

Scharpf, Fritz W.

**Working Paper — Digitized Version**

## Der Bundesrat und die Kooperation auf der dritten Ebene

MPIfG Discussion Paper, No. 89/4

**Provided in Cooperation with:**

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

*Suggested Citation:* Scharpf, Fritz W. (1989) : Der Bundesrat und die Kooperation auf der dritten Ebene, MPIfG Discussion Paper, No. 89/4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125886>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Max-Planck-Institut  
für Gesellschaftsforschung · Köln

**Der Bundesrat  
und die Kooperation auf der "dritten Ebene"**

**Fritz W. Scharpf**

**89/4**

**FLA**

**-7**

**18004**

**MPIFG Discussion Paper**

**Der Bundesrat  
und die Kooperation auf der "dritten Ebene"**

**Fritz W. Scharpf**

**89/4**

**Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung  
Lothringer Str. 78  
D-5000 Köln 1  
Federal Republic of Germany  
Telephone 0221 / 336050  
Fax 0221 / 3360555**

**MPIFG Discussion Paper 89/4  
ISSN 0933-5668  
Mai 1989**

## Abstract

West German federalism is characterized by the direct participation of "Länder" (state) governments in national decisions, and by the high degree of vertical and horizontal policy coordination which is increasingly criticized as a constraint on autonomous policy choices at both levels of government. The paper discusses the postwar constellation of interests that gave rise to this unique pattern of joint-decision making, and it demonstrates that the same factors continue to protect the present system against institutional reforms. It is conceivable, however, that the increasing transfer of national powers to the European Community will finally upset the institutional equilibrium within German federalism.

\* \* \* \* \*

Der bundesdeutsche Föderalismus ist charakterisiert durch die unmittelbare Mitwirkung der Regierungen der Gliedstaaten an den Entscheidungen des Zentralstaats und durch das hohe Ausmaß der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung, wodurch die eigenständige politische Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern gleichermaßen beschränkt wird. Das Referat untersucht die Interessenkonstellation, die in der Nachkriegszeit zur Ausbildung dieser - im internationalen Vergleich einmaligen - Struktur geführt hat, und es zeigt, daß die damals wirksamen Faktoren trotz aller Kritik an der Politikverflechtung auch heute noch Veränderungen entgegenstehen. Abschließend wird die Frage erörtert, ob mit der zunehmenden Verlagerung nationaler Regelungskompetenzen auf die Europäische Gemeinschaft auch die Chancen für eine neue Kompetenzverteilung im deutschen Föderalismus steigen könnten.

941 1269

Max-Planck-Institut  
für Gesellschaftsforschung  
Bibliothek

PLA-7/8504

18166 000

Scharpf: Bundesrat und "dritte Ebene"	3
Inhalt*	
Abstract	2
I. Einleitung	5
II. Der semi-souveräne Staat	8
III. Der Beitrag der föderalen Politikverflechtung	15
IV. Die Schwäche einer starken Verhandlungsposition	23
V. Der Bundesrat als Weichensteller	36
VI. Die Dominanz fiskalischer Verflechtungszwänge	45
VII. Zerstört 1992 das Gleichgewicht?	56
Literatur	61

---

\* Vortrag auf dem Symposium "Vierzig Jahre Bundesrat" in der Evangelischen Akademie Tutzing, 11. - 14. April 1989. Für hilfreiche Kritik und Anmerkungen zu früheren Fassungen danke ich Jürgen Feick, Hans-Willy Hohn, Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Andreas Ryll, Uwe Schimank und Volker Schneider.

## I. Einleitung

In den vergangenen vierzig Jahren haben sich Verfassungsrecht und Verfassungspraxis wesentlich weiterentwickelt. Aber soweit es die Beziehungen zwischen Bund und Ländern und die Beziehungen zwischen den Ländern betraf, waren dies Entwicklungen, die - zuerst rasch und dann in asymptotischer Annäherung - einem anscheinend vorbestimmten Gleichgewicht zustrebten, das Konrad Hesse (1962) schon vor mehr als einem Vierteljahrhundert auf die Formel des "unitarischen Bundesstaats" gebracht hat. Die späteren begrifflichen Innovationen des "kooperativen Föderalismus" und der "Politikverflechtung" haben dann zwar jeweils weitere Elemente dieser Balance ins Licht der Analyse gehoben, aber es ging dabei doch immer um Sachverhalte, die mindestens bis in die frühen fünfziger Jahre zurückreichen.

Charakteristisch für dieses Gleichgewicht ist die primäre Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nicht nach Sachgebieten, sondern nach Funktionsarten - Legislative beim Bund, Administration bei den Ländern - und die Kompensation der Länder für den Verzicht auf eigene legislative Zuständigkeiten durch die Mitwirkung der Landesregierungen bei Entscheidungen des Bundes. Aber auch in den Aufgabenbereichen, für die die Länder aus eigenem Recht zuständig sind, wird die Eigenständigkeit der Landespolitik durch Formen der horizontalen und vertikalen Koordination beschränkt. In der horizontalen Dimension - im Jargon der Verfassungsjuristen also auf der "dritten Ebene" - haben die Länder sogar schon vor Gründung der Bundesrepublik damit begonnen, durch Staatsverträge und Verwaltungs-

abkommen ihre eigene Politik zu vereinheitlichen, und sie haben dafür auch dauerhafte Einrichtungen wie die Ständige Konferenz der Kultusminister oder die ARD und das ZDF geschaffen. Die vertikale Ergänzung dazu bilden auf der einen Seite die seit den frühen fünfziger Jahren praktizierte Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, die durch die Finanzverfassungsreform von 1969 legalisiert und noch ausgeweitet wurde, und auf der anderen Seite fachlich spezialisierte Bund-Länder-Einrichtungen wie der Wissenschaftsrat, die Stiftung Preußischer Kulturbesitz und die mehr oder minder fest institutionalisierten Bund/Länder-Konferenzen der Fachminister und Regierungschefs mit den ihnen vorgelagerten Gremien.

Während aber die Staatsrechtslehre spätestens seit Konrad Hesses Rechtfertigung des unitarischen Bundesstaats aus dem Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung das erreichte föderale Gleichgewicht grundsätzlich positiv bewertet, erscheint ein so generelles Urteil aus sozialwissenschaftlicher Sicht zweifelhaft. Stabile Gleichgewichte können zwar, aber müssen nicht Ausdruck eines allseits befriedigenden Optimums sein, das niemand ernstlich ändern möchte. Oft sind sie auch die Folge einer asymmetrischen Machtverteilung, bei der die schwächere Seite eben nicht imstande ist, sich der "strukturellen Gewalt" der herrschenden Verhältnisse zu widersetzen. Drittens - und darin liegt eine theoretische Entdeckung der Sozialwissenschaften - kann Stabilität auch bei ausgewogenen Machtverhältnissen eine "Rationalitätsfalle" anzeigen - d.h. einen für alle Beteiligten unbefriedigenden Zustand, der zwar durch die zweckrationale Verfolgung von Eigeninteres-

sen herbeigeführt wurde, dem sich aber niemand durch einseitige Aktion entziehen könnte, ohne seine Lage zunächst noch weiter zu verschlechtern (Platt 1973; Hardin 1982; Taylor 1987; Raub 1988).

In der Literatur zur Verfassungswirklichkeit des deutschen Föderalismus lassen sich alle drei Interpretationen wiederfinden. Die erste dominiert wie gesagt im Staatsrecht,<sup>1</sup> während die zweite die politische Auseinandersetzung bestimmt - wobei dann je nach Standpunkt entweder die Landespolitik als Opfer des Zentralstaats erscheint, oder die demokratisch legitimierte Mehrheit im Bundestag an den Machtpositionen der Länder scheitert. Demgegenüber haben meine Kollegen und ich zu zeigen versucht, daß jedenfalls die vertikale "Politikverflechtung" zwischen Bund und Ländern eher als "Falle" zu begreifen ist, welche die Problemlösungsfähigkeit sowohl des Bundes als auch der Länder wesentlich beschränkt (Scharpf u.a. 1976; Scharpf 1985). Das heutige Referat bietet willkommene Gelegenheit, die Brauchbarkeit dieser Interpretation auch für die horizontale Politikverflechtung auf der "dritten Ebene" zwischen den Ländern zu prüfen, und sie zugleich in einen breiteren Bezugsrahmen einzuordnen. Dieser ist bestimmt von der gerade in den letzten Jahren in allen politischen Lagern zunehmenden Sorge um die politische Handlungs- und Reformfähigkeit unseres Gemeinwesens.

---

<sup>1</sup> Aber auch in der auf Aristoteles zurückgehenden Tradition der normativen politischen Theorie gibt es eine Tendenz zur unbefragten Gleichsetzung von Gleichgewicht und guter Ordnung: Hennis, 1977.

## II. Der semi-souveräne Staat

Aus einem gewissen Abstand betrachtet und im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien erscheint die Bundesrepublik als ein wenig selbstsicheres und seltsam entschlußloses Staatswesen - auf echte oder vermeintliche Gefahren übersensibel reagierend und doch nicht fähig, Betroffenheit in wirksames Handeln umzusetzen. An diesem Bild, das nicht nur ausländische Politiker und Journalisten oder deutsche Schriftsteller<sup>2</sup> von uns zeichnen, sondern das auch in seriösen wissenschaftlichen Analysen wiederzuerkennen ist, wäre im einzelnen manches zu korrigieren (Zapf u.a. 1987). Aber in vielen Bereichen läßt sich die Diagnose durchaus belegen: So hat die Bundesrepublik aufgeregter auf terroristische Anschläge oder auf Unfälle in Kernkraftwerken reagiert als ähnlich oder noch mehr betroffene andere Länder, aber eine Law-and-Order-Politik nach britischem Muster hat sich bei uns ebensowenig durchsetzen lassen wie ein planvoller Ausstieg aus der Kernenergie nach schwedischem Vorbild. Auch bei den ökologischen Gefahren lassen wir uns von niemandem an Problembewußtsein überbieten, aber wenn es um die Durchsetzung des Umweltschutzes gegen ökonomische Interessen geht, bleiben wir in vielen Bereichen hinter Japan oder den Vereinigten Staaten weit zurück (Knoepfel/Weidner

---

<sup>2</sup> So etwa Hans Magnus Enzensberger (1988: 273): "Als Faustregel kann gelten, daß der Groschen immer zuletzt in Bonn fällt. Die zentralistisch verfaßte Politik bewegt sich nur, wenn sie von außen und von unten unter Druck gesetzt wird, und auch dann nur millimeterweise."

1983; Weidner 1989). Ähnliches läßt sich wohl auch von unserer Bildungspolitik sagen (Raschert 1980).

Nun muß freilich der Grad der öffentlichen Aufgeregtheit noch nicht unbedingt etwas über die wahren Prioritäten der Regierenden besagen. Deshalb scheinen mir für meine These zwei Beispiele besonders aussagekräftig, bei denen man auch die Ernsthaftigkeit des politischen Willens kaum bezweifeln kann. Das eine stammt aus der sozialliberalen Periode und ist dokumentiert in meiner Untersuchung zur "Sozialdemokratischen Krisenpolitik in Europa" (Scharpf 1987). Gegenstand des Vergleichs waren die Erfolge oder Mißerfolge der Vollbeschäftigungspolitik von vier sozialdemokratisch geführten Ländern (Schweden, Großbritannien, Österreich und der Bundesrepublik) während der weltwirtschaftlichen Krise der siebziger Jahre. In Schweden und Österreich gelang es damals, den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern - und zwar mit Mitteln, die auch bei uns verfügbar gewesen wären. In der Bundesrepublik dagegen, deren ökonomische Stärke für eine erfolgreiche Verteidigung der Vollbeschäftigung besonders günstige Voraussetzungen bot, kam es zum größten Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den vier Ländern - und zu den höchsten Beschäftigungsverlusten unter allen OECD-Ländern mit Ausnahme der Schweiz.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> In extremer Vereinfachung liegt die Erklärung für den zweimaligen Anstieg der Arbeitslosigkeit (1974-76 und 1980-82) zunächst in einem stabilitätspolitischen Alleingang der Bundesbank zu Beginn der Krise 1974, dann in der zu frühen Konsolidierung der Länderhaushalte 1975/76 und schließlich in der Schlußphase der sozialliberalen Koalition zwischen 1980 und 1982 in einer Kumulation von Konflikten mit der Bundesbank, Bund/Länder-Konflikten und Konflikten zwischen den Koalitionspartnern.

Das andere Beispiel betrifft die neo-konservative "Wendepolitik" der achtziger Jahre, deren Ziele, Strategien und Ergebnisse in Großbritannien, den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik von dem Konstanzer Politologen Gerhard Lehbruch und seinen Mitarbeitern untersucht werden (Lehbruch u.a. 1988). Während die Ziele der Steuerentlastung, Deregulierung, Entbürokratisierung und Privatisierung von den Regierungen in allen drei Ländern mit gleichem Nachdruck proklamiert wurden, kam es zu einschneidenden Veränderungen der tatsächlichen Politik nur in Großbritannien und in den USA. Bei uns hat dagegen weder die Abgabentlastung noch die Deregulierung vergleichbare Fortschritte erzielt (Vogelsang 1988); die Gesundheitsreform hat vor den Interessen der Krankenhäuser und der Pharmaindustrie kapituliert; und von der Privatisierung und Liberalisierung der Telekommunikation nach britischem Vorbild (Grande 1989) ist unsere Postreform, oder was davon noch übrig ist, fast so weit entfernt wie unsere Energieversorgung vom freien Wettbewerb zwischen den Anbietern nach amerikanischem Muster.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Auch hier wirken immer mehrere Faktoren zusammen: Die Gesundheitsreform stieß im Bereich der ambulanten Versorgung auf das "korporatistische" Monopol der Kassenärztlichen Vereinigung, bei dem Versuch der *Dämpfung der Arzneimittelpreise auf das /zugunsten der pharmazeutischen Industrie eingesetzte*) Veto der FDP in der Koalition und bei der Kostendämpfung in der stationären Versorgung auf das (zugunsten der Krankenhäuser eingesetzte) Veto der Länder im Bundesrat. Bei der Postreform scheiterte der Übergang zu einer an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierten Unternehmensverfassung am kumulierten Widerstand der Postgewerkschaft und der ihre Beteiligungsrechte (im bisherigen Postverwaltungsrat und künftigen Strukturrat) verteidigenden Bundesressorts und der Bundesländer. In der Energiepolitik dagegen hat die gegenwärtige Regierung ebenso wie ihre Vorgänger noch nicht einmal den

Nachdem also nicht nur die sozial-liberale "Politik der inneren Reformen", sondern auch die neokonservativ-neoliberale "Wende" ihre Ziele weitgehend verfehlt haben, ist nun vielleicht die Zeit gekommen, in der wissenschaftliche Diagnosen politische Aufmerksamkeit finden können, in denen die Bundesrepublik - in der Formulierung des deutsch-amerikanischen Politologen Peter Katzenstein (1987) - als ein "semisouveräner Staat" erscheint. Seine Besonderheit liegt - positiv gesagt - in der ungewöhnlich hohen politischen Kontinuität über die Regierungswechsel hinweg, also in der freiwilligen oder erzwungenen Bereitschaft aller Regierungen, eine "Politik des mittleren Weges" zu verfolgen (M. Schmidt 1980; 1987). Kritisch akzentuiert erscheint der gleiche Sachverhalt freilich als eine Serie von "Reformblockaden"<sup>5</sup> - d.h. als strukturelle Unfähigkeit der deutschen Politik, ernsthaft gewollte Veränderungen auch politisch durchzusetzen. Dem entspricht eine die eigene Ohnmacht antizipierende Selbstzensur in der Kommunikation der verantwortlichen Politiker mit einer beunruhigten Öffentlichkeit,<sup>6</sup> die

---

Versuch unternommen, die gesetzlich (vom Energiewirtschaftsgesetz von 1935) geschützten Versorgungsmonopole aufzubrechen - die antizipierten Reaktionen der gemischtwirtschaftlich verfaßten Energieversorgungsunternehmen und der hinter ihnen stehenden Kommunal- und Landespolitiker, Betriebsräte und Gewerkschaften haben immer ausgereicht, um alle Reformüberlegungen schon im Keim zu ersticken.

