

HANS-PETER SCHNEIDER

Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik

Der Konflikt steht mit dem Wesen des Bundesstaates in Widerspruch. Dieser schlichte Satz enthält offenbar die Quintessenz moderner Föderalismus-Theorien, welche sämtlich ein ausgeprägtes Harmoniedenken und eine nicht minder starke Abneigung gegen jeden politischen Streit zwischen Bund und Ländern oder gar der Länder untereinander erkennen lassen. Aus der Sicht des für den monarchischen Bundesstaat von *Smend* entwickelten Gebots der „Bundestreue“ müssen föderative Kontroversen als Sündenfall wider den bündischen Geist erscheinen. Von einem solchen auf Einigkeit und Konsens bedachten Bundesstaatsverständnis aus können aktuelle Ereignisse wie die angebliche „Obstruktionspolitik“ des Bundesrates in Gesetzgebungsverfahren, die Ablehnung von Finanzhilfen des Bundes oder eine Nichtbeteiligung der Länder an seinen Investitionsprogrammen, die mangelhafte Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben und die ständigen Auseinandersetzungen um Kompetenzen und Steueranteile nur als krisenhafte Verfalls- oder besser Rückfallerscheinungen in den Frühföderalismus des vorigen Jahrhunderts gedeutet werden. Führen Bund/Länder-Streitigkeiten gar zu einem Verfassungsprozeß, haftet dem Antragsteller nicht selten der Makel des Störenfrieds an. Hinter „Alleingängen“ der Länder oder einem „Vorpreschen“ des Bundes wird sofort das Versagen der bundesstaatlichen Ordnung vermutet. Und wenn schließlich einzelne Länder die Durchführung gesamtstaatlich wichtiger, aber regional unpopulärer Projekte zu Lasten anderer ablehnen (wie vor einiger Zeit Niedersachsen den Bau einer atomaren Entsorgungsanlage) oder wenn innerhalb des Bundesgebiets Schul- und Hochschulabschlüsse von Ländern unterschiedlicher Regierungscouleur nicht mehr wechselseitig anerkannt werden, dann sehen viele bereits den Bundesstaat in Auflösung begriffen und das Ende des Föderalismus heraufziehen.

Um so nachdenklicher muß daher die Tatsache stimmen, daß gleichwohl andere europäische Länder die Bundesrepublik gerade wegen ihrer föderativen Struktur beneiden und froh wären, wenn ihnen ein ähnlich flexibles System der Machtverteilung zur Verfügung stünde, mit dessen Hilfe fundamentale politische Konflikte in verfahrensmäßig geordneten Bahnen ausgetragen werden könnten. In Spanien zum Beispiel sind die Autonomiestatute mit stark föderativem Charakter (Regionalparlamente) nicht deshalb geschaffen worden, um Basken und Katalanen die Mitwirkung an gesamtstaatlichen Aufgaben zu ermöglichen oder um einen Zwang zur Verständigung im Sinne „bundesfreundlicher“ Kooperationsbereitschaft auszuüben, sondern weil eine

innerstaatliche Organisationsstruktur benötigt wurde, die im Wege der Dezentralisierung von Kompetenzen und über das Zugeständnis einer begrenzten Selbstregierung vor allem auf kulturellem und polizeilichem Gebiet einen gewaltfreien Ausgleich tiefgreifender sozialer und ökonomischer Gegensätze fördern soll. Andere Länder wie Frankreich, Italien und Großbritannien bemühen sich schon seit Jahren mehr oder weniger erfolgreich um eine stärkere Regionalisierung, die nicht nur den Ausbau der örtlichen Eigenverantwortung zum Ziel hat, sondern mit der Verteilung politischer Macht zugleich einer Regulierung und Limitierung interner Spannungen dient und durch Absorbierung von Protest die Störanfälligkeit komplexer Industriegesellschaften insgesamt reduziert. Steht also der Konflikt mit dem Wesen des Bundesstaates wirklich in Widerspruch?

