

Scharpf, Fritz W.

Book

Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 64

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Scharpf, Fritz W. (2009) : Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 64, ISBN 978-3-593-38901-1, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/140621>

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.

Fritz W. Scharpf

Föderalismusreform

Kein Ausweg aus der
Politikverflechtungsfalle?

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus



Prof. Dr. Fritz W. Scharpf ist emeritierter Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln. Er war als Sachverständiger an den Beratungen der Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung beteiligt (2003–2004).

Fritz W. Scharpf

Föderalismusreform

Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-38901-1

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2009 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

Satz: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

Vorwort	1
Einleitung	5
Kapitel 1	
Die Genealogie der Politikverflechtung	13
1.1 Die Vorgeschichte des unitarischen Föderalismus	13
1.2 Der unitarische Bundesstaat des Bonner Grundgesetzes	18
1.3 Intensivere Verflechtung unter dem Grundgesetz	21
1.3.1 Gesetzgebungskompetenzen	21
1.3.2 Zustimmungsrechte des Bundesrates	21
1.3.3 Finanzverfassung	23
Kapitel 2	
Probleme der Verflechtung	27
2.1 Einleitung	27
2.2 Die mangelnde Effektivität des »kooperativen Föderalismus«	30
2.2.1 Konjunkturpolitik	30
2.2.2 Strukturpolitik	33
2.2.3 Fazit	42

2.3	Parteienkonkurrenz in der Politikverflechtung	44
2.3.1	Divergierende Mehrheiten	45
2.3.2	Handlungsorientierungen	47
2.3.3	Blockaden oder Kompromisse?	49
2.3.4	Fazit	53
2.4	Die mangelnde Autonomie der Landespolitik	56
2.4.1	Autonomie gegen Mitwirkungsrechte	56
2.4.2	Motive und Gründe	58
2.4.3	Europäische Integration als Chance der Länder	61
2.5	Fazit	67

Kapitel 3

Föderalismusreform: Verlauf und Ergebnisse	69
3.1 Vorgeschichte und Verlauf	69
3.1.1 Die Bundesparteien	69
3.1.2 Die Ministerpräsidenten	71
3.1.3 Der Weg zur Kommission	73
3.1.4 Der Auftrag	75
3.1.5 Der Verlauf der Beratungen	75
3.2 Verhandlungsziele des Bundes	78
3.2.1 Zustimmungsrechte des Bundesrates	78
3.2.2 Ein neues Zustimmungsrecht	83
3.2.3 Weitere Forderungen des Bundes	86
3.2.4 Fazit	87
3.3 Gesetzgebungskompetenzen der Länder	88
3.3.1 Die Beratungen in der Kommission	88
3.3.2 Beratungen in den Projektgruppen	91
3.3.3 Artikel 72 Absatz 2 GG: Nun braucht der Bund die Länder	93
3.3.4 »Do ut des«	96
3.3.5 Abweichungsrechte	98
3.3.6 Der Streit um die Bildung	101
3.3.7 Nachspielzeit	103
3.3.8 Bilanzen	106

3.4	Mischfinanzierung	110
3.4.1	Begrenzte Erfolge	111
3.4.2	Keine Mischfinanzierung im Bildungswesen	112
3.4.3	Not kennt kein verfassungsrechtliches Verbot	113
3.4.4	Fazit	115
Kapitel 4		
	Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem	117
4.1	Defizite des Erreichten für Bund und Länder	119
4.2	Gesetzgebungskompetenzen	121
4.2.1	Getrennte Zuständigkeiten	122
4.2.2	Konkurrierende Zuständigkeiten	125
4.2.3	Bedingte Abweichungsrechte?	130
4.2.4	Fazit	136
4.3	Finanzverfassung	138
4.3.1	Finanzwirtschaftliche Autonomie und politische Handlungsfähigkeit	140
4.3.2	Hindernisse der Reform	144
4.3.3	Fazit	155
4.4	Gestaltungsföderalismus: Autonom und gemeinverträglich	156
	Literatur	161

Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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

Köln, am 1. September 2008

Fritz W. Scharpf

Einleitung

Gemessen an der Zahl der neuen, geänderten und gestrichenen Artikel kann man das am 1. September 2006 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in der Tat als die »größte Verfassungsreform seit Bestehen des Grundgesetzes« (Holtschneider/Schön 2007: 5) beschreiben. Ihr wichtigstes Ergebnis war eine gewisse Verminderung der Zustimmungsrechte des Bundesrates und eine erhebliche Vermehrung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Es widersprach vielen skeptischen Erwartungen und Erfahrungen.

Aus der Sicht funktionalistischer und ökonomischer Theorien des Föderalismus sprachen die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung und Mobilität generell für eine noch weiter zunehmende Zentralisierung staatlicher Kompetenzen. Tatsächlich aber begünstigt die Reform eine stärkere Dezentralisierung. In der bundesdeutschen Geschichte dagegen war es im Verlauf der Jahrzehnte statt zur Zentralisierung zu einer immer stärkeren Entscheidungsverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen gekommen. Da diese Entwicklung den institutionellen Eigeninteressen der Beteiligten entsprach und auch gute sachliche Gründe für sich hatte, konnte man erwarten, dass auch künftige Verfassungsreformen daran nichts würden ändern können (Scharpf 1985). Tatsächlich aber ging es bei der Föderalismusreform 2006 gerade um den Versuch, die Verflechtung zu lockern und größere Handlungsfreiheit für die Politik nicht nur im Bund, sondern auch in den einzelnen Ländern zu gewinnen. Wo es außerhalb von Deutschland aber doch zu einer stärkeren Dezentralisierung der Kompetenzen kam (wie etwa bei der *Devolution* zugunsten von Schottland und Wales in Großbritannien, oder auch in Belgien oder Spanien), da ging es um Konzessionen des Zentralstaates an die Selbstbestimmungswünsche politisch mobilisierter und ethnisch, sprachlich oder kulturell gesonderter Volksgruppen. Tatsächlich aber konnte in Deutschland von einer derartigen Mobilisierung nicht die Rede sein. Die Föderalismusreform schaffte es kaum auf die Kommentarseiten der deutschen Qualitätspresse, und aus der Sicht der Bürger war sie ohnehin ein In-sich-Geschäft der politisch-administrativen Eliten, zu dem sie nicht gefragt würden und das sie vielleicht noch weniger interessierte als die Varianten eines europäischen Verfassungsvertrages.

Aber selbst innerhalb der politischen Klasse scheint der politische Stellenwert der vollzogenen Reform kein besonders hoher zu sein. Jedenfalls bestreiten in den Wochen, in denen dies geschrieben wird, der bayerische Ministerpräsident und der CSU-Vorsitzende, deren gemeinsamer Vorgänger in der Reformkommission leidenschaftlich für die Eigenständigkeit der Landespolitik gekämpft hatte, ihren Landtagswahlkampf mit Forderungen an die Steuerpolitik des Bundes. Offenbar glauben auch sie nicht, dass man mit Programmen, die die neu gewonnenen Kompetenzen der Länder nutzen, Wähler gewinnen könnte. Jedenfalls scheint sich die Eigenständigkeit der Landespolitik auch weiterhin eher durch besonders eigenwillige Beiträge zur Bundespolitik als durch den Willen zur autonomen Gestaltung der eigenen Verhältnisse auszudrücken.

Kurz, die deutsche Verfassungsreform entsprach weder den theoretisch erwarteten noch den anderswo üblichen Mustern. Aber auch wenn die Bürger sich nicht für den Föderalismus interessieren und die Landespolitiker die politische Attraktivität autonomer Gestaltungsmöglichkeiten offenbar skeptisch einschätzen, ging es bei der Reform doch um den Versuch, die besonderen deutschen Ursachen der auch anderswo, aber eben nicht überall, wachsenden Politikverdrossenheit (Pharr/Putnam 2000) wenigstens abzuschwächen. Und zur Verdrossenheit der Bürger gab es in der Tat Anlass. Als die »Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« im Herbst 2003 eingesetzt wurde, galt die Bundesrepublik als der »kranke Mann Europas«. Gewiss waren die Rahmenbedingungen der Politik mit dem Fall des Eisernen Vorhangs, mit der danach eskalierenden Globalisierung der Märkte, mit dem Schock des 11. Septembers, mit stärkerer Zuwanderung und gleichzeitiger Überalterung ihrer Gesellschaften in allen europäischen Sozialstaaten schwieriger geworden. Aber im Vergleich zu den Nachbarländern lagen bei uns die Wachstumsraten, die Geburtenraten und die PISA-Zensuren deutlich unter dem europäischen Durchschnitt, die Arbeitslosigkeit erreichte immer neue Rekorde, und die Staatsverschuldung lag weit über den von der deutschen Regierung durchgesetzten Grenzen des Europäischen Stabilitätspaktes. Und obwohl die rot-grüne Regierung, ehe sie deswegen abgewählt wurde, noch die Hartz-Reformen durchgesetzt hatte, beschrieb die neue Kanzlerin noch im Frühjahr 2006 ihr Land als einen »Sanierungsfall« (*Spiegel* 2006).

Gewiss gab es Sondereinflüsse: Die Kosten der deutschen Vereinigung beschränkten Konsum und Investitionen in Westdeutschland, und die Europäische Währungsunion bestrafte die niedrigen deutschen Inflationsraten mit besonders hohen Realzinsen. Aber dass die deutsche Politik an dieser Malaise zumindest mitschuldig war, lag für die Öffentlichkeit auf der Hand. Schließlich hatten andere Länder im Prinzip gleichartige Herausforderungen besser bewältigt (Scharpf/Schmidt 2000). Vor allem aber hatten die Politiker selbst seit Mitte der Neunzi-

gerjahre immer wieder vor Krisen gewarnt, um damit immer dringendere Reformen anzumahnen, die aber dann entweder im Streit der Parteien stecken blieben oder so kleingearbeitet wurden, dass niemand sie als wirksame Abhilfe loben mochte. Als dann auch noch deutlich wurde, dass auch der dramatische Wechsel von der schwarz-gelben Kohl-Regierung zur rot-grünen Schröder-Regierung an diesem deutschen »Reformstau« nichts ändern konnte, sah man zumindest in den großen Parteien den Bundesrat und die Rolle der Länder in der Bundespolitik als wesentliche Ursache. Eine Reform der bundesstaatlichen Strukturen schien also notwendig, wenn man die Reformfähigkeit der deutschen Politik verbessern wollte. Inzwischen haben zwar die vergangenen drei Jahre gezeigt, dass auch die schließlich ins Werk gesetzte Föderalismusreform – zumindest unter den Bedingungen einer Großen Koalition – keine hinreichende Bedingung für die Auflösung des deutschen Reformstaus setzen konnte. Dies ändert jedoch nichts an der Plausibilität der damaligen Diagnose.

Der Grund liegt in Besonderheiten des »kooperativen Föderalismus« in der Bundesrepublik, die diese von allen anderen Bundesstaaten der westlichen Welt unterscheiden: Zwar gilt nirgendwo mehr das reine »Trennprinzip«, bei dem Bund und Länder ohne wechselseitige Einflussnahme für jeweils bestimmte Politikfelder ihre eigene Gesetzgebung durch eigene Verwaltungsbehörden vollziehen und durch eigene Gerichte anwenden lassen. Aber nirgendwo sonst ist die funktionale Interdependenz und Entscheidungsverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen so stark ausgeprägt und so stark mit dem Parteienwettbewerb gekoppelt wie in der Bundesrepublik Deutschland (Hueglin/Fenna 2006). Fast alle Politikfelder werden durch Bundesgesetze geregelt, aber diese Gesetze sind fast immer von den Ländern mit eigenen Mitteln zu vollziehen. Zugleich sind die Länder für ihre Einnahmen fast durchweg von der Gesetzgebung des Bundes abhängig. Umgekehrt ist der Bund für fast alle wichtigen Gesetze auf die Zustimmung der Landesregierungen – und damit der diese tragenden politischen Parteien – im Bundesrat angewiesen. Überdies werden wichtige Landesaufgaben von Bund und Ländern gemeinsam finanziert. Kurz: Bund und Länder sind funktional voneinander abhängig, und sie können in wichtigen Fragen auch nur im Konsens handeln.

Soweit es dabei um die Regelung der funktionsbezogenen Interdependenzen zwischen Gesetzgebung und Vollzug und zwischen Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern geht, war auch die institutionelle Entscheidungsverflechtung im Grundgesetz von Anfang an vorgesehen und verfassungspolitisch gewollt. Aber selbstverständlich stützen die Regierungen auf beiden Ebenen sich auf politische Parteien und sie verdanken ihr Mandat deren Erfolg im Wettbewerb um die Zustimmung der Wähler für je eigene Situationsdeutungen und Ziele, die sie im Falle der Regierungsbeteiligung auch durchzusetzen versuchen.

In der Praxis spielt zwar der Parteienwettbewerb bei vielen Fragen, über die Bund und Länder sich einigen müssen, kaum eine Rolle. Aber bei politisch kontroversen Fragen, die auch das Interesse der Öffentlichkeit finden, gewinnen die jeweiligen parteipolitischen Orientierungen der Regierungen bei den Bund-Länder-Verhandlungen und bei den Abstimmungen im Bundesrat an Bedeutung – und damit das Verhältnis der Parteien zueinander.

In der Schweiz beispielsweise ist der Konsens zwischen Bund und Kantonen so wichtig wie bei uns. Aber in der schweizerischen »Konsensdemokratie« wurde – jedenfalls bis vor Kurzem – der Parteienwettbewerb durch eine lange Tradition der Allparteien-Koalitionen mit gesicherten Anteilen der Parteien bei der Ressortverteilung im Bund gemildert. In Deutschland dagegen dominierte bisher auf Bundesebene die Konfrontation zwischen einer Regierungskoalition mit knapper Mehrheit im Bundestag und einer starken Opposition. Wie in dem (am britischen Vorbild orientierten) Modell der »Konkurrenzdemokratie« kämpfen deshalb bei der Bundestagswahl zwei vergleichsweise geschlossene politische Lager um Sieg oder Niederlage gegeneinander – und weil die Landesregierungen den Bundesrat bilden, prägt der bundespolitische Konflikt auch die sechzehn Landtagswahlen.

Diese im internationalen Vergleich einmalige Kombination von Konsensföderalismus und Konkurrenzdemokratie beschränkt die Handlungsfähigkeit der deutschen Politik nur wenig, solange die parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat übereinstimmen. Wenn aber der Regierungskoalition eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenübersteht, dann wird die ohnehin schwierige Suche nach dem Bund-Länder-Konsens zusätzlich durch die parteipolitische Konfrontation erschwert. Das Ergebnis sind manchmal völlige Blockaden der Regierungspolitik, zumeist aber Geheimverhandlungen im Vermittlungsausschuss und oft verkorkste Kompromisse, für die keine Seite die politische Verantwortung übernehmen will. So war es in den Siebzigerjahren, als die sozialliberale Bundesregierung auf die unionsgeführten Länder angewiesen war. Ebenso erging es dann Helmut Kohl in den Neunzigerjahren, und nach dem Regierungswechsel 1998 dauerte es auch nur ein halbes Jahr, bis die rot-grüne Koalition ihre absolute Mehrheit im Bundesrat wieder verloren hatte.

Dass die jeweilige Bundesregierung die »parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates« immer als missbräuchlich anprangerte, gehörte ebenso zu den Ritualen der deutschen Politik wie der empörte Widerspruch der Opposition gegen jede Kritik an den legitimen Mitspracherechten der Länder. Aber je mehr sich die Konfrontation zuspitzte und je schärfer man den »deutschen Reformstau« kritisierte, desto wahrscheinlicher erschien es nachdenklichen Oppositionspolitikern, dass auch die nächste Regierung, wenn sie ebenfalls den Wählern unpopuläre Maßnahmen zumuten wollte oder musste, eine Landtagswahl

nach der anderen verlieren würde. Zum ersten Mal waren deshalb im Sommer 2003, als die Opposition sich nach den Umfragen und ihren Erfolgen bei den Landtagswahlen schon als Sieger der nächsten Bundestagswahl sah, während die Regierungsparteien die Hoffnung noch nicht aufgegeben hatten, die Bundespolitiker beider Lager grundsätzlich bereit, in einer gemeinsamen Initiative die Vetopositionen des Bundesrates einzuschränken.

Diese prinzipielle Übereinstimmung zwischen den Parteispitzen war jedoch nur die notwendige Voraussetzung jeder Reform, aber sie reichte selbstverständlich nicht aus, um auch die Zweidrittelmehrheit im Bundesrat zu sichern. Zwar waren die Ministerpräsidenten prominente Akteure in ihrer jeweiligen Bundespartei. Aber in erster Linie hatten sie die Interessen ihres Landes zu vertreten. Wenn also die Rechte des Bundesrates eingeschränkt werden sollten, dann mussten die Länder einen Ausgleich erhalten. Wegen der seit den Neunzigerjahren virulenten Interessenkonflikte zwischen den Ländern war dies jedoch keine einfache Sache. Die wirtschaftsstarken Länder hatten erfolglos gegen die nach der Vereinigung eskalierenden Belastungen im Finanzausgleich geklagt, von dem nicht nur die ostdeutschen, sondern auch die wirtschaftsschwachen oder sehr kleinen westdeutschen Länder abhängig waren. Nachdem sie im Verteilungsstreit unterlegen waren, ging es ihnen nun darum, in der Gesetzgebung und in der Finanzwirtschaft autonome Handlungsspielräume und Entscheidungskompetenzen zu gewinnen. Die kleinen und schwachen Länder sahen jedoch auch darin eher Risiken als Chancen und bestanden deshalb, bevor sie sich überhaupt auf Beratungen über eine Reform einließen, auf verbindlichen Zusagen: Nicht verhandelt werden durfte über eine Neugliederung des Bundesgebietes, über Änderungen am Finanzausgleich und über eigene Steuerkompetenzen der Länder.

Mit dieser Beschränkung konnten dann Bundestag und Bundesrat am 16./17. Oktober 2003 eine gemeinsame »Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« einsetzen und ihr das Ziel vorgeben, »die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern [und] die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen«. Die in den öffentlichen Beratungen der Kommission und nach der Sommerpause im engsten Kreis hinter geschlossenen Türen erarbeiteten Ergebnisse wurden zwar in der Schlussitzung am 17. Dezember 2004 von den Ländern nicht akzeptiert. Aber nach weiteren Konzessionen des Bundes in den Verhandlungen zur Bildung der Großen Koalition konnte der umfangreiche Katalog von Verfassungsänderungen im Sommer 2006 beschlossen werden und am 1. September 2006 in Kraft treten.

An dem Reformprozess war ich als Sachverständiger in der Kommission und später auch abschnittsweise in der Anhörung des Rechtsausschusses beteiligt. Auf der Grundlage meiner seit den Siebzigerjahren laufenden Arbeiten zur

»Politikverflechtung« hatte ich auch einigermaßen gefestigte Vorstellungen zur Notwendigkeit und den Möglichkeiten und Grenzen einer wirksamen Föderalismusreform. An diesen gemessen blieb die tatsächlich beschlossene Reform hinter dem Nötigen und nach meiner Meinung auch Möglichen zurück. Das vorliegende Buch soll dies begründen. Da ich aber anders als die meisten meiner Fachkollegen die Chance hatte, meine Argumente auch in der Kommission vorzubringen, mag man deren Überzeugungskraft von vornherein bezweifeln. Freilich entsprachen die Diskussionen in der Kommission auch kaum dem Habermas'schen Ideal eines »herrschaftsfreien Diskurses«. Stimmberechtigt waren die Ministerpräsidenten und Abgeordneten, die schließlich auch über etwaige Verfassungsänderungen zu entscheiden hatten. Unter dem Zeitdruck der Beratungen fanden deshalb politikwissenschaftliche Argumente umso weniger Gehör, je weiter sie sich vom Status quo und den vorab definierten Positionen der letztlich Entscheidungsbefugten entfernten. Das konnte nicht überraschen. Es hat immerhin ein Vierteljahrhundert gedauert, ehe unsere Analyse der Strukturprobleme des deutschen Föderalismus (Lehmbruch 1976; Scharpf et al. 1976) auch die Situationsdeutungen der Politik bestimmte und ihren Reflex in ernsthaften Reformversuchen fand. Aber wenn nun die Kritik an der »Politikverflechtung« weithin geteilt wurde, so war doch die korrespondierende Einsicht, dass deren Korrektur nicht einfach durch »Entflechtung«, sondern nur durch flexiblere Verflechtungsformen erreicht werden könnte, nicht ebenso übernommen worden. Der vorliegende Text ist Ausdruck der Hoffnung, dass eine vollständige Entwicklung der Argumente die öffentliche Überzeugung von der Möglichkeit wirksamerer Reformen fördern und die Frist bis zum nächsten Versuch verkürzen könnte.

Das Buch beginnt mit einem Rückblick auf die historischen Bedingungen, unter deren Einfluss die Grundstruktur eines »unitarischen Bundesstaates« schon im Grundgesetz von 1949 angelegt war und danach zum »kooperativen Föderalismus« ausgebaut wurde. Anders als in der neueren Diskussion oft unterstellt, ist die heutige Politikverflechtung keine Perversion, sondern die Entfaltung einer von Anfang an im Grundgesetz angelegten institutionellen Logik. Wenn deren Wirkungen sich inzwischen als schädlich erwiesen haben, so lassen sie sich doch nur durch Reformen korrigieren, die die weiterhin wirksamen Bedingungen ihrer Entstehung respektieren. Diesen schädlichen Wirkungen gilt das zweite Kapitel. Im Prinzip diskutierte man sowohl die mangelnde Effizienz des kooperativen Föderalismus als auch die Tendenz zu Reformblockaden auf Bundesebene seit den Siebzigerjahren, während die mangelnden Handlungsspielräume der Länder erst in den Neunzigerjahren zum Thema wurden. Unter wachsendem Problemdruck in Bund und Ländern – und in einer Situation, in der die Schädlichkeit parteipolitischer Reformblockaden deshalb an Bedeutung

gewann – kam es schließlich zu dem Versuch einer von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Deren Verlauf und ihr insgesamt enttäuschendes Ergebnis wird im dritten Kapitel beschrieben und erklärt.

Abschließend versuche ich dann zu zeigen, dass wesentlich weiter gehende Reformen möglich wären. Sie setzen jedoch voraus, dass die im deutschen Föderalismus angelegte strukturelle und funktionale Interdependenz zwischen Bund und Ländern grundsätzlich akzeptiert wird. Statt des aussichtslosen Versuchs, die Politikverflechtung durch eine strikte Entflechtung zu überwinden, geht es um die Institutionalisierung flexiblerer Koordinationsverfahren, die die Autonomie der Politik auf beiden staatlichen Ebenen steigern und doch deren Gemeinverträglichkeit sichern können. Ich versuche überdies zu zeigen, dass der Konsens über darauf gerichtete Vorschläge, würden sie als Paket behandelt, auch nicht an den institutionellen Eigeninteressen des Bundes und der Länder scheitern müsste.

Auch mit den vorgeschlagenen Reformen könnte die Bundesrepublik freilich nicht die flexible Handlungsfähigkeit der Politik im britischen Westminster-Modell erreichen – aber deren Fähigkeit eines nur von der Rücksicht auf das antizipierte Votum der Wähler gehemmten »Durchregierens« konnte und kann auch nicht das Ziel einer deutschen Verfassungsreform sein. Und selbstverständlich müsste die deutsche Politik ihren eigenen Weg auch weiterhin unter den zunehmend engeren Beschränkungen des supranationalen Europarechts suchen (Scharpf 1999). Aber gerade wegen der Strukturähnlichkeiten zwischen den deutschen und den europäischen Institutionen (Scharpf 1985) könnten Lösungen, die hierzulande mehr Autonomie im Verhältnis zwischen Bund und Ländern ermöglichen, aber zugleich die Gemeinverträglichkeit autonomer Politik sichern, auch für die europäische Verfassungsdiskussion nützliche Anregungen liefern.

