher Bewusstseinszustand feststellbar!

Die Finanzverfassungs- wie überhaupt die Verfassungsdebatte sind unterdessen entweder beendet oder für die demokratische Informations- und Kommunikationskultur offenkundig zu kompliziert gewesen, um sie im Zeitalter der Talkshow-Demokratie fortzusetzen. Geblieben sind Macht- und Kompetenzfragen, zuweilen entlang der parteipolitischen Mehrheiten, zuweilen entlang einer Bund-Länder-Frontlinie, nicht immer entwirrbar im Verhältnis zwischen Taktik und Strategie. Die Macht- und Kompetenzfragen zeigen sich dabei weniger als Prinzipienstreitigkeiten denn in publikumswirksamen Blockadeversuchen, an denen das eine Mal die Bundesregierung, dann wieder die überparteilich vereinigten Länderregierungen beteiligt sind. Es geht um knappe Gelder, und Mangelwirtschaften befördern nun einmal in besonderer Weise das Potential für kaltes Hauen und Stechen, für Taktieren und Muskelspiele. Über aller Politik ist vergessen worden: Der Bund und die

⁵ Ludger Kühnhardt et al. (Hrsg.), *Die doppelte deutsche Diktaturerfahrung. Drittes Reich und DDR – ein historisch-politikwissenschaftlicher Vergleich*, Frankfurt 1996 (2. Auflage).

Länder sind gemeinsam zu Kostgängern ihrer Bürger geworden.

Konsensdemokratie

Der Politikwissenschaftler *Arend Lijphart* hat sich um die Systematisierung der unterschiedlichen Typen der Demokratie verdient gemacht. Ausgangspunkt war für ihn die Gegenüberstellung des Modells der Mehrheitsdemokratie – das Westminster-Modell – und der Konsensdemokratie, besser: der Verhandlungsdemokratie⁶. Die Mehrheitsdemokratie setzt auf die Politikgestaltung durch eine Parlamentsmehrheit und die aus ihr hervorgegangene Regierung, die Verhandlungsdemokratie betont die Machtteilung und das, was neudeutsch «Einbindung aller politischen Kräfte» heisst. Die Mehrheitsdemokratie sucht Legitimität durch Effizienz und Entscheidungskraft zu erhalten, die Verhandlungsdemokratie strebt Legitimität durch Machtteilung und Mitbeteiligung an.

Beide Systeme können auf die Spitze getrieben werden und sich darin selbst ad absurdum führen. Bezeichnend für Deutschland ist, dass immer dann der Ruf nach mehrheitsdemokratischen Elementen lauter wird, wenn die Handlungs lähmung der Konsensdemokratie wieder einmal zu unerträglich geworden ist. So darf man es wohl für die neunziger Jahre behaupten. Wo die Deziisionskraft des politischen Systems insgesamt abnimmt, werden die ausserparlamentarischen Kräfte, die gesellschaftlich organisierten Interessengruppen mächtiger und übermütiger in der Vertretung ihrer Forderungen – zum Schaden des Ansehens der Politik und des Verfassungsstaates. Prinzipielle Änderungen im Verfassungsgefüge – sei es hinsichtlich der Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlrechts, sei es hinsichtlich einer handlungsermöglichenden Straffung der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern

Vom Reichspartikularismus zur konsensdemokratischen Bundesrepublik.

Illustration: Zembsch' Werkstatt, München 1983.



der Vertretung ihrer Forderungen – zum Schaden des Ansehens der Politik und des Verfassungsstaates. Prinzipielle Änderungen im Verfassungsgefüge – sei es hinsichtlich der Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlrechts, sei es hinsichtlich einer handlungsermöglichenden Straffung der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern

.....

Wo die Deziisionskraft des politischen Systems insgesamt abnimmt, werden die ausserparlamentarischen Kräfte, die gesellschaftlich organisierten Interessengruppen mächtiger und übermütiger in der Vertretung ihrer Forderungen – zum Schaden des Ansehens der Politik und des Verfassungsstaates.

.....

6 Arend Lijphart, *Democracies*, New Haven 1984; zum Kontext: Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Opladen 1995.

– scheinen dennoch unrealistisch zu bleiben. Stattdessen hält die Verschweigerung der deutschen Politik an. Jenseits der oft bejammerten, aber wenig bekämpften Vollkaskotalität hat sie sich auch im Staatsbewusstsein breit gemacht.

Aus dem Füreinandereinstehen ist ein Sichgegenseitigblockieren geworden. Die Koordinierungskosten innerhalb dieses Systems überwiegen immer mehr die gestalterischen Wirkungskräfte, die das System zum Zwecke der dynamischen Weiterentwicklung von Staat und Gesellschaft freisetzen kann. Die neue Modewelle des subsidiären Denkens hat zunächst keine durchgreifende Abhilfe geschaffen. Denn Subsidiarität funktioniert nur, wenn Kompetenzdelegation auch wirklich durchgeführt wird. Dies aber setzt machtpolitische Entscheidungen voraus, innerhalb Deutschlands ebenso wie innerhalb der Europäischen Union. Im Spinnennetz von Europäischer Union, Bundesebene, Länderhoheiten und Kommunalpolitik herrscht heute Klärungsbedarf über die entscheidungsermächtigende und -erleichternde Zuweisung von Handlungsmandaten und Kompetenzabgrenzungen. Ansonsten wird die Idee des Föderalismus über kurz oder lang zerrieben zwischen einem überperfektionierten Föderalismus innerhalb Deutschlands und einem unfertigen Föderalismus innerhalb der Europäischen Union, die beide in ihrer jeweilig handlungsgelähmten Wirksamkeit nur noch ein Hase- und Igel-Spiel miteinander und gegeneinander veranstalten können.