Noch während das Institut der „Gemeinschaftsaufgaben“ (Art. 91 a/b GG) in den neu geschaffenen Planungsausschüssen von Bund und Ländern mit der Erarbeitung gemeinsamer Rahmenpläne unter der Flagge des „kooperativen Föderalismus“ seine ersten Bewährungsproben zu bestehen hatte, zeichnete sich unter den Ländern bereits die Tendenz ab, finanzielle Förderungsangebote des Bundes zwar gern entgegenzunehmen und sich insoweit auch an der Vorbereitung und Durchführung entsprechender Vorhaben zu beteiligen, dabei jedoch die eigenen Finanzen möglichst zu schonen und keineswegs von konkurrierenden Landesprogrammen abzusehen. Vor allem auf den Gebieten der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Agrarstruktur und des Küstenschutzes haben die Länder nicht nur von Anfang an eine selbstständige Förderungspolitik betrieben und nach 1969 trotz gemeinsamer Rahmenplanung entschieden daran festgehalten, sondern die betreffenden Landesmittel teilweise auch zu günstigeren Bedingungen als die Bund/Länder-Kommissionen vergeben oder die Berücksichtigung in landeseigenen Förderungsprogrammen sogar von einem Verzicht auf Bundesmittel abhängig gemacht. Daneben führte nach Auflösung der Großen Koalition die sozialliberale Reformpolitik zu einer Repolarisierung des Parteienwesens mit der bereits angedeuteten Folge, daß sich die Kritik der parlamentarischen Opposition an einzelnen Reformgesetzen in ihrer Ablehnung durch den Bundesrat oder in Normenkontrollanträgen beim Bundesverfassungsgericht niederschlug. Zunehmende ökonomische Schwierigkeiten, z. B. bei der Sicherung des Wirtschaftswachstums, der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit oder der Deckung des künftigen Energiebedarfs, haben auch die Länder untereinander zu Konkurrenten werden lassen, wobei sich sowohl positive Konflikte im Ringen um optimale Lösungen (z. B. Kohle oder Kernkraft) als auch negative Konflikte im Verdrängen, Vertagen oder Verschieben von Entscheidungen auf den Bund oder andere Länder (insbes. bei unpopulären Maßnahmen) abzeichnen. Schließlich scheinen die Länder generell in je unterschiedlicher Nähe oder Distanz zum Bund ein eigenes politisches Profil zurückzugewinnen, welches innerhalb der Bundesrepublik gelegentliche „Nord-Süd-Konflikte“ auslöst und den Landesregierungen selbst bei gleicher oder ähnlicher parteipolitischer Zusammensetzung einen stärker konservativen, liberalen oder sozialen Akzent verleiht. Daher kann man insgesamt feststellen, daß die Neigung von Bund und Ländern, ihre Probleme nicht nur kooperativ, sondern auch kompetitiv zu bewältigen, in

