

Aus der Vorbemerkung zur 2. Auflage

Die erste Auflage dieser Untersuchung erschien 1976, etwa zur Halbzeit der sozialliberalen Regierungskoalition, die mit einem christlich-demokratisch beherrschten Bundesrat zu leben hatte. Damals prognostizierte ich, daß sich eines Tages eine CDU-geführte Bundesregierung mit einer SPD-Mehrheit in der Ländervertretung konfrontiert sehen könnte. Das hat sich dann fünfzehn Jahre später bestätigt. Aber das war nicht einfach eine spiegelbildliche Wiederholung der Konstellation der siebziger Jahre. Wiederum tauchte der Topos der „Reformblockaden“ durch die Ländervertretung auf, indessen - wie zu zeigen sein wird - in eigentümlich zugespitzter Weise.

Es lag nahe, die längst vergriffene Untersuchung wieder zugänglich zu machen. Eine unveränderte Neuauflage hätte indes die Auseinandersetzungen zwischen den Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat nicht verständlich machen können, die im Scheitern des Steuerreformgesetzes 1997/1998 gipfelten. Die Ausgangsbedingungen haben manche Wandlungen erfahren. Seit den siebziger Jahren haben sich sowohl der deutsche Föderalismus als auch das Parteiensystem zum Teil spürbar verändert, und das findet seinen Niederschlag in manchen neuen Konfliktkonstellationen. Auch die Wandlungsprozesse, welche die deutsche Vereinigung ausgelöst hat, sind noch keineswegs abgeschlossen. Hinzu kommt, daß politische Akteure aus Erfahrungen der Vergangenheit lernen können - ob zum Guten oder zum Schlechten. Dafür bieten die neunziger Jahre wiederum wichtiges Anschauungsmaterial.

Konstanz und Tübingen, im Juli 1998

Vorbemerkung zur 3. Auflage

Nach dem Ende der Ära Kohl bietet die Neuauflage die Gelegenheit, die Analyse der Wechselwirkungen zwischen Parteiensystem und bundesstaatlichen Institutionen an den Erfahrungen der Frühphase der rot-grünen Koalition noch einmal zu überprüfen. Von dieser Ergänzung (zum 5. Kapitel) abgesehen habe ich mich auf unerläßliche Aktualisierungen beschränkt und stilistische Unebenheiten sowie einige kleinere Textfehler bereinigt.

Im April 2000

Einleitung: „Reformblockaden“ oder institutionelle Verwerfungen?

Thema dieser Untersuchung sind die Krisen, in welche die bundesstaatlichen Institutionen erstmals mit Beginn der siebziger Jahre und dann wieder in den neunziger Jahren geraten sind. Ihr Ursprung liegt darin, daß sich der Parteienkonflikt seit der Bildung der sozialliberalen Koalition verschärft hat und auch auf das Verhältnis von Bund und Ländern durchschlägt. Es soll im folgenden gezeigt werden, daß hier ein Strukturbruch im politischen System der Bundesrepublik Deutschland zutage tritt, der durch eigentümliche entwicklungsgeschichtliche Verwerfungen bedingt ist: Das Parteiensystem einerseits, das föderative System andererseits sind von tendenziell gegenläufigen Handlungslogiken und Entscheidungsregeln bestimmt und können sich unter bestimmten Bedingungen wechselseitig lahmlegen. Schon das Festlaufen zahlreicher Reformvorhaben der sozialliberalen Regierungskoalition in den bundesstaatlichen Institutionen war ein Ausdruck dieser strukturellen Spannungen. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre haben die selben institutionellen Verwerfungen aber auch dazu geführt, daß man im Unternehmerlager und in konservativen Sektoren der Öffentlichkeit von einem „Reformstau“ sprach, der die Anpassungsfähigkeit der deutschen Politik an die Herausforderungen einer gewandelten internationalen Umwelt dramatisch gefährde.