<sup>5</sup> So das Thema einer von Bernd Rosewitz und Douglas Webber am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung bearbeiteten Studie zur Geschichte der Reformversuche in der Gesundheitspolitik seit 1945.

<sup>6</sup> Man denke etwa an Helmut Schmidts Mahnung an seine Partei, Probleme, für die man keine Lösung habe, auch nicht anzusprechen - und an den Zusammenhang zwi-

wiederum die Eskalation von Ängsten, Mißtrauen und Protest stärker begünstigt als in anderen westlichen Demokratien.

Freilich ist der deutsche Föderalismus für die bei uns offenbar besonders erschwerte "Machbarkeit des Notwendigen" (Eppler 1975) keineswegs allein verantwortlich zu machen. Wenn in der Literatur nach institutionellen Gründen für die deutschen Besonderheiten gesucht wird, dann werden jedenfalls fast immer mehrere Faktoren zugleich angeführt, die anderswo fehlen oder jedenfalls nicht in derselben Kombination auftreten. Dazu gehören:

(1) Die Notwendigkeit von Regierungskoalitionen und der interne Pluralismus der großen Parteien, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen vielfältige Zugänge zum Zentrum der politischen Entscheidung eröffnen;

(2) die ungewöhnlich starke Ausprägung des Ressortprinzips in der deutschen Regierungsorganisation (Mayntz/Scharpf 1975), die ihrerseits den Einfluß von Koalitionsparteien und innerparteilichen Gruppierungen auf die Regierungspolitik begünstigt;

(3) die im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohe Autonomie der Bundesbank und die daraus resultierenden Koordinationsprobleme zwischen Finanz-, Geld- und Währungspolitik; und

---

schen dieser Sprachlosigkeit der sozialdemokratischen Politik und dem Aufkommen der Protestbewegungen in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren.

(4) die im internationalen Vergleich ungewöhnliche Ausweitung des richterlichen Prüfungsrechts einschließlich der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Akten der Gesetzgebung.

(5) Hinzu kommt die - durch das "Subsidiaritätsprinzip" stärker als anderswo legitimierte - Rolle nichtstaatlicher und parastaatlicher Organisationen in Politikfeldern, für die der Staat zwar die formelle Verantwortung trägt, in denen aber die faktischen Entscheidungen bestimmt werden von Berufs- und Fachverbänden, Wirtschaftsverbänden und Kammern, Personalvertretungen und Gewerkschaften, Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und den öffentlich-rechtlichen Körperschaften der sozialen Sicherung.

Es kommen also neben den Besonderheiten des deutschen Föderalismus noch vielerlei Faktoren zusammen, auf die man verweisen kann, um die Handlungsschwäche der deutschen Politik zu erklären. Aber man darf ihre Einmaligkeit auch nicht überschätzen. Sie entsprechen einer offenbar universellen Tendenz zur Ausbildung von Verhandlungssystemen anstelle von hierarchisch-autoritären Entscheidungsverhältnissen (Willke 1983; Scharpf 1988). In den westlichen Demokratien jedenfalls geht nirgendwo die effektive Politik aus einem einheitlichen Interesse und einem einheitlichen Willen hervor, und sie ist überall - selbst in Großbritannien - angewiesen auf die nicht erzwingbare Übereinstimmung zwischen relativ autonomen Partnern mit eigenen Interessen, Weltansichten und Handlungsressourcen (Jann 1988). Darin liegt überall ein (positiv zu bewertender) Zwang

zum Kompromiß und zur Mäßigung und dementsprechend auch eine Begünstigung des jeweiligen Status Quo.

Wenn trotzdem eine auf Veränderung gerichtete Politik in der Bundesrepublik auf größere Hindernisse stößt als etwa in Großbritannien, Schweden oder Japan, dann liegt dies also nicht an der generellen Konsens-Orientierung pluralistischer Demokratien, und es kann auch nicht ohne weiteres der - nach der Naziherrschaft verständlicherweise größeren - Sorge vor dem Mißbrauch politischer Macht zugeschrieben werden. Schließlich war ja die Weimarer Republik - an deren Scheitern sich die verfassungspolitische Diskussion der Nachkriegszeit in erster Linie orientierte - nicht am Machtmißbrauch zugrunde gegangen, sondern an der Handlungsunfähigkeit ihrer demokratischen Politik. Wenn aber der extreme Konsenszwang der deutschen Politik weder allgemein üblich noch verfassungspolitisch gewollt ist, dann spricht vieles dafür, ihn als unbeabsichtigte Folge von Elementen unserer institutionellen Ordnung zu erklären, die anderswo so nicht vorkommen. Zu diesen besonderen Elementen gehören in erster Linie die Modalitäten der Willensbildung im deutschen Föderalismus.

### III. Der Beitrag der föderalen Politikverflechtung

Der deutsche Föderalismus unterscheidet sich von allen anderen bundesstaatlichen Ordnungen (mit Ausnahme der Europäischen Gemeinschaft, falls man die schon dazu rechnen kann) durch die unmittelbare Mitwirkung der gliedstaatlichen Regierungen an den Entscheidungen des Zentralstaats und durch das höhere Ausmaß der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung. Zu den notwendigen Konsenspartnern einer jeden politischen Entscheidung gehören also nicht nur - wie überall - politische Parteien und Interessengruppen, sondern auch Regierungen, die jedoch nicht in getrennten politischen Systemen, sondern in einem gemeinsamen Feld der parteipolitischen Konkurrenz agieren. Dies ist eine im internationalen und historischen Vergleich einmalige Kombination (Frenkel 1986): Die Zweiten Kammern in anderen föderalen Systemen gehen entweder (nach dem "Senatsprinzip") aus der unmittelbaren Volkswahl hervor, oder sie werden (so in Österreich) von den Landesparlamenten nach Fraktionsproporz gewählt.<sup>7</sup> In beiden Fällen dominiert die parteipolitische Perspektive auch in der Zweiten Kammer. Umgekehrt repräsentierte der Bundesrat unter der Bismarckschen Reichsverfassung zwar die Regierungen der Gliedstaaten, deren Identität jedoch dynastisch-gouvernemental und nicht parteipolitisch definiert war. Aber weshalb sind diese Unterschiede so wichtig?

Der Interaktionsstil der deutschen Parteien entspricht dem Modell der Konkurrenz-Demokratie. Das Gemeinwohl,

---

<sup>7</sup> Oder sie haben, wie in Kanada, gar keinen föderalen Bezug.

oder wenigstens die Orientierung am Interesse der mittleren Wähler, soll aus dem Wettbewerb zwischen den Parteien hervorgehen (Schumpeter 1950; Downs 1957), der nach den Regeln des Nullsummen-Konflikts ausgetragen wird: Was der eine verliert, kann der andere gewinnen, und Besitzstände werden nicht respektiert. Die Maxime der Sieger heißt "Mehrheit ist Mehrheit", und für die Verlierer geht es darum, die Gegner in der nächsten Runde aus ihren Regierungsämtern und womöglich aus den Parlamenten "hinauszukatapultieren".<sup>8</sup> Der Interaktionsstil zwischen den regierenden und den opponierenden Parteien ist der der "Konfrontation" (Scharpf 1988). Das gilt auch für den Deutschen Bundestag (Mayntz 1989).

Im Gegensatz dazu sind die Beziehungen zwischen den Regierungen eigenständiger Staatswesen - und das sind Bund und Länder nach deutschem Verfassungsrecht - im Normalfall von der Anerkennung des Status Quo und der Rücksichtnahme auf das beiderseitige Gewaltpotential geprägt. Wer einem Staat etwas ohne dessen Zustimmung wegnehmen möchte, muß notfalls Krieg führen - und wer das nicht will, muß Besitzstände respektieren und einvernehmliche Lösungen suchen. Dem entspricht der Interaktionsstil des "Bargaining". Deshalb hat, obwohl die Beziehungen zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern nicht völkerrechtlicher, sondern staatsrechtlicher Natur sind, die Verfassungsinterpretation überall dort, wo das Grundgesetz eine andere Regelung

---

<sup>8</sup> Wenn mich meine Erinnerung nicht täuscht, stammen die Zitate aus der Zeit des "Machtwechsels" nach 1969 von Herbert Wehner und Kurt Georg Kiesinger. Ähnliche Äußerungen gab es nach der "Wende" von 1982.

nicht ausdrücklich vorsieht, aus dem Staatscharakter der Bundesländer das Prinzip ihrer formalen Gleichheit abgeleitet - und daraus das Prinzip der Einstimmigkeit bei Vereinbarungen zwischen ihnen und mit ihnen (Herzog 1987, RN 66-67 zu Art. 20 GG). Dieser zwischenstaatliche Charakter der Beziehungen strahlt auch in die vom Grundgesetz anders geregelten Bereiche hinein, und manifestiert sich etwa in der Neigung der Länder zu einstimmigen Beschlüssen auch im Bundesrat oder in der Praxis einvernehmlicher Regelungen selbst in Bereichen der Bundesauftragsverwaltung, in denen die Bundesregierung de iure allein entscheiden könnte (Garlichs 1980).

Gäbe es also nur den Interaktionsstil der Regierungen, so wären föderale Entscheidungsprozesse zwar schwerfällig, aber doch auf Konsens gerichtet. Aber die Landesregierungen werden von Parteien gebildet, die im Bund unmittelbar gegeneinander konkurrieren.<sup>9</sup> Ihre Konflikte können deshalb im Bundesrat und in den Verhandlungen des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten weniger leicht ausgeblendet werden als etwa in den offenbar freundschaftlichen Beziehungen des derzeitigen Bundeskanzlers wie seines Vorgängers zu ihren am anderen Ende des Parteienspektrums stehenden Partnern im Amt des französischen Staatspräsidenten.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Die "Landesväter" sind, in der schönen Formulierung aus der Antrittsrede des Bundesratspräsidenten Heinz Kühn vom 12.11.1971, zugleich auch "Parteiensöhne" (zitiert nach Thaysen, 1985a: FN 11).

<sup>10</sup> Selbstverständlich gibt es auch im deutschen Föderalismus wechselseitigen Respekt und freundschaftlichen Umgang der Regierungschefs über die Parteigrenzen hinweg - aber wenn Kooperation dem parteipolitischen Gegner nutzen würde, dann ist die charakteristi-

Solange in den fünfziger und sechziger Jahren die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und im Bundesrat gleichgerichtet waren, waren diese Spannungen weitgehend<sup>11</sup> latent geblieben. Virulent wurden sie jedoch mit der Bildung der sozialliberalen Koalition im Bund, der von Anfang an eine Mehrheit der unionsgeführten Landesregierungen im Bundesrat gegenüberstand. Für die erste Hälfte der siebziger Jahre hat Gerhard Lehbruch (1976) den Widerspruch zwischen dem Zwang zum Konsens im Bundesrat und der parteipolitischen Konfrontation im Bundesrat prägnant herausgearbeitet, und nach 1976 hat jedenfalls der bayerische Ministerpräsident die totale Kooperationsverweigerung auch im Bundesrat zum Programm erhoben. Aber wenn man demzufolge nach der Bonner "Wende" im Herbst 1982 von der erneuten Gleichrichtung zwischen den Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat einen wesentlich höheren Grad des Handlungskonsenses in der deutschen Politik hätte erwarten können, so entsprach dem allenfalls der Verzicht auf die offene Austragung von Konflikten im

---

sche Reaktion doch die des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Helmut Kohl, der Mitte der siebziger Jahre dem SPIEGEL erklärte, er denke gar nicht daran, "für die Sozis Konjunkturpolitik zu machen" (zitiert nach Lehbruch, 1976: 150).

<sup>11</sup> Zur Konfrontation war es etwa über den westdeutschen Verteidigungsbeitrag gekommen, während der Beitritt zur Montanunion und zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auch von SPD-geführten Landesregierungen unterstützt wurde. Allerdings begannen diese schon in den sechziger Jahren mit der partei-internen Vorkoordination ihrer Voten im Bundesrat, während die unionsgeführten "B-Länder" erst nach 1969 dazu übergingen.

Vermittlungsausschuß.<sup>12</sup> Betrachtet man dagegen den Inhalt wichtiger Entscheidungen von der Regierungsvorlage bis zum endgültigen Beschluß, so zeigt etwa das Schicksal der Steuerreform, der Gesundheitsreform oder der Postreform die fortdauernde Vetomacht des Bundesrates. Natürlich ist auch dabei die Parteipolitik weiterhin im Spiel: Bei der Steuerreform zum Beispiel wäre ja das Pokern um die (in ihrer Dignität durchaus ungleichgewichtigen) Sonderwünsche der Ministerpräsidenten Albrecht, Späth und Strauß gar nicht möglich gewesen, wenn nicht die allseits vorausgesetzte "Ablehnungsfront" der SPD-Länder den drohenden Widerspruch eines Unionslandes zum faktischen Veto erhoben hätte. Und selbst wenn die Mehrheitsverhältnisse einmal eindeutig geklärt wären, könnte man gegen oppositionelle Bundesländer von der politischen Potenz Bayerns oder Baden-Württembergs nicht ohne weiteres "durchregieren" (Thaysen 1985a: 15-16).

Aber das beschreibt doch nur die eine Seite des Spannungsverhältnisses. Selbstverständlich waren - worauf Verteidiger des Bundesrats damals mit Recht hinwiesen (Fromme 1976; B. Vogel 1977) - auch in den siebziger

---

<sup>12</sup> Zwischen 1949 und 1969 wurde der Vermittlungsausschuß bei 10,7% der im Bundesrat beschlossenen Gesetzesvorlagen angerufen. In der sozialliberalen Periode zwischen 1969 und 1980 stieg der Anteil auf 16,4%, und nach der Wende fiel er 1983-87 auf 1,8% (Bundesrat 1989: 241-2). Das bedeutet freilich nicht, daß Bund-Länder-Konflikte an Bedeutung verloren hätten - nur werden sie jetzt außerhalb des Vermittlungsausschusses (und damit ohne formelle Beteiligung der Opposition im Bundestag und der SPD-geführten Landesregierungen) in Abstimmungsprozessen zwischen Bundesregierung, Mehrheitsfraktionen, Koalitionsorgane und den Regierungen der "B-Länder" geregelt (Posser 1989; F. Vogel 1989).

Jahren die große Mehrzahl der Bund/Länder-Kontroversen nicht in erster Linie parteipolitisch begründet. Das folgt schon aus der prinzipiellen Knappheit politischer Aufmerksamkeit. Parteipolitische Kontroversen müssen motiviert und öffentlich dargestellt werden, aber weder die Medien noch die Parteien wären in der Lage, die langen Traktandenlisten des Bundesrats und seiner Ausschüsse überhaupt zur Kenntnis zu nehmen. Vor allem aber begegnen sich im Bundesrat und seinen Ausschüssen Minister und leitende Beamte, die bei allen politischen Differenzen vor gemeinsamen Problemen stehen: sie müssen unter dem Druck der eigenen Partei, der Opposition und einer kritischen Öffentlichkeit Staatswesen regieren, die grundsätzlich nicht in der Lage sind, alle an sie adressierten Forderungen und Erwartungen zu erfüllen. Zwar kennen sie ihre Schwächen wechselseitig besser als jeder andere Kritiker, aber eben darum widerstrebt es ihrem Professionalismus, sich das schwierige Geschäft noch mehr als unbedingt nötig zu erschweren.