den letzten Jahren erheblich zugenommen hat und wahrscheinlich weiter anwachsen wird.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind außerordentlich vielschichtig; sie liegen zu erheblichen Teilen sowohl im Wandel des Verbändewesens als auch in einer Umstrukturierung des Parteiensystems begründet. Die „Repräsentation organisierter Interessen“ in der Bundesrepublik wies trotz liberaler Grundbedingungen (vgl. Art. 9 GG) von Anfang an starke hierarchische, oligarchische und bürokratische Züge auf. Sämtliche Großverbände sind nicht nur auf Landesebene vertreten, sondern bundesweit zu „Spitzenorganisationen“ zusammengeschlossen, welche eine relativ einheitliche Verbandspolitik formulieren und gegenüber den staatlichen Instanzen, insbesondere der Ministerialbürokratie, zur Geltung bringen. Dabei findet eine mitgliederbezogene Willensbildung im demokratischen Sinn („von unten nach oben“) nur sehr begrenzt statt. Viel häufiger werden wichtige Entscheidungen „im Interesse“ der Mitglieder von weitgehend verselbständigten Funktionärseliten getroffen, die sowohl personell wie institutionell eng mit den entsprechenden staatlichen Anlaufstellen verbunden sind, von denen sie wiederum die bürokratische Arbeitsweise übernehmen. Diesen gesellschaftlichen Korporatismus macht sich auf der anderen Seite der Staat in der Weise zunutze, daß er die Interessen der Großverbände in halbamtlichen Beratergremien, Informationsrunden, Gesprächskreisen möglichst frühzeitig zu koordinieren versucht, um einerseits den Verbandseinfluß zu kanalisieren und andererseits in der Rolle des Maklers ein Stück relativer Autonomie von Regierungs- und Verwaltungsentscheidungen zu retten (Konkordanzpluralismus). So tritt an die Seite des gesellschaftlichen der staatliche Korporatismus mit der Folge, daß Maßnahmen von weittragender Bedeutung vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie der Gesundheits- und Sozialpolitik nicht mehr einseitig vom Staat angeordnet, sondern multilateral mit dem Staat ausgehandelt werden. Im selben Maße aber, wie kooperative Verhaltensweisen bei Staat, Industrie und Großverbänden den offenen Konflikt als Problemlösungs- oder Interessendurchsetzungsstrategie verdrängen, kehrt dieser sowohl in Gestalt des „Zugangskonflikts“ der Verbände untereinander wie auch als „Einflußkonkurrenz“ zwischen Bundes- und Landesverbänden wieder. Wo zentrale Spitzenorganisationen mit ihren Forderungen an bestimmten bundespolitischen Zielsetzungen der jeweiligen Regierungsparteien in Bonn scheitern, bemühen sich die angeschlossenen Regionalverbände um deren Durchsetzung auf Länderebene, welche im Erfolgsfall gegen den Bund ausgespielt werden kann. Je enger sich also die Zusammenarbeit von Staat, Industrie und Großverbänden in der Sache gestaltet, desto eher wirkt dieser „Neokorporatismus“ innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung konfliktfördernd und konkurrenzerhaltend, wobei freilich zugleich eine starke Segmentierung von Politik in relativ selbständige Bereiche (Politiken) stattfindet.

Die Parteien reagieren auf diese Entwicklung unterschiedlich: als „Volksparteien“ sind sie bestrebt, für alle Interessengruppen gleichermaßen offen (wählbar) zu sein und deren Anliegen mitzuvertreten. Andererseits bilden sie mit der eigenen Organisation jeweils diejenigen Gruppen verstärkt ab, auf die sie im gesellschaftlichen Umfeld nur geringen Einfluß haben. Wenn im berufsständischen Bereich eher konservative Ten-