Kapitel 1

Die Genealogie der Politikverflechtung

Vor fast vierzig Jahren hatte ich einige Male Gelegenheit, als stiller Beobachter bei Bund-Länder-Verhandlungen dabeizusein. Danach verstand ich auch, wie im hohen Mittelalter eine Kaiserdynastie nach der anderen ihr Hausgut verbraucht hatte, um die Unterstützung der Fürsten für die Aufgaben des Reiches zu gewinnen (Mitteis 1955). Den gleichen »Aha-Effekt« hätte man auch in manchen Sitzungen der Föderalismuskommission erleben können, in denen selbstbewusste »Landesfürsten« den vom Bund behaupteten nationalen Notwendigkeiten ihr hartes »do ut des!« entgegensetzten. Gerhard Lehmbruch (2002, 2004) hat gezeigt, aus welchen Gründen diese Konstellation sich über Jahrhunderte der deutschen Geschichte bis in die Gegenwart reproduzieren konnte.

1.1 Die Vorgeschichte des unitarischen Föderalismus

Als wirksam erwies sich in der deutschen Geschichte immer wieder die Interaktion zwischen zentripetalen und zentrifugalen Faktoren: Triebkraft der Einheitsbildung waren seit Walther von der Vogelweide und Ulrich von Hutten ein reichsbezogener Patriotismus kultureller Eliten, der freilich gegen die nach den Religionskriegen erstarkenden Territorialstaaten lange keine Chance hatte (Stollberg-Rilinger 2006). Politische Bedeutung gewann das Einheitsstreben erst in den Freiheitskriegen gegen Napoleon, scheiterte aber zunächst wieder an der nun institutionell gefestigten Existenz der – durch Napoleon arrondierten – großen Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes (Grimm 1988; Müller 2006). Diese konnte und wollte dann auch die aus der Revolution von 1848 hervorgegangene Frankfurter Nationalversammlung nicht infrage stellen. Wohl scheiterte auch deren Verfassungsentwurf an den herrschenden Machtverhältnissen, aber er enthielt schon die Grundlinien einer besonderen deutschen Lösung für das »*Irresistible-force-immovable-object*-Dilemma« der nationalen Einigung bei existierenden, institutionell gefestigten und militärisch nicht zu unterwerfenden Territorialstaaten (Vierhaus 1989).

Exkurs

Der historische und internationale Vergleich zeigt eine Vielfalt unterschiedlicher Möglichkeiten, wie in einem »Bund« die Ressourcen, Funktionen, Entscheidungszuständigkeiten und Mitwirkungsrechte zwischen gemeinschaftlichen und gliedstaatlichen Institutionen zugeordnet werden können (Schönberger 2004; Hueglin/Fenna 2007). Die deutsche Staatslehre hat in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – ausgehend vom Begriff einer unteilbaren Souveränität und in unitarisierender politischer Absicht – diese Formenvielfalt auf die Dichotomie zwischen »Staatenbund« und »Bundesstaat« reduziert und die Unterscheidung von der formalen Lokalisierung der »Kompetenzkompetenz« abhängig gemacht (Grimm 2008). Die gleiche dichotomische Perspektive charakterisiert die politikwissenschaftliche Föderalismustheorie von William Riker (1964), die ein instabiles Spannungsverhältnis zwischen den auf Vereinigung drängenden und den ihre Autonomie verteidigenden politischen Kräften unterstellt, das entweder zum (dezentralisierten) Einheitsstaat oder zum lockeren, immer von der Auflösung bedrohten Staatenbund führen werde. In beiden Fällen führt der begriffliche Alternativenradikalismus zu einem theoretischen Desinteresse für die Unterschiede zwischen den »intermediären« Konstellationen real existierender »Bünde« einschließlich der Europäischen Union (Schönberger 2004) – und wenn deren Stabilität gesichert erscheint, zu einer empirischen und normativen Überbetonung unitarisierender Mechanismen.

Die wichtigsten Unterschiede betreffen die Zuordnung von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen und die Vertretung gliedstaatlicher Interessen auf der zentralstaatlichen Ebene. Hier kann man grob vereinfachend zwischen dem Modell des »dualen Föderalismus« und den Varianten eines »Verbundföderalismus« unterscheiden. Dem ersten entsprach näherungsweise die Verfassung der Vereinigten Staaten. Dort entschied man sich für die segmentäre Aufteilung der Politikfelder und ein »Trennprinzip«, nach dem der Bund wie die Gliedstaaten in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen allein für die Gesetzgebung, für den Vollzug der eigenen Gesetze und für die Finanzierung der eigenen Aufgaben verantwortlich sein sollten. Angesichts dieser Trennung der Verantwortlichkeiten gab es auch keinen Grund, die gliedstaatlichen Regierungen in die Willensbildung auf Bundesebene einzubeziehen. Im amerikanischen »Senat« werden die Interessen der Wähler in den Einzelstaaten repräsentiert, nicht die institutionellen Eigeninteressen der Staatsregierungen. Im Verbundföderalismus dagegen sind der Zentralstaat und die Gliedstaaten bei der Wahrnehmung der Staatsfunktionen Gesetzgebung, Gesetzesvollzug und Finanzierung ganz oder teilweise voneinander abhängig, und je intensiver diese funktionale Interdependenz ausgestaltet wird, desto plausibler wird auch die Verflechtung in der Willensbildung zwischen den beiden Ebenen. Diese fundamentalen Zusammenhänge haben die weitere Entwicklung des deutschen Föderalismus bestimmt, sie wurden aber bei den Bemühungen um eine Föderalismusreform nicht ausreichend beachtet.

Die Paulskirchenverfassung sah eine funktionale Aufteilung der Zuständigkeiten vor, die dem Reich sehr weitreichende Gesetzgebungskompetenzen zugeordnet hätte, während der Vollzug den Gliedstaaten vorbehalten bleiben sollte. Diese Lösung, die das primäre Interesse des national gesinnten liberalen Bürgertums an Rechtseinheit und Wirtschaftseinheit befriedigt hätte, ohne die direkte Konfrontation mit dem Staatsapparat und den Verwaltungen der deutschen Staaten zu provozieren, kam zwar zunächst nicht zum Zuge, prägte aber die spätere Ver-

fassungsentwicklung (Kühne 1985). Preußen hatte zwar nach den Kriegen von 1864 und 1866 Schleswig, Holstein, Hannover, Hessen-Nassau, Hessen-Kassel und Frankfurt annektiert, aber das preußische Potenzial hätte nicht ausgereicht, um auf diesem Wege auch den Rest der deutschen Staaten zu überwältigen und zentralistisch zu integrieren. Bismarck griff deshalb für den Norddeutschen Bund auf das Paulskirchenmodell eines funktional differenzierten Bundesstaates zurück – und dabei blieb es dann auch nach dem deutsch-französischen Krieg von 1870/1871 für die Verfassung des Deutschen Reiches (Wehler 1983; Lehmbruch 2004). Eine wesentliche Abweichung gab es freilich bei der Organisation der Gesetzgebung.

Die Paulskirchenverfassung hatte dafür ein Zweikammer-Parlament vorgesehen, worin dem direkt gewählten »Volkshaus« ein »Staatenhaus« gegenüberstehen sollte, dessen Mitglieder je zur Hälfte von den Volksvertretungen und von den Regierungen der Staaten ernannt werden sollten (Paulskirchenverfassung § 88). Da aber auch die von den Regierungen entsandten Mitglieder an »Instruktionen« nicht gebunden waren (§ 96), hätte das Staatenhaus faktisch den Charakter eines »Senats« gehabt. In der Reichsverfassung dagegen trat an dessen Stelle ein »Bundesrat« als Versammlung von weisungsgebundenen Bevollmächtigten der Fürsten und Senate der Bundesstaaten, die als oberstes Reichsorgan¹ unter dem Vorsitz des Reichskanzlers tagte.

Gewiss sah Bismarck in dieser Konstruktion auch eine Absicherung des monarchischen Elements der Verfassung gegen das Risiko einer Parlamentarisierung der Reichsregierung durch den demokratisch gewählten Reichstag (Huber 1988; Graf Kielmansegg 1989; Ritter 2005). Aber Lehmbruch (2002) verweist mit Recht darauf, dass die Bundesratslösung auch notwendig war, um überhaupt die Zustimmung der nicht militärisch unterworfenen und administrativ potenten süddeutschen Staaten zur Reichsverfassung zu gewinnen. Hinzu kamen praktische Erwägungen: Angesichts der Personalunion zwischen dem preußischen Ministerpräsidenten und dem Reichskanzler (und zwischen dem preußischen König und dem Kaiser) konnte sich das Reich für die Gestaltung und den Vollzug seiner Gesetze zwar auf die preußische Ministerialbürokratie verlassen – aber im Hinblick auf die vollzugsgerechte Formulierung und den loyalen Vollzug der Reichsgesetze in den Königreichen Sachsen, Bayern und Württemberg, dem Großherzogtum Baden und den anderen Bundesstaaten mit eigenständiger Verwaltungstradition und selbstbewusster Bürokratie war die Mitsprache der Regierungen bei der Gesetzgebung auch ein funktionales Desiderat.

¹ Da es unter der Bismarck-Verfassung zwar ein Kanzleramt, aber keine Reichsregierung gab, vereinte der Bundesrat legislative und exekutive Kompetenzen des Reiches – eine interessante Parallele zur Rolle des Ministerrates in der Europäischen Gemeinschaft.

Mit der zunehmenden Nationalisierung der Politik (Wehler 1983; Huber 1988) expandierte auch die Gesetzgebung des Reiches, wobei nicht selten die Regierungen der Bundesstaaten selbst die treibende Kraft waren, wenn sie politische Konflikte – etwa in der Periode des »Kulturkampfes« – auf die höhere Ebene verlagerten. Ein ungelöstes Problem blieb freilich die Finanzverfassung, in der das Reich als »Kostgänger der Staaten« auf Zölle, einige Verbrauchsteuern und in erster Linie auf unzureichende und immer prekäre »Matrikularbeiträge« der Staaten angewiesen blieb – weshalb dann der Erste Weltkrieg vor allem durch eine eskalierende Staatsverschuldung finanziert werden musste.

Die Weimarer Reichsverfassung brachte dann, so wird heute gemeinhin unterstellt, den revolutionären Übergang vom Bundesstaat zum dezentralisierten Einheitsstaat (Böckenförde 1987; Pauly 1999).² Für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen trifft dies auch zu. Hier war der Katalog der in Art. 6–11 WRV dem Reich übertragenen Zuständigkeiten so umfassend, dass der legislative Spielraum der Gliedstaaten ganz von der Reichsgesetzgebung abhing. Eine verfassungsrechtlich gesicherte Reservatkompetenz der Länder gab es nicht mehr; eine (nicht justiziable) »Bedürfnisklausel« galt nur für Reichsgesetze über die Wohlfahrtspflege und die öffentliche Sicherheit und Ordnung; und selbst für das Kirchenrecht, das Schulrecht und das Beamtenrecht der Länder gab es eine Grundsatzkompetenz des Reiches. Auch in der Finanzverfassung wurden nun die Länder vom Reich abhängig, das die inhaltlich unbeschränkte Gesetzgebungskompetenz über alle »Abgaben und sonstigen Einnahmen« erhielt, »soweit diese ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden« (Art. 8 WRV). Zugleich blieb es zwar bei dem Prinzip, dass Reichsgesetze durch die Landesbehörden ausgeführt werden, aber die Ausweitung des reichsunmittelbaren Vollzugs über die von der Verfassung selbst benannten traditionellen Bereiche hinaus konnte ohne Verfassungsänderung durch Gesetz erreicht werden (Art. 14 WRV). Außerdem konnte die Reichsregierung, allerdings mit Zustimmung des Reichsrates, allgemeine Anweisungen für den Vollzug durch die Länder erlassen und diesen durch Beauftragte überwachen lassen (Art. 15 WRV).

Aber während die Kompetenzordnung kaum zentralistischer hätte formuliert werden können, galt das Gegenteil für das Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung. Zwar hatte die nun »Reichsrat« genannte Vertretung der Länder ihren Status als oberstes Bundesorgan verloren und ihre formale Rolle in der

² Wo die Präambel der Verfassung von 1871 das Reich auf einen »ewigen Bund« der Fürsten gegründet hatte, da sprach die Weimarer Präambel davon, dass »das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern [...] sich diese Verfassung gegeben« habe. Böckenförde (1980: 187) ist also zuzustimmen, dass seitdem der deutsche Föderalismus nicht mehr als »Zusammenordnung für sich stehender politischer Einheiten« begründet werden kann.

Gesetzgebung war mit wenigen Ausnahmen auf ein Einspruchsrecht reduziert worden. Aber diese Zweite Kammer wurde nicht in einen Senat umgewandelt, sondern blieb eine Vertretung der Landesregierungen (und in Preußen auch der Provinziallandtage), und sie behielt eine extrem starke Position im Gesetzgebungsprozess. Nach Art. 74 WRV konnte der mit einfacher Mehrheit beschlossene Einspruch des Reichsrates vom Reichstag allenfalls mit Zweidrittelmehrheit überwunden werden – und selbst dann konnte der Reichspräsident noch den Volksentscheid über das Gesetz anordnen. Angesichts der Parteienzersplitterung im Reichstag und der zunehmenden Konfrontation zwischen den politischen Lagern kam der Einspruch faktisch einem absoluten Veto gleich, das die Reichsregierungen allenfalls durch hohe Kompromissbereitschaft (und die guten Dienste des »Reichslandes Preußen«) vermeiden konnten.

Insoweit enthielt also schon die Weimarer Verfassung wesentliche Elemente der gegenwärtigen »Politikverflechtung« – die Kombination einer umfassenden Gesetzgebungszuständigkeit des Zentralstaates mit einer ebenso umfassenden Vetomöglichkeit der Landesregierungen in der Zweiten Kammer. Freilich konnte in Weimar diese konstitutionelle Balance durch Notverordnungen des Reichspräsidenten (Art. 48 WRV), die politisch vom Reichskanzler zu verantworten waren (Art. 50 WRV), ausgehebelt werden (Pauly 1999). Das formale Votum des Reichsrates verlor deshalb in der Schlussphase der Republik in dem Maße an Bedeutung, wie die Gesetzgebung durch Notverordnungen verdrängt wurde,³ und mit dem Scheitern der parlamentarischen Demokratie kam dann auch das Ende des Föderalismus (Bracher 1955).

Noch vor der Machtergreifung Hitlers hatte der ohne parlamentarische Mehrheit regierende Reichskanzler Franz von Papen mit dem »Preußenschlag« vom 20. Juli 1932 den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten durch einen Reichskommissar ersetzen lassen (Kolb/Morsey 2007). Danach setzte das »Zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder« vom 7. April 1933 auch in allen anderen Ländern Reichsstatthalter ein. Durch Gesetz vom 30. Januar 1934 wurden dann die Landtage abgeschafft und die Landesregierungen der Reichsregierung unterstellt, und am 14. Februar 1934 wurde schließlich auch der Reichsrat aufgelöst. Mit anderen Worten: Die Gliedstaaten des deutschen Reiches und ihre Bürokrationen, die Bismarck als *immovable object* hatte respektieren müssen, und die auch den Zusammenbruch des Kaiserreiches und die Revolution von 1919 noch hatten abwettern können, kapitulierten ohne Widerstand, oder arrangierten sich bereitwillig mit der *irresistible force* der »nationalen Erhebung« von 1933 (Gerst 2005).

³ Brüning setzte aber im Interesse der effektiven Implementation der Notverordnungen die Praxis einer Vorab-Konsultation mit den Länderregierungen fort (Besson 1959).

1.2 Der unitarische Bundesstaat des Bonner Grundgesetzes

Aber nach 1945 begann der politische Wiederaufbau Deutschlands erneut in den Ländern, und als die Besatzungsmächte schließlich den Ministerpräsidenten (!) den Auftrag zur Gründung eines westdeutschen Zentralstaates gaben, entsprach die Konstellation in doppelter Hinsicht abermals der vor der Reichsgründung von 1871: Die Länder und ihre Verwaltungen waren etabliert und funktionsfähig, und ohne ihre Mitwirkung konnte die Vereinigung zu einem Bundesstaat nicht erreicht werden – zumal weder ein übermächtiges Preußen noch ein Strategie von bismarckscher Kompetenz für die Interessen des künftigen Zentralstaates eintreten konnte. Zugleich aber war nun die unitarische Orientierung der öffentlichen Meinung und der Parteien eine wirkungsmächtige politische Grundbedingung, die auch von den Ländern respektiert werden musste.

Das Reich war als ein totalitärer Einheitsstaat untergegangen, der die Loyalität der »Volksgenossen« und die Solidarität der »Volksgemeinschaft« in extremer Weise beansprucht und schließlich missbraucht, aber eben auch mobilisiert hatte. Dagegen war die politische Bindungskraft der neuen und oft nach den Interessen der Besatzungsmächte zugeschnittenen Länder gering, zumal auch die – ohnehin nie mit den innerdeutschen Territorien völlig kongruenten – »landsmannschaftlichen« Identitäten durch neue Ländergrenzen, Evakuierung und Flüchtlingsströme verwischt worden waren. Kurz, aus den Trümmern des Reiches erwuchs kein Staatsbewusstsein der Länder. Im Gegenteil: Eben weil die Last der Kriegsfolgen – Obdachlosigkeit, Hunger und Flüchtlingsnot – regional höchst ungleich verteilt war, erschienen die Verteidigung der Rechtseinheit und die Einforderung nationaler Solidarität zum Abbau »regionaler Disparitäten« moralisch und politisch unabweisbar, während alle auf politische Autonomie der Länder gerichteten Bestrebungen dem Separatismusverdacht ausgesetzt waren.

Deshalb hatten zwar die Ministerpräsidenten das erste Wort in dem Verfahren, das zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland führte, aber sie konnten dabei nicht in erster Linie ihre Landesinteressen vertreten, sondern mussten, »solange es keine Repräsentanz für Gesamtdeutschland gibt, [...] als vorläufige Treuhänder des deutschen Volkes« und als »Sprachrohr der Deutschen« agieren.⁴ Schon in dem als Ausschuss der Ministerpräsidenten einberufenen Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee war deshalb klar, dass die auch von den Westalliierten geforderte bundesstaatliche Verfassung einen ausgeprägt unita-

4 Zitate bei Albert Funk (2008: 192–193). Das erste stammt vom bayrischen Ministerpräsidenten Hans Ehard, der die Regierungschefs aller Länder für den 6. Juni 1947 nach München eingeladen hatte; das zweite von Reinhold Maier, dem Ministerpräsidenten von Nordwürttemberg-Nordbaden.

rischen Charakter haben musste (Bauer-Kirsch 2005). Erst recht galt dies für den Parlamentarischen Rat, der zwar auch von den Ländern konstituiert, aber mit nicht weisungsgebundenen Vertretern der Landtage besetzt worden war, und in dem die zentralistischeren Tendenzen der politischen Parteien größeren Einfluss hatten. Unterstützung fanden die Landesinteressen dagegen bei den Alliierten, die mehrfach ihr Veto gegen allzu zentralistische Lösungen einlegten. Im Ergebnis blieb das Bonner Grundgesetz deshalb zumindest formell hinter dem Zentralisierungsgrad der Weimarer Reichsverfassung zurück (Morsey 1974, 2007).

So beschränkte es den Bund auf ausdrücklich übertragene Zuständigkeiten und postulierte eine umfassende Residualkompetenz der Länder nicht nur für den Gesetzesvollzug, sondern auch für die Gesetzgebung (Art. 30 GG); es unterwarf die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund einer »Bedürfnisklausel« (Art. 72 Abs. 2 GG); und es sah für das Bildungswesen und die Kultur explizite Bundeskompetenzen überhaupt nicht vor. Aber dies waren Regeln, die am unitarischen Charakter des neuen Staates kaum etwas ändern konnten: Der Text der Bedürfnisklausel autorisierte die Inanspruchnahme der konkurrierenden Kompetenzen zur »Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet«; die enumerierten Bundeskompetenzen konnten »teleologisch« und extensiv im Sinne der gesamtstaatlichen Belange interpretiert werden, und wo dies nicht weiterhalf, da fand man ungeschriebene Kompetenzen »kraft Natur der Sache« oder »kraft Sachzusammenhangs«, um etwaige Lücken zu füllen (Bullinger 1971; Hesse 1999, Tz. 236).

Umgekehrt zeigte Art. 125 GG, wie wenig ernst es die Väter und Mütter der Verfassung mit der Residualkompetenz der Länder in der Gesetzgebung und der neuen Bedürfnisklausel gemeint hatten. Zwar hatte schon Weimar und erst recht das Dritte Reich die zentralstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen äußerst extensiv wahrgenommen. Aber nach dem Wortlaut von Art. 72 Abs. 2 GG hätte man denken können, dass dieser Zustand nun wieder geändert werden sollte. Zumindest auf dem weiten Feld der konkurrierenden Gesetzgebung sollte ja der Bund nur noch ausnahmsweise (nämlich »soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht«) tätig werden. Tatsächlich aber bestimmte Art. 125 GG, dass das bisherige Recht auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung, soweit es die Entnazifizierung überstanden hatte, ohne jede Bedürfnisprüfung als Bundesrecht weitergelten sollte – mit der Folge, dass es dann auch in vollem Umfang durch die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG gegen spätere Änderungen durch die Länder geschützt war. Unter diesen Umständen erscheint es dann nur konsequent, dass das Verfassungsgericht später auch die »Bedürfnisklausel« selbst nicht als rechtliche Schranke, sondern als eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens interpretierte (BVerfGE 2, 213, 224f.). Die bei der Föderalismusreform beklagte Dominanz des Bundes in der Gesetz-

gebung wurde also schon im Grundgesetz von 1949 festgeschrieben.⁵ Eigene legislative Gestaltungsmöglichkeiten blieben den Ländern faktisch nur in fünf Bereichen – der Landesverfassung, dem Organisations- und Personalrecht der Landesverwaltung, der Gemeindeverfassung, der polizeirechtlichen Gefahrenabwehr und dem Bildungswesen.

Gerade dieses letztgenannte Politikfeld zeigt überdies, wie wenig auch die erfolgreiche Verteidigung von Reservatkompetenzen der Länder an der Tendenz zum Unitarismus ändern konnte. Um allfälligen Forderungen nach einer starken Bundeskompetenz für Schulen, Hochschulen und Kultur zuvorzukommen, gründeten die Länder schon im Juli 1948, also lange vor der Verabschiedung des Grundgesetzes, die ständige Kultusministerkonferenz, die künftig durch Staatsverträge und einstimmige Vereinbarungen zwischen den Ländern für die Vereinheitlichung landesrechtlicher Regelungen im Bildungswesen sorgen sollte. Der Abwehr einer Bundeskompetenz diente auch das im selben Jahr abgeschlossene »Königsteiner Staatsabkommen«, in dem die Länder sich zur gemeinsamen Finanzierung der überregionalen Einrichtungen der Forschungsförderung verpflichteten (Stamm 1981; Hohn/Schimank 1990). In beiden Bereichen unterstellten die Länder also von vornherein die sachliche oder politische Notwendigkeit bundeseinheitlicher Lösungen. Es ging ihnen folglich keineswegs um die Autonomie der Politik in den einzelnen Ländern,⁶ sondern um den Vorrang der horizontalen Selbstkoordinierung auf der »dritten Ebene« vor der Koordinierung durch den Bund (Scharpf 1989). Für den Kompetenzehrzug der Landesregierungen mochte darin ein Vorteil liegen. Dass sie damit aber unter dem Zwang zu einstimmigen – und deshalb auch nur einstimmig wieder änderbaren – Vereinbarungen die eigentlichen Vorteile des Föderalismus, nämlich Bürgernähe, Experimentierfähigkeit und demokratische Selbstbestimmung in der kleineren Einheit, verschenkten, hatte sie offenbar schon damals nicht weiter irritiert.

5 Dies widerspricht der Vorstellung, es handle sich bei der »Praxis des kooperativen Föderalismus« um eine spätere Fehlentwicklung, die »das im Grundgesetz von 1949 vorgesehene Trennsystem überlagerte und teilweise verdrängte« (Böckenförde 1980: 183).