Das schließt nicht aus, daß reale Interessenkonflikte auch mit aller professionellen Härte ausgefochten werden - und bei Partnern von so unterschiedlicher Größe wie Nordrhein-Westfalen und Bremen, von so ungleicher Wirtschaftskraft wie Baden-Württemberg und dem Saarland und von so konträrer politischer Kultur wie Bayern (Falter 1982; Mintzel 1987) und etwa Hamburg gibt es davon mehr als genug. Aber politische Schaukämpfe passen nicht zu dem "sachlichen" und "kollegialen" Stil des Bundesrats und seiner Ausschüsse (Herzog 1987a: RZ 48; Herles 1989); und wo es nicht zu viel kostet, neigt man deshalb eher dazu, einander auch

über die Parteigrenzen hinweg aus der Klemme zu helfen.

In der deutschen Politikverflechtung interferieren also zwei konträre Interaktionsstile (Scharpf 1985; 1989) - das auf die Wahrung eigener Interessen bei prinzipieller Kompromißbereitschaft gerichtete "Bargaining" zwischen den Regierungen und die um Sieg oder Niederlage ausgetragene "Konfrontation" zwischen den parteipolitischen Lagern.<sup>13</sup> Die daraus resultierenden Interferenzen erklären, so meine ich, die besondere Handlungsschwäche unserer föderalen Politik.<sup>14</sup> Wenn die horizontale und vertikale Politikverflechtung den Konsens zwischen allen politischen Richtungen erfordert, dann entspräche dem auf der parteipolitischen Ebene ein Interaktionsstil, wie er etwa in der schweizerischen "Konkordanz-Demokratie" mit ihren Allpartei-

---

<sup>13</sup> Der dritte theoretisch identifizierte Interaktionsstil, "Solidarität" oder Problem Solving, wird in den föderalen Beziehungen jedenfalls seit 1969 nur noch in Extremlagen praktiziert - etwa bei der gemeinsamen Abwehr terroristischer Drohungen. Stattdessen hat man neuerdings eher den Eindruck, daß auch in den Beziehungen zwischen den Ländern das Bargaining eher "bloody-minded" als konsensorientiert geworden ist. Beispiele dafür sind etwa die Verfassungsklage gegen den Finanzausgleich und die Auseinandersetzungen um das Strukturhilfegesetz oder auch der Streit um die Haftbedingungen der verurteilten RAF-Mitglieder. Möglicherweise hat also die Konfrontation der siebziger Jahre die politische Kultur der Politikverflechtung dauerhaft verändert.

<sup>14</sup> Die Hoffnung Hans-Peter Schneiders (1981) auf eine neue Synthese von Konsenszwang und demokratischem Wettbewerb hat sich jedenfalls bisher nicht erfüllt. Das alles schließt aber Verschiebungen der faktischen Aufgabenschwerpunkte und dezentrale Handlungsspielräume in der Implementation zentraler oder verflochtener Politik nicht aus (Benz 1985).

Koalitionen praktiziert wird (Lehmbruch 1968). Wenn umgekehrt das Verhältnis zwischen den Parteien der "Konkurrenz-Demokratie" nach britischem Muster nahekommt, dann entspräche dem ein "Konkurrenz-Föderalismus" nach dem Vorbild der anglo-amerikanischen und australischen Bundesstaaten, der den jeweiligen Regierungsmehrheiten im Bund und in den einzelnen Gliedstaaten möglichst weitgehende Entscheidungsautonomie sichert (Klatt 1982; Schultze 1984; 1985). Beides zusammen aber, Parteienkonkurrenz plus föderale Politikverflechtung, erzeugt eine Form der antagonistischen Kooperation, die in der Tat zum politischen Immobilismus tendiert.<sup>15</sup>

Zu fragen ist deshalb, wie es zu dieser im internationalen Vergleich ungewöhnlichen und überkomplexen Konstellation hat kommen können, und weshalb sie nicht schon längst durch Annäherung entweder an das Modell der Konkordanz-Demokratie oder an das des Konkurrenz-

---

<sup>15</sup> Der Zusammenhang zwischen "gesellschaftlicher Eigendynamik und politischer Steuerung" (so die theoretische Problemstellung des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung) ist zu komplex, als daß man von politischem Immobilismus unmittelbar auf gesellschaftliche oder ökonomische Stagnation schließen dürfte. Im Gegenteil kann - in Übereinstimmung mit den Vorurteilen der neoklassischen Ökonomie - eine geringe Steuerungskapazität des Staates durchaus mit dynamischen Entwicklungen (erwünschten und unerwünschten) in Wirtschaft und Gesellschaft einhergehen (so etwa in Italien). Deshalb kann die hier vorgetragene These auch nicht allein mit dem Hinweis auf die vergleichsweise günstige Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik widerlegt werden. Kritisch für die Gesellschaft wird der politische Immobilismus erst dann, wenn Engpässe der weiteren Entwicklung nur durch eine Änderung der Richtung oder Intensität politischer Interventionen überwunden werden können.

Föderalismus wieder vereinfacht worden ist. Da man aber erfahrungsgemäß in größeren Staaten mit stabilen Allparteien-Koalitionen nicht rechnen kann, richtet sich das Interesse in erster Linie auf Erklärungen für die Entstehung und Persistenz der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung in der Bundesrepublik.

#### IV. Die Schwäche einer starken Verhandlungsposition

Konrad Hesse hatte die Entstehung des "unitarischen Bundesstaats" aus der Tatsache erklärt, daß den Nachkriegsländern als "zufälligen Schöpfungen der Besatzungsmächte" die "prägende Kraft der Tradition" fehlte, und daß die Flüchtlingsbewegungen nach 1945 die "Unterschiede der deutschen Stämme" verwischt hatten. Hinzu kam die Entwicklung zum modernen Sozialstaat "im Zeichen des steigenden Gewichts der Technik, der Wirtschaft und des Verkehrs" (Hesse 1962: 12-14; 1967: 88). Diese allein freilich hätte die völlige Unitarisierung kaum erzwingen können - jedenfalls geht in den doch gewiß ebenso modernen Bundesstaaten der Vereinigten Staaten, Kanadas, Australiens oder der Schweiz die Tendenz zur Vereinheitlichung von Recht und Politik und die Verflechtung der staatlichen Kompetenzen viel weniger weit als bei uns (Schultze 1983; Frenkel 1986) und ist teilweise sogar rückläufig (Schultze 1984; 1985; Nüssli 1985; Conlan 1988). Überdies hatten wir in unseren empirischen Untersuchungen zeigen können, daß gerade die am weitesten entwickelte Praxis der Politikverflechtung in der Form der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen des Bundes nach Artikel

104a, Absatz 4 GG als Problemlösung wenig effektiv und in einigen Bereichen sogar als objektiv unnötige "Überverflechtung" zu bewerten war (Scharpf u.a. 1976; 1977; Bentele 1979; Garlichs 1980; vgl. auch Raschert 1980; Borell 1981; Posse 1986).

Deshalb spricht vieles für die Vermutung, daß das bei uns erreichte Ausmaß der Politikverflechtung nicht in erster Linie durch sachliche Notwendigkeiten erklärt wird, sondern eher durch die institutionellen Eigeninteressen der beteiligten "korporativen Akteure" (Coleman 1974) in Bund und Ländern.<sup>16</sup> Unter diesen frei-

---

<sup>16</sup> Es geht hier und durchweg in diesem Aufsatz um den Versuch einer Erklärung aus der Rekonstruktion von Interessenkonstellationen und nicht um die Ermittlung (oder Zuschreibung) von Motiven der Akteure. Es wäre also für die hier vorgetragenen Erklärungsversuche unschädlich, wenn interessengemäße Lösungen "aus den falschen Gründen" gewählt wurden - wenn dabei interessenwidrige Ergebnisse herausgekommen wären, hätte man schon nach besseren Lösungen gesucht. Auch bei der Analyse von Interessenkonstellationen wird auf Individualisierung so weit wie möglich verzichtet. Die Erklärungsversuche stützen sich vielmehr so weit wie möglich auf die Unterstellung generell voraussetzbarer und institutioneller Interessen (an der Erhaltung der eigenen Existenz, an der Erhaltung und Ausweitung des eigenen Aufgabenbestandes und der eigenen Autonomie; an der Abwehr von Störungen der eigenen Aufgabenerfüllung, etc.) und nicht auf die idiosynkratischen Präferenzen einzelner Personen. Die eigentliche Erklärung ergibt sich dann aus der Analyse der objektiven "Situation", in der die Akteure ihre Entscheidungen zu treffen haben (Zintl 1986) - und zwar jeweils unter Berücksichtigung der Wahlmöglichkeiten und Interessen der anderen Beteiligten.

Selbstverständlich taugt diese in ihrem Informationsbedarf reduzierte Variante eines "handlungstheoretischen" Erklärungsansatzes nur für verhältnismäßig stabile Situationen, in denen sich die Konsequenzen unterschiedlicher Strategien für wichtige Interessen der Akteure in gravierender Weise voneinander unter-

lich kommen einige als "Interessenten" weniger in Betracht als andere. Objektiv jedenfalls schadet zwar nicht der Föderalismus,<sup>17</sup> wohl aber die föderale Verflechtung sowohl der Integration als auch der Glaubwürdigkeit der politischen Parteien, deren interne Diskussionen und nach außen präsentierte Programme in einem fast absurden Mißverhältnis zu ihren tatsächlichen Gestaltungschancen in Bund und Ländern stehen.<sup>18</sup> Noch weniger liegt die verflochtene Politik im Interesse der Abgeordneten in Bund und Ländern, deren Einfluß in dem Maße schwindet, wie wichtige Entscheidungen zwischen den Regierungen ausgehandelt und von den Parlamenten allenfalls noch ratifiziert werden (Martin 1984; Steffani 1985; Abromeit 1987). Bleiben also die Regierungen und ihre Ministerialbürokratien als Interessenten - oder sind auch sie eher Opfer als Täter der Verflechtung?

---

scheiden. Sie ist nicht geeignet für die Erklärung von Wahlakten in "Low-Cost-Situationen" (Zintl 1989; Lattis 1972) oder unter rasch wechselnden Randbedingungen (die für Lernen und Anpassung nicht genügend Zeit lassen).

<sup>17</sup> Alle politischen Parteien profitieren von der Vermehrung politischer Ämter, und die jeweilige Bonner Opposition profitiert überdies von der Möglichkeit, weiterhin Regierungsgewalt wenigstens in einigen Ländern auszuüben und den administrativen Sachverstand "ihrer" Landesvertretungen zu nutzen.

<sup>18</sup> Auch Manfred Schmidt, der die relative Bedeutung der parteipolitischen Orientierung der Landespolitik empirisch ermittelt hat, betont die Enge des "Funktionskorridors, der durch die Strukturen des kapitalistischen Staates, durch die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern und durch die Zwänge der Kompromißbildung in den Koalitionsregierungen vorgeschrieben ist" (1980: 132).

Wir hatten unsere Untersuchungen zur Politikverflechtung mit der Vermutung abgeschlossen, daß der "politisch-bürokratische Nutzen" der verflochtenen Politik für die beteiligten Regierungen die Durchsetzung und Aufrechterhaltung eines höchst schwerfälligen und im Ganzen ineffektiven Musters der Politikformulierung erklären könne (Scharpf u.a. 1976: 236-242). Aus heutiger Sicht halte ich diese Erklärung zwar nicht für falsch aber für zu optimistisch. Auf Vorteile hätte man ja wieder verzichten können, nachdem die Praxis in Bund und Ländern inzwischen auch die gravierenden Nachteile der Politikverflechtung erkannt hat (Späth 1979; 1979a; H. Schmidt 1980; H.-J. Vogel 1983; Martin 1984; B. Vogel 1988; Strauß 1989). Aber die vor allem seit der "Wende" von 1982 ernsthaft vorangetriebenen Bemühungen um einen Abbau der Mischfinanzierung sind über Anfangserfolge bei der Krankenhausfinanzierung, der Studentenförderung und der Städtebauförderung kaum hinausgekommen (Klatt 1986). Und inzwischen ist längst deutlich geworden, daß Bund und Länder auch weiterhin bei allen neu auftretenden Krisenlagen, seien es die Arbeitsplatzverluste in der Stahlindustrie, die Überlastung der Hochschulen oder die Wohnungsnot der Aussiedler, wie selbstverständlich auf gemeinsam konzipierte und gemeinsam finanzierte Lösungen zurückgreifen. Falls also, wofür in der Tat vieles spricht, die Regierungen die Urheber der Politikverflechtung sind, so erscheinen sie heute eher als Gefangene im selbstgeflochtenen Netz.

Deshalb müssen interessenorientierte Erklärungen wohl früher ansetzen - in den frühen Nachkriegsjahren nämlich, als die gegenwärtigen Strukturen geschaffen wur-

den. Damit richtet sich der Blick in erster Linie auf die Landesregierungen, denn die Nachkriegsländer, ob künstlich geschaffen oder in der Tradition verwurzelt, waren ja früher vorhanden gewesen als der Bund, und sie waren unmittelbar beteiligt an der Gestaltung der künftigen Ordnung. Ihre Perspektive bestimmte vor allem die Beratungen des von den Ministerpräsidenten eingesetzten Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, auf dem im Sommer 1948 die wesentlichen Vorentscheidungen zugunsten der heutigen Gestalt des bundesdeutschen Föderalismus fielen.

In Herrenchiemsee standen in der Tat zwei eindeutig unterschiedene Modelle des künftigen Bundesstaats zur Wahl, von denen das eine die möglichst weitgehende Trennung der Aufgabenbereiche von Bund und Ländern, das andere die Maximierung des Ländereinflusses auf die Bundespolitik anstrebte.<sup>19</sup> Das erste Modell hätte auf die Beteiligung der Landesregierungen an der politischen Willensbildung des Bundes zugunsten eines (von den Landtagen gewählten) Senats verzichtet, aber es hätte zugleich den Ländern eigene Hebesatzrechte an den Steuern vom Einkommen und Vermögen eingeräumt und einen Katalog von Landesaufgaben auch gegen künftige

---

<sup>19</sup> Diese Wahl war durch die Vorgaben der Besatzungsmächte nicht eingeschränkt. Das "Frankfurter Dokument Nr. I" vom 1.7.1948, das die Ministerpräsidenten zur Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung ermächtigte, schrieb insoweit nur vor, daß eine "demokratische Verfassung" auszuarbeiten sei, "die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die ... die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält" (Wagner 1975: 31).

Verfassungsänderungen geschützt.<sup>20</sup> Für die engagierten süddeutschen Föderalisten dagegen kam das Senatsmodell nicht in Frage und auch die Sicherung eines Kernbereichs autonomer Landespolitik schien ihnen nicht vorrangig (Bucher 1981: 471-80). Stattdessen kämpften sie für die "echte Bundesratslösung". Sie hätte die Länderkammer mit dem Bundestag bei der Gesetzgebung gleichgestellt und ihre übrigen Zuständigkeiten im Bereich der Bundespolitik ausgeweitet. Nach einem bayerischen Vorentwurf hätte der Bundesrat sogar den Bundeskanzler berufen und die Bundesminister ernennen und entlassen sollen (Bucher 1981: LVIII).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Nach dem vom Chef der hessischen Staatskanzlei, Hermann L. Brill, formulierten Katalog sollten "von jeder Änderung der Bundesverfassung ausgenommen werden: die Ordnung der allgemeinen Landesverwaltung, das Kommunalwesen, die Polizei, das Gesundheits- und Veterinärwesen, das Fürsorge- und Wohlfahrtswesen, das Erziehungs- und Unterrichtswesen einschließlich der Pflege von Kunst und Wissenschaft, die Regelung der Rechtsverhältnisse der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften und die Organisation des Rechtswesens ausschließlich der Richter oberster Bundesgerichte, die zum Aufgabenbereich des Bundes gehören" (Bucher 1981: 471).