denzen dominieren, muß eine sozialdemokratische Partei entsprechende Arbeitsgemeinschaften bilden (z. B. für Juristen, Selbständige etc.), um ein Gegengewicht etwa zum Richterbund oder zu anderen Berufsverbänden (Kammern) zu schaffen. Umgekehrt kommt eine konservative Partei mit maßgeblichem Unternehmerflügel nicht ohne eigene Arbeitergruppierungen (Sozialausschüsse) aus. So zeichnet sich der durch neokorporatistische Tendenzen verengte Interessenpluralismus auf der gesellschaftlichen Ebene spiegelbildlich auch innerhalb der politischen Parteien ab, welche jeweils zur Befriedigung ihrer Klientel konkurrierende Programme entwerfen und differierende Ziele verfolgen. Soweit ein Ausgleich nicht bereits im Wege innerparteilicher Willensbildung hergestellt werden kann (was angesichts des Erfordernisses möglichst allseitiger Interessenberücksichtigung bei starker Segmentierung der Politik nur selten der Fall ist), schlagen die parteipolitischen Differenzen auf staatliche Entscheidungen durch, so daß bei unterschiedlicher Regierungszusammensetzung in Bund und Ländern nicht nur gegenläufige Interessen zum Zuge kommen, sondern notwendigerweise sowohl die Interessengruppen untereinander wie Bund und Länder im Verhältnis zu den Verbänden in Konkurrenz treten, gelegentlich auch gegeneinander ausgespielt werden. Parallelprogramme von Bund und Ländern auf den wichtigsten Gebieten der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind daher nicht als Indizien für ein Versagen des kooperativen Föderalismus zu werten, sondern erweisen sich als natürliche Konsequenz des demokratischen Parteienstaates im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung. Überall da, wo Parteipolitik in das föderative Gefüge einbricht oder es sogar überformt, verändern sich die Problemlösungsmechanismen und verdrängen Konflikt- oder Konkurrenzstrategien die kooperative Konsensbildung nach dem Einigungsprinzip auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners. Diese immer häufiger zu beobachtenden Erscheinungen eines „kompetitiven“ Föderalismus sind der Bundesstaatsidee ihrem Ursprung nach keineswegs fremd; sie tragen vielmehr Elemente der sachlichen Vielfalt und des politischen Wettbewerbs in sich, wie sie etwa dem föderativen Staatsaufbau früherer Verfassungsepochen eigen waren. Deshalb besteht auch keine „strukturelle Gegenläufigkeit von Parteienwettbewerb und Föderalismus“, bei der ersterer entweder infolge der zunehmend erforderlich werdenden Politikverflechtung leerlaufe oder aber das Funktionieren der bundesstaatlichen Institutionen blockiere. Im Gegenteil: Gerade die Existenz der politischen Parteien mit unterschiedlichen Zielsetzungen verleiht dem Bundesstaatsprinzip in der Gegenwart neue Lebenskraft, wenn man es nicht von vornherein auf den bürokratischen Aspekt der Politikverflechtung oder auf die verengte Sicht eines zwangsläufig „kooperativen“ Föderalismus im modernen Sozialstaat reduzieren will. Der unitarische Konkordanzföderalismus aus den siebziger und achtziger Jahren hat sich heute in einen parteienstaatlichen Konkurrenzföderalismus (zurück)verwandelt.

Unter diesen veränderten Bedingungen des demokratischen Bundesstaates nimmt vor allem das Verhältnis von Bund und Ländern neue Formen an. Nicht die aus Parlamentswahlen hervorgegangene zahlenmäßige Mehrheit des Bundestages und die von ihr getragene Bundesregierung allein haben jeweils das letzte Wort, sondern eine Vielzahl von „Mehrheiten“ in Bund und Ländern sind nebeneinander zur verbindlichen

Ausformung politischer Teilziele berufen, wobei gesamtstaatliche Entscheidungen freilich nur gemeinsam getroffen werden können. Der Bundesstaat moderner Prägung tritt daher als „Polyarchie“ in Erscheinung mit einer Pluralität von Entscheidungszentren und -ebenen, deren Zusammenspiel eher durch parteipolitische Differenzen und ökonomische Ressourcenkonflikte bestimmt ist als durch sachbezogene Kooperation. Dies muß für die föderative Staatspraxis nicht unbedingt von Nachteil sein. Denn sobald ein institutioneller Einigungszwang zwischen Bund und Ländern entfällt oder nicht mehr als essentielle Funktionsvoraussetzung der bundesstaatlichen Ordnung angesehen wird, können Bund und Länder durchaus (wieder) getrennte Wege gehen und im Rahmen ihrer Zuständigkeit diejenige Politik verwirklichen, für die sie von der Wählermehrheit ein Mandat erhalten haben. Daß auf diese Weise Alternativen nicht nur formuliert, sondern im kleinen, überschaubaren Bereich auch realisiert werden können, daß die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher hervortreten, daß der Opposition im Bund auf Länderebene ein praktisches Betätigungsfeld offensteht, mit dessen eigenständiger Nutzung sie ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen kann, und daß sich schließlich auch die Bundesorgane am Erfolg von Landesregierungen (oder umgekehrt) messen lassen müssen, all dies trägt wesentlich zu jenem Rückgewinn an politischer Substanz namentlich in den Ländern bei, den die fortschreitende Unitarisierung im Zuge des kooperativen Föderalismus heute um des Fortbestands der bundesstaatlichen Ordnung willen geradezu zwingend notwendig erscheinen läßt. Wenn demnach das Verhältnis von Bund und Ländern künftig stärker durch Konfrontationen und Konflikte geprägt sein wird als bisher, so dürfen die hierfür ursächlichen Faktoren, insbesondere die Verbändekonkurrenz und die Parteienpolarisierung, freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch im kompetitiven Bundesstaat ein Mindestmaß an Kooperation und Verständigungsbereitschaft unverzichtbar ist, um angesichts zunehmender Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse noch gesamtstaatlich vertretbare Entscheidungen treffen zu können. In diesem Fall wird aber die Zusammenarbeit von Bund und Ländern nicht zum institutionellen Selbstzweck eines harmonistischen Bundesstaatsmodells erhoben wie beim kooperativen Föderalismus, sondern erweist sich lediglich als notwendige Form der Konfliktbewältigung im Rahmen eines strukturell kompetitiven Prozesses der Austragung substantieller politischer Meinungsverschiedenheiten.