6 Im Schulwesen blieben allerdings die Unterschiede zwischen Ländern mit und ohne Konfessionsschulen zunächst so bedeutsam, dass das »Düsseldorfer Abkommen zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens« (1955) die Grund- und Hauptschulen nicht erfassen konnte.

1.3 Intensivere Verflechtung unter dem Grundgesetz

Der »unitarische Bundesstaat« (Hesse 1962) war also von Anfang an im Grundgesetz angelegt. Allerdings erhöhte sich die Intensität der Entscheidungsverflechtung zwischen Bund und Ländern durch über fünfzig spätere Verfassungsänderungen, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und durch die Verfassungspraxis in dreifacher Hinsicht – durch die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, durch die Verstärkung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates und durch die noch weiter gehende Unitarisierung der Finanzverfassung.

1.3.1 Gesetzgebungskompetenzen

In den Diskussionen über die Föderalismusreform konnte man oft den Eindruck gewinnen, der Bund habe seine ursprünglich eng beschränkten Kompetenzen in der Gesetzgebung im Laufe der Jahrzehnte unmäßig ausgeweitet. Tatsächlich handelt es sich aber um recht begrenzte Erweiterungen in drei Bereichen, die die Länder sich 1949 noch hatten vorbehalten wollen (Meyer 2008: 76–79). Der weitestgehende Eingriff in die institutionelle Autonomie betraf die Einführung einer konkurrierenden Kompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbediensteten (Art. 74a GG) – die jedoch die Länder selbst gefordert hatten, um die zunehmende Überbietungskonkurrenz untereinander zu beenden. Im Konsens erfolgte auch die Übertragung konkurrierender Regelungsbefugnisse für einige Materien aus dem Bereich der polizeirechtlichen Gefahrenabwehr – darunter insbesondere die Reaktorsicherheit, die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 11a und 24 GG). Schließlich erhielt der Bund unter dem Einfluss des bildungspolitischen Aufbruchs der Sechzigerjahre auch die Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1a GG). Damit sind nicht alle Erweiterungen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes benannt, aber nur die hier genannten standen im Kontext der Föderalismusreform zur Diskussion.

1.3.2 Zustimmungsrechte des Bundesrates

Schon in Herrenchiemsee und erst recht im Parlamentarischen Rat hatte es Argumente für eine Senatslösung gegeben, die den unmittelbaren Einfluss der Landesregierungen auf die Bundesgesetzgebung verhindert hätte (Morsey 1974). Da aber die Bundesgesetze auch weiterhin von den Ländern vollzogen werden sollten, sprachen nicht nur das institutionelle Eigeninteresse der Landesregierungen, sondern auch pragmatische Gründe für einen Bundesrat, der

den Sachverstand der Landesverwaltungen in die Gesetzgebung des Bundes einbringen würde. Nach dem schließlich erreichten Kompromiss sollte dieser allerdings grundsätzlich auf ein Einspruchsrecht beschränkt bleiben, das (anders als in Weimar) normalerweise durch die absolute Mehrheit im Bundestag überstimmt werden kann. Die Zustimmung des Bundesrates war nur in den von der Verfassung explizit genannten Fällen erforderlich – in erster Linie also für alle Finanz- und Steuergesetze, von denen die Einnahmen der Länder abhingen, und für Gesetze, die ausnahmsweise in das Verwaltungsverfahren und die Behördenorganisation der Länder eingriffen (Art. 84 Abs. 1 GG).

In dieser Beschränkung waren die Zustimmungsrechte gewiss sinnvoll. Dästner (2001) hat auch gezeigt, dass es entgegen einer in der Literatur verbreiteten Meinung im Laufe der Jahrzehnte weder zu einer erheblichen Vermehrung der Zustimmungstatbestände im Grundgesetz noch zu einer dramatischen Steigerung des Anteils zustimmungsbedürftiger Gesetze gekommen ist. Jedenfalls beruhten in der Periode zwischen 1981 und 1999 mehr als 90 Prozent aller Zustimmungsfälle auf Tatbeständen, die schon im ursprünglichen Grundgesetz enthalten waren (Dästner 2001: 296). Trotzdem aber ist der Eindruck richtig, dass das Zustimmungsrecht des Bundesrates ein Gewicht erlangt hat, das so im Grundgesetz nicht vorgesehen war. Aber der Grund dafür liegt nicht in der Vermehrung der Zustimmungstatbestände im Text des Grundgesetzes, sondern in einer Verfassungsinterpretation, die den Geltungsbereich der Zustimmung und ihrer Verweigerung wesentlich erweiterte.

Diese betraf in erster Linie Art. 84 Abs. 1 GG, auf den insgesamt etwa 60 Prozent aller Zustimmungsfälle zurückzuführen waren (Dästner 2001). Danach sollten die Länder auch bei der Ausführung von Bundesgesetzen die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln dürfen, »so weit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen«. Hier schützt also das Zustimmungsrecht die Verwaltungshoheit der Länder. Jedenfalls hätte man dies bis zu einer 1958 ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts so sehen können. Damals aber hatte das Gericht in einem Fall, in dem die Zustimmungsbedürftigkeit selbst gar nicht streitig war, die vom Bundesrat schon früh vertretene Position übernommen und eine »Einheitstheorie« postuliert, derzufolge »das Gesetz als Ganzes« der Zustimmung bedürfe, wenn darin *auch* das Verwaltungsverfahren geregelt werde. »Sähe man als zustimmungsbedürftig lediglich die einzelnen, das Verfahren regelnden Normen der Gesetze an, so würden sich kaum überwindbare Schwierigkeiten im Gesetzgebungsverfahren und bei der Verkündung der Gesetze ergeben« (BVerfGE 8, 274, Tz. 89).

Mit dieser angesichts durchaus gewichtiger Gegenmeinungen (zum Beispiel Schneider 1953) erstaunlich lapidaren und sachlich auch wenig überzeugenden

Begründung⁷ aber hatte das Gericht, wie eine 1980 ergangene Entscheidung ausdrücklich bestätigte, »den Ländern über den Bundesrat eine verstärkte Einflussnahme auch auf den materiell-rechtlichen Teil des Gesetzes ermöglicht« (BVerfGE 50, 274, Tz. 114).⁸ Aus einer Regel zum Schutz der Verwaltungshoheit war ein Vetorecht gegen die Politik der Bundesregierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit geworden,⁹ dessen volle Bedeutung freilich erst deutlich wurde, als in den Siebzigerjahren die parteipolitischen Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat über längere Zeit hinweg divergierten (Wagschal 2001). Darüber später mehr.

1.3.3 Finanzverfassung

Als das Grundgesetz in Kraft trat, war die Finanzverfassung noch unfertig. Die auf deutscher Seite gewünschte Rückkehr zum Weimarer System der Gemeinschaftssteuern war auf den Widerstand der Alliierten gestoßen, während das von diesen favorisierte Trennsystem mit hoher Ungewissheit hinsichtlich der zu erwartenden Aufkommen der einzelnen Steuerarten, ihrer regionalen Verteilung und des künftigen Finanzbedarfs des Bundes belastet war (Renzsch 1991: Kap. II). Im Ergebnis entschied man sich deshalb für ein abgeschwächtes Trennsystem, bei dem freilich der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auch für die ausschließlich den Ländern zufließenden Steuern erhielt. Von den großen Steuern wurde der Ertrag der Umsatzsteuer dem Bund, der der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Ländern zugeordnet. Der Bund sollte aber die Möglichkeit haben, durch zustimmungsbedürftiges Gesetz einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer zur Deckung seiner Ausgaben in Anspruch zu nehmen – wobei insbesondere zweckgebundene Zuschüsse an die Länder in

7 Wenn die Zustimmung zu einer Organisations- oder Verfahrensregel verweigert wird, und die Regierungsmehrheit nicht zu einer Nachbesserung bereit ist, dann müsste das Gesetz ohne Organisations- und Verfahrensregeln neu eingebracht und beschlossen werden – womit dann der von Art. 84 Abs. 1 GG vorgesehene Normalfall wiederhergestellt wäre. Meyer (2008: 138–142) anerkennt zwar die vom Gericht behaupteten »Schwierigkeiten«, schlägt aber ein Verfahren vor, das diese minimieren würde.

8 Meyer (2008: 64f.) weist darauf hin, dass die Zustimmungsbedürftigkeit auch durch eine extensive Interpretation der Begriffe »Einrichtung der Behörden« und »Verwaltungsverfahren« ausgeweitet wurde.

9 Das Vetorecht hätte sich kumulativ ausgeweitet, wenn auch die vom Bundesrat vertretene Weiterung sich durchgesetzt hätte, wonach jede spätere Änderung eines Zustimmungsgesetzes *ex ipso* der Zustimmung bedurfte. Dies ging aber selbst dem Verfassungsgericht zu weit, das in einer »salomonischen Entscheidung« (Lerche 1989) aus dem Jahre 1974 rein materiellrechtliche Änderungen wenigstens dann vom Zustimmungserfordernis freistellte, wenn sie nicht den unveränderten Regelungen des Verwaltungsverfahrens »eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen« (BVerfGE 37, 363, Tz. 117).

Betracht gezogen wurden (Art. 106 Abs. 1–3 a.F. GG). Überdies wurde in einer etwas verklausulierten Formulierung der Bundesgesetzgeber auch ermächtigt, einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern herbeizuführen (Art. 106 Abs. 4 a.F. GG).

Da diese Regelung erwartungsgemäß langwierige Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern im Gesetzgebungsverfahren zur Folge hatte, kam es – nach langem Streit und mehrfacher Anrufung des Vermittlungsausschusses – 1955 zu einer Änderung des Art. 106 GG, die nun die Einkommen- und Körperschaftsteuer auch formal als Verbundsteuer definierte und dafür einen für einige Jahre gültigen Schlüssel für die Aufteilung zwischen Bund und Ländern festlegte. Da aber der Länderanteil nach dem örtlichen Aufkommen verteilt wurde, das – bei einheitlichen Steuersätzen – stark variierte, während die Länderausgaben zu einem erheblichen Teil durch Bundesrecht festgelegt waren, blieb ein horizontaler Finanzausgleich auch weiterhin erforderlich.

Dieser war an der »Finanzkraft« (also an den Steuereinnahmen je Einwohner) orientiert, wobei durch Ausgleichszahlungen der finanzstarken Länder zunächst ein Mindestniveau von knapp 90 Prozent des Bundesdurchschnitts erreicht wurde. Angesichts unterschiedlicher Belastungen waren damit allein jedoch »einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« immer noch nicht zu erreichen. Deshalb gewannen die gezielten Finanzhilfen des Bundes in den folgenden Jahren zunehmend an Bedeutung. Ohne explizite Grundlage in der Verfassung und oft allein auf eine Ermächtigung im Haushaltsgesetz gestützt, wurden diese zur Unterstützung bei Notlagen und zur Förderung von öffentlichen Investitionen in finanzschwachen Ländern eingesetzt. Zwar kritisierten die finanzstarken Länder dieses »Dotationsregime« von Anfang an und forderten stattdessen einen höheren Länderanteil am Steueraufkommen. Da sie aber zu einer noch stärkeren Umverteilung im Länderfinanzausgleich nicht bereit waren, konnte der Bund mit Unterstützung der schwächeren Länder sowohl seinen Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer als auch das Volumen seiner Finanzhilfen erhöhen.

Im Laufe der Jahre entwickelten sich diese zu Steuerungsinstrumenten, mit denen der Bund auch gestaltenden Einfluss auf wichtige Politikfelder – etwa die Forschungsförderung (Hohn/Schimank 1990) oder die regionale Wirtschaftstrukturpolitik (Scharpf et al. 1976) – gewann. Damit wuchs schließlich in allen Ländern der Unmut über die einseitige Abhängigkeit von zweckgebundenen und auch den Einsatz eigener Mittel erfordernden Zuwendungen des Bundes in Feldern, die sie als ihre eigene Domäne ansahen. Dass es dann aber am Ende der Sechzigerjahre zu einer grundlegenden Revision der Finanzverfassung kam, lag nicht allein an der politischen und verfassungspolitischen Kritik an der Praxis des »goldenen Zügels«, sondern auch an Entwicklungen, die den Status quo auch aus der Sicht des Bundes weniger attraktiv erscheinen ließen:

Die Rezession von 1966 hatte zur ersten Großen Koalition geführt, in der Karl Schiller und Franz Josef Strauß die Konjunktur mit einer »konzertierten Aktion« zwischen der Finanzpolitik des Staates, der Geldpolitik der Bundesbank und der Lohnpolitik der Tarifpartner ankurbeln wollten (Scharpf 1987: Kap. 7). Damit aber der Staat seinen eigenen Beitrag zur »antizyklischen Nachfragesteuerung« leisten konnte, erschien es notwendig, auch die Haushaltsführung der Länder und die Kreditaufnahme durch alle Gebietskörperschaften zur Orientierung am »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht« zu verpflichten – was ohne Verfassungsänderungen nicht zu erreichen war. Zugleich drohten mit dem Übergang zum europäischen Agrarmarkt massive Strukturprobleme für die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Süd- und Westdeutschland, während die Krise bei Kohle und Stahl eine grundlegende Neuorientierung der – bisher auf die peripheren Regionen gerichteten – Wirtschaftshilfen von Bund und Ländern erforderte. Schließlich schien unter dem Druck der öffentlichen Diskussion über die »Bildungskatastrophe« (Picht 1964) auch in der Bildungspolitik eine nationale Koordinierung und engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern geboten.

Dafür schien die zwar flexible, aber politisch umstrittene und verfassungsrechtlich prekäre Dotationspraxis nicht mehr auszureichen, und deshalb war die neue Bundesregierung bereit, auf der Grundlage des noch bei der Regierung Erhardt abgelieferten Gutachtens der »Troeger-Kommission« (1966) in Verhandlungen über eine »große Finanzreform« einzutreten (Heinsen 1989). Deren wesentliches, wiederum erst nach mehrfacher Anrufung des Vermittlungsausschusses erreichtes Ergebnis war die Einbeziehung auch der Umsatzsteuer in einen »großen Steuerverbund«, wobei nur die Anteile des Bundes und der Länder an der Einkommen- und Körperschaftsteuer in der Verfassung festgelegt wurden. Dagegen sollte das Aufkommen der Umsatzsteuer jeweils unter gleicher Berücksichtigung der notwendigen Ausgaben beider Ebenen durch zustimmungsbedürftiges Gesetz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Vor allem aber sollte hier die Verteilung zwischen den Ländern nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern nach der Einwohnerzahl erfolgen, wobei überdies maximal ein Viertel des Länderanteils vorab an finanzschwache Länder gehen konnte (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG). Durch diese Form des »vertikalen Finanzausgleichs« verminderten sich die Unterschiede in der Steuerkraft der Länder so weit, dass mit der Ergänzung durch den horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern das Mindestniveau der Finanzkraft auf 95 Prozent des Bundesdurchschnitts angehoben wurde.

Da sich damit die Abhängigkeit der finanzschwachen Länder von diskretionären Bundeshilfen verminderte, gelang es den Kritikern auch, diese zurückzuschneiden und verfassungsrechtlich zu regeln. Sie wurden ersetzt durch drei »Gemeinschaftsaufgaben« (Ausbau und Neubau von Hochschulen, Verbesse-

rung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes), die durch zustimmungsbedürftiges Gesetz definiert und gemeinsam finanziert wurden, und deren Mittel auf der Grundlage einer »gemeinsamen Rahmenplanung« zu vergeben waren (Art. 91a GG). Bei der Bildungsplanung und der Forschungsförderung sollten der Bund und alle Länder auf der Grundlage von Vereinbarungen »zusammenwirken« (Art. 91b GG). Schließlich fanden die konjunktur- und strukturpolitischen Steuerungshoffnungen des Bundes auch ihren Ausdruck in Art. 104a Abs. 4 GG, der Finanzhilfen für »besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden« erlaubte, wenn diese entweder »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich« waren. Voraussetzung war wiederum ein zustimmungsbedürftiges Gesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung auf Grundlage des Haushaltsgesetzes.

Damit war im Bereich der Finanzverfassung der »kooperative Föderalismus« (Hesse 1970; Kisker 1971) perfektioniert worden: Nun wurden nicht nur die Einnahmen der Länder vollständig durch (zustimmungsbedürftige) Bundesgesetze bestimmt, sondern mit der Vergemeinschaftung der Umsatzsteuer war nun auch der Bund für seine Einnahmen fast vollständig¹⁰ von der Zustimmung des Bundesrates abhängig geworden. Zugleich wurde die weiterhin für notwendig erachtete Mitfinanzierung des Bundes bei Länderaufgaben formalisiert und entweder von der Zustimmung des Bundesrates oder von der Einigung über gemeinsame Planungen oder von Verwaltungsvereinbarungen abhängig gemacht. Im Bereich der Gesetzgebung hatte der Bund in einigen wichtigen Bereichen neue Kompetenzen gewonnen, während die Länder in den davon nicht erfassten Politikfeldern das Instrumentarium der horizontalen Selbstkoordination perfektionierten (Scharpf 1989). Und schließlich hatte der Bundesrat schon zuvor mit der »Einheitstheorie« des Bundesverfassungsgerichts ein Veto über den materiellen Inhalt von Bundesgesetzen gewonnen, wenn diese entweder die finanziellen Belange oder die Verwaltungshoheit der Länder tangierten. Kurz: Bund und Länder konnten in fast allen innenpolitischen Fragen nur noch im Konsens handeln (Scharpf 1985; Lehmbruch 1999).

10 Im Zuge der europäischen Integration verloren die Zölle ihre bisherige Bedeutung für die Einnahmen des Bundes und die Nutzung der ohne Zustimmung des Bundesrates zu erhebenden Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer (Art. 106 Abs. 1 Ziff. 6) wurde durch einschränkende Verfassungsinterpretationen von unklarer Reichweite behindert (BVerfGE 32, 333 – 1972).

Kapitel 2

Probleme der Verflechtung

2.1 Einleitung

Die Ausweitung der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern entsprach dem Zeitgeist der Sechzigerjahre. In der Spätphase der langen Wachstumsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg und unter dem Eindruck der damaligen Erfolge einer keynesianischen Globalsteuerung der Wirtschaftsabläufe hatte sich zuerst in den USA, in Großbritannien und in Frankreich und schließlich auch in der Bundesrepublik die Vision einer aktiven Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse mit den Mitteln einer rationalen und langfristig orientierten politischen Planung verbreitet (Kaiser 1965, 1972; Metzler 2005). Logische Voraussetzung dafür war die Fähigkeit zur strategischen Nutzung der rechtlichen, finanziellen und administrativen Handlungsressourcen des modernen Staates. Dies erforderte den Aufbau technisch leistungsfähiger Instrumente zur längerfristigen Planung staatlicher Aufgaben, und unter den institutionellen Bedingungen in der Bundesrepublik erforderte es auch die Entwicklung effektiver Mechanismen zur Koordinierung oder »Konzertierung« zwischen formell selbständigen Akteuren – zwischen den Abteilungen im Ministerium, zwischen den Ressorts in der Regierung, zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern (Projektgruppe 1969; Mayntz/Scharpf 1973, 1975; Scharpf 1973, 1980). Jedenfalls in der Intention entsprach der Ausbau des kooperativen Föderalismus den Zielen einer aktiven, gesellschaftsgestaltenden Politik.¹ Wenig später aber erwies sich diese Interpretation als fundamentaler Irrtum.

¹ Im Zwischenbericht von 1972 der 1970 eingesetzten Enquete-Kommission »Verfassungsreform« (Enquete-Kommission 1973, Abschnitt C.V.1.3) war sogar eine Verpflichtung des Bundes und der Länder zu (separaten) »integrierten Aufgabenplanungen« vorgesehen, die »in den Sachbereichen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sind, zu einer gemeinsamen Rahmenplanung zusammengefügt« werden sollten. Nachdem der Ölpreisschock die Planungsoptimisten ernüchtert hatte, blieb davon im Schlussbericht der Enquete-Kommission von 1976 nur die Empfehlung, eine Kann-Bestimmung für gemeinsame »Rahmenplanungen« in einzelnen Politikfeldern in die Verfassung aufzunehmen (Enquete-Kommission 1977 II, Tz. 5.3). Auch daraus ist dann nichts geworden.

Exkurs

Bei der Aufklärung des Irrtums hilft ein Blick in die Verhandlungs- und Vetospielertheorie (Scharpf 1992a, 2000a: Kap. 6; Tsebelis 2002). Mit der Perfektionierung der Politikverflechtung sind wichtige politische Entscheidungen nur noch in einem »Zwangsverhandlungssystem« erreichbar, in dem kein Akteur ohne die Zustimmung der anderen alleine handeln kann. Ob ein solches System als Ganzes handlungsfähig ist, hängt dann einmal von der »objektiven« Interessenkonstellation ab. Wenn die Interessen gleichgerichtet sind, wenn es sich also im Jargon der Spieltheorie um ein reines »Koordinationspiel« handelt, ist die Einigung leichter zu erreichen als bei einem reinen »Nullsummenspiel«, bei dem der eine verlieren müsste, was der andere gewinnt (Rapoport 1999). In der Praxis sind die reinen Koordinations- und Nullsummenspiele freilich viel seltener als »gemischte« Konstellationen, in denen die Beteiligten gleichzeitig gemeinsame und konfligierende Interessen verfolgen. So können etwa Koalitionsparteien zwar den gemeinsamen Erfolg der Regierung anstreben, aber gleichzeitig versuchen, den eigenen Anteil daran auf Kosten des Partners zu maximieren. Wo das so ist, da wird die Einigung erschwert durch ein charakteristisches »Verhandlungsdilemma«, weil Akteure, die sich um das gemeinsame Interesse bemühen, durch andere ausgebeutet werden können, die in erster Linie den eigenen Vorteil verfolgen (Lax/Sebenius 1986). Unter solchen Bedingungen können subjektive »Interaktionsorientierungen« erhebliche Bedeutung für den Erfolg oder Misserfolg von Verhandlungen gewinnen (Scharpf 2000a: Kap. 4).

Die Verhandlungstheorie unterstellt normalerweise, dass alle Beteiligten sich im Verhältnis zu ihren Partnern von einer »egoistisch-rationalen« Orientierung leiten lassen. Jeder fragt nur, ob er bei einer Einigung besser abschneidet als bei einem Scheitern der Verhandlung, aber er kümmert sich nicht um die Gewinne oder Verluste der anderen Beteiligten.

In der Theorie können Verhandlungen zwischen rationalen Egoisten nicht nur ein Pareto-Optimum, sondern auch ein Gesamt-Optimum erreichen, wenn die jeweiligen Gewinner die Verlierer durch »Ausgleichszahlungen« oder »Paketlösungen« ausreichend entschädigen können (Scharpf 1992b). Die Theorie unterstellt freilich vollständige Information und vernachlässigbare »Transaktionskosten« (Coase 1960). Da dies aber in der Realität nie zutrifft, können Zwangsverhandlungssysteme, bei denen jeder der Beteiligten ein Veto hat, die Einigung auf sachgerechte Lösungen behindern oder auch ganz verhindern (Scharpf 2000a: Kap. 6; Tsebelis 2002).

Aber auch die Unterstellung egoistisch-rationaler Orientierungen trifft nicht immer zu. Unter bestimmten Bedingungen dominiert bei einigen oder allen Beteiligten eine »kompetitive« Interaktionsorientierung – das heißt eine subjektive Sicht, bei der es nur noch darum geht, mehr zu gewinnen oder weniger zu verlieren als die anderen. Wo diese Sicht den Blick auf die Realität bestimmt, da verhalten sich die Akteure in »gemischten« Konstellationen so, als ob es kein gemeinsames Interesse gäbe und sie sich in einem reinen Nullsummenspiel befänden, bei dem der eine verliert, was der andere gewinnt. Dann kommt es in Zwangsverhandlungssystemen zur wechselseitigen Blockade, obwohl eine Einigung objektiv gesehen für alle Beteiligten Vorteile bringen könnte.