Nach dem Regierungswechsel von 1969, der einen sozialdemokratischen Bundeskanzler brachte und die CDU im Bundestag in die Opposition verwies, schien ein Programm der „inneren Reformen“, in dessen Rhetorik John F. Kennedys Proklamation der „New Frontier“ und Lyndon B. Johnsons „Great Society“ anklangen, zunächst eine tiefgreifende innenpolitische Wende zu verheißen. Die Vieldeutigkeit und Unschärfe der „Reform“-Rhetorik erleichterten zwar die politische Mobilisierung, erschwerten indes auch eine klare Einschätzung von möglichen Zielen und Spielräumen der Veränderung. Zumal unter Sozialdemokraten, die nach fünfzehn Jahren der Opposition und drei Jahren einer zuletzt schwer ertragenen Juniorpartnerschaft in der Großen Koalition nun die Führung übernahmen, war das Hochgefühl verbreitet, es habe sich ein „Machtwechsel“ vollzogen, der viele überfällige Veränderungen in den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen erlaube. Dem entsprach auf der Seite der konservativen Kräfte, gleichsam spiegelbildlich, die vage Furcht vor dem Heraufkommen „schwedischer Zustände“. Doch wenige Jahre später war hinreichend deutlich, daß dem bemerkenswerten Kurswechsel in der Außenpolitik keineswegs ähnlich tiefgreifende Veränderungen in der Innenpolitik entsprachen. Schon in der zweiten Legislaturperiode der Koalition wurden die Schranken von „Reformpolitik“ zu einem wichtigen Diskussionsthema sowohl bei den politischen Ak-

teuren (insbesondere innerhalb der Sozialdemokratischen Partei) als auch in der Sozialwissenschaft. Ganz offensichtlich hatte man die möglichen Hindernisse für eine Politik der Reformen nur zum Teil vorhergesehen, und die Versuche, solche Hindernisse vorbeugend aus dem Wege zu räumen, erwiesen sich vielfach als unzureichend.

Reformen setzen Prozesse der Konsensbildung voraus. 1969 hatten die führenden sozialdemokratischen Politiker zwar ein Konsensproblem offensichtlich genau gesehen und von vornherein als mögliche Hürde einer Reformpolitik einkalkuliert, nämlich das der koalitionsinternen Konsensbildung. Eine geschickte Politik bewußter Rücksichtnahme auf den kleineren, liberalen Partner vermochte mögliche Friktionen jahrelang zu vermeiden. Die oft behauptete „Bremsenrolle“ der FDP innerhalb der Koalition ist wohl für manche führenden Sozialdemokraten mitunter ein nicht unwillkommenes Alibi gegenüber Kritikern in den eigenen Reihen gewesen. Und in der Bilanz der „Reformpolitik“ stand der Zurückhaltung der FDP in einer Materie wie der Mitbestimmung das Engagement der Liberalen beispielsweise in wichtigen Fragen der Rechtspolitik gegenüber. Die mit der Koalitionsproblematik verbundene Auseinandersetzung über eine Wahlreform, welche die kleinen Parteien eliminieren und einen „alternierenden Parteienwettbewerb“ ohne Koalitionszwang ermöglichen sollte, hatte noch während der Großen Koalition (1966-1969) eine beherrschende Rolle gespielt, aber in der politischen Publizistik der Folgezeit ist sie bemerkenswerterweise weitgehend eingeschlafen. Unter den Faktoren, welche den Handlungsspielraum der Regierungen Willy Brandt und Helmut Schmidt eingeengt haben, war die Zusammensetzung der Regierungsmehrheit lange Zeit sicher nicht der gewichtigste. Erst seit den späten siebziger Jahren ließen sich die Interessengegensätze zwischen den Koalitionspartnern so schwer beherrschen, daß sie schließlich 1982 zum Auseinanderbrechen der sozialliberalen Regierungsmehrheit führten.

Im Unterschied zur Koalitionsproblematik wurde aber ein anderes Konsensproblem in den Anfängen dieser Regierungsmehrheit ganz offensichtlich kaum einkalkuliert, nämlich das bundesstaatliche. Die Chancen der Opposition, die Regierungspolitik durch die CDU-Mehrheit des Bundesrates zu konterkarieren, hat man wohl unter anderem deshalb unterschätzt, weil es damals in einigen Bundesländern Regierungsmehrheiten aus CDU und FDP gab, sich somit die Koalitionen in Bund und Ländern teilweise überlappten. Darüber hinaus machte aber die Leidensgeschichte des Bildungsgesamtplans frühzeitig deutlich, daß auch die Mehrheit, über die der Bund mit den sozialdemokratisch geführten Landesregierungen in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung verfügte, für sich nicht ausreichte, um eine Bildungspolitik im Sinne der Reformprogrammatik durchzusetzen. Die Kompromißzwänge des „kooperativen Föderalismus“ waren durch den Regierungswechsel keineswegs gemildert worden, und schon daran zeigte sich, daß von einem „Machtwechsel“ doch nur sehr eingeschränkt die Rede sein konnte.