Im Konkurrenzföderalismus wandelt sich auch das Verhältnis der Länder untereinander. Die Selbstkoordinierung, bislang wichtigstes Instrument zur Verhinderung weiterer Kompetenzverschiebungen auf den Bund, gelingt den Ländern nur noch sehr unvollkommen und produziert fortlaufend neue Konflikte. So ist beispielsweise der Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen seit seinem Inkrafttreten Gegenstand ständiger Auseinandersetzungen über die Vergleichbarkeit von Schulabschlußnoten. Zunehmend schwieriger gestalten sich auch die Beratungen in den Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen der Länder. Schon die Unterscheidung in „A“- und „B“-Länder mit entsprechender Wortführerschaft und getrennten Vorberatungen deutet an, daß die parteipolitische Perspektive nicht selten gegenüber spezifischen Länderinteressen in den Vordergrund tritt. Soweit überhaupt noch einheitliche

(einstimmige) Beschlüsse zustande kommen, scheitert ihre Umsetzung oft an der mangelnden Bereitschaft einzelner Landesregierungen, die gefundenen Kompromisse gegenüber Kritikern in den eigenen Reihen zu verteidigen. Musterentwürfe von Gesetzen, in den Fachministerkonferenzen um der Vereinheitlichung des Landesrechts willen beschlossen, werden entweder überhaupt nicht oder nur mit erheblichen Änderungen von den Landesparlamenten übernommen. Selbst innerhalb einundderselben politischen Richtung treten neuerdings, etwa auf dem Gebiet der Bildungspolitik, so gravierende Differenzen auf, daß die Konfliktstrategie eines südlichen Bundeslandes vor einiger Zeit den zuständigen Minister eines jenem parteipolitisch nahestehenden nördlichen Bundeslandes zum Rücktritt vom Vorsitz der Kultusministerkonferenz veranlaßte. Betreiben gar Länder verschiedener politischer Couleur eine gemeinsame Einrichtung, so ist diese, wenn sie ins Kreuzfeuer so umstrittener Positionen wie in der Medienpolitik gerät, alsbald in ihrem Bestand gefährdet. All diese Konflikte und Kontroversen zwischen den Ländern wird man aus bundesstaatlicher Sicht schon deshalb keineswegs nur negativ bewerten dürfen, weil sie letztlich Ausdruck einer politischen Vielfalt von Sachalternativen sind, ohne die das föderative System weitgehend gegenstandslos wäre. Ferner können daraus resultierende Reibungsverluste um so eher hingenommen werden, als sie überwiegend im Bereich der Exekutive auftreten und die Länderparlamente, welche mangels institutionalisierter Beteiligung von den interregionalen Beziehungen nahezu ausgeschlossen sind, durch politische Konflikte unter den Landesregierungen eher eine Stärkung ihrer Einflußmöglichkeiten erfahren. Problematisch wird die Methode der negativen Selbstkoordinierung im kompetitiven Bundesstaat erst dann, wenn die Länder sich bei unpopulären Maßnahmen von hoher gesamtstaatlicher Bedeutung (z. B. bei der atomaren Entsorgung von Kernbrennstoffen) nicht mehr darüber einigen können, welches Bundesland die undankbare Rolle des Vorreiters spielen soll. Hier besteht durchaus die Gefahr, daß ein Land jene lästigen Aufgaben an andere abschiebt und seine Partikularinteressen den gesamtstaatlichen Erfordernissen überordnet. Andererseits kommt in der Regel irgendwann der Zeitpunkt, wo gesamtstaatliche Anliegen so dringend werden, daß sie mit den Interessen einzelner Länder übereinstimmen und so auch im kompetitiven Bundesstaat noch eine Realisierungschance erhalten. Möglicherweise stellt eine hierdurch vielfach mitbedingte Dezentralisierung von Maßnahmen sogar im Ergebnis die bessere Problemlösung dar, so daß sich auch in solchen Fällen der kompetitive Bundesstaat als dem kooperativen Beteiligungsföderalismus überlegen erweisen könnte.

