

Vorwort

Dieses Buch hat eine lange Vorgeschichte, die im Herbst 1969 mit meiner Teilnahme an Bund-Länder-Verhandlungen als Berater in Horst Ehmkes Kanzleramt begann, mit meiner Mitgliedschaft in der Kommission zur Neugliederung des Bundesgebietes (1970–1972; Ernst-Kommission 1973) und der Enquete-Kommission Verfassungsreform (1972–1976; Enquete-Kommission 1977) ihre Fortsetzung und 1976 in unseren Untersuchungen zur »Politikverflechtung« (Scharpf et al. 1976) einen ersten Abschluss fand. Zusammen mit Gerhard Lehbruch, dessen grundlegende Studie zum »Parteienwettbewerb im Bundesstaat« (Lehbruch 2000 [1976]) im selben Jahr erschienen war, definierten wir damals genau die Problematik, die dann schließlich, mehr als ein Vierteljahrhundert später, auch die Agenda der im Herbst 2003 eingesetzten »Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« bestimmen sollte.

Auch während dieser langen politischen Inkubationszeit des Themas blieben die Strukturen des deutschen Föderalismus ein wichtiger Faktor am Rande meiner anderen wissenschaftlichen Interessen – sei es als Folie für die Analyse der institutionellen Architektur der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Auswirkungen auf die Inhalte der europäischen Politik (Scharpf 1985, 1999), oder sei es als institutionelle Erklärung für Erfolge und Misserfolge in der Bewältigung krisenhafter Veränderungen der internationalen Ökonomie (Scharpf 1987, 2000b). Eben diese international vergleichenden Untersuchungen überzeugten mich von der zunehmend negativen Rückwirkung der besonderen Strukturen des deutschen Föderalismus auf die Problemlösungsfähigkeit der Politik. Da die Bundesstaatskommission mit dem Ziel eingesetzt wurde, die Handlungsfähigkeit der Politik in Bund und Ländern zu verbessern, bin ich im Herbst 2003 der Aufforderung gerne gefolgt, als Sachverständiger an deren Beratungen mitzuwirken.

In der Kommission erwies es sich dann doch als schwierig, für die an substantziellen Problemen der deutschen Politik orientierte Analyse Gehör zu finden. Diese hatte zwar ihren Stellenwert im jeweiligen Hintergrundwissen der Politiker und auch der meisten Sachverständigen, aber sie war nicht Gegenstand

expliziter Erörterungen. Stattdessen dominierten die institutionellen Eigeninteressen der »Vetospiele« in Bund und Ländern und die Kriterien der juristischen Stimmigkeit und der staatsrechtlichen Systematik. Selbstverständlich musste jede Lösung am Ende beiden Anforderungen genügen, dass sie aber schon die Problemanalyse und die Suche nach geeigneten Lösungen beherrschten, war aus meiner Sicht zu bedauern. Gerade deshalb habe ich aber in den Beratungen viel lernen können – insbesondere von jenen Kollegen unter den Staatsrechtslehrern, die ihren bewundernswerten juristischen Scharfsinn mit subtilem strategischem Raffinement einzusetzen wussten.

Nach dem (vorläufigen) Scheitern der Kommissionsarbeit im Dezember 2004 hatte ich Gelegenheit mit beteiligten Bundestagsabgeordneten und leitenden Mitarbeitern in der Bundesregierung und in den Staatskanzleien der Länder eine Serie von *Post-mortem*-Gesprächen zu führen. Meine Gesprächspartner waren mit bemerkenswerter Offenheit bereit, mir ihre Problemsicht und ihre Einschätzung der strategisch-taktischen Konstellationen darzustellen, und zwar auch in Bezug auf jene Verhandlungsphasen, die der »teilnehmenden Beobachtung« der Sachverständigen verschlossen geblieben waren. Sie wussten, dass ich Veröffentlichungen plante, aber es war selbstverständlich, dass ich niemanden namentlich zitieren würde. Deshalb kann ich meinen Dank für diese hilfreiche Unterstützung hier nur pauschal ausdrücken.

Nachdem die Verhandlungen zur Bildung der Großen Koalition den Reformprozess wieder in Gang gebracht hatten, war auch klar, dass meine wissenschaftliche Auswertung sich nicht darauf beschränken konnte, den Verlauf der Kommissionsarbeit und ihr (aus meiner Sicht enttäuschendes) Ergebnis in einer Reihe von Aufsätzen darzustellen und zu erklären. Nötig erschien mir nun die Einbettung der Reform in eine breitere Darstellung der Genese und der Reformbedürftigkeit unserer föderalen Strukturen und in eine wenigstens skizzenhafte Darstellung von weiterführenden und aus meiner Sicht eher problemgerechten Reformoptionen. Diese Arbeit hat – auch wegen der angestrebten Kürze des geplanten Buches – länger als geplant gedauert. Lange genug, um noch einige reale Folgen der hier dargestellten »Föderalismusreform I« diskutieren zu können, aber doch nicht so lange, dass ich auch noch die Ergebnisse der »Föderalismusreform II« (an der ich nicht beteiligt bin) hätte einbeziehen können.

Zu danken habe ich in erster Linie meiner Forschungsassistentin Ines Klughardt, die schon meine Arbeit in der Kommission und danach alle Phasen der wissenschaftlichen Auswertung mit Kompetenz, Fleiß und unerschütterlicher Geduld auch bei der Korrektur der vierten Fassung des Manuskripts unterstützt hat. Wie alle meine Veröffentlichungen hat auch dieser Text von der Redaktionskompetenz meiner Partnerin Marlene Brockmann profitiert. Für wichtige sachliche Hinweise und Korrekturen danke ich meinen Fachkollegen Gerhard

Lehmbruch, dem Doyen der politikwissenschaftlichen Föderalismusforschung in Deutschland, und Arthur Benz, meinem Mitstreiter in der Föderalismuskommission. Im Übrigen stehe ich in der Schuld des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, dessen Direktoren Jens Beckert und Wolfgang Streeck auch der Arbeit des emeritierten Kollegen alle Unterstützung zukommen lassen.

Köln, am 1. September 2008

Fritz W. Scharpf