<sup>21</sup> In Herrenchiemsee gab es zwar eine überwiegende Meinung zugunsten der Bundesratslösung aber keine klare Empfehlung für eines der drei konkurrierenden Modelle (Senatslösung, echte und unechte Bundesratslösung). Im Parlamentarischen Rat, wo die zentralistischen Kräfte stärker waren, und wo neben der SPD auch Teile der CDU eine Senatslösung favorisierten, wurde dann der endgültige Kompromiß zugunsten der "unechten Bundesratslösung" (die den aus Vertretern der Landesregierungen gebildeten Bundesrat im erwarteten Normalfall auf ein Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Bundestags beschränkte) zwischen dem bayrischen Ministerpräsidenten Ehard (CSU) und dem nordrhein-westfälischen Innenminister Menzel (SPD) ausgehandelt (Morsey 1974).

Weshalb aber waren die Länder so begierig darauf, das Erstgeburtsrecht ihrer Autonomie für das Linsengericht der Mitbestimmung im Bund einzutauschen? Ihre Wahl wird plausibler, wenn man sich die Unterschiede in der Problembelastung und Leistungsfähigkeit der neugeschaffenen Länder vergegenwärtigt. Jedenfalls wären damals weder das von Flüchtlingsströmen überflutete Schleswig-Holstein und Niedersachsen, noch die zerbombten und ausgebrannten Stadtstaaten, noch die wirtschaftsschwachen und kleinen Länder der französischen Besatzungszone aus eigener Kraft imstande gewesen, auch noch Funktionen zu übernehmen, die zuvor vom Zentralstaat oder von den Zonenverwaltungen ausgeübt wurden. Aus ihrer Sicht zumindest mußte ein künftiger Bundesstaat notwendigerweise mit breiten Zuständigkeiten und deshalb auch mit einem erheblichen Anteil am gesamtstaatlichen Finanzaufkommen ausgestattet werden.

Darüber hätten sich die größeren und leistungsfähigeren Länder nur hinwegsetzen können, wenn sie stattdessen die Länder-Neugliederung zu einem vorrangigen Ziel ihrer Bemühungen gemacht hätten. Dieser Weg war jedoch schon versperrt, nachdem die Ministerpräsidenten sich außerstande erklärt hatten, entsprechend der Aufforderung der westlichen Militärgouverneure vom 1.7.1948 noch vor Beginn der Verfassungsberatungen einen Vorschlag für die Änderung der Ländergrenzen vorzulegen (Wagner 1975: LVII-LXIX).<sup>22</sup> Die unterschiedliche Größe,

---

<sup>22</sup> Das "Frankfurter Dokument Nr. II" hatte die Ministerpräsidenten ersucht, Änderungen der Ländergrenzen vorzuschlagen und dabei "möglichst die Schaffung von Ländern zu vermeiden, die im Vergleich mit den anderen Ländern zu groß oder zu klein sind" (Wagner 1975: 32-33). Die Antwortnote der Ministerpräsidenten vom 10.7.1948 wollte stattdessen die Neuglie-

Belastung und Leistungsfähigkeit der Nachkriegsländer gehörte also zu den vorgegebenen Rahmenbedingungen der Verfassungsberatungen, in denen deshalb von allen Beteiligten ein erhebliches politisches und fiskalisches Gewicht des Zentralstaats als entweder wünschenswert oder wenigstens unvermeidlich unterstellt wurde.

Ebenso wichtig war vermutlich eine "hidden agenda" der damaligen politischen Diskussion. Die Länder waren zwar vor dem Bund entstanden, aber sie existierten nur von der Lizenz der Besatzungsmächte und im Schatten des Reiches. Zerschlagen und in Besatzungszonen aufgeteilt lebte dieses weiter als ein politisch unabweiserbarer Anspruch auf Erhaltung und Wiedergewinnung der Einheit. Schon dies zwang die Landesregierungen zum gemeinsamen Vorgehen gegenüber den Besatzungsmächten und damit zu einstimmigen Beschlüssen.<sup>23</sup> Vor allem aber war das fortwirkende Reich - nach der ohne Widerstand hingenommenen "Gleichschaltung" der Länder zu Beginn der Nazierrschaft - ein extrem zentralisierter Einheitsstaat gewesen, dessen unitarische Rechtsordnung weitergalt, soweit sie nicht wegen ihres nationalso-

---

derung im ganzen auf später verschieben und allenfalls die "Grenzen der Länder im Südwesten" im Parlamentarischen Rat beraten lassen (Wagner 1975: 143-147). Dies wiederum lehnten die Alliierten als aussichtslos ab (Sachverständigenkommission, 1973: 27-28). Im Parlamentarischen Rat kam es deshalb lediglich zur Formulierung eines (1976 zur Kann-Vorschrift entschärften) Neugliederungs-Auftrags (Artikel 29 GG).

<sup>23</sup> In ähnlicher Weise wird auch die Entstehung der österreichischen Sozialpartnerschaft aus dem Zwang zum gemeinsamen Auftreten gegenüber den Besatzungsmächten in den Nachkriegsjahren bis zum Abschluß des Staatsvertrags erklärt (Pelinka 1981).

zialistischen Gehalts vom Kontrollrat aufgehoben worden war. Jede sichtbare Manifestation einer autonomen Landespolitik konnte also politisch als Aufkündigung der nationalen Rechtseinheit denunziert werden.

Wer also damals den Föderalismus stärken wollte, der konnte nicht in erster Linie die politische Autonomie der Länder steigern. Deshalb ging in Herrenchiemsee selbst der konsequenteste Verfechter der Senatslösung und des Trennprinzips, der hessische Sozialist Hermann Brill, davon aus, daß auch in den Bereichen, die nach seinem Vorschlag ausschließlich und verfassungsfest den Ländern vorbehalten bleiben sollten, die Rechtseinheit durch "zwischenstaatliche Vereinbarungen zwischen den Ländern" zu sichern sei (Bucher 1981: 471).<sup>24</sup> Es ging also praktisch schon damals nur um die auf der Staatsrechtslehrertagung von 1961 von Herbert Krüger formulierte Frage, ob es nicht immer noch besser sei, "die Länder schalten sich selbst gleich, anstatt gleichgeschaltet zu werden" (VVDStRL 19: 158)?

Der faktische Zwang, unter dem die Länder damals handelten, wird illustriert durch die Vorgeschichte des praktisch bedeutsamsten Beispiels einer Selbstkoordination der Länder auf der "dritten Ebene" - nämlich des "Königsteiner Staatsabkommens über eine gemeinsame

---

<sup>24</sup> Brill ging sogar soweit, den Vollzug solcher zwischenstaatlichen Vereinbarungen einem Bundesministerium übertragen zu wollen, wobei die Kosten der "Gemeinschaftsverwaltungen" von den Ländern zu tragen gewesen wären (a.a.O.).

Förderung der Forschung" vom 24.3.1949.<sup>25</sup> Allerdings war es hier eher die preußische Hinterlassenschaft gewesen als die des Reiches, welche die kleineren Länder in Schwierigkeiten brachte. Insbesondere fanden sich die von Preußen und dem Reich getragenen und in Berlin konzentrierten Institute der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft (KWG) nach ihrer kriegsbedingten Verlagerung in den Westen in Ländern wieder, die nach Größe und Finanzkraft nicht in der Lage waren, dieses Erbe allein zu übernehmen. In der britischen Zone beteiligte sich deshalb die Zonenverwaltung an der Finanzierung; in der amerikanischen Zone, wo die Besatzungsmacht der (nun als "Max-Planck-Gesellschaft" firmierenden) Zentralorganisation weniger wohlwollend gegenüberstand, kam es zu einem Staatsvertrag zwischen den Ländern über die gemeinsame Finanzierung aller überregionalen Forschungseinrichtungen; in der französischen Zone schließlich mußten sich die Institute einzeln mit der Besatzungsmacht und den jeweiligen Landesregierungen arrangieren (Stamm 1981: 85-98; Osietzki 1984: 75-183).

Der von den Kultusministern (jedenfalls denen der größeren Länder) zunächst gewünschte Übergang aller Forschungseinrichtungen in die Zuständigkeit des jeweiligen Sitzlandes hätte die Auflösung der Gesellschaft<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Die Darstellung basiert auf Untersuchungen, die derzeit von Hans-Willy Hohn am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung durchgeführt werden.

<sup>26</sup> So warnte etwa der nordrhein-westfälische Kultusminister Konen den KWG-Präsidenten Otto Hahn vor dem Wunsch, die KWG in der alten, umfassenden Form zusammenhalten zu wollen. Die größere und umfassendere Organisation unter der dubiosen Überschrift "Reich" gehöre in das Gebiet der liebenswerten Träume und

und vermutlich die Schließung zahlreicher Institute bedeutet. Deshalb bemühte sich die um das Überleben kämpfende Max-Planck-Zentrale um eine Finanzierung aus dem Haushalt der neugeschaffenen Bizonen-Verwaltung, und aus dem gleichen Grund interpellierten Werner Heisenberg und andere prominente Wissenschaftler der Gesellschaft später beim Parlamentarischen Rat für die Anerkennung einer Forschungsförderungs-Kompetenz des Zentralstaats (Stamm 1981: 141-42).

Für die Länder freilich war schon die erste vorsichtig-positive Reaktion der Bizonenverwaltung ein Alarm-signal, das sie im Juli 1948 veranlaßte, zur besseren Verteidigung gegen zentralstaatliche Übergriffe die "Ständige Konferenz der Kultusminister" mit einem dauerhaften Sekretariat als Einrichtung auf der "dritten Ebene" zu konstituieren (Stamm 1981: 104). Zugleich begannen sie, um die drohende zentralstaatliche Zuständigkeit abzuwenden, mit Verhandlungen über eine gemeinsame Finanzierung der überregionalen Forschungseinrichtungen, die freilich wegen der unvermeidlichen Auseinandersetzungen über die Auswahl der zu fördernden Institute, über den Finanzierungsanteil des jeweiligen Sitzlandes, und über die Anteile der einzelnen Länder an der gemeinsam aufzubringenden Summe nur schleppend vorankamen. Erst unter dem Druck der sich dem Abschluß nähernden Beratungen im Parlamentarischen Rat - und kurz vor Beginn des neuen Haushaltsjahrs -

---

Hoffnungen. Er sei deshalb dafür, den Wiederaufbau der KWG "zunächst über die Länder zu führen, wie man denn, soviel ich weiß, den Neubau eines Hauses mit dem Fundament und nicht mit dem Dach beginnt" (Brief vom 8.2.1947, zitiert nach Stamm 1981: 99).

kam es Ende März 1949 zur Einigung.<sup>27</sup> Während aber die Kultusminister trotz der gemeinsamen Finanzierung jeweils die administrative (und damit die forschungspolitische) Zuständigkeit für die im eigenen Land gelegenen Institute hatten behalten wollen, entschieden sich die Finanzminister für eine Globalfinanzierung der MPG (Osietzki 1984: 268) - was aus ihrer Sicht nicht nur der Verwaltungsvereinfachung diene, sondern auch den Vorteil hatte, daß der Gesamtaufwand leichter begrenzt werden konnte, als wenn die Anforderungen aller Institute hätten separat beschieden werden müssen.

Damit sind alle wesentlichen Momente einer Erklärung versammelt: Die Länder hatten zwar einen zeitlichen Vorsprung gegenüber dem Bund, aber sie waren nach Belastungen und Leistungsfähigkeit untereinander zu ungleich und aus politischen Gründen zu vorsichtig, um wichtige Aufgaben des früheren Zentralstaats für sich als autonome Landeskompetenz zu beanspruchen. Zugleich aber waren sie im Prozeß der Verfassungsgebung einflußreich genug, um die in den Nachkriegsjahren gewonnene politische Bedeutung erfolgreich verteidigen zu können. Solange der Zentralstaat noch gar nicht existierte, kamen als Defensiv-Strategien nur die horizontale Selbstkoordination auf der "dritten Ebene"

---

<sup>27</sup> Nach dem - seitdem immer wieder herangezogenen - "Königsteiner Schlüssel" waren von der nach Abzug der Sitzlandquoten verbleibenden Gesamtsumme zwei Drittel nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen, ein Drittel nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der Länder aufzubringen (Königsteiner Staatsabkommen 1949: Art. 6). Die Regelung enthielt also ein Element des solidarischen Lastenausgleichs zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern.

nach dem Muster der Kultusministerkonferenz und die gemeinsame Finanzierung überregionaler Aufgaben nach dem Muster des Königsteiner Abkommens in Betracht. Freilich ging auch dabei die politische Gestaltungsfreiheit des einzelnen Landes verloren.

Wenn aber wirkliche Autonomie ohnehin nicht angestrebt werden durfte, sprach aus der Sicht der Länder erst recht nichts für ein Trennprinzip, das ihnen zwar gewisse Politikfelder vorbehalten, die übrigen aber - als Konsequenz der Senatslösung - der autonomen Politik des Zentralstaats überlassen hätte. Die wahrscheinliche Folge wäre eine eher galoppierende als schleichende Zentralisierung gewesen. Schon die Verhandlungen über das Königsteiner Abkommen hatten ja gezeigt, wie schwer die Verteilungskonflikte zwischen den Geber- und Nehmerländern zu regeln waren, und man brauchte nicht viel politische Phantasie, um die Attraktivität einer parlamentarisch legitimierten und handlungsfähigen Politik des Bundes zu kontrastieren mit dem Überdruß an den unendlichen Verhandlungen und undurchschaubaren Kompromissen, in die die Länder untereinander verstrickt gewesen wären. Auf Dauer waren deshalb, so kann man rückblickend leicht prophezeien, auch die in Selbstkoordination auf der "dritten Ebene" wahrgenommenen Landeszuständigkeiten nur zu verteidigen, wenn die Länder unmittelbaren Einfluß auf die Willensbildung des Bundes gewannen. Und dafür war, wie sich bald zeigte, auch die "unechte Bundesratslösung",

die schließlich nur durchgesetzt werden konnte, durchaus ausreichend.<sup>28</sup>

#### V. Der Bundesrat als Weichensteller

Im Bundesrat haben die Landesregierungen das Instrument gewonnen, mit dem sie den Inhalt von Bundesgesetzen und von Rechtsverordnungen der Bundesregierung nach ihren eigenen administrativen und fiskalischen Interessen mitgestalten können. Zugleich können sie über den Bundesrat nicht nur Verfassungsänderungen verhindern, welche die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes erweitern sollen, sondern sie können auch - wenn sie sich einig sind - den Bund an der Ausübung übertragener Zuständigkeiten hindern. Damit haben sie es faktisch in der Hand, bestimmte Aufgaben entweder

---

<sup>28</sup> Verantwortlich dafür war der offenbar völlig unerwartete "ruckartige Verfassungswandel" (Lerche 1989), durch den der Anteil der Zustimmungsgesetze schon in der ersten Legislaturperiode mehr als 40% an allen Gesetzesbeschlüssen erreichte. Inzwischen liegt er bei 60% (Bundesrat 1989: 241) und umfaßt praktisch alle politisch bedeutsamen Vorlagen (Posser 1983; B. Vogel 1988: 543). Vorhersehbar war dagegen die Tatsache, daß selbst bei einfachen Gesetzen ein mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat beschlossener Einspruch vom Bundestag faktisch nicht überstimmt werden kann.