Einen Funktionswandel durch die Wiederbelebung föderativer Konkurrenz und Konfrontation im demokratischen Bundesstaat erfährt nicht zuletzt der Bundesrat als Vertretung von Landesregierungen. Ihm ist in den vergangenen Jahren immer dann Obstruktion vorgeworfen worden, wenn er aus allgemein politischen Gründen (und ohne daß spezifische Länderinteressen berührt waren) ein Reformgesetz der Bundesregierung verzögert oder zu Fall gebracht hat. Das Verdikt der Obstruktion beruht offenbar auf der Annahme, es sei nicht Sache des Bundesrates, sich als verlängerter Arm der parlamentarischen Opposition zu gerieren, wodurch das den Gesetzesbeschluß im Bundestag tragende demokratische Mehrheitsprinzip partiell aufgehoben

oder gar in sein Gegenteil verkehrt werde. Diese Auffassung übersieht zunächst den Umstand, daß die bundesstaatliche Ordnung prinzipiell von einer Herrschaft unterschiedlicher Mehrheiten in Bund und Ländern ausgeht, deren Integration zur gesamtstaatlichen Handlungseinheit in einem komplizierten, verfassungsrechtlich geregelten Verfahren nicht von vornherein die Durchsetzung der einen oder anderen Mehrheit garantiert. Ferner wird verkannt, daß ein legitimes Anliegen von Landesregierungen durchaus darin bestehen kann, neben den besonderen Landesinteressen im Bundesrat auch die eigenen politischen Zielvorstellungen zur Geltung zu bringen. Wäre es nämlich anders, so würde man erstens voraussetzen müssen, daß es ein objektiv feststellbares Landesinteresse unabhängig vom politischen Standort überhaupt gibt, und zweitens die demokratische Willensbildung in den Ländern (Art. 28 Abs. 1 GG) entwerten, weil ihr wichtigstes Ergebnis: die politische Mehrheitsentscheidung für Programm und Personen einer bestimmten Landesregierung, auf den Bundesrat keinen Einfluß haben dürfte. Schon diese wenigen Überlegungen zeigen, wie weitgehend auch der Bundesrat den Gesetzen des föderativen Parteienstaates unterworfen ist und wie unsinnig es wäre, in Anknüpfung an überkommene bündische Ideen mit einem Verbot jeglicher Parteipolitik im Bundesrat den Parteienstaat gegen den Bundesstaat auszuspielen und die Parteien nunmehr zu *extraföderativen* Erscheinungen des (demokratischen) Verfassungslebens herabzustufen. Nicht ob eine Landesregierung nach Meinung von Bundesorganen im Bundesrat Obstruktion betreibt oder dort die Oppositionspolitik mit anderen Mitteln fortsetzt, ist für den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Ländervertretung entscheidend, sondern ob und in welchem Ausmaß es den Landesregierungen gelingt, eigene bundes- oder landespolitische Vorstellungen von solchem Gewicht und solcher Originalität (oder besser: Alternativität) zu entwickeln, daß sie in den Prozeß der gesamtstaatlichen Willensbildung, namentlich in die Bundesgesetzgebung, Eingang zu finden verdienen. Daß sich unter solchen Bedingungen des Parteien- und Verbändewettbewerbs im kompetitiven Bundesstaat die Hauptlast der Kooperation und Kompromißsuche vom Bundesrat auf den Vermittlungsausschuß verlagert, liegt auf der Hand und kann aus der Sicht des Bundestages schon wegen des Stimmgleichgewichts von Parlament und Ländervertretung nur begrüßt werden.