Die Opposition hatte aus den Erfahrungen jener Jahre gelernt, und unter der Führung von Helmut Kohl entwickelte sie, als sie im Bund wieder zur Macht gekommen war, systematisch einen Stil der informellen Koordinierung der Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, der das bundesstaatliche Störpotential für die Parteiregierung erfolgreich minimierte, solange die gleichgerichteten Mehrheiten hielten. Als aber zu

Beginn der neunziger Jahre die Mehrheiten erneut - und diesmal mit umgekehrten Vorzeichen - auseinanderliefen, zeigte sich allmählich die Nemesis des konsequent parteizentrierten Koordinierungsstils. Wie im folgenden gezeigt werden soll, schlugen zwar während der sozialliberalen Ära die Parteienkonflikte in das Verhältnis der Staatsorgane durch, aber die föderativen Aushandlungsprozesse wurden damals noch durch die Mechanismen koalitionsinterner Kompromißbildung erleichtert. In den neunziger Jahren hatte sich indes das Parteiensystem so verändert, daß diese Mechanismen immer weniger griffen. Ließ sich die Beziehung zwischen den gesetzgebenden Körperschaften in den siebziger Jahren noch als eine stille, wenngleich widerwillig durchgehaltene Große Koalition charakterisieren, so versagten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die eingeübten Strategien der Kompromißbildung zunehmend ihren Dienst. Daß wir es mit einer strukturellen „Verwerfung“ innerhalb des politischen Systems zu tun haben, war in der Vergangenheit nicht immer sichtbar, weil unter günstigen Bedingungen das Parteiensystem Aushandlungsroutinen entwickelt, die dem Föderalismus institutionell angepaßt sind. Erst am Scheitern der Steuerreform und anderer Regierungsvorhaben, die der Diskussion über den deutschen „Reformstau“ neue Nahrung gaben, zeigte sich das Problem der Verwerfungen im deutschen politischen System in seiner ganzen Schärfe.

Im folgenden soll also der Frage nachgegangen werden, die Wilhelm Hennis schon während der sozialliberalen Ära als „ein Kernproblem der westdeutschen Verfassungsstruktur“ bezeichnet hatte: der „Vereinbarkeit eines parlamentarischen Regierungssystems mit Alternierungschance einerseits, einer starken Länderstruktur und föderativ orientierten Parteien andererseits“ (Hennis 1974, Anm. 29). Dabei wird sich zeigen, daß verfassungspolitische Überlegungen, die sich etwa auf die Frage richten, ob eine Partei, die im Bundestag die Opposition stellt, ihre gleichzeitige Mehrheitsposition im Bundesrat mißbraucht - also die CDU in den Jahren von 1969 bis 1982, die SPD zwischen 1990 und 1998 -, solange vordergründig bleiben müssen, als sie nicht die funktionalen Zusammenhänge zwischen Parteiensystem und bundesstaatlicher Struktur in den Blick nehmen. Zwar soll die Frage von Hennis nach der Vereinbarkeit von alternierender Parteiregierung und Föderalismus hier nicht kurzerhand negativ beantwortet werden. Die Dinge liegen verwickelter; doch es wird zu zeigen sein, daß die eigentümliche institutionelle Konstruktion des deutschen Bundesstaates insbesondere das Steuerungspotential des Parteienwettbewerbs deutlich begrenzt und darüber hinaus in bestimmten Konstellationen zu schwerwiegenden institutionellen Funktionsstörungen führen kann. Ich konstatiere wohlgerne keine „generelle Unvereinbarkeit von Parteien- und Bundesstaatlichkeit“ (so Abromeit 1993, 142; vgl. auch Abromeit 1984, 143), denn nicht von „Unvereinbarkeit“ ist hier die Rede, sondern von „Inkongruenz“. Und das bezieht sich keineswegs „generell“ auf Parteiensystem und Föderalismus als Gattungsbegriffe, sondern auf spezifische „Handlungslogiken“ und „Regelsysteme“, die - wie hier gezeigt werden soll - in bestimmten Abschnitten der Entwicklungsgeschichte in den beiden wichtigsten Arenen des politischen Systems, dem Parteiensystem hier und dem Bundesstaat dort, dominant geworden sind.