Denkbar ist schließlich auch eine »solidarische« oder »kooperative« Orientierung, bei der alle Beteiligten in erster Linie das gemeinsame Interesse im Auge haben und Verteilungskonflikte ignorieren oder wenigstens zurückstellen. Es liegt auf der Hand, dass die zuletzt genannte Interaktionsorientierung die Handlungsfähigkeit der Politik unter den Bedingungen der Verflechtung wesentlich steigern würde. Die Bund-Länder-Verhandlungen würden dann

zu einem Problemlösungsprozess, in dem alle Beteiligten gemeinsam nach der im Gesamtinteresse besten Lösung suchen.²

Die seit den Sechzigerjahren verbreiteten Konzepte des »kooperativen Föderalismus« und der »Gemeinschaftsaufgaben«, die schließlich in den Artikeln 91a und 91b GG auch Eingang in den Verfassungstext fanden, können als Ausdruck der Hoffnung auf kooperative Orientierungen oder jedenfalls einer normativ begründeten Anforderung³ an die Konsensbereitschaft und Gemeinwohlorientierung aller Beteiligten verstanden werden. In der Praxis von Bund-Länder-Verhandlungen ist von »kooperativen Interaktionsorientierungen« freilich kaum etwas zu spüren. Da die Beteiligten nicht als Privatleute, sondern als Vertreter ihres Landes oder Ressorts auftreten, dominiert die »egoistisch-rationale« Orientierung an den jeweiligen institutionellen Eigeninteressen. In unseren Untersuchungen zur Politikverflechtung um die Mitte der Siebzigerjahre fand diese Orientierung ihren bildhaften Ausdruck in einem Interview-Zitat zum Selbstverständnis eines Landesvertreters in der Programmplanung der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur«:

Ich muss ganz ehrlich sagen, wenn der Bund den Vorschlag gemacht hätte, wir nehmen die Zahl der Apfelbäume für den Wegebau, und das wäre für mein Land günstig gewesen, ich hätte mich nicht dagegen gewehrt. Ich bin dort als Vertreter meines Landes und nicht als wissenschaftlicher Mitarbeiter. Ich habe mich davon ganz frei gemacht. Ich hätte mich dort jedenfalls deplaziert gefühlt, wenn ich dort hätte rein sachliche Gesichtspunkte vertreten müssen. Entscheidend ist, ich muss für mein Land etwas Besseres herausholen, bzw. möglichst wenig verlieren. Wie gesagt, ich hätte auch die Apfelbäume genommen.

(Reissert/Schnabel 1976: 119)

Wenn es wie hier um Geld geht, und wenn die Beteiligten die auf dem Spiel stehenden Interessen und die jeweilige Verhandlungsmacht wechselseitig zutreffend einschätzen können, dann werden rationale Egoisten sich im Prinzip auf einen Kompromiss einigen können – sofern es überhaupt Lösungen gibt, bei denen alle besser abschneiden als im Status quo. Aber diese Voraussetzungen sind schon nicht mehr gegeben, wenn bei veränderten Verhältnissen einige Beteiligte Verzicht leisten müssten, oder wenn es gar statt um die Verteilung von

2 Im Jargon der kommunikationstheoretischen Diskussion ginge es dann um Beratungen im Modus des »arguing« statt um Verhandlungen vom Typ des »bargaining« (Müller 2004). Das bedeutet freilich nicht, dass die Einigung deshalb leichter fiele. Die Auseinandersetzung um unterschiedliche Gemeinwohlvorstellungen, unterschiedliche Weltansichten und unterschiedliche Situationsdeutungen kann konflikthafter sein als der Kuhhandel um relative Vorteile.

3 So spricht etwa Gunter Kisker (1971: 107) davon, dass unter dem Grundgesetz die Rolle der Länder nur aus der Sicht der Interessen des Gesamtverbandes legitimiert werden könne. »In einem sehr weit gefassten Sinne werden also die Länder als Funktionäre gewertet, die im Interesse des Gesamtverbandes in ihre Rolle eingewiesen wurden.«

Zuwächsen nur noch um die Verteilung unvermeidlicher Verluste geht. Noch schwieriger werden Verhandlungen, wenn es statt um Geld oder andere teilbare materielle Vorteile um qualitative Ziele geht, die entweder erreicht oder verfehlt werden. »Ausgleichszahlungen« und »Koppelgeschäfte« könnten zwar die Einigung ermöglichen. Aber auch diese Möglichkeit scheidet aus, wenn es um unvereinbare politische Ziele und Wertvorstellungen geht, die man sich nicht abkaufen lassen kann und die sich auch nicht gegeneinander verrechnen lassen. Noch problematischer werden aber Verhandlungslösungen, wenn die Beteiligten sich statt von egoistisch-rationalen von kompetitiven Interaktionsorientierungen leiten lassen.

Im Prinzip können die Probleme der deutschen Politikverflechtung, für die die »Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« nach Lösungen suchte, alle auf diesen Punkt zurückgeführt werden: In den auf Kooperation angelegten und Konsens erfordernden Strukturen der Politikverflechtung verzichteten alle Beteiligten auf autonome Handlungsmöglichkeiten. Die dabei erhofften »Kooperationsgewinne« hätten aber in der Praxis nur erreicht werden können, wenn auch die notwendige Erfolgsbedingung einer »kooperativen« Interaktionsorientierung der Beteiligten hätte vorausgesetzt werden können. Dass dies in der Praxis nicht zutraf, erklärt, so will ich zeigen, die drei Hauptprobleme des deutschen Bundesstaates, die eine Föderalismusreform zu bearbeiten hatte:

- die mangelnde Effektivität des »kooperativen Föderalismus«,
- die mangelnde Handlungsfähigkeit der Bundespolitik und
- die mangelnde Autonomie der Landespolitik.

2.2 Die mangelnde Effektivität des »kooperativen Föderalismus«

Mit der Perfektionierung des kooperativen Föderalismus in der Verfassungsreform von 1969 hatte der Bund konjunkturpolitische und strukturpolitische Ziele verfolgt und dafür auf seine autonom einsetzbaren Handlungsmöglichkeiten in der Finanzpolitik weitestgehend verzichtet. Diese Rechnung ist jedenfalls für den Bund nicht aufgegangen.

2.2.1 Konjunkturpolitik

Auf dem Feld der Konjunkturpolitik wurden die Hoffnungen auf eine am Gesamtinteresse orientierte Koordination der Länderpolitiken am schnellsten enttäuscht. Sie war notwendiger Bestandteil einer »antizyklischen Globalsteuerung«

der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage mittels einer »konzertierten Aktion« zwischen der Geldpolitik der Bundesbank, der Lohnpolitik der Gewerkschaften und der Fiskalpolitik des Gesamtstaates (Hochstätter 2006). Vor allem deswegen hatte sich ja der Bund unter dem Einfluss der Sozialdemokraten auf die Finanzverfassungsreform eingelassen. In der Tat waren nun Bund und Länder verfassungsrechtlich verpflichtet, »bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen« (Art. 109 Abs. 2 GG) und es gelang auch, diese Verpflichtung in dem von Karl Schiller konzipierten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 zu konkretisieren und für die Koordination einen gemeinsamen Finanzplanungsrat einzurichten. Aber während in der ersten Krise von 1966 bis 1969 wenigstens die Konzertierung zwischen der Geldpolitik und der Lohnpolitik einigermaßen funktioniert hatte, blieb der Beitrag der Fiskalpolitik schon damals so gut wie wirkungslos (Kock 1975; Knott 1981; Scharpf 1987: Kap. 7, 10).

In der Rezession hätte eine antizyklische Fiskalpolitik die Steuern senken und die öffentlichen Ausgaben erhöhen sollen, während das so in Kauf zu nehmende Defizit in der Hochkonjunktur durch höhere Steuern und sinkende Ausgaben wieder abzubauen war. Von der Steuerpolitik war in Deutschland ein solcher Beitrag freilich kaum zu erwarten. Bei den »großen« Steuern, die nun alle in den Verbund einbezogen waren, hätte jede konjunkturpolitisch motivierte Änderung die Länderhaushalte unmittelbar betroffen. Eine Zustimmung des Bundesrates zu den in der Krise erwünschten Steuersenkungen war also wenig wahrscheinlich – wobei im Einzelfall gewiss auch die Parteipolitik eine Rolle spielte.⁴ Handlungsspielraum bot also nur die schon 1955 eingeführte »Ergänzungsabgabe« zur Einkommen- und Körperschaftssteuer, für die der Bund nicht auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen war. Sie wurde mit Beginn des Aufschwungs 1968 zum ersten Mal erhoben und konjunkturgerecht 1974/1975 wieder abgeschafft. Hinzu kamen die neuen Möglichkeiten des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes zur Erhebung von rückzahlbaren »Stabilitätzuschlägen« zur Einkommen- und Körperschaftssteuer, die bei der Bundesbank als »Konjunkturausgleichsrücklage« stillzulegen waren. Diese Abgaben wurden in der Tat in den frühen Siebzigerjahren mehrfach zur Inflationsbekämpfung erhoben und dann mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit 1974 auch wieder zurückbezahlt. Damit aber war das steuerpolitische Instrumentarium zur Bekämpfung der bis in die Achtzigerjahre andauernden Ölpreiskrisen auch erschöpft.

4 Man denke etwa an die vom *Spiegel* (16.2.1976) verbreitete Bemerkung des Ministerpräsidenten Helmut Kohl, er denke nicht daran, »für die Sozis Konjunkturpolitik zu machen« (zitiert nach Lehmbruch 2000: 149).

Nicht viel besser stand es um die Möglichkeiten einer antizyklischen Ausgabenpolitik, bei der es wegen der erhofften »Multiplikator-Effekte« vor allem um die öffentlichen Investitionen ging. Da diese im deutschen Bundesstaat zu mehr als 80 Prozent von den Ländern und Gemeinden unternommen werden, enthielten die von Karl Schiller und Franz Josef Strauß nach 1966 lancierten »Eventualhaushalte« des Bundes in erster Linie Finanzhilfen, die das Investitionsniveau in den Ländern erhöhen sollten (Hochstätter 2006). Aber dort fehlte es zunächst an baureifen Projekten, sodass die Bundesmittel ihre expansive Wirkung erst zwei oder drei Jahre später erzielten, als die überhitzte Konjunktur schon wieder hätte gedrosselt werden müssen. Diese Anlaufprobleme konnten zwar später durch eine Art Vorratsplanung bei den neuen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfeprogrammen entschärft werden, und der Bund hat hier dann auch während der Ölpreiskrise der Siebzigerjahre eine ganze Reihe von Konjunkturprogrammen finanziert. Der ökonomische Effekt blieb jedoch verhältnismäßig gering, weil die Länder und Gemeinden auf die höheren Zuweisungen des Bundes nicht mit einer Erhöhung ihrer eigenen Investitionsausgaben reagierten, solange ihre Steuereinnahmen zurückgingen.

Während also der Bund mit seinen begrenzten Mitteln eine antizyklische Ausgabenpolitik durchzuhalten versuchte, entwickelten sich die Ausgaben der Länder und Gemeinden auch weiterhin nach einem Muster, das man »verzögert prozyklisch« nennen könnte: Wegen der Schwerfälligkeit fiskalischer Reaktionen stiegen zwar zu Beginn einer Rezession auch hier die Defizite, aber wenig später dominierte dann der Zwang zur Haushaltskonsolidierung, auch wenn dadurch die ökonomische Krise noch weiter verschärft wurde. Umgekehrt stiegen die Ausgaben der Länder und Gemeinden, sobald der Wirtschaftsaufschwung mehr Geld in die Kassen spülte, auch wenn dadurch die Inflation wieder zunahm und die Bundesbank deshalb früher zu bremsen begann. Kurz: Die Länder behandelten die fiskalpolitische Konjunktursteuerung als ausschließliche Aufgabe des Bundes, aber der Anteil des Bundes am Haushalt des Gesamtstaates und insbesondere an den öffentlichen Investitionen war zu klein, um im Alleingang die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu beeinflussen, und der Anstieg der Schuldenlast des Bundes war zu groß, als dass die trotzdem unternommenen Versuche hätten durchgehalten werden können (Scharpf 1987: 261–279). Die Ambitionen einer antizyklischen Fiskalpolitik, für die die große Finanzreform die Voraussetzungen hatte schaffen sollen, wurden deshalb mit dem Ende der sozialliberalen Koalition in aller Stille begraben. Zumindest insofern haben sich die Nachteile, die der Bund in der Finanzverfassungsreform in Kauf genommen hat, für ihn nicht ausbezahlt.

2.2.2 Strukturpolitik

Das zweite Steuerungsinteresse, das der Bund mit der Finanzverfassungsreform hatte realisieren wollen, war strukturpolitischer Art. Unter dem früheren »Distributionsregime« hatten die Ressorts einseitig und flexibel zweckgebundene Fördermittel anbieten können, die – wenn man die unübersichtliche Praxis funktionalistisch idealisierte – zwei gesamtstaatlich wichtigen Zwecken dienen konnten:⁵ Die Mitfinanzierung konnte eingesetzt werden, um bestimmte Landesaufgaben in der Konkurrenz mit anderen zu privilegieren. Ökonomisch sinnvoll war dies insbesondere bei gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Infrastrukturinvestitionen und bei Leistungen, deren Vorteile nicht allein dem Land zugute kamen, das dafür zu bezahlen hatte. Dass dadurch die originären Präferenzen der Landespolitik »verzerrt« werden konnten, lag auf der Hand – aber eben diese Verzerrung konnte nötig sein, um gesamtstaatlich definierte »Kollektivgüter« gegen die Tendenz einer Vernachlässigung positiver »externer Effekte« zu schützen. Zum zweiten konnten die zweckgebundenen Zuweisungen – anders als der an der Steuerkraft und nicht am Bedarf orientierte Finanzausgleich – jeweils auf unterschiedliche Problemlasten in den einzelnen Ländern reagieren und so die Angleichung der »Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« fördern.

Aber verfassungsrechtlich war die Zulässigkeit von Finanzhilfen – jedenfalls soweit sie nicht durch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt waren – immer umstritten (Kisker 1971: 34–44). Überdies konnte der Bund damit nur finanzielle Anreize setzen, aber die Länder nicht binden – also beispielsweise auch nicht die in den Sechzigerjahren grassierende Subventionskonkurrenz zwischen den Ländern in der Wirtschaftsförderung verhindern (Reissert/Schnabel 1976). Hinzu kamen die viel weiter reichenden Ambitionen einer bundesweiten Koordination und Planung der wichtigen Infrastruktur-Aufgaben (Jochimsen 1966, 1970; Enquete-Kommission 1973) – von der Raumordnung und der Verkehrswegeplanung über den Wohnungs- und Städtebau bis zum Hochschulbau, der Bildungsplanung und der Krankenhausfinanzierung. Solche Ziele hätten in der Tat mit der Fondswirtschaft allein nicht erreicht werden können. Es gab also immerhin gewichtige oder zumindest plausible Motive für die Reform auch

5 In unseren Untersuchungen zur Politikverflechtung habe ich analytisch vier unterschiedliche »Fragmentierungsprobleme« unterschieden (»Niveauprobleme«, »Niveaufixierungsprobleme«, »Verteilungsprobleme« und »Interaktionsprobleme«), die in einer zu stark dezentralisierten Entscheidungsstruktur auftreten können, und die durch unterschiedliche Interventionen einer Zentralinstanz korrigiert werden könnten (Scharpf 1976: 28–34). In den empirischen Fallstudien haben wir dann gefragt, ob in dem jeweiligen Politikfeld überhaupt ein solches »Fragmentierungsproblem« vorlag, das die Beteiligung des Bundes rechtfertigen könnte, und wenn ja, ob die tatsächliche Praxis der Bund-Länder-Programme zu seiner Lösung beitrug (Reissert/Schnabel 1976).

aufseiten des Bundes. Aber in den Verhandlungen mit den Ländern war das Ziel einer länderübergreifenden Koordination und verbindlichen Planung nur zu erreichen, wenn der Bund zugleich auf die Fähigkeit zur einseitigen und flexibel revidierbaren Entscheidung über die Zwecke der Förderung und die Verteilung der Mittel verzichtete.

Bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG wurde die Auswahl der Politikfelder – Aus- und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes – in der Verfassung selbst festgelegt. Die nähere Bestimmung der Aufgaben erfolgte durch ein zustimmungsbedürftiges Gesetz, und für die »gemeinsame Rahmenplanung«, die die jeweiligen Bedingungen der Förderung und die Auswahl der Vorhaben bestimmte, war ein gemeinsamer Planungsausschuss zuständig, in dem Bund und Länder je 11 Stimmen hatten, und der mit Dreiviertelmehrheit zu entscheiden hatte. Bildungsplanung und Forschungsförderung waren dagegen in Art. 91b GG nur als Ermächtigung zur Zusammenarbeit institutionalisiert worden und bedurften zu ihrer Realisierung zunächst einer Vereinbarung des Bundes mit allen Ländern. Für die Bildungsplanung wurde 1970 durch ein Verwaltungsabkommen die Bund-Länder-Kommission (BLK) eingerichtet, deren Mandat 1975 auf die Forschungsförderung erweitert wurde. Formell konnte sie mit qualifizierter Mehrheit lediglich Empfehlungen an die Regierungschefs des Bundes und der Länder beschließen, die jedoch unmittelbar verbindlich wurden, wenn kein Land die Anrufung der Regierungschefs verlangte. Faktisch ging es also darum, einstimmige Entscheidungen zu erreichen (Bentele 1979). Für die Zulässigkeit von Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG schließlich definierte die Verfassung enge ökonomische Voraussetzungen, mit denen die konsensuale Praxis freilich sehr flexibel umging. Als harte Restriktion erwies sich jedoch die Beschränkung auf die Förderung von »Investitionen« von Ländern und Gemeinden, sodass etwa die Betriebs- und Personalkosten von Kindergärten oder Ganztagschulen nicht gefördert werden konnten. Zur Begründung und Regelung von Finanzhilfen bedurfte es eines Zustimmungsgesetzes oder einer Verwaltungsvereinbarung, bei der aber nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts alle sachlich infrage kommenden Länder zu beteiligen waren und die direkte Einflussnahme des Bundes auf die Auswahl der Vorhaben ausgeschlossen sein musste (BVerfGE 39, 96; 41, 291).

Formell variierten also die Entscheidungsregeln von der absoluten Mehrheit der Bundesratsstimmen bei Zustimmungsgesetzen bis zur Einstimmigkeit bei den konstitutiven Vereinbarungen unter Art. 91a und 91b GG. Faktisch versuchten jedoch die Länder bei allen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen fast um jeden Preis, sich auf eine gemeinsame Position gegenüber dem Bund zu einigen. Einzige Ausnahme war die Bildungsplanung, in der die anfängliche

Einigkeit der Bildungspolitiker am Parteienstreit über die Gesamtschule, die Orientierungsstufe und die Lehrerbildung zerbrach. Der heroische Versuch des Bundes, zusammen mit den regierungsnahen »A-Ländern« die unionsgeführten B-Länder in der BLK zu majorisieren, scheiterte erwartungsgemäß bei den Regierungschefs. Der finanziell sehr ambitionierte Bildungsgesamtplan, der nach langen Verhandlungen mit Sondervoten bei den wichtigen sachlichen Streitfragen schließlich im Juni 1973 doch verabschiedet werden konnte, traf danach auf die Ablehnung der Finanzminister der Länder und konnte erst nach weiteren Verhandlungen über einen höheren Länderanteil an der Umsatzsteuer von den Regierungschefs beschlossen werden (Mäding 1974). Nach einem erneut gescheiterten Anlauf zu Beginn der Achtzigerjahre wurde der Versuch einer gemeinsamen Bildungsplanung schließlich ganz aufgegeben (Mäding 1991)⁶ – mit der Folge, dass die Bildungspolitik von nun an ungeschützt der Haushaltskonkurrenz in jedem Land ausgesetzt war.

Dieses Schicksal der Bildungsplanung wurde von den »vertikalen Ressortkumpaneien« oder »Fachbruderschaften« (Wagener 1979) in den anderen von der Mischfinanzierung begünstigten Politikfeldern als Warnung verstanden. Der finanziell privilegierte Status ihrer jeweiligen Aufgabengebiete war gefährdet, wenn es ihnen nicht gelang, eine gemeinsame Position der »Spezialisten« in den jeweils zuständigen Fachressorts des Bundes und der Länder gegenüber den »Generalisten« in den Staatskanzleien und Finanzministerien aufzubauen und durchzuhalten (Scharpf et al. 1976: 236–243).⁷ Aber da das jeweilige Bundesministerium zugleich daran gehindert werden sollte, die Länder gegeneinander auszuspielen, setzte die gemeinsame Position immer auch eine Einigung zwischen den Ländern voraus. Unabhängig von der formalen Regelung gab es also im Prinzip überall nur einstimmige Entscheidungen.⁸

Aber auch wenn, eingedenk des warnenden Beispiels der Bildungsplanung, bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen parteipolitische Richtungskonflikte vermieden wurden, waren in den Verhandlungen gravierende Differenzen zu überbrücken. Eine verhältnismäßig geringe Rolle spielte dabei

6 Die weiterbestehende GA Bildungsplanung diene von da an in erster Linie zur Förderung nützlicher »Modellvorhaben«.

7 Mit diesem Interesse der »Spezialisten« an der Privilegierung ihres jeweiligen Politikfeldes erklärten wir auch die von uns mehrfach festgestellten und von Vertretern der Praxis bestätigten (Scharpf et al. 1977) Fälle einer »Überverflechtung«, bei denen ein zentralstaatliche Korrekturen rechtfertigendes »Fragmentierungsproblem« nicht oder jedenfalls zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht mehr bestand (Scharpf et al. 1976: 236–243).

8 Tatsächlich galt dies sogar für die Planung und den Bau der Bundesfernstraßen, wo der Bund allein hätte entscheiden können, aber faktisch auf die Kooperation der Straßenbauverwaltungen der Länder angewiesen war (Garlichs 1980).

der heute im Vordergrund stehende Konflikt zwischen den reichen und den armen Ländern. Zwar hätten die Staatskanzleien und Finanzressorts in Baden-Württemberg, Hessen oder Nordrhein-Westfalen (aber damals noch nicht in Bayern) statt der Mischfinanzierung lieber einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer erreicht, aber wenn Förderprogramme im Interesse der ärmeren Länder nicht zu vermeiden waren, dann kam auch hier das Interesse der Fachressorts an der Privilegierung ihres Aufgabengebiets ins Spiel. Mit dem Argument, man dürfe angebotene Bundesmittel nicht verschenken, setzte dieses sich regelmäßig auch in den reichen Ländern durch.

Innerhalb der jeweiligen »Fachbruderschaften« waren dann die Interessenkonflikte umso gravierender – zwar nicht zwischen reichen und armen Ländern, wohl aber zwischen Stadtstaaten und Flächenländern, zwischen Industrieländern und Agrarländern, unter diesen dann zwischen solchen mit großbetrieblichen und anderen mit kleinbäuerlichen Strukturen, oder auch zwischen Ländern mit einem hohen Bestand von Universitäten und Forschungseinrichtungen und anderen mit hohem Nachholbedarf. Dem gemeinsamen Interesse an der Einrichtung eines vom Bund geförderten Programms – und vermutlich auch an der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur, der Stadtentwicklung oder der Krankenversorgung – standen also massive Verteilungskonflikte entgegen; aber ohne deren einvernehmliche Regelung hätte auch das Förderprogramm nicht realisiert werden können.