Insgesamt hat also die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in den letzten Jahren gezeigt, daß die bislang gültige Alternative „eines Stehenbleibens in den überkommenen Gestaltungsformen einer –, ... erweiterter intensiver Kooperation im Sinne des ‚kooperativen Föderalismus‘ andererseits“ so nicht haltbar ist und sich vielmehr ein dritter Weg abzeichnet, auf dem die politische *Auseinandersetzung* zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander (wieder) dominiert. Die beschriebenen Verhaltensweisen föderativer Konkurrenz und Konfrontation sind überwiegend Ausdruck des demokratischen Parteien- und Verbändestaates. Als dessen natürliche Konsequenz dürfen sie weder zur unerwünschten Ausnahmeerscheinung degradiert noch gar für untrügliche Indizien eines strukturellen Verfalls der bundesstaatlichen Ordnung überhaupt gehalten werden. Vielmehr reaktiviert der kompetitive Föderalismus wesentliche Elemente des traditionellen Bundesstaatsgedankens, nämlich den politischen Wettbewerb mit der Chance des Experiments im kleinen überschaubaren Be-

reich, die Demonstration der Vielfalt unterschiedlicher Interessen und sachlicher Problemlösungsmöglichkeiten oder auch die dezentrale Entscheidung über Fragen von substantiellem politischem Gewicht (z.B. Energieversorgung, Umweltschutz etc.): sämtlich Vorzüge eines gegliederten bundesstaatlichen Systems, die unter der Vorherrschaft des aus überholter Planungseuphorie heraus geborenen kooperativen Föderalismus verloren zu gehen drohten.

Allerdings werden all diese Elemente heute keineswegs unverändert wiederbelebt: Die Vielfalt der Interessen und Problemlösungsmöglichkeiten etwa beruht nicht mehr auf jenen Stammesunterschieden und historischen Eigentümlichkeiten der Länder, welche den Bundesstaat vergangener Epochen kennzeichneten, sondern auf der Komplexität moderner Industriegesellschaften, deren Regierbarkeit im Hinblick auf weitreichende Folgen von Maßnahmen und der begrenzten Voraussehbarkeit ihrer Wirkungen offene (alternative) Entscheidungsprozesse verlangt. Ähnlich verhält es sich mit der Notwendigkeit des politischen Wettbewerbs und dem Erfordernis dezentraler Regelungen bei zunehmender Verknappung staatlicher Ressourcen und wachsenden sozialen Verteilungsproblemen. Dies erklärt sogleich jenes eigentümliche Paradoxon des föderativen Systems, daß mit fortschreitender Unitarisierung der Lebensverhältnisse um der Flexibilität und Wandelbarkeit des sozialen Leistungsstaats willen der kompetitive Föderalismus geradezu eine Überlebensbedingung der modernen Industriegesellschaft darstellt, welche auf eine Balance und Mäßigung politischer Macht, auf Dezentralisierung und Konkurrenz, auf Entflechtung und Responsivität, vor allem aber auf ein Mindestmaß an individueller Freiheit existenznotwendig angewiesen ist. So gesehen wird man für den kompetitiven Bundesstaat letztlich der Prognose *Scheuners* aus dem Jahr 1972 noch heute voll zustimmen dürfen:

„Es könnte sein, daß mit einer möglichen schärferen politischen Konfrontation in der Zukunft diese Funktion des föderalen Systems noch wichtiger werden würde. Sie könnte sogar die Kräfte stärken, die sich gegen die Ausbreitung der unitarischen Tendenzen wehren.“