Überdies führte die Bundesratslösung - ein vermutlich unbeabsichtigter aber keineswegs unbedeutender Nebeneffekt - auch zu einer Angleichung der Interaktionsstile zwischen den Ebenen. Jedenfalls unterscheidet sich heute die Verständigung zwischen den Ländern eher positiv von den unendlichen Verhandlungen und undurchschaubaren Kompromissen, in die die Bundespolitik zwischen Koalitionsfraktionen und Bundesrat immer wieder verstrickt wird.

(1) der separaten Zuständigkeit der einzelnen Länder vorzubehalten, oder sie (2) gemeinsam mit anderen Ländern auf der dritten Ebene oder (3) unter finanzieller Beteiligung des Bundes in der Form der vertikalen Politikverflechtung wahrzunehmen, oder schließlich (4) die Regelung durch Gesetze und Verordnungen des Bundes zu akzeptieren und mitzugestalten. Die Bundesratslösung hat die Landesregierungen also zu Weichenstellern der föderalen Kompetenzverteilung werden lassen, aber sie hat eben darum auch zu einer faktischen Angleichung der Verfahren und wahrscheinlichen Entscheidungsinhalte bei allen Varianten der horizontal und vertikal verflochtenen Politik geführt.

Natürlich heißt das nicht, daß die formalen Unterschiede bedeutungslos wären: Bei der horizontalen Selbstkoordination gelten Vereinbarungen nur für die Länder, die ihnen zugestimmt haben; bei der vertikalen Politikverflechtung hängt die Verteilung der Bundesmittel faktisch (so bei den Gemeinschaftsaufgaben) oder auch rechtlich (so bei den Finanzhilfen) von der Zustimmung aller Länder ab, während bei der Zustimmung zu Bundesgesetzen mit der Mehrheit der Stimmen im Bundesrat auch die überstimmte Minderheit gebunden werden kann. Aber wo es um die Verteidigung von Landesinteressen gegen den Bund geht, lassen sich die Länder in der Regel nicht gegeneinander ausspielen.<sup>29</sup> Sie sind

---

<sup>29</sup> Deshalb gilt nicht einmal uneingeschränkt die These, daß die Verschiebung der Gesetzgebungszuständigkeiten von den Ländern auf den Bund "nur zur Ablösung des Einstimmigkeitsprinzips (das sonst für die Einigung auf gleichlautende Gesetze gegolten hätte) zugunsten des Mehrheitsprinzips geführt" habe (Herzog 1987: 470 RZ 8). Wenn die Länder sich einig sind, können sie die Anwendung des Mehrheitsprinzips auch im

trotz der seit den siebziger Jahren aufgebauten parteipolitischen Frontstellung zwischen den "A- und B-Ländern" auch heute noch in der Lage, sich auf Kompromisse zu einigen, wenn anders ihre gemeinsamen institutionellen Interessen nicht verteidigt werden können.<sup>30</sup>

Aber eben weil der Bundesrat als Weichensteller in der Lage ist, gleichwertige Einflußmöglichkeiten der Länder bei jeder Verfahrensart sicherzustellen, lassen sich einfache Erklärungen für die Wahl der einen oder anderen Lösung nicht leicht finden. Insbesondere gibt es schon lange nicht mehr eine generelle Präferenz der Landesregierungen für Lösungen auf der "dritten Ebene". Jedenfalls haben sie, nachdem die Bundesratslösung sich erst einmal eingespielt hatte, einer langen Liste von Verfassungsänderungen zugestimmt, welche die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes immer wieder

---

Bundesrat blockieren.

<sup>30</sup> Beispiele dafür finden sich nicht nur dort, wo einheitliche Landesinteressen gegen den Bund verteidigt werden - wie etwa bei der Postreform (DIE ZEIT, 23.9.88) oder der Gesundheitsreform (Handelsblatt, 10.6.88), sondern sogar bei harten Interessenkonflikten zwischen den Ländern, wie sie etwa bei der Verteilung der dem Bund im Rahmen der Steuerreform abgepreßten "Strukturhilfen" zu regeln waren (Handelsblatt, 6.7.88). Freilich ist das politische Klima zwischen den Ländern inzwischen kälter geworden, wie etwa der im vergangenen Jahr von Baden-Württemberg gegen alle anderen Länder vom Zaun gebrochene Streit um die Rundfunkgebühren (NZZ, 29.9.88) oder die erfolgreiche Verfassungsklage Nordrhein-Westfalens gegen das Finanzausgleichsgesetz (BVerfGE 72: 330-436 vom 24.6.1986) zeigen.

erweiterten.<sup>31</sup> Und sie haben auch keineswegs generell versucht, den Bund an der vollen Ausschöpfung der einmal übertragenen Kompetenzen zu hindern. Was wäre schließlich auch aus der Sicht der Regierungen gewonnen, wenn man bei der Beratung eines Bundesgesetzes entscheidungsreife Fragen ausklammerte, nur um sie in der nächsten Verhandlungsrunde unter den Ländern (oder auch nur mit dem eigenen Landtag) weiterberaten zu müssen?<sup>32</sup>

Eine ähnliche Entwicklung gab es bei den Finanzierungszuständigkeiten. Zwar reichte noch im Jahre 1951 das drohende Veto des Bundesrats aus, um Bundeskanzler Adenauer von seinen Plänen für ein Forschungsförderungsgesetz abzubringen, für das der Bund die konkurrierende Kompetenz vom Parlamentarischen Rat schließlich doch erhalten hatte (Art. 74 Ziff. 13 GG).<sup>33</sup> Aber

---

<sup>31</sup> Der Katalog umfaßte bis 1976 die Artikel 73 Nr. 1 und 10 GG; Artikel 74 Nr. 4a, 10a, 11a, 13, 19a, 20, 22 und 24 GG; Artikel 74a GG; Artikel 75 Nr. 1a GG (Enquete-Kommission 1977: 54).

<sup>32</sup> So erklärt es sich auch, daß die Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform für eine (vorsichtige) Beschränkung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Enquete-Kommission 1977: 45-84) kaum politische Unterstützung gefunden haben.

<sup>33</sup> Da Adenauer die Zuständigkeit im Kanzleramt hatte lokalisieren wollen, stieß sein Entwurf auch auf den Widerstand des Innenministers Gustav Heinemann. Dessen eigene (mit den Ländern besser abgestimmten) Gesetzgebungspläne scheiterten dann wieder am Bundeswirtschaftsminister, der seine Kompetenzen durch den Innenminister bedroht sah (Stamm 1981: 145-9; Osietzki 1984: 338-9). Der Fall bietet ein schönes Beispiel für die wechselseitige Verstärkung zwischen föderaler Politikverflechtung und Ressortprinzip in der Konstitution des "semi-souveränen Staates".

wenn damit die im Königsteiner Abkommen beanspruchte alleinige Finanzierungs-kompetenz verteidigt werden sollte, so wurde diese Bastion von den Ländern bald geräumt. Schon in der Mitte der fünfziger Jahre akzeptierten sie Bundeszuschüsse zur Finanzierung der "Königsteiner Institute" und 1964 sogar den Beitritt des Bundes zum Königsteiner Abkommen. Mit dem Abschluß der "Rahmenvereinbarung Forschungsförderung" vom 28.11.1975 ging dann das Aufgabenfeld endgültig in den Bereich der vertikalen Politikverflechtung über (Bentele 1979).<sup>34</sup>

Diese Entwicklung entspricht wohl einem generellen Muster: nachdem die Bundesratslösung einmal durchgesetzt war, hatte die Finanzierung von Landesaufgaben durch die Ländergemeinschaft ihren defensiven Sinn verloren. Es ist deshalb kein Zufall, daß es nach dem Königsteiner Abkommen keinen weiteren Versuch gegeben hat, einen ähnlich wichtigen Bereich öffentlicher Aufgaben<sup>35</sup> allein durch Beiträge aller Länder und ohne

---

<sup>34</sup> Trotzdem fordert die interfraktionelle Arbeitsgruppe "Kompetenzen der Landtage" auch jetzt noch die Streichung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Nr. 13 GG) - aber sie "geht davon aus", daß dadurch "die Mitfinanzierung überregionaler Forschungseinrichtungen ... durch den Bund nicht berührt" werde (Thayssen 1985: 182).

<sup>35</sup> Kölbl (1961: 52-55) erwähnt als Beispiele noch die Führung der Bundeskartei der NS-Verfolgten durch das Land Nordrhein-Westfalen, die Unterhaltung der Filmbewertungsstelle Wiesbaden durch das Land Hessen, das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister und das (damals erst geplante) Zweite Deutsche Fernsehen.

Beteiligung des Bundes zu finanzieren.<sup>36</sup> Im Vergleich zu den Schwierigkeiten der solidarischen Umverteilung mußten für finanzschwache wie für finanzstarke Länder die Verhandlungen über Bundeszuschüsse im Rahmen der vertikalen Politikverflechtung weitaus attraktiver erscheinen.<sup>37</sup> Deshalb wurden schon seit Anfang der fünfziger Jahre Landesaufgaben durch "Dotationen" des Bundes mitfinanziert (Henle 1961) - auch wenn die Länder die mit einseitigen "Dotationsauflagen" verbundenen Einflußmöglichkeiten des Bundes immer kritisier-ten. Im Rahmen der Finanzverfassungsreform von 1969 wurden auch diese Probleme vollends ausgeräumt, indem die Mitwirkung des Bundes bei den "Gemeinschaftsaufgaben" (Art. 91a, 91b GG) und die Gewährung von "Finanzhilfen" (Art. 104a Abs. IV GG) von der Zustimmung des Bundesrats oder von Vereinbarungen mit allen Ländern abhängig gemacht wurden. Seitdem jedenfalls ist die

---

<sup>36</sup> Das Troeger-Gutachten bestritt sogar die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verwendung von Landesmitteln zur Finanzierung von Aufgaben anderer Länder (Kommission für die Finanzreform 1966: RZ 41-42; ähnlich Kölble 1961), während Schneider (1961) die Grenze für Verträge zwischen Gliedstaaten erst bei der Verletzung der "Bundestreue" ziehen wollte.

<sup>37</sup> In der Sprache der Spieltheorie geht es für die Länder im ersten Falle ausschließlich um ein Nullsummen-Spiel gegeneinander; im zweiten Fall dagegen um ein Positivsummen-Spiel verbunden mit einem Nullsummen-Spiel gegen den Bund. Das Spiel zwischen den Ländern entspricht hier dem "Archetyp" des "Battle of the Sexes" (Scharpf 1988), wobei eine kooperative Lösung die Gewinnchancen gegen den Bund erhöht. Die Einigung zwischen den Ländern wird erleichtert, wenn alle von den Zuschüssen des Bundes einen Zugewinn oder wenigstens die Wahrung ihres Besitzstandes erwarten können (Scharpf u.a. 1967: 62-66). Dies begründet den Konsensvorteil der Mischfinanzierung gegenüber der sonst notwendigen Umverteilung zwischen den Ländern.

vertikale Politikverflechtung aus Ländersicht allen Lösungen auf der "dritten Ebene" immer dann überlegen, wenn Finanzierungsfragen eine erhebliche Rolle spielen.

Im übrigen freilich sind einheitliche Tendenzen in der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung nicht leicht auszumachen. Vorhandene Einrichtungen auf der "dritten Ebene" arbeiten weiter an der horizontalen Selbstkoordination der Länder - und sie sind dabei offenbar so erfolgreich, daß der Präsident der Kultusministerkonferenz im vergangenen Jahr mit (angesichts der bildungspolitischen Kontroversen geradezu masochistischem) Stolz den im internationalen Vergleich einmalig hohen Grad der Vereinheitlichung und Koordination im Schul- und Hochschulwesen der Bundesrepublik hervorheben konnte.<sup>38</sup> Wie weit das gerade im Bildungsbereich tatsächlich zutrifft, ist freilich umstritten (Raschert 1980). In anderen Bereichen jedenfalls kann von einer Maximierung der Koordination kaum die Rede sein. Ein bekanntes Beispiel dafür ist etwa der oft beklagte Subventionswettbewerb zwischen den Ländern, den auch die "Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung" nicht eindämmen konnte. Eine Änderung zeichnet sich erst jetzt durch Interventionen der Europäischen Gemeinschaft ab, die eben nicht von der Zustimmung der Länder abhängen (Reissert 1988).

---

<sup>38</sup> FAZ, 20.2.1988. Für seine These berief sich der hessische Kultusminister auf einen zwölf Jahre alten rechtsvergleichenden Bericht des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, dessen eigene Schlußfolgerungen freilich vorsichtiger ausgefallen waren (Bothe u.a. 1976).

Ein weiteres Beispiel für die Nutzung der Politikverflechtung zur Verteidigung autonomer Handlungsspielräume der Länder bot in der Vergangenheit die Umweltpolitik (Posse 1986). Hier waren zwar in Anerkennung des überregionalen Problemzusammenhangs die wesentlichen Gesetzgebungskompetenzen Anfang der siebziger Jahre auf den Bund übertragen worden, aber angesichts der hohen Technizität der Materie und der raschen Veränderung sowohl des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnisse als auch des Standes der Technik mußten sich die gesetzlichen Regelungen weithin auf unbestimmte Rechtsbegriffe beschränken, die durch Verordnungen, Richtlinien und "Technische Anleitungen" ausgefüllt werden müssen. In jedem Falle spielen dabei die Länder die entscheidende Rolle - sei es im Bundesrat und seinen Ausschüssen, sei es in der Umweltministerkonferenz, dem Ständigen Abteilungsleiterausschuß Bund/Länder oder in den fachlich spezialisierten Bund/Länder-Arbeitskreisen, Länderausschüssen und Länderarbeitsgemeinschaften.<sup>39</sup> Da in diesen Gremien das Prinzip der Einstimmigkeit herrscht, gab es sowohl bei parteipolitischen Kontroversen als auch bei Interessenkonflikten zwischen den Ländern immer nur die Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Inzwischen hat sich das freilich im Bereich der Luftreinhaltung

---

<sup>39</sup> Gemeint sind die folgenden Einrichtungen: Ständiger Abteilungsleiterausschuß (StALA Bund/Länder); Bund/Länder-Arbeitskreis Umweltinformationssysteme (BLAK); Bund/Länder-Arbeitskreis Nordsee (BLAN); Bund/Länder-Arbeitskreis Umweltchemikalien (BLAU); Länderausschuß für Atomenergie (LAA); Länderausschuß Immissionsschutz (LAI); Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA); Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANa); Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (Posse 1986: 109, 177-81).

geändert, nachdem die Dramatik der Waldschäden eine (gemeinsam verantwortete) Verschärfung der Grenzwerte geboten erscheinen ließ.

Auf den ersten Blick noch widersprüchlicher erscheint die Politik der Länder im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens, das als Erbe des Reichs in ihre Zuständigkeit übergegangen war.<sup>40</sup> Hier blockierte zwar der Bundesrat 1968 die von der Großen Koalition geforderte Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Ziff. 19 GG) auf die "Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten" - aber offenbar sollte damit gerade nicht die Alleinzuständigkeit der Länder für die Vorsorge-Medizin verteidigt werden. Jedenfalls stimmte der Bundesrat kurz darauf einem Bundesgesetz zur Änderung der Krankenversicherung zu, das Vorsorge-Untersuchungen zu Pflichtleistungen der Kassen machte - und damit die Aufgabe den Gesundheitsämtern entzog und den niedergelassenen Ärzten übertrug.<sup>41</sup> Der scheinbare Widerspruch löst sich erst, wenn man die finanziellen Konsequenzen betrachtet: bei der vom Bund ursprünglich angestrebten Lösung hätten durch Bundesgesetz die Aufgaben der Gesundheitsämter auf Kosten der Landeshaushalte ausgeweitet werden können, während bei der schließlich gewählten Lösung die Kosten von den Krankenkassen zu tragen waren.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Die Darstellung stützt sich auf eine am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung laufende Untersuchung von Bernd Rosewitz.