In allen Programmbereichen, die wir damals untersuchten,⁹ hatten die Länder es zwar zunächst geschafft, dieses Verhandlungsdilemma zu überwinden, aber sie erreichten dies nur durch die Anwendung konfliktminimierender Entscheidungsregeln, die gleichzeitig die ursprünglich angestrebte Problemlösungsfähigkeit der Programme erheblich beschränkten (Scharpf et al. 1976: 218–235). Ganz im Vordergrund stand dabei das Prinzip der Gleichbehandlung aller Länder, das schon frühzeitig auch die Sanktion des Bundesverfassungsgerichts erhalten hatte (BVerfGE 39, 96 vom 4.3.1975). Wo immer möglich wurde dieses Prinzip im Sinne einer schematischen Gleichverteilung der Bundesmittel nach der Einwohnerzahl (Krankenhausfinanzierung, Wohnungsbau) oder nach der Zahl der Kraftfahrzeuge (kommunaler Straßenbau) interpretiert. Aber auch dort, wo die Aufgabenstellung eine differenzierende Verteilung erforderte (regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur, Städtebauförderung, ÖPNV) kam es

9 In unserer ersten Untersuchung erfassten wir die Gemeinschaftsaufgaben »regionale Wirtschaftsstruktur« und »Agrarstruktur« sowie die Finanzhilfeprogramme »Gemeindeverkehrsfinanzierung«, »Städtebauförderung«, »sozialer Wohnungsbau« und »Krankenhausfinanzierung« (Reissert/Schnabel 1976). Hinzu kamen später die Untersuchungen zur »Forschungsförderung« (Bentele 1979) und zur »Fernstraßenplanung« (Garlichs 1980).

innerhalb kurzer Zeit zu einer weitgehenden Angleichung. Sie wurde zumeist dadurch erreicht, dass die Kriterien der Förderung erweitert oder vermehrt wurden. So kam beim ÖPNV die Förderung schließlich nicht nur den ursprünglich gemeinten großen U-Bahn-Projekten zugute, die die Finanzkraft der jeweiligen Kommunen weit überfordert hätten, sondern auch den Omnibuslinien auf dem flachen Land. Ähnliches galt für die Städtebauförderung, und auch bei der regionalen Wirtschaftsförderung erweiterte sich die »Gebietskulisse« von den peripheren »Notstandsgebieten« auf die alten Industrieregionen und schließlich auch auf nur relativ benachteiligte Gebiete in den wirtschaftsstarken Ländern, deren Ausschluss andernfalls die Einigung verhindert hätte.

Besonders sinnwidrig war die Tendenz zur Gleichverteilung bei der Agrarstrukturförderung, die auf die Probleme reagieren sollte, die nach der Öffnung des europäischen Agrarmarktes für die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu erwarten waren. Dementsprechend hatte bei der Einrichtung der Gemeinschaftsaufgabe eine Projektgruppe des Landwirtschaftsministeriums die Konzentration der Fördermittel auf die süd- und westdeutschen Regionen vorgeschlagen. Beschlossen wurde jedoch eine Verteilung der Strukturhilfen, die im selben Maße auch den norddeutschen Regionen mit ihren durchaus wettbewerbsfähigen Großbetrieben zugute kam. Als ausschlaggebend erwies sich hier ein zweites Prinzip, nämlich die »Besitzstandswahrung«: Die neue Gemeinschaftsaufgabe orientierte sich an der faktischen Verteilung von Fördermitteln des Bundes in den Fünfziger- und Sechzigerjahren – zu einer Zeit also, als der ausländische Wettbewerb für die deutsche Landwirtschaft noch keine Rolle gespielt hatte. Die vom Bund vorgeschlagene Umverteilung der Mittel scheiterte am Veto der norddeutschen Länder.

Das Prinzip der Besitzstandswahrung bestimmte auch die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsförderung. Hier gelang eine strukturpolitisch wünschenswerte Abgrenzung der Fördergebiete erst, als der Bund den Gesamtplanfonds des Programms so stark erhöhte, dass kein Land weniger Fördermittel erhielt als vor Einrichtung der Gemeinschaftsaufgabe. Als dann aber mit Beginn der Ölpreiskrise ganz neue regionale Strukturprobleme auftraten, lagen die davon massiv betroffenen Automobil- und Stahlregionen doch wieder außerhalb der zuvor vereinbarten Fördergebiete. Für die vom Bundesministerium angestrebte Umverteilung der Fördermittel war jedoch die Zustimmung der dann benachteiligten Länder nicht mehr zu erreichen. Konsensfähig war hier nur ein Sonderprogramm nach Art. 104a Abs. 4 GG mit zusätzlichen Bundesmitteln für die Krisenregionen.

Insgesamt beschränkten die Prinzipien der Gleichverteilung und der Besitzstandswahrung also die Problemlösungseffektivität der Förderprogramme. Insbesondere hatte der Bund bei laufenden Programmen die Fähigkeit verloren,

auf wechselnde Problemlagen mit einer Umschichtung der Fördermittel zu reagieren. Der Grund dafür liegt in einer theoretisch gut erklärbaren Änderung der Interessenkonstellation. Wenn ein Programm neu eingerichtet werden soll, fördert das gemeinsame Interesse am Zustandekommen die Einigung zwischen den Ländern. Sobald aber die Förderung einmal institutionalisiert ist, ist dieses gemeinsame Interesse befriedigt, und jedes Land kann dann mit seinem Veto Veränderungen blockieren, die seinen jetzigen Besitzstand vermindern würden. Konsensuale Änderungen eines laufenden Förderprogramms sind also schwerer zu erreichen als der Konsens über dessen erste Einrichtung.

Im Ergebnis hat deshalb nach der großen Finanzreform der Umverteilungseffekt der Mischfinanzierung drastisch abgenommen (Heinsen 1980). Der Bund war seitdem weniger als zuvor in der Lage, mit zweckgebundenen Zuweisungen einen bedarfsorientierten Ausgleich zwischen den Ländern zu erreichen. Anders als die frühere Fondswirtschaft taugte die institutionalisierte Politikverflechtung auch nicht mehr zur flexiblen Reaktion auf veränderte Problemlagen. Folge der zunehmenden Rigidität ist die systematische Privilegierung von Status-quo-Interessen auf Kosten der auf Veränderung gerichteten Interessen.

Im Vergleich zu den ambitionierten Planungskonzepten der Sechzigerjahre blieben also auch die strukturellen Instrumente des kooperativen Föderalismus weit hinter den Erwartungen zurück. Wegen der Konsenshindernisse *innerhalb* der einzelnen Programme war an die angestrebte bereichsübergreifende Koordination *zwischen* den Programmen – etwa zwischen den Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik und der regionalen Strukturpolitik oder der Hochschulbaupolitik – auf Bundesebene überhaupt nicht zu denken. Bestenfalls kam es hier zur »Koordination von unten« durch die Kommunen oder Regierungspräsidien, die bei der Entwicklung ihrer Projektanträge deren Wechselwirkungen berücksichtigen konnten (Reissert/Schnabel 1976: 224f.).¹⁰ Innerhalb der einzelnen Programme konnte die *länderübergreifende* Koordination der Vorhaben wenigstens bei den Gemeinschaftsaufgaben erreicht werden – freilich um den Preis sehr schwerfälliger, konfliktreicher und langwieriger Verfahren der gemeinsamen Rahmenplanung.¹¹ Bei den Finanzhilfeprogrammen dagegen lag die Auswahl der Vorhaben ganz bei den Ländern, sodass eine länderübergreifende Koordination – so man sie denn für nützlich gehalten hätte – ohnehin nicht möglich war.

Was immerhin erreicht wurde, waren, in der Terminologie unserer damaligen Analyse, »Niveaueffekte« (Scharpf et al. 1976) – die Erhöhung der gesamtstaat-

¹⁰ Im Verhältnis zwischen der Förderung des Hochschulbaus und der Förderung der überregionalen Forschung gab es immerhin auch eine »Koordination von außen« durch den Wissenschaftsrat (Hohn/Schimank 1990; Stucke 1993; Bartz 2006).

¹¹ Eine analytisch präzise und sehr gut dokumentierte Untersuchung der Verhandlungsprozesse bei der GA Hochschulbauförderung bietet Wiesner (2006).

lichen Aufwendungen für bestimmte, durch die Mischfinanzierung privilegierte Aufgabenfelder der Länder. Diese begrenzte, aber nützliche Wirkung hätte man freilich mit wesentlich geringerem Aufwand auch durch zweckgebundene Pauschalbeträge oder Schlüsselzuweisungen erreichen können.¹² Die weitaus anspruchsvolleren Ziele einer gesamtstaatlichen, von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten Strukturpolitik konnten unter den von der Verfassungsreform 1969 geschaffenen Bedingungen eines kooperativen Föderalismus jedenfalls nicht erreicht werden. Aber offenbar gilt dieses Urteil nicht uneingeschränkt. Zumindest die von Bund und Ländern gemeinsam verantwortete Förderung der wissenschaftlichen Forschung gilt nicht erst nach den jüngsten Nobelpreisen auch im internationalen Vergleich als eine Erfolgsgeschichte. Es lohnt sich, diese näher zu betrachten.

Exkurs: Steuerungsverzicht und Selbstorganisation

Der historische Kern der Gemeinschaftsaufgabe zur »Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung« (Art. 91b GG) war das schon erwähnte »Königsteiner Abkommen« von 1948, in dem die Länder sich zur gemeinsamen Finanzierung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und der Max-Planck-Gesellschaft (MPG) verpflichtet hatten (Hohn/Schimank 1990). Zwar hatte der Bund im Grundgesetz trotzdem eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur »Förderung der wissenschaftlichen Forschung« (Art. 74 Ziff. 13 GG) erhalten, konnte diese aber wegen des antizipierten Vetos des Bundesrates¹³ niemals nutzen. Angesichts des hohen »Nachholbedarfs« der deutschen Forschung und beschränkter Landeshaushalte hatten die Länder freilich schon in den frühen Fünfzigerjahren quantitativ erhebliche, aber inhaltlich unspezifizierte Zuschüsse des Bundes an die DFG und die MPG akzeptieren müssen. Mit der Gründung des »Atomministeriums« 1955 und insbesondere nach dessen späterer Umwandlung in ein Forschungsministerium wuchsen jedoch auch die forschungspolitischen Ambitionen des Bundes (Stucke 1993). Sie richteten sich zunächst auf die Neugründung von Großforschungseinrichtungen und die »freundliche Übernahme« bestehender außeruniversitärer Institute insbesondere auf den Feldern der Kernforschung und der Weltraumforschung. Dagegen konnten die Länder wenig unternehmen. Zugleich expandierte aber auch die Projektförderung des Bundes, mit der dieser sachlichen Einfluss auf die Forschung an den Universitäten und Instituten der Länder gewinnen konnte.

Um wenigstens zu verhindern, dass auch die bisher nicht projektgebundenen Zuschüsse an die DFG und die MPG forschungspolitisch instrumentalisiert werden könnten, waren die Länder im Verwaltungsabkommen von 1964 zu erheblichen Konzessionen in der Kompetenzfrage bereit: Sie akzeptierten die formale Mitwirkung des Bundes an Entscheidungen im

12 Nach der deutschen Vereinigung – und unter dem Druck der europäischen Beihilfenkontrolle – gelang jedoch eine massive territoriale Umverteilung der Fördermittel zugunsten der neuen Bundesländer bei den Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen.

13 Wo die Länder sich einig waren, konnten sie ja auch Einspruchsgesetze verhindern (Art. 77 Abs. 4 GG).

Rahmen des »Königsteiner Abkommens«, während der Bund im Gegenzug bereit war, seine bisherigen Sonderzuschüsse an DFG und MPG in eine hälftige Beteiligung an deren Gemeinschaftsfinanzierung umzuwandeln. Nachdem dann schließlich mit der Rahmenvereinbarung von 1975 auch die Projektförderung bei größeren Vorhaben, die Großforschungseinrichtungen, die inzwischen ebenfalls vom Bund finanzierte Fraunhofer-Gesellschaft und die bilateral vom Bund und dem Sitzland finanzierten Institute der »Blauen Liste« der gemeinsamen Entscheidung in der BLK unterstellt wurden, war der kooperative Föderalismus auch in der Forschungsförderung perfekt und die einseitig-diskretionäre Bestimmung der institutionellen und thematischen Schwerpunkte der staatlich finanzierten Forschung nur noch in der Ressortforschung des Bundes und der Länder möglich¹⁴ (Bentele 1979; Hohn/Schimank 1990).

Aus der Perspektive der Forschungsorganisationen hat die Gemeinschaftsfinanzierung durchaus erhebliche Nachteile. Die MPG sah keinen forschungspolitischen Sinn in der Zustimmung, ihre Institute nach dem Prinzip der Gleichbehandlung über die Länder zu verteilen. Noch schmerzlicher waren die Beschränkungen des »Geleitzugsprinzips«: Selbst wenn der Bund und die meisten Länder bereit waren, einen höheren finanziellen Beitrag zu leisten, konnten die Haushalte der DFG und der MPG davon nicht profitieren, solange auch nur ein Land sich weigerte oder nicht in der Lage war, die Erhöhung mit zu vollziehen.

Deshalb erscheint es zunächst erstaunlich, dass die Wissenschaftsorganisationen im Kontext der Föderalismusreform dennoch ablehnend auf Vorschläge des Bundes reagierten, die beide Probleme beseitigt hätten. Danach wäre die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung aufgelöst worden. Neben der Großforschung und der Fraunhofer-Gesellschaft sollten auch die DFG und die MPG in die alleinige Finanzierungszuständigkeit des Bundes übergehen, während für die sogenannten »Blaue-Liste-Einrichtungen« allein die Länder zuständig sein sollten (Bund 2003). Dass die in der Leibniz-Gesellschaft zusammengefassten, aber rechtlich selbständigen Blaue-Liste-Institute die ausschließliche Abhängigkeit vom Haushalt des jeweiligen Sitzlandes fürchteten, erscheint plausibel. Aber die DFG und die MPG hatten jedenfalls in der Vergangenheit immer wieder beklagt, dass die vom Bund angestrebten höheren Zuwachsraten nicht genutzt werden konnten. Dass es dann doch zu einer gemeinsamen Ablehnung des Vorschlags kam (vgl. etwa Hopt 2004; Allianz 2006), erklärt sich aus dem Zusammenhang zwischen der Gemeinschaftsfinanzierung und der im internationalen Vergleich höchst ungewöhnlichen Autonomie dieser beiden Wissenschaftsorganisationen bei der Verwendung der staatlichen Mittel.

Wenn Bund und Länder nur einstimmig entscheiden können, dann ist die Einigung über den Haushalt unerlässlich und sie wird deshalb – möglicherweise auf suboptimalem Niveau – in der Praxis auch immer erreicht. Viel schwieriger wäre dagegen die konsensuale Festlegung forschungspolitischer Prioritäten zwischen zwölf, und nun siebzehn Forschungsministerien mit jeweils eigenen forschungspolitischen Präferenzen. Überdies müsste eine nationale Forschungspolitik in erster Linie vom Bundesforschungsminister konzipiert werden, während die aus ihrer regionalen Perspektive agierenden Länder dem Bund diese Führungsrolle nie kon-

14 Bei den Großforschungseinrichtungen des Bundes und den Instituten der Fraunhofergesellschaft übernahm das jeweilige Sitzland nun auch einen Anteil von 10 Prozent an der Finanzierung. Nach einer Zusatzvereinbarung unter den Ländern wurden jedoch die Sitzlandanteile in allen Fällen zu einem Drittel von der Ländergesamtheit übernommen (Rahmenvereinbarung 1975, Anlage 2).

zedieren wollten (Stucke 1993). Das Ergebnis hätte eine Forschungspolitik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner sein können, deren mangelnde Sachgerechtigkeit die Leistungs- und Innovationsfähigkeit des deutschen Forschungssystems nachhaltig geschädigt hätte. Dieses *Worst-Case-Szenario* haben die Forschungspolitiker in Bund und Länder vermieden, indem sie bei der gemeinsamen Finanzierung der wissenschaftlichen Forschung auf den Streit über disziplinäre und thematische Prioritäten verzichtet und die Entscheidung über die sachliche Verwendung der Mittel im Prinzip den Wissenschaftsorganisationen selbst überlassen haben.

Dies erklärt die im internationalen Vergleich einmalige Unabhängigkeit der staatlich finanzierten Grundlagenforschung (Hohn/Schimank 1990; Braun 1997). Aber es erklärt noch nicht die im internationalen Vergleich ebenfalls recht hoch eingeschätzte Leistungsfähigkeit der deutschen Grundlagenforschung (Krull 1999; *Spiegel* 2007). Die sichere Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen und institutionelle Autonomie sind ja keineswegs hinreichende Bedingungen für die Entwicklung eines leistungs- und innovationsfähigen Forschungssystems. Im Gegenteil: Für sich genommen könnte der staatliche Steuerungsverzicht die Selbstbedienung der Etablierten oder auch die konfliktvermeidende Gleichverteilung unter Kollegen begünstigen. Mögliche Folgen wären die innovationsfeindliche Verfestigung einmal eroberten Besitzstände, ein erkenntnisfeindlicher Konservatismus der Forschungsansätze und kollegialer Kritikverzicht, der auch fidelen akademischen Schlendrian begünstigen könnte.

Wenn diese Gefahren offenbar vermieden wurden, dann deshalb, weil in Deutschland der Mangel an sanktionswirksamen externen Anforderungen durch eine im internationalen Vergleich ebenfalls höchst ungewöhnliche Selbstorganisations- und Selbststeuerungsfähigkeit des Wissenschaftssystems kompensiert wurde. In der MPG gelang es der präsidentialen Spitze und einer starken Generalverwaltung, bilaterale Verhandlungen der Institute mit ihren Sitzländern oder den Bundesministerien zu unterbinden und den gemeinsamen Haushalt zentral zu verwalten (Hohn/Schimank 1990), während die DFG durchsetzen konnte, dass nur Forschungsvorhaben und Programme, die ein rigoroses *Peer Review* bestanden hatten, dem Hauptausschuss (in dem Bund und Länder mitentscheiden) zur Bewilligung vorgelegt wurden (Neidhardt 1988). Entscheidend war aber, dass die Zentralorgane der DFG wie der MPG – durch die Zuständigkeit für alle Disziplinen gegen Zumutungen der fachspezifischen Kollegialität immunisiert – in der Lage waren, intern das Recht zur Diskriminierung zwischen Antragstellern, Projekten und Gründungsplänen durchzusetzen (Neidhardt 1986, 1988; Powell 2000; Max-Planck-Forum 2000, 2003). So kann die DFG nach gründlicher Evaluierung Sonderforschungsbereiche einrichten und auch beenden, ohne auf disziplinäre Besitzstände Rücksicht nehmen zu müssen (DFG 2005). Ebenso hat die MPG auf der Grundlage eines elaborierten Systems der Selbstevaluierung unter externer und internationaler Beteiligung in den vergangenen Jahrzehnten regelmäßig Forschungsabteilungen oder ganze Institute geschlossen, um auch bei langjährig stagnierenden oder real schrumpfenden Haushaltsmitteln neue Forschungsfelder erschließen und dafür neue Institute gründen zu können. Im Ergebnis konnte deshalb die vor einigen Jahren von den staatlichen Zuwendungsgebern veranlasste »internationale Systemevaluation« der DFG wie der MPG eine hohe Innovationsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit attestieren (Krull 1999).

Der Sonderfall der Forschungsförderung qualifiziert also den generellen Befund und bestätigt ihn zugleich. Er bestätigt die strukturelle Steuerungsschwäche der staatlichen Politik unter den Bedingungen der Politikverflechtung. Wenn der ins-

titutionalisierte Konsensbedarf hoch und die in der Sache erreichbare Konsensfähigkeit gering ist, verliert die Politik die Möglichkeit, anspruchsvolle Ziele anzustreben und auf neue Herausforderungen flexibel und wirksam zu reagieren. Die Gemeinschaftsfinanzierung kann dann im Prinzip nur noch Niveaueffekte erreichen und so die Forschungsförderung in der Konkurrenz mit anderen Landesaufgaben finanziell privilegieren. Angesichts der positiven Externalitäten des »Gemeinschaftsguts« der Grundlagenforschung (Nelson 1959) sind diese gewiss wichtig genug, und sie sind auch weitgehend erreicht worden. Jedenfalls schneidet Deutschland im OECD-Vergleich beim Anteil der staatlichen Forschungsausgaben am Bruttosozialprodukt nicht schlecht ab (OECD 2007a).

Dass diese Mittel dann aber auch effizient eingesetzt wurden, ist ein Ergebnis der hohen internen Steuerungsfähigkeit der Wissenschaftsorganisationen. Allerdings orientieren sich deren Entscheidungen eher an innerwissenschaftlichen Kriterien als an den Zielen, die eine am gesellschaftlichen Bedarf orientierte und zugleich handlungsfähige staatliche Forschungspolitik – wie sie etwa in Großbritannien, Frankreich und den USA möglich war (Braun 1997) – verfolgt hätte. Aber rein bedarfsorientierte Forschungsinvestitionen bleiben nutzlos, wenn der wissenschaftliche Erfolg ausbleibt, während umgekehrt wissenschaftlich erfolgreiche Grundlagenforschung auch dann gesellschaftlichen Nutzen hervorbringen kann, wenn dieser nicht expliziter Zweck der Förderung war. Insgesamt erscheint deshalb die der Politikverflechtung und nicht der Weisheit der Förderer geschuldete Dominanz innerwissenschaftlicher Kriterien in der deutschen Wissenschaftsförderung eher vorteilhaft als schädlich.

2.2.3 Fazit

Der Sonderfall der Forschungsförderung zeigt also, dass unter besonderen Bedingungen auch der wenig handlungs- und steuerungsfähige kooperative Föderalismus Leistungen hervorbringen kann, die nicht nur von den unmittelbar dadurch begünstigten Interessen, sondern auch aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive überwiegend positiv bewertet werden können. Aber das Ergebnis verdankt sich der stark zentralisierten Selbstorganisation der im Politikfeld selbst tätigen korporativen Akteure, die diese befähigt, ihren Entscheidungen eine – auf das Wissenschaftssystem bezogene – »gesamthafte« Perspektive zugrunde zu legen.¹⁵ Deren Vorhandensein konnte jedoch auch in den staatsnahen

15 Mancur Olson (1982), der generell unterstellte, dass der Einfluss von Interessenverbänden auf die Politik gesamtwirtschaftliche Nachteile zur Folge habe, hat auch gezeigt, dass diese Nachteile bei sehr großen und zentralisierten Verbänden nicht auftreten müssen, weil diese sich bei ihren Einflussversuchen von einer »encompassing perspective« leiten lassen können.

Sektoren (Mayntz/Scharpf 1995) und in der korporatistischen Wirtschaftsverfassung der alten »Deutschland AG« (Streeck 1997) nicht generell vorausgesetzt werden.¹⁶ Wo sie fehlte, da hatte der – von der Finanzverfassungsreform von 1969 erzwungene – Steuerungsverzicht des Staates in der Tat mehr Nachteile als Vorteile zur Folge.

Doch zeigten sich die Nachteile nicht sogleich in voller Schärfe. Wie schon erwähnt wurde die anfängliche Einigung über ein neues, von Bund und Ländern gemeinsam finanziertes Programm von dem gemeinsamen Interesse aller Beteiligten an der finanziellen Privilegierung des eigenen Aufgabenbereichs begünstigt. Wenn die Verhältnisse und die politischen Präferenzen danach stabil blieben, profitierten Wirtschaft und Gesellschaft in der Tat von der oft gelobten Stetigkeit der konsensualen deutschen Politik des »mittleren Weges« (M. Schmidt 1987, 2000). Aber schon unter den vom ersten Ölpreisschock der frühen Siebzigerjahre veränderten ökonomischen Bedingungen tendierte der kooperative Föderalismus zum politischen Immobilismus (Scharpf 1977). Wenn die damalige Stagflationskrise dennoch wenigstens mit halbem Erfolg bewältigt wurde, dann war dies weniger der staatlichen Politik zu verdanken als dem harten Stabilitätskurs der (nicht den Zwängen der Politikverflechtung unterworfenen) Bundesbank und der flexiblen Anpassung der deutschen Gewerkschaften an die Vorgaben der Geldpolitik (Scharpf 1987).

Im Verlauf der Krise reagierte der Bund auf die Verfestigung der einmal institutionalisierten Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfeprogramme zunächst mit dem Angebot zusätzlicher Finanzhilfen für »Zukunftsinvestitionen«. Zugleich stieg aber bei den »Generalisten« im Kanzleramt und Finanzministerium der Unmut über die mangelnde Steuerbarkeit der Bund-Länder-Programme, und Helmut Schmidt (1980) forderte in einer Grundsatzrede vor dem Bundesrat sogar die gänzliche Abschaffung der Mischfinanzierung. Er schaffte es immerhin noch, die ohnehin befristete Förderung der »Zukunftsinvestitionen« auslaufen zu lassen, und Helmut Kohl gelang es danach auch, die Finanzhilfen zur Krankenhausfinanzierung zu beenden. Die übrigen Programme liefen jedoch in den Achtzigerjahren weiter, und am Ende des Jahrzehnts kamen sogar wieder neue »Strukturhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft« hinzu – denen dann nach der deutschen Vereinigung noch vielfältige Finanzhilfen für den »Aufbau Ost« folgen sollten.