Die entwicklungsgeschichtliche Perspektive ist für die Erklärung der hier untersuchten strukturellen Verwerfungen von zentraler Bedeutung. Ändern sich die politi-

schen Rahmenbedingungen, insbesondere bei institutionellen Umbrüchen, dann müssen sich die Akteure in den beiden Arenen solchen Veränderungen in kollektiven Lernprozessen anpassen. Beispiele dafür gibt es beim der Sturz der Monarchie 1918 und der damit verbundenen Einführung der parlamentarischen Demokratie, oder bei der Rekonstituierung eines stark veränderten Parteiensystems nach dem zweiten Weltkrieg. Die politischen Akteure können auf solche Veränderungen reagieren, indem sie unter veränderten institutionellen Rahmenbedingungen womöglich auch eine neue „Handlungslogik“ entdecken. Ein Beispiel dafür ist die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems: Sobald die Regierung aus der Mitte des Parlaments hervorgeht, ist es für die Parteiführer (umgangssprachlich ausgedrückt) ganz „logisch“, wenn sie ihr strategisches Handeln von nun an am Ziel der Regierungsbeteiligung ausrichten. Sie werden mit der Zeit ein ganzes Repertoire an Strategien ausbilden, die sich bei der Verfolgung ihrer Ziele als erfolgversprechend erwiesen haben. Aber Individuen und politische Kollektive reagieren nicht einfach mechanisch auf veränderte äußere Reize, sondern ihr Handeln ist in ihre Wahrnehmung der Wirklichkeit eingebettet, und gerade bei starken Veränderungen der äußeren Rahmenbedingungen kann es für die Vereinfachung einer komplexen Realität unter Umständen hilfreich sein, wenn man sie auch im Rahmen früherer Erfahrungen interpretiert und an strategischen Repertoires festhält, die sich in der Vergangenheit bewährt haben. Das Entdecken von alternativen Strategien und neuen Problemlösungen kann mit erheblichen Kosten und mit der Wahrnehmung schwer kalkulierbarer Risiken verbunden sein. Deshalb erweisen sich (gerade im internationalen Vergleich) politische Strukturen oft als erstaunlich „pfadabhängig“, das heißt, auch ihre Fortentwicklung weicht nicht wesentlich von dem ursprünglich eingeschlagenen Pfad ab.

Unser Problem ergibt sich nun daraus, daß die beiden hier untersuchten „Arenen“ nicht in der selben Weise durch Kontinuität geprägt sind. Der Bundesstaat, als eines der beiden Strukturelemente des politischen Systems, die hier im Mittelpunkt stehen, verdankt der Bismarckschen Verfassung eine Reihe zentraler institutioneller Konstruktionsprinzipien, an denen man auch über erhebliche Systemumbrüche hinweg festgehalten hat. Im Parteiensystem haben wir es dagegen mit einer stärker ausgeprägten Diskontinuität zu tun. Um seine Strukturen angemessen zu erfassen, muß man sowohl seine Wurzeln im Demokratisierungsprozeß seit der Mitte des 19. Jahrhunderts als auch die tiefgreifenden Umschichtungen nach dem zweiten Weltkrieg im Auge behalten. Ohne diese eigentümliche Asymmetrie von Kontinuität und Diskontinuität der Grundstrukturen, die sich nur der entwicklungsgeschichtlichen Analyse erschließt, läßt sich die Beziehung von Föderalismus und Parteiensystem nicht verstehen.

Ich habe diese Beziehung mit dem Begriff der entwicklungsgeschichtlichen „Verwerfung“ charakterisiert und mich damit einer Analogie aus der Geologie bedient, um die Problematik zu veranschaulichen. Sie ist dem bekannten Modell der Plattentektonik entlehnt, in dem die Erdkruste aus Schollen (wie den großen Kontinentalplatten) besteht, die auf dem Erdmantel schwimmen. Wenn sich nun zwei Schollen gegeneinander bewegen, wie beispielsweise an der Pazifikküste Amerikas, können sie sich an den Rändern gewissermaßen ineinander verhaken, und die dabei aufgebauten Span-

nungen entladen sich von Zeit zu Zeit in Erdbeben. Mit Hilfe dieser Metapher mag man sich verdeutlichen, weshalb der polarisierte Parteienwettbewerb in dem auf Aushandeln angelegten bundesstaatlichen Institutionengefüge über Jahre hinweg verhältnismäßig reibungslos funktionieren kann, bis unter bestimmten Bedingungen die Regelsysteme kollidieren. Man kann lange Zeit ganz gut auf dem Andreas-Graben leben, man kann dort sogar - wie es die Stanford-Universität getan hat - ein Synchrotron bauen. Man darf sich nur nicht wundern, wenn es irgendwann ein Erdbeben gibt. Was neuerdings „Reformstau“ genannt wurde, ist eine vergleichbare Ausnahmeerscheinung, aber sie ist ebenso strukturell bedingt. Es fragt sich, ob sie ebenso wenig vermeidbar ist. Darauf werde ich am Ende dieser Untersuchung zurückkommen.