<sup>41</sup> Zweites Krankenversicherungs-Änderungsgesetz vom 21.12.1970, BGBl I: 1770-73.

<sup>42</sup> Die Bedeutung des fiskalischen Arguments für die Ablehnung der Verfassungsänderung geht hervor aus der ablehnenden Stellungnahme des Bundesrats zum Re-

## VI. Die Dominanz fiskalischer Verflechtungszwänge

Das letzte Beispiel beleuchtet die komplexe und in sich widersprüchliche Interessenkonstellation, von der es abhängt, welche der verschiedenen möglichen föderalen Kompetenz-Arrangements am Ende gewählt wird. Dabei sind in den Landesregierungen mindestens drei Klassen von Akteuren mit jeweils eigenen institutionellen Interessen zu unterscheiden, nämlich die Fachressorts, die Finanzressorts und die Staatskanzleien. Im konkreten Fall traf bei der Ablehnung der Verfassungsänderung das abstrakte Interesse der Staatskanzleien an einer Begrenzung der Bundeszuständigkeiten zusammen mit dem Interesse der Finanzressorts an der Abwehr zusätzlicher Belastungen. Dagegen kann man vermuten, daß nicht nur die um Aufgaben, Mittel und Stellen kämpfenden Gesundheitsämter, sondern auch die für das Gesundheitswesen zuständigen Ressorts von einer Aufwertung des Politikfeldes durch bundesgesetzliche Regelung eher profitiert hätten. Bei der späteren Abstimmung über die Krankenversicherungs-Lösung dagegen ging es nicht um eine Erweiterung der Bundeszuständigkeiten und nicht um zusätzliche Belastungen für den Landeshaushalt, so daß die Staatskanzleien und Finanzressorts keinen Grund zur Opposition hatten. Für die Gesundheitsämter freilich kam die Übertragung der Vorsorge-Untersuchungen auf die niedergelassenen Ärzte

---

gierungsentwurf für die Änderung des Grundgesetzes (Bundestags-Drucksache V/3515 vom 28.11.1968: 10). Bei den Beratungen über das Zweite Krankenversicherungs-Änderungsgesetz forderten die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz sogar die noch weitergehende Aufnahme der Vorsorgemedizin in den Katalog der Pflichtleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Bundesrats-Drucksache 276/70 vom 14.5.1970).

einer verlorenen Schlacht gleich. Aber selbst wenn die zuständigen Fachminister das ebenso sahen, hätten sie allein den Ausgang wohl kaum ändern können.<sup>43</sup>

Noch deutlicher wird die Dominanz fiskalischer Interessen, wenn man die abgelehnte Verfassungsänderung im Bereich der Gesundheitspolitik vergleicht mit der bald darauf eingeführten Bundeskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (Art. 74a GG). Da es offenbar politisch schwierig war, Verbesserungen, die in einem Land gewährt wurden, anderswo zu verweigern, hatten hier die Finanzminister das größte Interesse an einer Zwangskartellisierung durch Bundesgesetz,<sup>44</sup> während in anderen Fällen - etwa bei den Konditionen für die Berufung von Hochschullehrern - Vereinbarungen der Kultusminister den gleichen Zweck erfüllen.

Die Politikverflechtung hat also viele Gesichter und taugt für vielerlei Zwecke: Sie erlaubt es den Ländern, sich der Disziplinierung durch den Zentralstaat

---

<sup>43</sup> Ihre geringe Durchsetzungsfähigkeit in der Landespolitik zeigt sich auch darin, daß eine von der Gesundheitsministerkonferenz am 14.12.1972 einstimmig verabschiedete "Richtlinie für Ländergesetze über das Gesundheitswesen" (die das als Landesrecht fortgeltende Reichsgesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 3.7.1934 ablösen sollen) bisher nur in wenigen Ländern zu Gesetzesbeschlüssen führte.

<sup>44</sup> Aus der Sicht der Fachminister hat auch hier der Verzicht auf landespolitische Autonomie seinen hohen Preis. Ein Beispiel dafür ist das Scheitern der Vorschläge des nordrhein-westfälischen Kultusministers Schwier, der die Lehrerarbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung ohne Gehaltsausgleich hatte bekämpfen wollen.

zu entziehen, aber auch sich untereinander "gleichzuschalten" oder ein geschlossenes Kartell von Bund und Ländern zu bilden, das in der Lage ist, unerwünschte Forderungen abzuweisen und unpopuläre Entscheidungen gemeinsam durchzuziehen. Beispiele dafür lassen sich keineswegs nur in der Umweltpolitik finden. Unter solchen Bedingungen hat die Unitarisierung allerdings kaum noch etwas mit der ihr von Konrad Hesse (1962) und vielen anderen zugeschriebenen Funktion der vertikalen Gewaltenteilung und Freiheitssicherung zu tun. Sie hat dann, wie Hartmut Klatt (1982: 21) zutreffend formulierte, "nicht eine Machtbegrenzung und -kontrolle zur Folge, sondern im Gegenteil eine Vermischung und damit eine Kumulation staatlicher Macht".

Aber die Konflikte um den Radikalenerlaß haben auch gezeigt, wie leicht solche Machtkartelle unter dem Druck der Parteienkonkurrenz wieder zerbrechen können. Sie reichen deshalb nicht aus, um das unübersichtliche Muster der tatsächlichen Interaktionen zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern - und insbesondere die hartnäckige Persistenz der vertikalen Verflechtung - befriedigend zu erklären. Eine vollständige Erklärung, die in das historische Detail gehen müßte, kann auch hier nicht geleistet werden. Dennoch scheint es mir, daß viele scheinbare Ungereimtheiten in der Praxis der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung verständlich werden, wenn man von einer Dominanz der finanzpolitischen Verflechtungszwänge ausgeht.

Die finanzpolitischen Aspekte nehmen deswegen eine Sonderstellung ein, weil hier ein Prozeß der zirkulä-

ren Selbstverstärkung wirksam wird, in dem die praktizierte Verflechtung Folgeprobleme erzeugt, die nur durch noch stärkere Verflechtung geregelt werden. Am Anfang dieses fiskalischen Zirkels stehen zwei grundlegende Verflechtungstatbestände unserer föderalen Verfassung:<sup>45</sup>

(1) Bundesgesetze werden in der Regel nicht von Bundesbehörden, sondern von den Ländern als eigene Angelegenheit - und deshalb grundsätzlich auch auf eigene Kosten - ausgeführt, und

(2) alle nennenswerten Steuern - auch wenn ihr Aufkommen ganz oder zum Teil den Ländern zufließt - werden durch Bundesgesetz beschlossen.

Das bedeutet, daß der Bundesgesetzgeber den Ländern zusätzliche Finanzlasten auferlegen oder - etwa durch Steuerreformen - die Landeseinnahmen verkürzen kann, und es bedeutet, daß das einzelne Land keinen politischen Spielraum bei der Bestimmung seiner eigenen Steuereinnahmen hat. Die Länder sind also auf der Ausgabenseite ihrer Haushalte zu einem erheblichen Teil und auf der Einnahmenseite fast völlig von den Entscheidungen des Bundesgesetzgebers abhängig. Aus dieser doppelten Abhängigkeit heraus sind sie einerseits gezwungen, die Vetoposition des Bundesrats mit allen

---

<sup>45</sup> Die Ausführung der Bundesgesetze durch Landesverwaltung war in Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat nicht umstritten (Kielmannsegg 1989), während die umfassende Zuständigkeit des Bundes für die Steuergesetzgebung in Herrenchiemsee noch nicht akzeptiert worden war. Sie wurde im Parlamentarischen Rat gegen die Bedenken der Alliierten von der SPD durchgesetzt (Morsey 1988: 94-5).

Mitteln zu verteidigen - nur so sind sie in der Lage, Belastungen abzuwehren und womöglich ihren Anteil am gesamtstaatlichen Finanzaufkommen zu erhöhen.<sup>46</sup> Gleichzeitig müssen sie sich aber auch durch die horizontale und vertikale Politikverflechtung vor politischem Wettbewerb zwischen den Ländern schützen, der eine unkontrollierbare Ausgabendynamik erzeugen könnte. Die fiskalische Verflechtung erzwingt und stabilisiert also die Entscheidungsmuster der Politikverflechtung.

Wie sehr die Landespolitik gegenwärtig von fiskalischen Zwängen eingeengt ist, wird deutlich, wenn man in der Art eines Gedankenexperiments sich die Politikmuster unter einer weniger verflochtenen föderalen Finanzverfassung vorzustellen versucht. Sie wäre etwa charakterisiert durch die folgenden Regeln:

(1) Bund und Länder finanzieren je für sich die Leistungen, die auf ihre Veranlassung zurückgehen.

(2) Die Länder haben die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Steuern, deren Ertrag ausschließlich ihnen oder den Gemeinden zufließt.

---

<sup>46</sup> So gelang es den Ländern während der sozial-liberalen Periode, sich ihre Zustimmung zu den für die Bundesregierung politisch wichtigen Steuerreformen jeweils finanziell so honorieren zu lassen, daß der Anteil des Bundes am gesamtstaatlichen Steueraufkommen zwischen 1970 und 1983 von 53% auf 48% zurückging (Bundesminister der Finanzen 1985).

(3) Bei Verbundsteuern haben die Länder (und Gemeinden) ein Hebesatzrecht auf die ihnen zufließenden Anteile.

Schon durch diese drei Regeln würde der Zwang zur Verflechtung wesentlich reduziert. Wenn Bundesgesetze, die Kosten verursachen, ausschließlich aus dem Bundeshaushalt finanziert werden müssen,<sup>47</sup> schwindet mit der Chance des Bundes, auf fremde Rechnung Politik zu machen, auch das rein fiskalische Defensiv-Interesse der Länder an der Gesetzgebung des Bundes. Von praktischer Bedeutung wäre dies insbesondere in dem sozialpolitischen "Verschiebepbahnhof" zwischen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Familienförderung, Ausbildungsförderung, Wohngeld und Sozialhilfe.

Viel wichtiger wäre jedoch die Befreiung der Landes- und Kommunalpolitik aus ihrem fiskalischen Korsett. Wenn die Verantwortung für Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Land selbst zusammenträfe, dann könnten einerseits politische Forderungen nicht mehr allein mit dem Argument der mangelnden Finanzierbarkeit blockiert werden, und andererseits könnten auch auf Landesebene Forderungen nach Staatsentlastung und Steuersenkung kontrovers diskutiert und gegebenenfalls in die Praxis umgesetzt werden. Landespolitische Richtungskonflikte würden also folgenreicher und gewannen an öffentlichem Interesse, und die Landtage wären der Ort, wo sie öffentlich ausgetragen werden müssen. Selbst wenn also

---

<sup>47</sup> Die Implikation wäre, daß Geldleistungsgesetze des Bundes dann auch in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt werden. So der Vorschlag der Enquete-Kommission Verfassungsreform zu Art. 104a Abs.3 GG (Enquete-Kommission 1977: 172).

die Regierungen, oder jedenfalls die Finanzminister, weiterhin an den Vorteilen der Kartellisierung interessiert blieben, müßte doch unter dem Druck der Landtage und der Parteien ihre Neigung zu politischen Alleingängen zunehmen. Das wahrscheinliche Ergebnis wäre die Erosion der horizontalen Politikverflechtung und ein stärkerer Widerstand sowohl gegen die volle Ausschöpfung der Bundeskompetenzen als auch gegen die vertikale Aufgaben- und Finanzverflechtung.

Freilich stehen all diese Hypothesen im Konjunktiv. Sie setzen eine Änderung der föderalen Finanzverfassung voraus, die in der derzeitigen politischen Diskussion von keiner Seite gefordert wird, und deren Zustandekommen bei der gegebenen Interessenkonstellation auch höchst unwahrscheinlich wäre. Am wenigsten Widerstand wäre wohl noch von der Bundesregierung zu erwarten. Dort hat man die einst mit dem Stabilitätsgesetz von 1967 und der Finanzverfassungsreform von 1969 (Kommission für die Finanzreform 1966: 125-145) verbundenen Hoffnungen auf eine enge Koppelung der Finanzwirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden zum Zwecke der "keynesianischen" Konjunktursteuerung schon in der sozial-liberalen Periode begraben müssen (Scharpf 1987: 178-198, 261-273) und die gegenwärtige Regierungskoalition scheint ihnen keineswegs nachzutrauern. Da überdies auch die großen Hoffnungen auf eine gemeinsame Aufgabenplanung, die man in den sechziger Jahren mit dem Begriff der "Gemeinschaftsaufgaben" verbunden hatte (Hochschule für Verwaltungswissenschaften 1961; Kommission für die Finanzreform 1966: 23-48), durch die Praxis der Politikverflechtung weithin enttäuscht wurden, wäre die fiskalische Ent-

koppelung zwischen Bund und Ländern aus der Sicht des Bundes sogar eher attraktiv.

Die größere Autonomie der Landespolitik würde freilich zu spürbaren Unterschieden zwischen den Ländern in Art und Niveau der öffentlichen Leistungen und vermutlich auch der öffentlichen Lasten führen, die in der deutschen Politik weithin als "undenkbar" behandelt werden. Zwingend zu begründen sind solche Bedenken allerdings weder aus dem in Artikel 72 des Grundgesetzes genannten Kriterium der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (Zimmermann 1987) noch aus dem apokryphen "Grundsatz einheitlicher Besteuerung im einheitlichen Wirtschaftsgebiet" (Enquete-Kommission 1977: 190). Aber auch die oft als selbstverständlich unterstellte negative Reaktion der Wähler (denen man ja wegen der praktizierten Politikverflechtung noch nie die Option einer eigenständigeren Landespolitik angeboten hat) erscheint keineswegs so sicher, daß auf politische Profilierung bedachte Regierungen davor von vornherein kapitulieren müßten.<sup>48</sup> Deshalb empfiehlt es sich auch hier, in erster Linie nach Erklärungen aus den institutionellen Eigeninteressen der Landesregierungen zu suchen.

---

<sup>48</sup> Jedenfalls ist nicht ohne weiteres klar, weshalb denn der Gleichheitssinn des deutschen Wählers auf territoriale Unterschiede so viel sensibler reagieren sollte als auf die sozialen Unterschiede zwischen den Einkommensklassen. In Schweden zumindest, wo Gleichheit zu den zentralen politischen Themen zählt, wird die eigenständige kommunale Einkommensteuer von den Bürgern ohne Protest akzeptiert, und sie wird von den Kommunen und Regionen auch ohne größere Sorge um die entstehenden Steuerunterschiede für ihre jeweils politisch legitimierte Prioritäten eingesetzt (Reisert 1986).

Fast unüberwindliche Schwierigkeiten für eine fiskalische Entflechtung ergeben sich schon aus den gegensätzlichen Interessen der kleinen und der großen Länder. Schließlich bestehen ja die Größenunterschiede, die schon die ursprüngliche Finanzverfassung des Grundgesetzes geprägt hatten, fast unverändert weiter. Wegen der geringen Leistungsfähigkeit der kleineren Länder müßte also eine stärkere Trennung der Finanzwirtschaft von Bund und Ländern und den gänzlichen Übergang wichtiger Aufgabenbereiche auf den Bund nach sich ziehen. Das aber können die leistungsfähigen Länder nicht wollen. Deren eigenes Interesse an einer kräftigen Ausweitung der Landeskompetenzen wäre jedoch nur dann durchsetzbar, wenn zuvor eine Neugliederung des Bundesgebiets verwirklicht würde, die etwa nach den Vorschlägen der Ernst-Kommission fünf oder sechs nach Größe und Leistungsfähigkeit vergleichbare Bundesländer hervorbrächte (Sachverständigenkommission 1973). Die Neugliederung wiederum scheitert bisher an den Überlebens-Interessen der kleineren Länder und ihrer Politiker.