16 Unter dem Druck des europäischen Wettbewerbsrechts und der Globalisierung haben sich inzwischen die korporatistischen Komplementärstrukturen weitgehend aufgelöst (Streeck/Höpner 2003). Mangelnde staatliche Steuerungsfähigkeit wird deshalb heute weniger denn je durch die Selbststeuerung der zu regelnden Sektoren kompensiert.

Kurz: Die Regierungen in Bund und Ländern kritisierten zwar die Rigidität und Ineffizienz der Politikverflechtung. Sie unternahmen in den Achtzigerjahren auch halbherzige Versuche, diese einzuschränken. Aber sie waren – jedenfalls bis zur Föderalismusreform – nicht bereit, die Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen des Bundes entweder abzuschaffen oder die Entscheidungsregeln grundlegend zu reformieren. Noch geringer war die praktische Wirkung einer an den normativen Maßstäben der Demokratietheorie orientierten Kritik. Die Politikwissenschaft rügte zwar die mangelnde Transparenz der Entscheidungsprozesse im kooperativen Föderalismus, die Verwischung politischer Verantwortlichkeiten und den Funktionsverlust der Parlamente, die in Bund und Ländern das Ergebnis der Regierungsverhandlungen allenfalls noch zustimmend zur Kenntnis nehmen durften (Klatt 1991; Kilper/Lhotta 1996). Dafür interessierten sich jedoch allenfalls die Landtagspräsidenten (Eicher 1988), nicht aber die Regierungen oder die veröffentlichte Meinung.

2.3 Parteienkonkurrenz in der Politikverflechtung

Ganz anders verhielt es sich bei dem zweiten Strukturproblem des deutschen Föderalismus, das seit langem im Zentrum politischer Aufmerksamkeit stand. Wie schon erwähnt, hat die Abhängigkeit der Bundesgesetzgebung von der Zustimmung des Bundesrates ihren guten Sinn in der finanziellen Abhängigkeit der Länder von Bundesgesetzen und in der administrativen Verantwortung der Länder für den Vollzug der Bundesgesetze. Nach der »Einheitstheorie« des Bundesverfassungsgerichts konnte die Zustimmung jedoch auch aus Gründen verweigert werden, die sich weder auf die finanziellen Wirkungen noch auf das administrative Verfahren und die Organisation des Vollzugs, sondern allein auf den materiellen Gehalt des Gesetzes bezogen. Damit wurden etwa zwei Drittel aller beschlossenen Gesetze – darunter fast alle innenpolitisch bedeutsamen – von der Zustimmung des Bundesrates abhängig.¹⁷ Mit der Erweiterung durch die »Einheitstheorie« veränderte sich auch die Funktion des Zustimmungrechts. Es konnte nun nicht mehr allein zur Verteidigung der institutionellen und finanziellen Eigeninteressen der Länder eingesetzt, sondern auch für partei-

¹⁷ Die Bundesregierung hätte die faktische Ausweitung vermeiden können, wenn sie die Regelung von Verwaltungsverfahren und Behördenorganisation den Ländern überlassen hätte, oder wenn sie wenigstens – wie vom Verfassungsgericht in einem Urteil aus dem Jahr 2002 gebilligt (BVerfGE 105, 313) – die Verfahrensregelung vom materiellen Gesetz formell getrennt hätte. Aber offenbar war der Perfektionismus der Ministerialbürokratie durch derlei taktische Erwägungen nicht zu bremsen.

politische Richtungskonflikte instrumentalisiert werden. Die Voraussetzungen dafür waren immer dann erfüllt, wenn die amtierende Bundesregierung nicht auf die Unterstützung einer parteipolitisch gleichgerichteten Stimmenmehrheit im Bundesrat zählen konnte.¹⁸ Einer solchen Konstellation sah sich erstmals¹⁹ die sozialliberale Regierung zwischen 1969 und 1982 gegenüber, später dann die Regierung Kohl zwischen 1990 und 1998, und schließlich auch die rot-grüne Koalition von der Hessenwahl im Februar 1999 bis zum Ende ihrer Amtszeit (König/Bräuninger 2005: 25).

2.3.1 Divergierende Mehrheiten

Sofern in der gegenwärtigen Mehrparteienkonstellation überhaupt noch kleine Koalitionen gebildet werden können, ist mit divergierenden Mehrheiten auch künftig zu rechnen. Der Grund liegt in der Bedeutung der Landtagswahlen für die Zusammensetzung des Bundesrates und damit für die Bundespolitik – und in der geringen Bedeutung der Landespolitik für die Wähler.²⁰ Solche Bedingungen machen es der Opposition leicht, den Wahlkampf im Land als ein Plebiszit über die Politik der Bundesregierung zu inszenieren, und sie erlaubt es der Bundesregierung nicht, die Herausforderung abzulehnen (Decker/Blumenthal 2002). Mit noch größerem Recht als die Wahlen zum Europaparlament kann man deshalb die deutschen Landtagswahlen als »second-order national elections« bezeichnen (Reif/Schmitt 1980; Burkhart 2008).²¹

Die gewählte Bundesregierung muss also nicht nur alle vier Jahre um ihre Wiederwahl kämpfen, sondern kann bei durchschnittlich vier Landtagswahlen im Jahr von der Opposition zum fast permanenten Wahlkampf gezwungen werden. Dass dies einer Regierungspolitik, die nach Max Webers immer wieder

18 Da nach Art. 52 Abs. 3 GG für die Zustimmung des Bundesrates eine absolute Mehrheit der Stimmen erforderlich ist, zählen Enthaltungen als Nein-Stimmen. Die Bundesregierung profitiert also nicht von der Praxis parteipolitisch »gemischter« Landesregierungen, sich im Konfliktfalle der Stimme zu enthalten.

19 Auch die Adenauer-Regierungen waren bis 1961 auf die Stimmen »gemischter« Landesregierungen angewiesen. Aber das Urteil zur »Einheitstheorie« (BVerfGE 8, 274, Tz. 89) war erst 1958 ergangen – und angesichts der klaren Mehrheitsverhältnisse im Bundestag hätte die Opposition damals durch eine Partei-Politisierung des Bundesrates ohnehin wenig gewinnen können.

20 In einer 1990 für den Landtag NRW durchgeführten Forsa-Befragung rangierte die Bedeutung der Landespolitik auf dem letzten Platz – hinter der Politik im Bund, in der Gemeinde und auf der europäischen Ebene (Forsa 1990: 5). Nichts spricht dafür, dass sich daran in der Zwischenzeit viel geändert haben könnte.

21 Vgl. aber Gabriel/Holtmann (2007) und Völkl (2007). Mit den Mitteln der Wahlforschung sind eindeutige Befunde offenbar schwer zu gewinnen.

zierten Maxime »mit Leidenschaft und Augenmaß harte Bretter bohren« sollte, nicht zuträglich sein kann, liegt auf der Hand. Noch weniger zuträglich ist es für die Handlungsfähigkeit der Politik, wenn die Regierung diese Wahlkämpfe verliert und sich dann einer oppositionellen Vetomacht im Bundesrat gegenüberübersieht. Aber eben diese Entwicklung wird in schwierigen Zeiten wahrscheinlich.

Divergierende Mehrheiten entwickelten sich in den Siebzigerjahren, als die Ölpreiskrisen zuerst die Inflation und dann die Arbeitslosigkeit in die Höhe trieben. Dann wieder in den Neunzigerjahren, als nach der deutschen Vereinigung die Industrie im Osten zusammenbrach und die Belastungen im Westen stiegen. Und schließlich am Anfang des neuen Jahrzehnts, als die deutsche Wirtschaft nach dem Zusammenbruch der *New Economy* und nach dem 11. September 2001 in eine tiefe Rezession geriet. Wenn unter solchen Bedingungen die Regierungspolitik entweder hilflos erscheint oder den von der Krise gebeutelten Wählern neue Belastungen zumutet, dann können diese in Landtagswahlen ihre Frustration ausdrücken. Die Entscheidung wird ihnen erleichtert, weil sie dabei ja noch nicht unmittelbar über die Abwahl des möglicherweise dennoch geschätzten Bundeskanzlers entscheiden müssen. Eine Serie von Niederlagen bei den Landtagswahlen führt deshalb nicht notwendigerweise zum raschen Regierungswechsel im Bund, sondern eher zu divergierenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat.

Gerhard Lehman (1976/2000) hat gezeigt, dass unter solchen Bedingungen die deutsche Politik durch den Widerspruch, oder jedenfalls das Spannungsverhältnis zwischen zwei Grundprinzipien geprägt wird. Auf der einen Seite erzeugte die Funktionsverflechtung zwischen Gesetzgebung, Vollzug und Finanzverfassung intensive Abhängigkeiten zwischen Bund und Ländern, die nur durch die allseitige Bereitschaft zu wechselseitiger Rücksichtnahme im Geiste des »kooperativen Föderalismus« verträglich geregelt werden können. Auf der anderen Seite entspricht aber das Parteiensystem der Bundesrepublik viel eher dem britischen Muster einer Konkurrenzdemokratie als dem schweizerischen Muster einer »Konsensdemokratie« (Lijphart 1999). Zwar haben wir kein Mehrheitswahlrecht und kein Zweiparteiensystem, aber mit Ausnahme der kurzen Perioden einer Großen Koalition haben sich die deutschen Parteien auf Bundesebene bisher immer in zwei »Lagern« organisiert, die gegeneinander um den Sieg bei Bundestagswahlen und die Übernahme der Regierungsverantwortung konkurrierten. In den Fünfziger- und frühen Sechzigerjahren war allerdings das Übergewicht des Regierungslagers so groß, und die Hoffnung auf einen baldigen Regierungswechsel so gering, dass die SPD-Ministerpräsidenten damals wenig Grund hatten, ihre Arbeitsbeziehungen zu den anderen Ländern und zur Bundesregierung durch eine parteipolitische Instrumentalisierung ihrer Rolle im

Bundesrat zu stören.²² Aber nach dem mit extrem knapper Mehrheit vollzogenen Regierungswechsel von 1969, der von vielen in der Union als illegitim betrachtet wurde, und erst recht nach dem unter unklaren Umständen gescheiterten Misstrauensvotum von 1972 waren die Beziehungen zwischen den großen Parteien tief zerrüttet (Baring/Görtemaker 1982) – und zugleich agierten die Führer des oppositionellen Lagers, Helmut Kohl und Franz Josef Strauß, als Ministerpräsidenten im Bundesrat.

2.3.2 Handlungsorientierungen

Seitdem jedenfalls gehört die parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates zum selbstverständlichen Repertoire der deutschen Politik. In einer solchen Konstellation spielen die Ministerpräsidenten der Oppositionsparteien im Bundesrat eine Doppelrolle: Gewiss bleiben sie auch weiterhin die politisch verantwortlichen Vertreter der sachlichen Interessen ihres Landes wie der institutionellen Eigeninteressen ihrer Landesregierung. Aber gleichzeitig sehen sie sich als führende Vertreter ihrer Bundespartei verpflichtet, deren programmatische Ziele zu fördern und deren Strategie im politischen Wettbewerb zu unterstützen. Im Prinzip folgen daraus drei mögliche Handlungsorientierungen. Die oppositionellen Ministerpräsidenten können entweder

- die Eigeninteressen ihres Landes, oder
- die programmatischen Positionen ihrer Bundespartei, oder schließlich
- deren aktuelle Wahlkampfstrategie

als Richtschnur ihres Verhandlungs- und Abstimmungsverhaltens im Bundesrat wählen. Zwar können in der Realität die unterschiedlichen Motive auch gleichzeitig wirken und sich dann wechselseitig verstärken oder auch abschwächen. Dennoch ist die analytische Unterscheidung nützlich.

Der erste Fall ist auch bei divergierenden Mehrheiten der weitaus häufigste. Die überwiegende Mehrzahl der im Bundesrat zu behandelnden Gesetze interessiert nur die Spezialisten in den Ministerien, den Parlamentsausschüssen und den Interessenverbänden. Sie eignet sich schon deshalb nicht für die parteipolitische Konfrontation, weil die Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung sich immer nur für wenige Themen mobilisieren lässt. Hier bleibt es deshalb bei dem oben beschriebenen Muster von Verhandlungen zwischen rationalen

²² Eine Ausnahme war der Konflikt über die Wiederbewaffnung und die West-Integration in den frühen Fünfzigerjahren, der jedoch durch einen von der Bundespolitik erzwungenen Regierungswechsel in Baden-Württemberg – und damit durch einen Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat – rasch entschärft wurde (Baring 1969).

Egoisten, bei denen es einerseits um die betroffenen Verbandsinteressen und andererseits um die institutionellen Eigeninteressen von Bund und Ländern geht – faktisch also vor allem um Geld und Zuständigkeiten. Auch solche Verhandlungen können schwierig und langwierig sein, aber da die Interessen und die aktuelle Verhandlungsmacht der Beteiligten wechselseitig bekannt sind, wird die Regierung normalerweise nur Vorlagen auf den Weg bringen, bei denen am Ende ein Kompromiss erreichbar erscheint, der für eine Mehrheit im Bundesrat akzeptabel ist.²³ Fehlkalkulationen sind allerdings auch hier möglich, etwa wenn ein einzelnes Land den mehrheitlich akzeptierten Kompromiss mit Erfolg vor dem Bundesverfassungsgericht angreift.

Im zweiten und dritten der oben unterschiedenen Fälle spielen dagegen die parteipolitischen Orientierungen der Landesregierungen bei den Beratungen im Bundesrat eine wichtige und oft die entscheidende Rolle. Deren Bedeutung lässt sich freilich nicht an der Zahl der Regierungsvorlagen ablesen, die im Bundesrat endgültig gescheitert sind. Wie König und Bräuninger gezeigt haben (2005: 13), wurden auch in Perioden mit divergierenden Mehrheiten mehr als 80 Prozent, und manchmal sogar mehr als 90 Prozent der Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedurften, am Ende auch verabschiedet.²⁴ Beide Autoren haben überdies gezeigt, dass eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat weder die Wahrscheinlichkeit des endgültigen Scheiterns einer Regierungsvorlage erhöht noch die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens verlängert (ebd.).

Heißt das aber, dass entgegen der theoretischen Erwartung die Existenz unterschiedlicher Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag keinen Einfluss auf die Gesetzgebung hätte? Dagegen spricht schon eine weitere Auswertung der Gesetzgebungstatistik: Zwischen 1972 und 1980 und zwischen 1990 und 2005 schwankte die Gesamtzahl der Fälle, in denen der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, zwischen 71 und 100 pro Legislaturperiode. Dies waren die Perioden, in denen zunächst die sozialliberale, dann die christlich-liberale und schließlich die rot-grüne Koalition nicht über eine Mehrheit im Bundesrat verfügten. In den Legislaturperioden zwischen 1982 und 1990 dagegen, als die Regierung Kohl sich auf eine gleichgerichtete Mehrheit im Bundesrat stützen

23 Friedrich Vogel (1989: 218) berichtete, dass während der Zeit der sozialliberalen Koalition, in der »praktisch jede wichtige [...] politische Entscheidung [...] Gegenstand eines Vermittlungsverfahrens gewesen ist«, die Regierung bei der Formulierung ihrer Vorlagen von vornherein eine »Handelsspanne« einkalkulierte, um den unvermeidlichen Kompromiss nicht ausschließlich auf eigene Kosten bestreiten zu müssen.

24 Immerhin zeigt die Zusammenstellung von Koggel (2006: Tabelle VII), dass die Zahl der (nicht durch Zeitablauf) gescheiterten Gesetzesvorlagen zwischen 1982 und 1990 wesentlich niedriger war als in Perioden mit divergierenden Mehrheiten.

konnte, wurde der Vermittlungsausschuss nur insgesamt sechsmal (1982–1986) beziehungsweise dreizehnmal angerufen (Koggel 2006: Tabelle VII)²⁵.

Selbstverständlich aber waren auch in den ersten Legislaturperioden der Regierung Kohl die normalen Interessenkonflikte zwischen Bund und Ländern zu regeln. Aber offenbar sind diese damals außerhalb des Vermittlungsausschusses (und faktisch unter Ausschluss der Oppositionsländer) in Verhandlungen zwischen den unionsgeführten Regierungen beigelegt worden (Posser 1989; Vogel 1989). Da unter diesen Umständen der Konflikt mit der Opposition keine Rolle spielte, kann man umgekehrt auch annehmen, dass der dramatische Anstieg der Vermittlungsfälle in Perioden mit divergierenden Mehrheiten in erster Linie²⁶ den parteipolitisch akzentuierten Konflikten geschuldet ist. Dann bedarf es aber immer noch einer Erklärung dafür, dass diese Konflikte doch nur sehr selten zu endgültigen Blockaden führen.

2.3.3 Blockaden oder Kompromisse?

Einen solchen Versuch haben Burkhart und Manow (2006) unternommen. Sie unterstellen – in Übereinstimmung mit Carl J. Friedrichs (1937) »rule of anticipated reaction« – dass die Bundesregierung gerade dann, wenn die Opposition im Bundesrat über eine klare Mehrheit verfügt, den Kompromiss mit den Oppositionsparteien schon im Bundestag suchen wird. Auch diese Hypothese wird durch die Gesetzgebungsstatistik gestützt, aber sie erklärt ihrerseits nun wieder nicht die dramatische Zunahme der Vermittlungsverfahren in Perioden mit divergierenden Mehrheiten. Offenbar reicht die bloße Antizipation eines möglichen Bundesratsvetos noch nicht aus, um die Kompromissbereitschaft der Regierung zu maximieren. Die Erklärung liegt in der Ambivalenz der Handlungsorientierungen der Mitglieder des Bundesrates, die eine Prognose des späteren Votums auch für die Regierung unsicher erscheinen lässt.

Wenn über zustimmungsbedürftige Gesetze zu entscheiden ist, die die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit finden und zu denen die Regierungs- und Oppositionsparteien unterschiedliche Positionen bezogen haben, dann wird das Votum der Ministerpräsidenten selbstverständlich auch von ihrer Rolle in der Parteipolitik beeinflusst. Das heißt freilich nicht, dass Landesinteressen immer

25 König und Bräuninger (2005: 18) präsentieren annähernd damit übereinstimmende Zahlen.

26 Interessant ist, dass in den Fünfziger- und Sechzigerjahren bei gleichgerichteten Mehrheiten der Vermittlungsausschuss doch noch häufiger angerufen wurde als in den ersten acht Jahren der Regierung Kohl. Posser (1989: 208), der in den Achtzigerjahren Nordrhein-Westfalen im Ausschuss vertreten hatte, schrieb den Verzicht auf das Vermittlungsverfahren zugunsten parteiinterner Verhandlungen allerdings eher den Präferenzen des Kanzlers als einer parteipolitischen Polarisierung des Verhältnisses zwischen den Ländern zu.

der Parteiräson geopfert würden – bei deren Definition die Ministerpräsidenten im Übrigen ja auch mitreden können. Überdies unterscheiden sich die Länder in ihrer Abhängigkeit vom Bund und damit auch in ihrer Konfliktfähigkeit und Kompromissbereitschaft. Bilaterale Nebenverhandlungen sind aus der Sicht des Bundes daher nicht von vornherein aussichtslos. In solchen Fällen verbessert eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat die Verhandlungsposition potenzieller Überläufer und erhöht die »Seitenzahlungen«, die die Bundesregierung anbieten muss, um diese von ihrer Parteilinie abzubringen. Helmut Kohl und Gerhard Schröder waren immer wieder einmal bereit, diesen Preis zu zahlen, um wichtige Regierungsvorlagen doch noch durch den Bundesrat zu bringen.

Aber auch wenn der Loyalitätsdruck im Oppositionslager stark genug ist, um Abweichungen zu verhindern, muss eine von der Bundestagsfraktion abgelehnte Gesetzesvorlage nicht notwendigerweise am Veto des Bundesrates scheitern. Wie oben gesagt, hat die oppositionelle Mehrheit im Bundesrat zwischen zwei parteipolitischen Prioritäten zu wählen – sie kann entweder die Förderung eigener Politikziele oder den Sturz der Regierung betreiben.²⁷ Im britischen Zweiparteiensystem bleibt der Opposition nur die zweite dieser Optionen. Sie muss die Regierung kritisieren und auf deren Abwahl hinarbeiten, denn die eigenen Zielvorstellungen können erst nach einem Regierungswechsel zum Zuge kommen. Für die Opposition im Bundestag ist die Situation ähnlich, wenn die Regierung über eine Mehrheit in beiden Kammern verfügt. Unter solchen Bedingungen wird Politik zum Nullsummenkonflikt: Für die Opposition ist alles gut, was der Regierung schadet, und umgekehrt.

Bei divergierenden Mehrheiten in beiden Kammern ändert sich die Situation jedoch. Nun kann die Opposition nicht nur kritisieren und warnen, son-

27 In der analytischen Verhandlungstheorie werden nur die auf das Politikergebnis (*policy*) bezogenen Interessen der Akteure berücksichtigt (Black 1958; Tsebelis 2002). Umgekehrt unterstellt die ökonomische Public-Choice-Theorie, dass politische Akteure ausschließlich »positionale« Interessen verfolgen, die sich auf die eigene Karriere, auf die Regierungsbeteiligung oder den Wahlgewinn richten können. In der Realität gibt es aber beide Orientierungen, und Steffen Ganghof (2003; Bräuninger/Ganghof 2005) hat ein Modell entwickelt, das diese theoretisch integrieren soll. Für meine Zwecke ziehe ich es jedoch vor, beide getrennt zu behandeln, weil situationsbezogen eine davon so stark dominieren kann, dass die andere gar nicht zum Zuge kommt. So gab es durchaus Fälle, in denen eine Regierung die sicher erwartete Wahlniederlage in Kauf nahm, um die als richtig angesehene *policy* durchsetzen zu können. Ein bekannter Fall war die Reform der Invalidenversicherung in den Niederlanden, die 1994 mit der vorhersehbaren Abwahl der Regierung Lubbers bezahlt wurde (Hemerijck et al. 2000: 220–228). Aber auch Gerhard Schröders Festhalten an der »Agenda 2010« kann als Beispiel dafür angeführt werden, dass die für richtig gehaltene Politik (oder auch das Interesse an der eigenen Rolle in der Geschichte) ein stärkeres Motiv sein kann als der erwartete Erfolg oder Misserfolg bei der nächsten Wahl.

dern sie kann – jedenfalls bei Zustimmungsgesetzen – die Regierung auch am Handeln hindern. In Zeiten kurz vor einer Bundestagswahl und unter Bedingungen, bei denen ein baldiger Regierungswechsel erreichbar erscheint, kann diese Option auch im Bundesrat dominieren. Dann kann es für die Opposition attraktiv sein, wichtige Gesetze endgültig zu verhindern, um so dem Wähler die Unfähigkeit der Regierung eindrucksvoll vorzuführen.²⁸ Ein solches Kalkül mag etwa zum Scheitern des sozialliberalen Ausbildungsplatzförderungsgesetzes beigetragen haben, nachdem das Verfassungsgericht dieses im Dezember 1980 für zustimmungsbedürftig erklärt hatte.²⁹ Ähnliche Wahlkampfinteressen werden zur Erklärung für Oskar Lafontaines Blockaden der Kohl'schen Steuer- und Rentenreform vor der Wahl von 1998 angeführt (Zohlnhöfer 1999).³⁰ Aber auch parteipolitisch zugespitzte Konflikte führen nicht zur endgültigen Blockade, wenn der Regierungswechsel nicht in unmittelbarer Reichweite steht, und wenn es der Opposition statt dessen darauf ankommt, Einfluss auf die Inhalte der staatlichen Politik zu gewinnen.