Aufgabenbewältigungsföderalismus

Nun soll gewiss das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Niemand wird ernsthaft die Föderalidee als Synonym für Gewaltenverschränkung und Machtteilung und vor allem als Symbol der kulturellen Vielfalt in Deutschland in Zweifel ziehen. Aber eine Reformdebatte ist notwendig, wenn man will, dass das Bewährte auch bewahrungsfähig bleibt.

Der Weg vom Verwaltungsföderalismus zum Aufgabenbewältigungsföderalismus hat erst begonnen. Er muss und wird politisch geprägt werden, und er wird zu schärferen politischen Kontroversen führen. Einen Vorgeschmack hat die Republik schon erlebt. Die Repolitisierung des Fö-

deralismus ist aber wohl der einzige Weg zu seiner Stärkung durch Konzentration auf das Wesentliche. Dazu gehört es auch, Tabus zu brechen, die die sozialmarktwirtschaftliche Mentalität in Verbindung mit dem Credo von der flächendeckend zu erreichenden egalisierenden Demokratisierung heraufbefördert hat. An erster Stelle ist wohl der grundgesetzlichen Fiktion von der gebotenen «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse»⁷ im Bundesgebiet zu widersprechen zumindest der Methode, die angewendet wird, um dieses Ziel anzustreben. Von den Spannungen zwischen diesem Postulat des Grundgesetzes und der ebenfalls Bund und Ländern auferlegten Pflicht, die Steuerbelastung des Einzelnen nicht zu überstrapazieren, wird ohnehin kaum gesprochen. Das Postulat von der «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» hat aber auch im Verfassungsgefüge selbst zu einer Umwertung des Leistungsbegriffs geführt. Es straft über den Finanzausgleich die dynamischen Länder, ohne eine wirklich konsequente Qualitäts- und Effektivitätskontrolle bei den Profiteuren des Finanzausgleichs einzufordern.

Noch immer kann sich mancher Weststaat hinter den ach so armen Ostländern, denen doch niemand Hilfe verwehren darf, verstecken. Mit dem Verweis auf die Postulate der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen lässt sich die Debatte um die Modernisierungskompetenz von Landesregierungen nur zu clever verschleiern. Bald schon wird der Finanzausgleichs-Limes aber nicht mehr entlang der alten Ost-West-Grenze, sondern entlang einer Nord-Süd-Grenze verlaufen. Dann wohl werden östliche wie westliche Südländer gemeinsam das Ungerechte an der Gerechtigkeitsidee des derzeit praktizierten Finanzausgleichs entdecken und den sozialistisch anmutenden Umverteilungsmechanismus bekämpfen, mit dessen Hilfe das Postulat von der «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» derzeit einzulösen gesucht wird.

Offenkundig ist die deutsche Diskussion in die Debatte um die Zukunft der EU eingespannt. Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Maastrichter Vertrag ist ein Weg des Neuausgleichs zwischen den Entscheidungsebenen der EU gewiesen worden, der erst schemenhaft in seinen Konsequenzen für die Neubestimmung

von Kompetenz- und Deziisionsfragen sichtbar geworden ist. Für Deutschland stellen sich vor allem zwei Sachverhalte, die innenpolitisch erst langsam verinnerlicht werden. Zum ersten wird es in der EU immer weniger möglich, von «Europa» zu sprechen, ohne die präzisen nationalen Eigeninteressen zu thematisieren. Anders gewendet: Von Deutschland her über «europäische Interessen» zu sprechen, kann nur bedeuten, den Konsens mit den anderen Partnerländern zu suchen, denn das, was in Deutschland als «europäisches Interesse» gesehen werden mag, muss es objektiv noch lange nicht sein.

Zum zweiten ist Deutschland gut beraten, den semi-theologischen Streit um die *finalité politique* der Europäischen Union abzubauen. Aus der deutschen Geschichte ist hinlänglich bezeugbar, wie unterschiedlich die Interpretationen des Begriffs «föderal» sein können: Die einen denken ihn zentralistisch, die anderen antizentralistisch. So war es in der Geschichte der Deutschen, so ist es bis heute in der Wirklichkeit der Europäischen Union geblieben. Auch hier gilt: Kompetenz- und Mandatsfragen müssen so präzise wie möglich bestimmt werden, dann wird die Europäische Union Legitimität durch Erfolg gewinnen und die optimale Form der Integration finden. Jeder weiss, dass die EU heute eine Art konföderativer Föderation ist, das Bundesverfassungsgericht hat vom «Staatenverbund» gesprochen. Auch für die EU ist daher die Suche nach einem überzeugenden Aufgabenbewältigungsföderalismus die eigentliche Zukunftsfrage.

In Deutschland wie in der EU lautet das zentrale Stichwort am Ausgang des 20. Jahrhunderts: Handlungsfähigkeit. Die Grundfrage sollte lauten: Welche Aufgaben müssen mit welchen Mitteln der Politik auf welcher Ebene gelöst werden, damit auch im 21. Jahrhundert das Ordnungsmodell des Föderalismus durch Entwicklungsdynamik und Problemlösungskompetenz überzeugen kann? Wenn die Debatte darüber wieder politischer und kämpferischer würde, in Deutschland wie in der EU, könnte dies nur begrüsst werden. Denn darin erst zeigt sich Gestaltungswille, der in einer Zeit der Wirren ebenso notwendig ist wie politischer Führungswille. ♦

Aus dem
Füreinander-
einstehen ist ein
Sichgegen-
seitigblockieren
geworden.

⁷ Grundgesetz Artikel 106 (3): «Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überlastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bewahrt wird.»