Überdies könnte eine territoriale Neugliederung, auch wenn sie mehrere kleine Länder zu einem größeren Land zusammenlegt, noch nicht die Interessenkonflikte zwischen den strukturschwachen und strukturstarken Ländern ausräumen. Zwar sind hier die gegenwärtigen Unterschiede nicht mit denen der frühen Nachkriegszeit zu vergleichen, aber in den letzten fünfzehn Jahren hat das ökonomische und fiskalische "Nord-Süd-Gefälle" als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels doch wieder deutlich zugenommen (Vesper 1989). Die strukturschwachen Länder könnten also durch eine fiskali-

sche Entflechtung noch tiefer in einen ökonomischen Teufelskreis hineingeraten, in dem die höhere Arbeitslosigkeit höhere Sozialausgaben erzwingt, die entweder Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen oder höhere Steuern nach sich ziehen - wodurch dann das Land als Standort für private Investitionen noch weiter an Attraktivität verliert. Aus der Sicht der strukturschwachen Länder wäre also die Lockerung des vertikalen Finanzverbundes zwischen Bund und Ländern allenfalls dann akzeptabel, wenn eine wesentliche und dauerhaft verlässliche Verbesserung des horizontalen Finanzausgleichs garantiert wäre.

Dessen Schwierigkeiten sind jedoch durch den zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.86 führenden Verfassungsverstreit und die nachfolgenden Verhandlungen über die Novelle zum Finanzausgleichsgesetz zur Genüge illustriert worden, und sie müßten nach einer fiskalischen Entflechtung noch einmal zunehmen. Beim Finanzausgleich geht es ja immer um die vergleichende Bewertung von Bedarf und Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder. Je mehr aber die Landespolitik in die Lage käme, eigenständige politische Prioritäten zu verfolgen, desto mehr würden sich auch die Aufgabenprofile und die Steuerpolitik der Länder voneinander unterscheiden - und desto aussichtsloser würde die Suche nach gemeinsam akzeptierten Maßstäben einer gerechten Umverteilung. Oder soll etwa ein konservativ-liberal regiertes Land seine Steuersenkungspläne aufgeben, nur um anderswo den rot-grünen "Sozialkonsum" zu subventionieren, den man sich selbst nicht leisten will? Die durchgreifende und verlässliche Verbesserung des horizontalen Finanzausgleichs wäre also keineswegs

mit jenem Grad an Sicherheit zu garantieren, der allenfalls die Angst der strukturschwachen Länder vor einer progressiven Verschlechterung ihrer ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Lage beschwichtigen könnte.

Damit ist klar, warum trotz der seit zehn Jahren anhaltenden politischen Kritik an der Mischfinanzierung praktische Vorschläge<sup>49</sup> für eine Entflechtung der föderalen Finanzverfassung bisher nicht auf die politische Tagesordnung gebracht wurden.<sup>50</sup> Die Erklärung liegt im "Gesetz der antizipierenden Reaktion" (Friedrich 1937: 16), das intelligente Leute daran hindert, Vorhaben ernsthaft zu betreiben, die bei notwendigen anderen Beteiligten auf Ablehnung stoßen müssen. Jede Änderung der Finanzverfassung erfordert ja die Zustimmung der großen und der kleinen, der wirtschaftsstarke und der strukturschwachen Länder. Selbst wenn also alle Länder mit dem Status Quo der Politikverflechtung unzufrieden sein sollten (was der Fall zu sein scheint), wären sie sich doch nicht einig über die Richtung der anzustrebenden institutionellen Reform. Mehr noch: Die für eine Seite optimale Lösung (etwa

---

<sup>49</sup> Solche Vorschläge gab es in der Wissenschaft - so etwa in der beachtlichen, aber offenbar unbeachtet gebliebenen Arbeit von Hinnendahl (1974).

<sup>50</sup> So hat etwa die Enquete-Kommission Verfassungsreform alle Überlegungen über eine größere steuerpolitische Autonomie der Länder summarisch verworfen (1977: 190), und auch die interfraktionelle Arbeitsgruppe "Kompetenzen der Landtage" hat in ihren Empfehlungen vom 30.11.1984 zwar eine "aufgabenkonforme Finanzausstattung" der Länder und den Abbau der bestehenden "Aufgabenverflechtung ... unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen" gefordert, nicht jedoch die größere steuerpolitische Autonomie der Länder (Thaysen 1985; vgl. auch Martin 1984).

die Neugliederung des Bundesgebiets oder der großzügige Finanzausgleich) wäre für die andere Seite besonders unattraktiv. In diesem Sinne also erweist sich die deutsche Politikverflechtung in der Tat als institutionelle Falle: das gegenwärtige Gleichgewicht ist zwar für alle Beteiligten höchst unkomfortabel, aber für jeden einzelnen von ihnen erscheint sie als das kleinere Übel im Vergleich zu den Bedingungen, unter denen die anderen einer Änderung allenfalls zustimmen könnten. Und da alle dies wissen, kommt die Reform der Finanzverfassung nicht einmal auf die Tagesordnung. Die Frage ist, ob sich an dieser Konstellation in absehbarer Zeit etwas ändern könnte?

#### VII. Zerstört 1992 das Gleichgewicht?

Die Überlegungen, die eine solche Frage rechtfertigen könnten, hängen aufs engste mit dem Thema des Referats von Herrn Frowein (1989) zusammen. Da ich mich dazu an anderer Stelle geäußert habe (Scharpf 1989a), will ich mich hier auf zwei Thesen beschränken, die darauf hindeuten, daß die äußeren Rahmenbedingungen für die deutsche Politikverflechtung sich mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes so verschlechtern könnten, daß der institutionelle Status Quo auch aus der Sicht der Länder nicht länger als das kleinere Übel erscheint.

Die erste These bezieht sich auf die mit der zunehmenden Europäisierung der Rechtsordnung verbundene und weithin diskutierte Erosion der Mitwirkungsrechte des

Bundesrats (Hrbek/Thaysen 1986; Hrbek 1987; 1987a; 1988; Geiger 1988; Haas 1988; Oschatz/Risse 1988; Schweitzer 1988). In dem Maße, wie die für die Länder relevanten zentralstaatlichen Entscheidungen nicht mehr vom Bund, sondern von der EG getroffen werden, verliert auch das Verfassungsarrangement von 1949 seine Geschäftsgrundlage. Damals waren ja autonome Regelungskompetenzen der Länder gegen weitreichende Mitbestimmungsrechte bei Entscheidungen des Bundes getauscht worden - aber wenn die Entscheidungskompetenzen von Bonn nach Brüssel abwandern, sinkt der Tauschwert dieser Gegenleistung auf Null. Der Versuch der Länder, im Einführungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte wenigstens in den Fällen, in denen Zuständigkeiten der Länder berührt werden, die Mitwirkung der Bundesregierung bei EG-Entscheidungen an das Votum des Bundesrats (oder der neu geschaffenen "Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft") zu binden, wurde in der Literatur als "doppelte Politikverflechtung" kritisiert (Hrbek 1986). Mit noch besserem Recht könnte man aber in diesem Versuch den verfassungsrechtlich zweifelhaften (Frowein 1989) Ausdruck politischer Ratlosigkeit sehen. Was damit bestenfalls erreicht werden könnte, wäre die Bindung und weitgehende Lähmung des bundesdeutschen Akteurs bei Verhandlungen in der europäischen Arena. Gerade dies kann aber nicht im gemeinsamen deutschen Interesse liegen (Wessels 1986; Scharpf 1989a). Jedenfalls aber sind, das zeigen etwa die Interventionen der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs<sup>51</sup> gegen die Wirtschafts-

---

<sup>51</sup> Hier vor allem zeigt sich die Eigenständigkeit der EG als "korporativer Akteur" gegenüber den im wesentlichen auf den Ministerrat beschränkten Vetorechten der nationalen Regierungen, an denen der Bundesrat

subventionen der deutschen Länder, diese indirekten Mitwirkungsrechte nicht ausreichend, um eine zuverlässige Verteidigung der Landesinteressen zu gewährleisten (Joerges/Sieveking 1987; Reissert 1988).

Während aber, so lautet meine zweite These, die Mitbestimmung im Bundesrat und damit auch die föderale Politikverflechtung an Wert verlieren, steigt infolge der zunehmenden europäischen Integration die relative Attraktivität eines möglichen Rückwegs in die größere Autonomie der Landespolitik. Dabei treffen zwei Überlegungen zusammen: Einerseits verliert, in dem Maße wie das EG-Territorium zur faktischen Wirtschaftseinheit wird, auch die Rechtseinheit im Bundesgebiet an Bedeutung gegenüber der Frage, welche Materien im einheitlichen europäischen Wirtschaftsraum einheitlich geregelt werden müssen. Und andererseits spricht bei jenen Materien, die ohne Schaden für die Einheit des Wirtschaftsraums regional unterschiedlich geregelt werden können, auch nichts für die Vermutung, daß große Länder wie Frankreich oder Großbritannien gegenüber mittleren Ländern wie Holland oder Dänemark (oder eben wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen) von vornherein im Vorteil sein müßten. Für die Bundesrepublik bedeutet dies, daß überall dort, wo die europäische Vereinheitlichung nicht notwendig erscheint, auch ein Sachzwang für die bundesweite Vereinheitlichung nicht länger als selbstverständlich unterstellt werden kann. Im Gegenteil werden, wie meine Kollegin Renate Mayntz (1989) auf einer anderen Veranstaltung zum 40-jährigen Jubiläum der Bundesrepublik darlegt,

---

allenfalls partizipieren könnte (Schneider/Werle 1989).

die regionalen und lokalen Regelungsmöglichkeiten generell in dem Maße wichtiger, wie die Regelungskompetenz des Bundes durch die der Europäischen Gemeinschaft ersetzt wird. Dies gilt insbesondere für die Notwendigkeit einer regional differenzierten Gestaltung der ökonomisch relevanten Standortbedingungen im künftigen europäischen Binnenmarkt (Späth 1989).

In der Bundesrepublik eröffnet sich also mit dem Übergang in den Binnenmarkt die Chance einer grundlegenden Überprüfung der unter völlig anderen Bedingungen in der Nachkriegszeit geschaffenen föderalen Kompetenzverteilung. Die Frage ist freilich, ob diese Chance einer Neuordnung und der steigende Leidensdruck schon ausreichen, um das defensive Interesse der Landesregierungen an der gegenwärtigen föderalen Praxis zu überwinden. Wenn die institutionelle Reform aber in Gang käme, dann könnte sich in den kommenden Jahren ein neues konstitutionelles Gleichgewicht herausbilden, in dem die europäische Politik für alle Materien zuständig wird, die im einheitlichen Wirtschaftsraum einer einheitlichen Regelung bedürfen, während die deutschen Bundesländer ihre wichtigsten Aufgaben in der wettbewerbsorientierten und differenzierenden Standortpolitik finden dürften. Der Verlierer bei dieser Neuordnung der Kompetenzen wäre vermutlich der Bund, dem neben seinen sozialstaatlichen Kompetenzen und den Mitwirkungsrechten auf der europäischen Ebene allenfalls in der Bildungs- und Medienpolitik und in der Pflege und Repräsentation der nationalen Kultur im europäischen Konzert neue Aufgaben zuwachsen könnten.

Aber all dies sind nicht Prognosen, sondern Spekulationen. Ich habe sie ans Ende meiner Ausführungen gestellt, weil zwar - wie Franz Josef Strauß (1989: 477) noch kurz vor seinem Tode schrieb - "die bundesstaatliche Ordnung ... allen Anforderungen an einen modernen Staat auch im 21. Jahrhundert gerecht werden" mag, weil aber dieses positive Urteil der politischen Praxis die gerade hier diskutierten Modalitäten der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung keineswegs mit einschließt. Der Änderungsdruck nimmt offenbar zu, und es ist jedenfalls nicht mehr völlig auszuschließen, daß bis zum nächsten runden Jubiläum des Bundesrates seine politische Bedeutung und die der "dritten Ebene" abnehmen - und die eigenständige Handlungsfähigkeit der Landespolitik im Vergleich dazu wieder an Gewicht gewinnen könnte. Der Vitalität des politischen Lebens und der Stabilität der Demokratie in der Bundesrepublik könnte beides nur gut tun.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1987: Korrektive parlamentarischer Mehrheitsherrschaft: Ein Überblick. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 18, 420-435.
- Bentele, Karlheinz, 1979: Kartellbildung in der allgemeinen Forschungsförderung. Politikverflechtung III. Meisenheim: Anton Hain.
- Benz, Arthur, 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Borell, Rolf, 1981: Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen. Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut.
- Bothe, Michael u.a., 1976: Die Befugnisse des Gesamtstaates im Bildungswesen. Rechtsvergleichender Bericht. Bonn: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft.
- Bucher, Peter (Bearb.) 1981: Der Parlamentarische Rat 1949-1949. Akten und Protokolle. Band 2, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Boppard: Harald Boldt.
- Bundesminister der Finanzen (Hrsg.), 1985: Die finanzwirtschaftliche Entwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden seit 1970. Dokumentation 2/85. Bonn: Selbstverlag.
- Bundesrat (Hrsg.), 1989: Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1988/89. München: Beck.
- Coleman, James S., 1974: Power and the Structure of Society. New York: W.W. Norton.
- Conlan, Timothy, 1988: New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Downs, Anthony, 1957: An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row.

- Enquete-Kommission, 1977: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Teil II: Bund und Länder. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags. Zur Sache 2/77. Bonn: Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestags.
- Enzensberger, Hans Magnus, 1988: Mittelmaß und Wahn. Gesammelte Zerstreungen. Frankfurt: Suhrkamp.
- Eppler, Erhard, 1975: Ende oder Wende. Von der Machbarkeit des Notwendigen. Stuttgart: Kohlhammer.
- Falter, Jürgen W., 1982: Bayerns Uhren gehen wirklich anders. Politische Verhaltens- und Einstellungsunterschiede zwischen Bayern und dem Rest der Bundesrepublik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 13, 504-521.
- Frenkel, Max, 1986: Föderalismus und Bundesstaat. Band II, Bundesstaat. System, Recht und Probleme des Bundesstaats im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus. Bern: Peter Lang.
- Friedrich, Carl J., 1937: Constitutional Government and Politics. New York: Harper & Brothers.
- Fromme, Friedrich Karl, 1976: Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969-1976. Stuttgart: Bonn Aktuell.
- Frowein, Jochen A., 1989: Bundesrat, Länder und europäische Einigung. Referat auf dem Symposium "40 Jahre Bundesrat" in der Evangelischen Akademie Tutzing, 11.-14. April 1989.
- Garlichs, Dietrich, 1980: Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung. Politikverflechtung IV. Königstein: Anton Hain.
- Geiger, Rudolf, 1988: Die Stellung der Bundesländer im Europäischen Gemeinschaftsrecht und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Rechtsakte der Gemeinschaft. In: Andreas Kremer (Hrsg.): Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus. München: Bayerischer Landtag, 51-71.