Diese Option wird insbesondere der Bundesrat favorisieren. Bei der gegebenen Funktionsteilung zwischen Bundesgesetzgebung und Landesvollzug können auch die oppositionellen Landesregierungen nicht generell und über längere Zeit an einem Stillstand der Gesetzgebung interessiert sein, dessen Folgen im Verhältnis zwischen Staat und Bürger ja in erster Linie sie selbst treffen müssten. Dagegen müsste den Ministerpräsidenten in ihrer politischen Rolle durchaus daran gelegen sein, den Inhalt der Bundesgesetze im Sinne der eigenen Partei zu beeinflussen. Die Voraussetzungen dafür sind grundsätzlich auch sehr günstig. Die Regierung, die eine Gesetzesvorlage lanciert hat, setzt sich damit in der Öffentlichkeit unter einen abstrakten Erfolgsdruck, bei dem am Ende die Tatsache einer Verabschiedung wichtiger werden kann als die konkreten Inhalte (Bräuninger/Ganghof 2005). Sie muss deshalb grundsätzlich konzessionsbereiter sein als die Opposition, der – solange sie nicht die Verhandlungen überhaupt abbricht – der politische Malus des Scheiterns nicht ebenso zugerechnet werden

28 Berühmt wurde die Rede von Franz Josef Strauß auf der Tagung der CSU-Landesgruppe in Sonthofen im November 1974, wo er die Verbreitung von Furcht und Angst als Maxime der Oppositionspolitik proklamierte und als Taktik empfahl: »Nur anklagen und warnen, aber keine konkreten Rezepte etwa nennen [...]« (zitiert in Engelmann 1980).

29 BVerfGE 55, 274–348. Materiell ging es im Streit zwischen Regierung und Opposition um die Ausbildungsplatzabgabe, die erhoben werden sollte, wenn die Zahl der angebotenen Lehrstellen hinter dem Bedarf zurückblieb. Das Urteil sah darin keinen Verfassungsverstoß, fand jedoch, dass das Gesetz nach der »Einheitstheorie« wegen einer Verfahrensregel die Zustimmung des Bundesrates erfordert hätte. Diese war aber in der Schlussphase der sozialliberalen Koalition nicht mehr zu erlangen.

30 Vgl. aber Ganghof (2004: 81–97), der zeigt, dass das Votum der Oppositionsländer im Bundesrat auch der Policy-Position der SPD entsprach.

kann. Die Opposition kann also Kompromisse erzwingen, die ihrem eigenen Programm nahekommen oder die wichtige Interessen ihrer Klientel begünstigen – und zwar ohne dass sie dabei auch für die unpopulären Teile des Gesetzes die politische Verantwortung übernehmen müsste.³¹ Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Ergebnisses wird durch die Funktionsweise des Vermittlungsausschusses noch erhöht.

Wenn die Opposition ihre Forderungen nicht schon bei Verhandlungen im Vorfeld der parlamentarischen Entscheidung und im Parlament durchsetzen kann, wird eine oppositionelle Mehrheit des Bundesrates dieses Ziel im Vermittlungsausschuss weiterverfolgen. Dort haben unter Ausschluss der Öffentlichkeit die nicht weisungsgebundenen Vertreter der Landesregierungen und eine gleiche Anzahl von (nach Fraktionsproporz bestimmten) Abgeordneten des Bundestags die Möglichkeit, Änderungen der Gesetzesvorlage zu empfehlen, die dann der Bundestag nur im Ganzen annehmen oder ablehnen kann (Geschäftsordnung VA, § 10). Zwar gehört es zum Ethos der (jeweils für die gesamte Dauer der Legislaturperiode bestellten) Mitglieder des Ausschusses, nach Möglichkeit eine Einigung zu erreichen (Posser 1989; Vogel 1989). Aber da nach der Geschäftsordnung die Mehrheit der anwesenden Mitglieder entscheiden kann, handelt es sich doch um Beratungen »im Schatten der Mehrheit« – und überdies im Schatten eines weiterhin drohenden Vetos des Bundesrates. Verfügt die Opposition aber über eine Mehrheit im Vermittlungsausschuss, so verliert die Regierung die Kontrolle über den Inhalt ihrer Gesetzesvorlagen. Diese können im Rahmen der vom Bundesrat bei der Überweisung formulierten Änderungsbegehren vom Ausschuss umgestaltet werden.³² Die Regierungsmehrheit im Bundestag hat dann nur noch die Wahl, diesem Vorschlag zuzustimmen oder das Scheitern des Vorhabens hinzunehmen.

Damit verkehrt sich die ursprüngliche Funktion des Zustimmungsrechts in ihr Gegenteil: Jetzt ist es nicht mehr die Regierung, die gestaltet, und der Bundesrat, der ablehnen kann, sondern im Rahmen der Änderungswünsche des Bundesrates gestaltet die Opposition, und die Regierungsmehrheit kann den

31 Die Opposition hat sogar die Option, einen Kompromiss im Bundestag abzulehnen, dessen Verabschiedung im Bundesrat dann trotzdem durch (einige) ihr nahe stehende Landesregierungen ermöglicht wird.

32 Unstrittig ist, dass der Ausschuss kein eigenes Initiativrecht hat (Dästner 1995). Aber je weiter der Bundesrat sein Änderungsbegehren fasst, desto weiter reicht auch die Änderungskompetenz des Ausschusses (Lhotta 1998) – mit dem Ergebnis, dass auch Regelungen Gesetz werden können, die im Bundestag gar nicht beraten wurden. Da überdies die Mitglieder des Vermittlungsausschusses nicht über spezielle Sachkunde für das einzelne Gesetz verfügen müssen, kann es in den langen Verhandlungsnächten auch zu Kompromissen kommen, die nachträglich niemand verteidigen möchte.

so veränderten Entwurf allenfalls selbst ablehnen. Da sie diese Demonstration ihres politischen Scheiterns aber nur selten in Betracht ziehen wird, kommt es im Ergebnis zu Gesetzen, die die Regierung zwar als Erfolg präsentieren kann und auf jeden Fall politisch verantworten muss, aber die in der Sache weit von ihrem ursprünglichen Konzept abweichen können.

2.3.4 Fazit

Auch bei gegensätzlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat kommt es also nur selten zu endgültigen Blockaden. In der Regel führen spätestens die Empfehlungen des Vermittlungsausschusses zu Kompromissen, die beide Kammern akzeptieren. In der Sache können die so ausgehandelten Lösungen (ebenso wie die in der Politik des Bundes immer unvermeidlichen Kompromisse zwischen den Koalitionsparteien) die Qualität der Gesetze durchaus verbessern, wenn dadurch unnötige Härten vermieden oder von der Regierung vernachlässigte Risiken und Nebenwirkungen berücksichtigt werden. Aber während die Partner einer (kleinen) Koalition einander normalerweise die Realisierung der jeweils besonders wichtigen Ziele auch dann ermöglichen, wenn diese nicht vollständig geteilt werden, ist diese Rücksichtnahme bei Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition nicht zu erwarten. Je weiter die Zielvorstellungen oder die Klientel-Interessen der Parteien divergieren, und je härter der politische Wettbewerb zwischen diesen ausgetragen wird, desto schwerer sind dann Kompromisse zu erreichen und desto weiter werden sie von der Problemlösung abweichen, die die Regierung ursprünglich angestrebt hatte.

Wenn es nur um Geld geht, so denkt man, sind Kompromisse leichter zu erreichen und weniger schädlich, als wenn qualitativ divergierende Ziele oder Wertvorstellungen auf dem Spiel stehen. Aber auch hier gibt es wichtige Unterschiede. In Finanzverhandlungen zwischen Bund und Ländern stehen die institutionellen Eigeninteressen der Beteiligten im Vordergrund und Kompromisse werden in der Tat »irgendwo in der Mitte« liegen. Wenn es dagegen um finanzielle Wohltaten oder Belastungen für die Bürger oder jedenfalls für die eigene Klientel geht, dann degeneriert der Parteienwettbewerb oft zur populistischen Überbietungskonkurrenz. Besonders eindrucksvoll zeigte sich dieser Effekt bei der rot-grünen Steuerreform 2000. Hier hatte die Regierung lediglich eine Absenkung der Steuersätze für Unternehmensgewinne vorgesehen, die (bei verbreiteter Steuerbasis) eine Nettoentlastung der Wirtschaft um 7 Milliarden Euro bewirkt hätte. Wäre es dabei geblieben, dann wäre die deutsche Staatsverschuldung in den folgenden Jahren kaum in Konflikt mit dem europäischen Stabilitätspakt geraten. Aber als die Reform nach Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition und zwischen Bund und Ländern im Juli 2000 vom Bundesrat

verabschiedet wurde, hatte sich die jährliche Entlastung der Steuerzahler auf 30,7 Milliarden Euro mehr als vervierfacht (Ganghof 2004: 98–117).³³

Noch gravierender als die fiskalischen Kosten sind jedoch die Wirkungen des »Parteienwettbewerbs im Zweikammersystem« (Bräuninger/Ganghof 2005) auf die sachliche Qualität der Gesetzgebung und damit auf die Problemlösungsfähigkeit der deutschen Politik. Auch diese lassen sich am letzten Beispiel illustrieren. Bei der gescheiterten Kohl'schen Steuerreform 1998 und der schließlich verabschiedeten Reform 2000 standen sich zwei Konzepte gegenüber, die beide auf den internationalen Wettbewerb bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Kapitalerträgen reagieren sollten. Die Unionsparteien und die FDP favorisierten eine allgemeine Absenkung der Steuersätze bei wesentlich verbreiteter Bemessungsgrundlage (mit Tendenz zur *flat tax*), während die Sozialdemokraten sich zwar bei den Gewinnsteuern am internationalen Wettbewerb orientieren, aber die Progression bei der persönlichen Einkommensteuer erhalten wollten (mit Tendenz zur *dual income tax*). Je für sich waren beide Konzepte relativ einfach, in sich einigermaßen stimmig und sie entsprachen den normativen Wertungen und Klientel-Interessen der dafür eintretenden Parteien. Das von der rot-grünen Regierung am Ende langer Verhandlungsrunden erreichte Ergebnis war dagegen nicht nur sehr teuer, sondern im Vergleich zu diesen beiden Konzepten auch überkomplex und in sich widersprüchlich (Ganghof 2004).

Allerdings hatten beide Seiten einige ihrer Forderungen durchgesetzt und sie konnten überdies ihren Anhängern versichern, dass sie Schlimmeres verhindert und die andere Seite an der vollen Realisierung ihres Konzepts gehindert hatten. Genau das gleiche Muster wiederholte sich bei der Gesundheitsreform 2007, bei der der Parteienkonflikt jedoch in erster Linie innerhalb der Großen Koalition ausgetragen wurde.³⁴ Auch hier wurden zwei je für sich relativ klare

33 Die zusätzliche Entlastung ging hier allerdings nicht allein auf das Konto des Bundesrates. Da im Steuerverbund jede Senkung der Einkommen- und Körperschaftssteuer auch die Einnahmen der Länder vermindert, wurde der parteipolitische Überbietungswettbewerb durch das fiskalische Eigeninteresse auch der Oppositionsländer sogar eher gebremst.

34 Die Auseinandersetzungen zwischen den Partnern einer unerwünschten und als befristet angesehenen Großen Koalition können dem Regierungs-Oppositions-Muster nahekommen. Sie unterscheiden sich davon jedoch in einem wichtigen Aspekt: In beiden Fällen können die großen Parteien sich wechselseitig blockieren. Aber das Bundesratsveto kann erst zum Zuge kommen, nachdem die Regierung einen im Detail ausgearbeiteten Gesetzesentwurf im Parlament eingebracht hat. Diese kann dann die öffentliche Meinung und wichtige Interessengruppen mobilisieren, und sie kann versuchen, einzelne Länder aus der Oppositionsfront »herauszukaufen«. In der Großen Koalition dagegen ist das Veto nicht auf Zustimmungsgesetze beschränkt und es kann viel früher eingesetzt werden. Wo eine Festlegung im Koalitionsvertrag fehlt, kann ein Widerspruch im Koalitionsausschuss das zuständige Ressort schon an der Ausarbeitung eines Referentenentwurfs hindern, und auf keinen Fall kann ein vom Koalitionspartner missbilligter Entwurf als Regierungsvorlage ins Parlament gebracht werden.

und schlüssige Finanzierungskonzepte – eine einheitliche »Gesundheitsprämie« mit subventionierten Beiträgen bei der Union und eine der Einkommensteuer angenäherte »Bürgerversicherung« bei den Sozialdemokraten (Mihm 2004) – zu einem überkomplexen und allseits kritisierten Kompromiss verarbeitet (Lauterbach 2007), dessen wichtigster Vorteil offenbar darin gesehen wird, dass die jeweils andere Seite daran gehindert werden konnte, die künftige Entwicklung in ihrem Sinne zu präjudizieren.

Dieses Muster ist immer wieder zu erwarten, wenn politisch wichtige Entscheidungen davon abhängen, dass zwei annähernd gleich starke politische Lager, die in den Wahlen gegeneinander konkurrieren, sich auf eine gemeinsame Lösung einigen müssen. Gerade die Konkurrenz um den »median voter« veranlasst hier die zur Kooperation gezwungenen politischen Lager zu einer programmatischen Polarisierung,³⁵ die dann die angestrebte Einigung erschweren und die Suche nach produktiven Kompromissen vereiteln kann.

Es ist also keineswegs beruhigend, wenn von Beteiligten wie Beobachtern immer wieder betont wird, wie selten doch endgültige Blockaden seien, und wie sehr der deutsche Föderalismus konsensuale Lösungen fördere. Betrachtet man statt der formalen Einigung die sachliche Qualität und die Problemlösungseffektivität der beschlossenen Lösungen, so muss das Urteil in vielen Fällen kritischer ausfallen. Im Detail kann die negative Wirkung des Zwangs zum lagerübergreifenden Kompromiss nur in *policy*-orientierten Fallstudien belegt werden (vgl. etwa Ganghof 2004, 2006). Aber unter den Beteiligten an der Föderalismusreform waren die frustrierenden Erfahrungen der Steuerreformen, Rentenreformen oder Arbeitsmarktreformen noch in so frischer Erinnerung und die Besorgnisse über den »deutschen Reformstau« nicht nur im Regierungslager, sondern auch bei der Opposition so beunruhigend, dass die Notwendigkeit einer Reform, die die Handlungsfähigkeit der deutschen Politik verbessern sollte, im Herbst 2003 von keiner Seite bestritten wurde.

35 Anthony Downs (1957) hat gezeigt, dass in einem Zweiparteiensystem die Regierung wie die Opposition sich an den Interessen der Wähler in der Mitte des politischen Spektrums orientieren werden. Im Prinzip gilt dies auch für die beiden großen deutschen Parteien. Aber wenn diese zu Verhandlungslösungen gezwungen sind, muss jede Seite ihre programmatische Eigenständigkeit verteidigen.

2.4 Die mangelnde Autonomie der Landespolitik

Parteilpolitisch motivierte Blockaden im Bundesrat und verkorkste Kompromisse im Vermittlungsausschuss hatten sowohl die Regierung Kohl als auch die Regierung Schröder in ihrer Handlungsfähigkeit so sichtbar eingeschränkt, dass auch für die an politischen Fragen interessierte Öffentlichkeit die Notwendigkeit einer Verfassungsreform nicht infrage stand. Für die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder – das zweite Thema, das den Verlauf des Reformprozesses immer mehr dominierte – traf dies dagegen keineswegs zu. Zwar konnte man auch die Beschränkung der Länderkompetenzen als Folge der zunehmenden Politikverflechtung verstehen. Aber weshalb sollte dies nun auf einmal als ein gravierendes und dringend der Reform bedürftiges Problem gelten?

2.4.1 Autonomie gegen Mitwirkungsrechte

Dafür waren positive Argumente nicht leicht zu finden. Schließlich hatten die Landesregierungen selbst über Jahrzehnte hinweg bei der Vermehrung der Kompetenztitel des Bundes mitgewirkt und sich dabei ganz im Einklang mit den unitarischen Orientierungen der Medien und der Wähler gewusst. Faktisch noch wichtiger war die volle Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bundesgesetzgeber,³⁶ der, wie oben gezeigt, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur »Bedürfnisklausel« des Art. 72 Abs. 2 GG nicht beschränkt wurde. Überdies ist daran zu erinnern, dass die entscheidende Weichenstellung schon im ursprünglichen Grundgesetz erfolgt war, das in Art. 125 GG die ausnahmslose Überleitung des Reichsrechts im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung in Bundesrecht angeordnet und damit die Sperrwirkung gegen die Landesgesetzgebung in Kraft gesetzt hatte. Die gleiche Tendenz zur vollen Ausschöpfung zeigte sich seit Langem auch bei der Rahmengesetzgebung des Bundes, die für eigenständige Lösungen der Länder wenig Spielraum ließ (Lichtenstern 1979; Eicher 1988).

Insgesamt war deshalb der Landesgesetzgebung am Ende der Achtzigerjahre nur ein schmaler Bereich verblieben. Nach der Aufstellung einer vom

³⁶ Schodder (1989, Anhang A) hat gezeigt, dass beim Stand von 1987 die gesamten Kataloge der Art. 74, 74a, 75, 98 Abs. 3 und 105 Abs. 2 GG durch Bundesgesetze abgedeckt waren – mit Ausnahme der Art. 74 Ziff. 8 (Staatsangehörigkeit in den Ländern), 74 Ziff. 13 (Förderung der wissenschaftlichen Forschung), 74 Ziff. 15 (Überführung in Gemeineigentum) und Art. 75 Ziff. 2 (Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse und des Films). Nur bei der Kompetenz zur Regelung der Forschungsförderung geht die Lücke auf einen (antizipierten und einhelligen) Widerstand der Länder zurück (Hohn/Schimank 1990).

nordrhein-westfälischen Landtag eingesetzten Kommission (1990: 53) gehörten dazu die Gestaltung der eigenen institutionellen Strukturen – das Landesverfassungsrecht, der Landeshaushalt, die Organisation der Landesverwaltung, die Kommunalverfassung und das Landesdienstrecht. Darüber hinaus blieben den Ländern das Schulrecht und (in den Grenzen des Hochschulrahmengesetzes) das Hochschulrecht, das Recht der neuen Medien, das (vom Bund nicht in Anspruch genommene) Presserecht sowie Restbestände des materiellen Polizeirechts, des Umwelt- und Gesundheitsrechts, des Rechts der Wirtschaft und des Verkehrs. Überdies waren in den meisten dieser Bereiche die wichtigen Landesgesetze schon in der Nachkriegszeit erlassen worden, sodass die aktuelle Gesetzgebung sich zumeist auf Änderungen und Ergänzungen beschränkte. Im Ergebnis verlor deshalb die Legislativfunktion der Landtage an Bedeutung. Dagegen gewann deren Einfluss auf die laufende Regierungs- und Verwaltungstätigkeit und damit auch ihre Rolle in der Vermittlung zwischen lokalen Interessen und der Implementation staatlicher Politik (des Bundes und der Länder) jedoch eher an Gewicht (Eicher 1988; Schodder 1989).³⁷

Dieser Entwicklung haben die Landesregierungen bis zum Ende der Achtzigerjahre so gut wie keinen Widerstand entgegengesetzt. Sie wurden dafür ja auch durch die Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung entschädigt. Für die Ministerialbeamten waren die Bund-Länder-Verhandlungen innerhalb ihrer jeweiligen »vertikalen Ressortkumpaneie« (Wagener 1979) allemal attraktiver als die Auseinandersetzung mit unzufriedenen Landtagsabgeordneten, Landräten und Bürgermeistern; und die Ministerpräsidenten konnten so ihre bundespolitische Sichtbarkeit und ihre Bedeutung in der eigenen Partei verbessern. Der Verlust autonomer Regelungskompetenzen traf also in erster Linie die Landtage – und die Landtagspräsidenten waren lange Zeit die einzigen, die dagegen ohne viel Hoffnung auf Gehör protestierten (Schneider 1979; Stober 1986; Eicher 1988).

Erst seit dem Ende der Achtzigerjahre entdeckten auch die Landesregierungen ihr Interesse an erweiterten Spielräumen in der Gesetzgebung, das in der Verfassungsreform von 1994 jedoch nur zu der Verschärfung und gerichtlichen Effektuierung der »Erforderlichkeitsklausel« des Art. 72 Abs. 2 GG führte. Auch im Zuge der Föderalismusreform verzichteten die Ministerpräsidenten darauf, ihre Gründe für die Abkehr vom jahrzehntelang proklamierten Paradigma des unitarischen und kooperativen deutschen Föderalismus überzeugend darzustellen. In ihrer Rhetorik erschien die Verfassungsentwicklung der Bundesrepu-

37 Der Befund wurde auch durch eine vom nordrhein-westfälischen Landtag eingesetzte Kommission und die von dieser veranlassten Erhebung über die Tagesordnungspunkte der Landtagsausschüsse bestätigt (Kommission NRW 1990, 78–89 und Anhang 1, Tabelle 3).

blik nun als Geschichte des Abstiegs von einer dem Trennprinzip verpflichteten und die Autonomie der Länder respektierenden Ordnung des ursprünglichen Grundgesetzes. Diese gelte es wiederherzustellen. In der Vergangenheit seien Initiativen, die eine Verfassungsrevision zulasten des Bundes angestrebt hätten, von vornherein chancenlos gewesen. Jetzt aber, wo der Bund ein dringendes eigenes Interesse an Verfassungsänderungen zur Beschränkung des Bundesratsvetos verfolge, seien die Länder endlich in der Lage, ihm ihr hartes *do-ut-des* in Fragen der Kompetenzverteilung entgegenzusetzen (so etwa Teufel 2003).

2.4.2 Motive und Gründe

Selbst wenn diese stilisierte Interpretation der Verfassungsgeschichte einigermaßen zuträfe, wäre damit freilich noch nicht dargetan, weshalb die historische Entwicklung zum unitarischen und kooperativen Föderalismus nun umgekehrt werden sollte.

Zwar kann man vermuten, dass zumindest aus der Sicht der größeren und wirtschaftsstarken süd- und westdeutschen Regierungen der Tausch von Landeskompetenzen gegen Mitwirkungsrechte im Bundesrat erheblich an Attraktion verloren hatte. Einerseits waren viele Regelungskompetenzen auf die europäische Ebene abgewandert, sodass ein erheblicher Teil der Gesetzgebung des Bundes sich auf die Umsetzung europäischer Richtlinien beschränkte. Andererseits sahen sie sich seit der deutschen Vereinigung im Bundesrat einer strukturellen Mehrheit der Empfängerländer im Finanzausgleich gegenüber. Ihre Verfassungsklage gegen die hohen Ausgleichsleistungen war im Wesentlichen erfolglos geblieben und der geltende Finanzausgleich war danach bis zum Jahre 2019 festgeschrieben worden. Für sie lag es also nahe, sich stattdessen in erster Linie für autonome Gesetzgebungskompetenzen der Länder einzusetzen. Mit solchen Vermutungen beschreibt man jedoch doch allenfalls die möglichen Motive einiger Ministerpräsidenten, nicht aber konsensfördernde Argumente, mit denen man auch die übrigen Länder oder den Bund in der Sache hätte überzeugen können.

Ebenso wenig hätten sich die Ministerpräsidenten auf den politischen Willen oder gar das emotionale Engagement ihrer Bürger und Wähler berufen können. Anders als in Katalonien gab es in Hessen keine Volksbewegung, die für mehr Autonomie gekämpft hätte; anders als in Schottland oder Quebec gab es keine Bayernpartei mehr, der man eine Sezession hätte zutrauen können; anders als in Belgien gab es auch keine westdeutschen Parteien, die ihre Wähler gegen die Solidarität mit den Ostländern mobilisierten; und selbst in Ostdeutschland verlangte der politische Protest nicht mehr Selbstbestimmung, sondern mehr Gleichheit. Die Forderungen der süd- und westdeutschen Regierungen entspra-

chen den Kompetenzinteressen der Staatskanzleien, die oft nicht einmal von den Fachressorts geteilt wurden. Sie fanden zwar die Unterstützung der Landtage und einiger politischer Stiftungen, aber sie hatten keinen Rückhalt in der Bevölkerung. Das schließt nicht aus, dass sie auch aus gesamtstaatlicher Sicht hätten begründet werden können, aber sie konnten dann nicht auf normativ-identitätsorientierte, sondern allenfalls auf funktional-effizienzorientierte Argumente gestützt werden.