- Grande, Edgar, 1989: Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland - eine vergleichende Analyse ökonomisch-politischer Konfigurationen. Universität Konstanz: Fachgruppe Politik-/Verwaltungswissenschaft.
- Haas, Evelyn, 1988: Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben - Neuere Entwicklungen im Gefolge der Luxemburger Akte. In: Die Öffentliche Verwaltung 41, 613-623.
- Hardin, Russell, 1982: Collective Action. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Henle, Wilhelm, 1961: Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln. In: Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.): Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 11. Berlin: Duncker & Humblot, 63-78.
- Hennis, Wilhelm, 1977: Vom gewaltenteilenden Rechtsstaat zum teleokratischen Programmstaat. Zur "lebenden Verfassung" der Bundesrepublik. In: Peter Haungs (Hrsg.), Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag. München: Fink, 170-195.
- Herles, Helmut, 1989: Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Referat auf dem Symposium "40 Jahre Bundesrat" in der Evangelischen Akademie Tutzing, 11.-14. April 1989.
- Herzog, Roman, 1987: Art. 20: IV. Die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat. In: Theodor Maunz/Günther Dürig/ Roman Herzog: Kommentar zum Grundgesetz. Band II. 6. Auflage. München: Beck, 85-134.
- Herzog, Roman, 1987a: § 44, Stellung des Bundesrats im demokratischen Bundesstaat. In: Josef Isensee/ Paul Kirchhoff (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II, Demokratische Willensbildung - Die Staatsorgane des Bundes. Heidelberg: C.F. Müller, 467-488.
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), 1978: Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden: Nomos.

- Hesse, Konrad, 1962: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Hesse, Konrad, 1967: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Hinnendahl, Jürgen, 1974: Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Die Notwendigkeit einer erneuten Reform. Baden-Baden: Nomos.
- Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.), 1961: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 11. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hrbek, Rudolf, 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess. In: Rudolf Hrbek/ Uwe Thaysen (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden: Nomos, 17-36.
- Hrbek, Rudolf, 1987: Die deutschen Länder in der EG-Politik. In: Außenpolitik 38, 120-133.
- Hrbek, Rudolf, 1987a: Die Beteiligung der deutschen Länder an den innerstaatlichen Beratungen und Entscheidungen in EG-Angelegenheiten (insbesondere im Licht von Art. 2 EEA-Gesetz und der Bund-Länder-Vereinbarung). Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 117. Saarbrücken: Europa Institut der Universität des Saarlandes:
- Hrbek, Rudolf, 1988: Bundesländer und Regionalismus in der EG. In: Siegfried Magiera/ Detlef Merten (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft. Berlin: Duncker & Humblot, 127-149.
- Hrbek, Rudolf/ Uwe Thaysen (Hrsg.), 1986: Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden: Nomos.
- Isensee, Josef/ Paul Kirchhoff (Hrsg.), 1987: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II, Demokratische Willensbildung - Die Staatsorgane des Bundes. Heidelberg: C.F. Müller, 467-488.

- Jann, Werner, 1988: Politik als Aufgabe der Bürokratie: Die Ministerialbürokratie im politischen System der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien. In: Politische Bildung 21(2), 39-56.
- Joerges, Christian/ Klaus Sieveking (Hrsg.), 1987: Europäische Integration, Nationalstaat und regionale Politikkompetenzen. Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik.
- Katzenstein, Peter J., 1987: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia: Temple University Press.
- Klatt, Hartmut, 1982: Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B31/82, 3-24.
- Klatt, Hartmut, 1986: Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B28/86, 3-21.
- Knoepfel, Peter/ Helmut Weidner, 1983: Die Durchsetzbarkeit planerischer Ziele auf dem Gebiet der Luftreinhaltung aus der Sicht der Politikwissenschaft. In: Zeitschrift für Umweltpolitik 6, 87 - 115.
- Kölble, Josef, 1961: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Arten, Formen, Ziele. In: Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.): Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 11. Berlin: Duncker & Humblot, 17-62.
- Kommission für die Finanzreform, 1966: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer.
- Königsteiner Staatsabkommen, 1949: Staatsabkommen der Länder der Bundesrepublik Deutschland über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen vom 24.3.1949. In: Manfred Abelein (Hrsg.), 1970: Deutsche Kulturpolitik. Dokumente. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft: 179-182.

- Kremer, Andreas (Hrsg.), 1988: Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus. München: Bayerischer Landtag.
- Latsis, Spiros, 1972: Situational Determinism in Economics. In: British Journal for the Philosophy of Science 23: 207-245.
- Lehmbruch, Gerhard, 1968: Konkordanzdemokratie im politischen System der Schweiz. In: Politische Vierteljahresschrift 9, 443-59.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhard u.a., 1988: Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 251-283.
- Lerche, Peter, 1969: Zustimmungsgesetze. Referat auf dem Symposium "40 Jahre Bundesrat" in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11.-14. April 1989.
- Martin, Albrecht, 1984: Möglichkeiten, dem Bedeutungsverlust der Landesparlamente entgegenzuwirken. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 15: 278-90.
- Maunz, Theodor/ Günther Dürig/ Roman Herzog, 1987: Kommentar zum Grundgesetz. 6. Auflage. München: Beck.
- Mayntz, Renate, 1989: Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart. Ms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf, 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.
- Mayntz, Renate, 1989: Social Norms in the Institutional Culture of the German Federal Parliament. Ms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

- Mintzel, Alf, 1987: Zurückweisung einer falschen These. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 18, 77-93.
- Morsey, Rudolf, 1974: Die Entstehung des Bundesrats im Parlamentarischen Rat. In: Bundesrat (Hrsg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Darmstadt: Darmstädter Verlagsanstalt, 65-77.
- Morsey, Rudolf, 1988: Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft - Das Werk des Parlamentarischen Rates. In: Bundesrat (Hrsg.), Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates. Bonn: Selbstverlag, 83-100.
- Nüssli, Kurt, 1985: Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten. Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft, Band 12. Grösch: Rügger.
- Oschatz, Georg-Berndt/ Horst Risse, 1988: Europäische Integration und deutscher Föderalismus. In: Europa Archiv 43, 9-16.
- Osietzki, Maria, 1984: Wissenschaftsorganisation und Restauration. Der Aufbau außeruniversitärer Forschungseinrichtungen und die Gründung des westdeutschen Staates 1945-1952. Dissertationen zur neueren Geschichte, Band 12. Köln: Böhlau.
- Pelinka, Anton, 1981: Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft. Wien: Braumüller.
- Platt, John, 1973: Social Traps. In: American Psychologist 28, 641-651.
- Posse, Achim Ulrich, 1986: Föderative Politikverflechtung in der Umweltpolitik. Innenpolitik in Theorie und Praxis, Band 16. München: Minerva-Publikation.
- Posser, Diether, 1983: Der Bundesrat und seine Bedeutung. In: Ernst Benda/ Werner Maihofer/ Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2. Berlin: De Gruyter, 899-949.

- Posser, Diether, 1989: Der Vermittlungsausschuß. Referat auf dem Symposium "40 Jahre Bundesrat" in der Evangelischen Akademie Tutzing, 11-14. April 1989.
- Raschert, Jürgen, 1980: Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus. Die Entwicklung der länderübergreifenden Planung und Koordination des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland. In: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), Bildung in der Bundesrepublik Deutschland: Daten und Analysen. Band 1. Stuttgart: Klett-Cotta, 103-215.
- Raub, Werner, 1988: Problematic Social Situations and the "Large-Number Dilemma". A Game-Theoretical Analysis. In: Journal of Mathematical Sociology 13: 311-357.
- Rehhahn, Hans-Ulrich, 1988: Zukunftsperspektiven des Länderfinanzausgleichs. In: Wirtschaftsdienst 68 (5): 269-276.
- Reissert, Bernd, 1986: Kommunales Hebesatzrecht zur Einkommensteuer. In: Demokratische Gemeinde, März 1986: 40-45.
- Reissert, Bernd, 1988: Möglichkeiten des Bundes zur Koordination der Industriepolitiken der Bundesländer. Ms. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets, 1973: Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes. Bonn: Bundesministerium des Innern.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26: 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.

- Scharpf, Fritz W., 1989: Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices. In: Journal of Theoretical Politics 1, 151-178.
- Scharpf, Fritz W., 1989a: Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. Vortrag beim 24. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft. Im Erscheinen.
- Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel, 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg: Scriptor.
- Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel (Hrsg.), 1977: Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis. Kronberg: Athenäum.
- Schmidt, Helmut, 1980: Ansprache des Bundeskanzlers in der 494. Sitzung des Bundesrates am 12.12.1980. In: Stenographische Berichte des Bundesrats von der 482. bis zur 494. Sitzung. Bonn: Selbstverlag, 431-435.
- Schmidt, Manfred G., 1980: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Manfred G., 1987: West Germany: The Policy of the Middle Way. In: Journal of Public Policy 7, 135-178.
- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schneider, Hans, 1961: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat. In: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 19, 1-85.
- Schneider, Hans-Peter, 1981: Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation? Entwicklungstendenzen des Föderalismus in der Bundesrepublik. In: Arno Klönne u.a., Lebendige Verfassung - das Grundgesetz in Perspektive. Neuwied: Luchterhand, 91-126.

- Schneider, Volker/ Raymund Werle, 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur: Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen. Opladen: Westdeutscher Verlag (im Erscheinen).
- Schultze, Rainer-Olaf, 1983: Artikel "Föderalismus". In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Westliche Industriegesellschaften. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik. Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 2. München: Piper, 93-106.
- Schultze, Rainer-Olaf, 1984: Entwicklungen des Föderalismus in Deutschland, Kanada und Australien: Wider den Fatalismus unbefragter Unitarisierungsannahmen. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 15, 291-304.
- Schultze, Rainer-Olaf, 1985: Das politische System Kanadas im Strukturvergleich. Studien zu politischer Repräsentation, Föderalismus und Gewerkschaftsbewegung. Bochum: Studienverlag Brockmeyer.
- Schumpeter, Joseph A., 1950: Capitalism, Socialism and Democracy. Third Edition. New York: Harper & Row.
- Schweitzer, Michael, 1988: Rechtsetzung durch die Europäischen Gemeinschaften und Kompetenzverlust in den Mitgliedstaaten. In: Andreas Kremer (Hrsg.): Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus. München: Bayerischer Landtag, 20-40.
- Späth, Lothar, 1979: Föderalismus heute. In: Der Bürger im Staat 29: 52-58.
- Späth, Lothar, 1979a: Die Chancen der Vielfalt. Der Föderalismus als moderne Staatsform. Stuttgart: Bonn Aktuell.
- Späth, Lothar, 1989: Regionalisierung des Europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. Vortrag beim 24. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft. Im Erscheinen.
- Stamm, Thomas, 1981: Zwischen Staat und Selbstverwaltung. Die deutsche Forschung im Wiederaufbau 1945-1965. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.

Steffani, Winfried, 1985: Der parlamentarische Bundesstaat in Deutschland heute. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 16, 219-229.

Strauß, Franz Joseph, 1989: Die Zukunft des Bundesstaats. In: Manfred Lahnstein/ Hans Matthöfer (Hrsg.), Leidenschaft zur praktischen Vernunft. Helmut Schmidt zum Siebzigsten. Berlin: Siedler, 470-480.

Taylor, Michael, 1987: The Possibility of Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press.

Thaysen, Uwe, 1985: Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente. Vorschläge einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und FDP berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 16, 179-187.

Thaysen, Uwe, 1985a: Mehrheitsfindung im Föderalismus. Thesen zum Konsensualismus der westdeutschen Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B35, 3-17.

Vesper, Dieter (Bearb.), 1989: Regionales Gefälle in der öffentlichen Finanzkraft verlangt nach umfassenden Lösungen. In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 56(3), 27-34.

Vogel, Bernhard, 1977: Machtkontrolle und Machtbalance - Zur Rolle des Bundesrates. In: Peter Haungs (Hrsg.), Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag. München: Wilhelm Fink, 384-391.

Vogel, Bernhard, 1988: Föderalismus und Parlamentarismus. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland mit zwei Strukturprinzipien des demokratischen Bundesstaats. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 19, 540-548.

Vogel, Friedrich, 1989: Der Vermittlungsausschuß. Referat auf dem Symposium "40 Jahre Bundesrat" in der Evangelischen Akademie Tutzing, 11.-14. April 1989.

- Vogel, Hans-Jochen, 1983: Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. In: Ernst Benda/ Werner Maihofer/ Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Teil 2. Berlin: De Gruyter, 809-862.
- Vogelsang, Ingo, 1988: Deregulation and Privatization in Germany. In: Journal of Public Policy 8, 195-212.
- Wagner, Johannes Volker (Bearb.), 1975: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 1, Vorgeschichte. Boppard: Harald Boldt.
- Weidner, Helmut, 1989: A Survey of Clean Air Policy in Europe. Paper FS II 89-301. Berlin: Wissenschaftszentrum.
- Wessels, Wolfgang, 1986: Die deutschen Länder in der EG-Politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik? In: Rudolf Hrbek/ Uwe Thaysen (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden: Nomos, 181-195.
- Willke, Helmut, 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Zapf, Wolfgang u.a., 1987: Individualisierung und Sicherheit. Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. München: Beck.
- Zimmermann, Horst, 1987: Föderalismus und "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse". Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus. In: Guy Kirsch/ Christian Smekal/ Horst Zimmermann, Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus. Berlin: Duncker & Humblot, 35-69.
- Zintl, Reinhard, 1986: Ökonomisches Rationalitätskonzept und normorientiertes Verhalten. In: Erik Boettcher/ Philipp Herder-Dorneich/ Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 5. Band. Tübingen: Mohr, 227-239.
- Zintl, Reinhard, 1989: Der Homo Oeconomicus: Ausnahmeerscheinung in jeder Situation oder Jedermann in Ausnahmesituationen? Im Erscheinen.

# MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG, KÖLN

## - Publikationen -

### MPIFG Discussion Papers (über das MPIFG erhältlich)

Jahr/Nr.	Autoren	Titel
87/1	Mayntz, Renate	* Soziale Diskontinuitäten: Erscheinungsformen und Ursachen (erschieden in: Hierholzer, Klaus, Heinz-Günther Wittmann (Hrsg.), 1988: Phasensprünge und Stetigkeit in der natürlichen und kulturellen Welt. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, S. 15-37)
88/1	Scharpf, Fritz W.	* Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung (erschieden in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 61-87)
88/2	Alber, Jens	* Die Gesundheitssysteme der OECD-Länder im Vergleich (erschieden in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-150)
88/3	Scharpf, Fritz W.	Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices
88/4	Schneider, Volker / Werle, Raymund	Regime oder korporativer Akteur? Die EG in der Telekommunikationspolitik
88/5	Schimank, Uwe	Wissenschaftliche Vereinigungen im deutschen Forschungssystem: Ergebnisse einer empirischen Erhebung
88/6	Reinke, Herbert	Die Einführung und Nutzung des Telefons in der Industrie des Deutschen Reiches, 1880-1939. Eine Untersuchung westdeutscher Großunternehmen
88/7	Schimank, Uwe	Institutionelle Differenzierung und Verselbständigung der deutschen Großforschungseinrichtungen
89/1	Häusler, Jürgen	Industrieforschung in der Forschungslandschaft der Bundesrepublik: ein Datenbericht
89/2	Feick, Jürgen / Jann, Werner	Comparative Policy Research - Eclecticism or Systematic Integration?
89/3	Mayntz, Renate	Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart
89/4	Scharpf, Fritz W.	Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene"

\* als Discussion Paper vergriffen; siehe andere Veröffentlichungsquelle  
no longer available as *discussion paper*; see *other source*

### Schriften des MPIFG (erschieden im Campus-Verlag, Frankfurt/Main; nur über den Buchhandel erhältlich)

Band	Autoren	Titel (Jahr)
1	Mayntz, Renate / Rosewitz, Bernd / Schimank, Uwe / Stichweh, Rudolf	Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme (1988)
2	Mayntz, Renate / Hughes, Thomas P. (eds.)	The Development of Large Technical Systems (1988)
3	Schumacher-Wolf, Clemens	Informationstechnik, Innovation und Verwaltung: Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken (1988)