Solche Argumente hatte es im Vorfeld der Reform durchaus gegeben. Insbesondere in der Wirtschaftspresse und unter liberalen Ökonomen hatte man den Wechsel vom Leitbild des »kooperativen Föderalismus« zu dem eines »Wettbewerbsföderalismus« proklamiert, der in der Tat eine starke Dezentralisierung staatlicher Kompetenzen voraussetzte (Morath 1999; Schatz et al. 2000). Da die wirtschaftsliberalen Autoren aber in erster Linie auf die wohltätigen Wirkungen einer Deregulierungskonkurrenz und Steuerkonkurrenz zwischen den Ländern verwiesen hatten, taugte der Begriff nicht zur konsensualen Begründung von Kompetenzforderungen der Länder und wurde in der Reformdiskussion schließlich zum Unwort, von dem alle Seiten sich distanzierten.

Die weniger ideologieverdächtigen Varianten einer normativen (im Kern ebenfalls ökonomischen) Theorie des Föderalismus konnten schon wegen ihrer prinzipiellen Unbestimmtheit in der Diskussion kaum eine Rolle spielen. Sie gehen zwar von einer prinzipiellen Präferenz für dezentrale Kompetenzen aus: Die größere Bürgernähe erlaubt die Berücksichtigung lokal unterschiedlicher politischer Präferenzen; die größere Sachnähe erlaubt die Nutzung lokaler Optima; und die Autonomie der unteren Einheiten kann die experimentelle Entdeckung besserer Lösungen begünstigen. Aber gleichzeitig halten solche Theorien auch immer die spiegelbildlichen Gegenargumente bereit: Lokale Mehrheiten können Minderheiten diskriminieren; lokale Optima können durch systematische Vernachlässigung externer Effekte erreicht werden; und lokales Experimentieren nutzt nichts, wenn nur »große« Lösungen weiterhelfen. In der Anwendung auf reale Sachverhalte dominieren dann fast durchweg die zentralisierenden Argumente. Dies gilt sowohl für die ökonomische Theorie des Föderalismus als auch für das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union.

Exkurs

Die ökonomische Theorie postuliert ein Prinzip der »fiskalischen Äquivalenz«, demzufolge die Kompetenz für eine bestimmte Aufgabe der territorialen Einheit zugeordnet werden soll, in deren Zuständigkeitsbereich sowohl die Vorteile als auch die schädlichen Wirkungen internalisiert werden (Oates 1972, 1999). Mit anderen Worten, ihr Kriterium ist die Vermeidung

externer Effekte. Da diese sich mit zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung immer weiter ausbreiten, müssen auch die Kompetenzen immer weiter nach oben verlagert werden.

In ähnlicher Weise wirkt das auf Druck der deutschen Länder in den europäischen Verträgen verankerte »Subsidiaritätsprinzip«. Danach soll die Gemeinschaft nur tätig werden, »sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können« (Art. 5 Abs. 2 EGV). Weil aber das Vertragsziel der »Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten« (Art. 3 Abs. 1 c EGV) nur auf der europäischen Ebene realisiert werden kann, besteht auch eine EU-Kompetenz zur Harmonisierung aller nationalen Regelungen, die die Ausübung dieser »Grundfreiheiten« beschränken oder belasten könnten (Haltern 2007, Tz. 1404ff.; 1652ff.). Solange alle national unterschiedlichen Regeln als potenzielle Belastung der grenzüberschreitenden Mobilität interpretiert werden können (und vom Europäischen Gerichtshof auch so interpretiert werden), kann also auch das Subsidiaritätsprinzip der europäischen Gesetzgebung keine rechtswirksamen Schranken setzen (Davies 2006).

Für die Suche nach sachlichen Argumenten zur Begründung ihrer Kompetenzforderungen konnten die Länder also weder von der ökonomischen Föderalismustheorie noch vom europäischen Subsidiaritätsprinzip Argumentationshilfen erwarten. Beide fokussieren asymmetrisch auf den Zentralisierungsbedarf und haben – ebenso wie das »Bedürfnis« oder die »Erforderlichkeit« einer bundesgesetzlichen Regelung in Art. 72 Abs. 2 GG – kein begriffliches Instrumentarium für die symmetrische Berücksichtigung von Argumenten, die für die »Erforderlichkeit einer dezentralen Regelung« sprechen könnten.³⁸ In der Theorie bleibt beide Male kein Raum für gliedstaatliche Kompetenzen, sobald eines der Kriterien für zentralstaatliche Regelung erfüllt ist. In der praktischen Anwendung mögen diese Kriterien dann mehr oder minder strikt interpretiert werden. In der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 Abs. 2 GG sind hier von Fall zu Fall erhebliche Unterschiede zu beobachten (Meyer 2008: 82–102), während der Europäische Gerichtshof regelmäßig mit äußerster Empfindlichkeit und zentralisierender Konsequenz auf mögliche nationale Behinderungen der europäischen Grundfreiheiten reagiert (Haltern 2007). Dagegen liefern weder die ökonomische Theorie noch die Rechtsprechung positive Kriterien und Sachargumente für Aufgaben oder Kompetenzen, die in erster Linie dezentral wahrgenommen werden sollten und die deshalb im Zuge der Föderalismusreform eine Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder hätten rechtfertigen können.

³⁸ Die gleiche Asymmetrie charakterisiert, *mutatis mutandis*, auch die überwiegende Tendenz der Literatur zur »Denationalisierung«, Europäisierung und Globalisierung. Auch hier folgert man aus der Beobachtung grenzüberschreitender Problemzusammenhänge und externer Effekte die umstandslose Rechtfertigung europäischer oder internationaler Kompetenzen (so etwa Held 1995; Zürn 1998, 2001; Mancini 2000; Beck/Grande 2004; Peters 2006).

Da auch die Ministerpräsidenten solche Argumente nicht vortrugen, liefen die Beratungen über die Kompetenzverteilung auf ein bloßes Verhandlungspoker zwischen Bund und Ländern hinaus, bei dem – wie noch zu zeigen sein wird – das Verfassungsgericht mitten im Spiel die Karten noch einmal neu verteilte. Dabei hätte es in der Tat aus gesamtstaatlicher Sicht durchaus starke Sachargumente für eine Erweiterung der autonomen³⁹ Handlungsmöglichkeiten der Landespolitik gegeben, die auch von einigen Ministerpräsidenten formuliert worden waren, aber in der Kommission kaum eine Rolle spielten. Im Kern laufen sie darauf hinaus, die Folgen der europäischen Integration auch bei der Reform der bundesstaatlichen Ordnung zu berücksichtigen.

2.4.3 Europäische Integration als Chance der Länder

Bis in die Achtzigerjahre hinein hatte Europa für die deutschen Länder faktisch keine Rolle gespielt. Mit dem Luxemburger Kompromiss von 1966, der für Entscheidungen des Ministerrates an der Einstimmigkeit festhielt, hatte die europäische Gesetzgebung ihre Dynamik verloren. Zwar waren die Zölle abgeschafft worden, aber die Beseitigung der »nichttarifären Handelshindernisse« kam nur noch langsam voran (Scharpf 1999). Jeder Mitgliedstaat konnte folglich weiterhin Produkte und Anbieter vom heimischen Markt fernhalten, wenn sie nicht den eigenen Vorschriften entsprachen. Schließlich wurde die Blockade aber durch den Europäischen Gerichtshof gebrochen, der die im Vertrag enthaltene Verpflichtung zur Herstellung des freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen und Kapital kurzerhand zum unmittelbar geltenden Freiheitsrecht erklärte. Die Öffnung des Binnenmarktes konnte jetzt auch ohne vorherige Harmonisierung durch Gerichtsbeschluss vollzogen werden. Angesichts einer Rechtslage, die zur Deregulierungskonkurrenz geradezu einlud, sahen dann auch die nicht von vornherein schon freihändlerisch orientierten Regierungen in dem Binnenmarktprogramm der Delors-Kommission das kleinere Übel (Moravcsik 1998). Danach sollte die europäische Harmonisierung sich auf verbindliche Mindeststandards beschränken, die der Rat nun mit qualifizierter Mehrheit beschließen konnte. Nachdem dies durch die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 gesichert war, kam es in den folgenden Jahren zu der erstaunlich raschen Verabschiedung von hunderten von Harmonisierungsrichtlinien. Zu-

39 Die Länder erklärten zwar die Kompetenz für das Bildungswesen »vom Kindergarten bis zur Hochschule« zum Kern ihrer Staatlichkeit, aber sie begründeten nicht, weshalb gerade hier dezentrale Lösungen einen besonders hohen Wert haben sollten. Und mit ihren immer mitlaufenden Verweisen auf ihre selbstverständliche Bereitschaft zur Selbstkoordination in der Kultusministerkonferenz demonstrierten sie zugleich, wie wenig sie von der *autonomen* Wahrnehmung dieser Kompetenzen erwarteten.

gleich reagierten die Unternehmen darauf, dass nun innerhalb der Gemeinschaft die Produktionsstandorte frei gewählt werden konnten, ohne dass der Zugang zum bisherigen Heimatmarkt eingeschränkt wurde. Mit dem schon bald absehbaren Übergang zur Europäischen Währungsunion würden schließlich sogar die Wechselkursrisiken bei der Wahl von Investitions- und Produktionsstandorten keine Rolle mehr spielen. Für Hochkostenländer wie die Bundesrepublik wurde die Standortkonkurrenz innerhalb Europas deshalb zu einem Problem, das sich zunächst durch die Süderweiterung und dann erst recht durch die Osterweiterung weiter verschärfte.

Die deutschen Länder sahen darin zunächst nur eine Bedrohung ihres institutionellen Besitzstandes. Mit dem Erfolg des Binnenmarktprogramms ging faktisch die Kompetenz für wirtschafts- und wettbewerbsrelevante Regelungen auf die europäische Ebene über, und der deutsche Gesetzgeber war dann verpflichtet, die Richtlinien in deutsches Recht umzusetzen. Zwar konnte der Bundesrat mit der Regierung noch über Details streiten und die Umsetzung verzögern (mit der Folge, dass gegen die Bundesrepublik überdurchschnittlich viele Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurden), aber am wesentlichen Inhalt des Gesetzes konnte er nichts mehr ändern. Schlimmer noch: Da die Verhandlungen auf der europäischen Ebene von der Bundesregierung geführt wurden, und da die Verträge auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung keine Rücksicht nahmen, konnte die Regierung auf dem Umweg über Brüssel sogar in die ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder »hineinregieren«.

Die Länder benutzten deshalb ihre (verfassungsrechtlich zweifelhafte, aber vom Bund hingenommene) Vetoposition bei der Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte, um ihre Mitwirkungsrechte – im Sinne einer »doppelten Politikverflechtung« (Hrbek 1986) – ebenfalls bis auf die europäische Ebene zu verlängern. Im Begleitgesetz zur Ratifikation wurde die Bundesregierung verpflichtet, den Bundesrat an der europapolitischen Willensbildung zu beteiligen, und als die gleiche Chance sich bei der Ratifikation des Maastricht-Vertrags erneut eröffnete, wurden die Mitwirkungsrechte sogar in Art. 23 des Grundgesetzes verankert. Danach war bei der europapolitischen Willensbildung des Bundes die Stellungnahme des Bundesrates »maßgeblich zu berücksichtigen«, sofern »im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind« (Abs. 5). Noch weiter ging der folgende Absatz 6:

Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden.

Angesichts der Tatsache, dass in einem so schwerfälligen Verfahren ein gestaltender Einfluss auf die Willensbildung im Europa der 12, 15 und schließlich 27 Mitgliedstaaten kaum zu erreichen war, konnte das realistische Ziel dieser Strategie nur ein defensives sein. Es ging darum, die weitere Abwanderung nationaler Regelungskompetenzen auf die europäische Ebene zu verhindern oder wenigstens zu bremsen. Dem gleichen Ziel diene die von den Ländern betriebene und von der Bundesregierung unterstützte Kampagne zur Verankerung des »Subsidiaritätsprinzips« in den europäischen Verträgen (Art. 5 EGV und Art. 2 EUV; Konow 1993). Auch im Europäischen Verfassungskonvent kämpfte Ministerpräsident Teufel als Vertreter der deutschen Länder hartnäckig für eine klare Beschränkung der europäischen Kompetenzen und für härtere Formulierungen des Subsidiaritätsprinzips (Teufel 2002).

Wesentliche Erfolge hätte diese Defensivstrategie nur dann erreichen können, wenn der Prozess der Erweiterung der EU und der Vertiefung der ökonomischen Integration aufgehalten worden wäre (was die Länder selbst nie verlangt hatten). Aber je mehr sich die – durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nachdrücklich geförderte – Dynamik des Binnenmarktes durchsetzte, und je mehr diese die Effektivität nationaler Regelungen in immer weiteren Bereichen untergrub, desto unabweisbarer wurde die Forderung nach »europäischen Lösungen« für immer neue Probleme. Im Prinzip wirken hier die gleichen Kräfte von unten und von oben, die in der Bundesrepublik in den Fünfziger- und Sechzigerjahren die Politikverflechtung vorangetrieben hatten.

Nicht alle Ministerpräsidenten waren jedoch von der Weisheit der Defensivstrategie überzeugt. Zumindest Lothar Späth, der Vorgänger Teufels im Amt des baden-württembergischen Ministerpräsidenten, hatte schon 1989 den Sogeffekt des Binnenmarktes auf die Kompetenzverteilung erkannt und akzeptiert und zugleich auf die neuen Chancen verwiesen, die daraus für die Landespolitik erwachsen:

Mir scheint, dass die Länder besser beraten wären, statt institutionell Vorkehrungen gegen einen fortschreitenden Kompetenzverlust zu treffen, sich offensiv auf die Herausforderungen des Europäischen Binnenmarktes 1992 einzustellen [...]

Eindeutig scheint mir, dass in Zukunft die großen Ordnungsstrukturen global, das heißt auf europäischer Ebene entschieden werden müssen. Die Umsetzung dieser globalen Vorgaben aber kann nur regional erfolgen. Strukturgestaltung wird eine genuine Aufgabe der unteren Ebene sein. Und bei diesem Umsetzungsauftrag werden die Regionen wesentlich effizienter sein als etwa die nationalen Regierungen es sein können. (Späth 1989: 2–3)

Mit anderen Worten: Notwendig war eine Anpassung der innerdeutschen Kompetenzverteilung an die neuen rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen des europäischen Binnenmarktes und des verschärften Standortwettbewerbs in Europa. Lothar Späth blieb nicht lange genug im Amt, um seine

Einsicht auch den anderen Ländern zu vermitteln. Jedenfalls dauerte es noch eine ganze Weile, ehe der Zusammenhang zwischen der Ausweitung europäischer Regelungskompetenzen und der potenziell wachsenden Bedeutung der Landespolitik auch von anderen Ministerpräsidenten angesprochen und als Begründung für erweiterte Regelungskompetenzen der Länder in die deutsche Verfassungsdiskussion eingebracht wurde (zum Beispiel Clement 2002; Steinbrück 2004).

Für einen solchen Zusammenhang sprechen in der Tat gewichtige Argumente, die in der zu Beginn des vorletzten Jahrhunderts von David Ricardo begründeten ökonomischen Theorie der »komparativen Vorteile« (Stolper/Samuelson 1941) ihre Rechtfertigung finden. Sie besagt in der hier interessierenden Version, die auch der *Varieties-of-Capitalism*-Forschung zugrunde liegt, dass unter den Bedingungen eines uneingeschränkt freien Handels alle Produktionsstandorte profitieren können, sofern sie sich auf die Produktionszweige spezialisieren, die durch ihre je besonderen materiellen und institutionellen Standortbedingungen begünstigt werden (Hall/Soskice 2001). Wenn also die im einheitlichen Markt erforderlichen einheitlichen Regeln von der EU erlassen werden, dann kommt es ökonomisch nicht auf die nationale Vereinheitlichung aller übrigen Regeln an, sondern auf die optimale Gestaltung der speziellen Bedingungen für die im internationalen Wettbewerb jeweils stärksten lokalen Produktionszweige.

In den kleinen europäischen Ländern mit einer relativ einfachen Wirtschaftsstruktur konnte diese spezialisierte Anpassung von der nationalen Politik geleistet werden und sie waren deshalb in den Krisen der vergangenen Jahrzehnte auch besonders erfolgreich (Katzenstein 1985; Scharpf 1987; Scharpf/Schmidt 2000). Die jeweils besonders wettbewerbsstarken Wirtschaftszweige und ihre spezifischen Anforderungen an die staatliche Politik unterschieden sich erheblich voneinander. Offshore-Technik in Norwegen, Telekommunikation in Finnland und Schweden, Logistik in den Niederlanden oder auch die hoch bezahlten Finanzdienstleistungen in England sind Beispiele einer Konzentration auf die komparativen Vorteile bestimmter Branchen, die dann durch die Attraktivität ihrer Produkte, die Produktivität ihrer Herstellungsverfahren und die Zuverlässigkeit ihrer Serviceleistungen auch gegen Wettbewerber mit erheblich niedrigeren Faktorkosten geschützt sind.

In größeren Ländern mit einer heterogenen Wirtschaftsstruktur kann eine solche Spezialisierungspolitik fatale Folgen haben. So hat etwa Frankreich die Förderung spektakulärer High-Tech-Projekte und nationaler »Champions« auf Kosten seiner mittelständischen Industrie betrieben (Le Galès/Gaubert 2004), während Großbritannien den Aufstieg seiner Dienstleistungsbranchen mit dem Tod der Industrieregionen bezahlt hat (Crouch/O'Mahoney 2004). Für Deutschland, den früheren Universalproduzenten mit einer immer noch

sehr breiten Struktur durchaus leistungsfähiger Wirtschaftszweige käme eine so enge Spezialisierung von vornherein nicht in Betracht. Aus demselben Grund aber wäre hier eine zentralstaatliche Strukturpolitik auch weniger leistungsfähig als die finnische, norwegische oder holländische.⁴⁰ Dies liegt nicht nur an dem höheren Informationsbedarf einer Politik, die die unterschiedlichen Bedürfnisse vieler Branchen berücksichtigen müsste, sondern auch an der bei zentralstaatlichen Maßnahmen fast unvermeidlichen Tendenz zur Gleichbehandlung und ungenügenden Differenzierung. Spezialisierung muss diskriminieren können, und wenn einheitliche Regeln überall passen sollen, dann passen sie nirgends richtig.

Deshalb wurde, wie Lothar Späth es erwartet hatte, die Anpassung der vorhandenen Wirtschaftsstruktur an die Herausforderungen des europäischen Binnenmarktes und der Globalisierung zur primären Aufgabe der Länder. Der Aufstieg Bayerns vom armen Agrarland zum reichen Industrieland wie der Strukturwandel von der sterbenden Montanindustrie zur Dienstleistungsökonomie in Nordrhein-Westfalen (Glassmann/Voelzkow 2004; Baumann/Voelzkow 2004) waren in erster Linie das Ergebnis einer »Koordination von unten«. Sie hingen von der Fähigkeit der Länder und Kommunen ab, die finanziellen Angebote des Bundes und der EU mit den Maßnahmen der Landesverwaltung situations- und problemgerecht zu bündeln. Mit dieser Kombination – Geld vom Bund und koordinative Kompetenz im Land – war die alte Bundesrepublik trotz fast durchweg bundeseinheitlicher Gesetzgebung und trotz des bürokratischen Aufwands der Politikverflechtung strukturalpolitisch einigermaßen erfolgreich.

In den Neunzigerjahren geriet dieses Modell jedoch an seine Grenzen. Trotz der Transfers in Billionenhöhe kam der »Aufbau Ost« nur langsam voran. Dies lag nicht nur an einer zu raschen Angleichung der Lohnkosten an das westdeutsche Niveau (Sinn/Sinn 1991), sondern, wie etwa der sächsische Ministerpräsident Biedenkopf (1997) beklagte, auch an der unveränderten Übernahme der auf ganz andere Bedingungen zugeschnittenen westdeutschen Rechtsordnung. Im Westen dagegen wurden die Strukturhilfen des Bundes gekürzt oder ganz abgeschafft, und die Eigenmittel der Länder wurden durch die wesentlich erhöhte Umverteilung im Finanzausgleich reduziert. Die durch die Beihilfenaufsicht der EU ohnehin stark eingeschränkte Möglichkeit, Strukturpolitik mit Fördermitteln zu betreiben, verlor deshalb noch weiter an Bedeutung. Stattdessen stieg gerade in den wirtschaftsstarken westdeutschen Ländern das Interesse

40 Möglicherweise liegt hier auch eine sachliche Erklärung für die im internationalen Vergleich relativ hohe Bedeutung der Ordnungspolitik und den geringen Stellenwert der »Industriepolitik« in der Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik des Bundes. Dagegen betrieben die Länder, soweit das mit ihren Mitteln möglich war, regionale und sektorale Strukturpolitik ohne ordnungspolitische Skrupel.

Tabelle 1 Einwohner und BIP der EU-Staaten und Bundesländer

Land	Einwohner (in Mio.)	BIP (in Mio.)
Malta	0,40	4.500
Luxemburg	0,45	29.300
Bremen	0,66	24.664
Zypern	0,76	13.400
Saarland	1,04	27.816
Estland	1,34	10.500
Mecklenburg-Vorpommern	1,69	31.874
Hamburg	1,75	81.526
Slowenien	2,00	27.400
Lettland	2,29	12.800
Thüringen	2,31	44.833
Sachsen-Anhalt	2,44	47.376
Brandenburg	2,54	48.999
Schleswig-Holstein	2,83	67.909
Litauen	3,30	20.600
Berlin	3,40	79.012
Rheinland-Pfalz	4,05	97.000
Irland	4,20	160.300
Sachsen	4,24	85.681
Finnland	5,25	155.300
Slowakei	5,38	38.100
Dänemark	5,42	208.200
Hessen	6,08	202.702
Niedersachsen	7,98	192.720
Österreich	8,26	246.100
Schweden	9,04	288.000
Ungarn	10,07	87.900
Tschechische Republik	10,25	98.400
Belgien	10,51	298.200
Portugal	10,56	147.200
Baden-Württemberg	10,73	322.942
Griechenland	11,12	181.100
Bayern	12,49	400.511
Niederlande	16,33	501.900
Nordrhein-Westfalen	18,02	489.034
Polen	38,15	243.300
Spanien	43,75	904.300
Italien	58,75	1.417.200
Vereinigtes Königreich	60,39	1.768.500
Frankreich	62,99	1.710.000
Deutschland	82,43	2.244.600

Quelle: eigene Darstellung. Angelehnt an EUROSTAT, Statistisches Bundesamt, Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

an erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten in der Gesetzgebung. Ihnen erschien es jetzt als Kränkung ihrer »Staatlichkeit«, dass sie zwar nach Größe und Wirtschaftskraft höchst potente mittelgroße Mitgliedstaaten der EU hätten sein können (Clement 2002), aber in ihren legislativen und fiskalischen Kompetenzen noch hinter den kleinsten Schweizer Kantonen zurückblieben.

In der Tat: Nordrhein-Westfalen nähme deutlich vor den Niederlanden den siebten Platz unter den EU-Mitgliedstaaten ein; Bayern und Baden-Württemberg sind größer und reicher als Belgien, Schweden und Österreich; und Niedersachsen und Hessen rangieren vor Dänemark, Finnland und Irland (Tabelle 1). Weshalb also sollten sie im weltweiten Spezialisierungswettbewerb nicht ebenso selbständig und erfolgreich agieren können wie diese Staaten? Allerdings reichen dafür die bisherigen Instrumente der Landespolitik – finanzielle Hilfen, Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und administrative Koordination – nicht mehr aus. Was bisher fehlt, ist die Möglichkeit einer Konzertierung wirtschaftspolitischer, arbeitsmarktpolitischer, bildungspolitischer, forschungspolitischer und umweltpolitischer Maßnahmen im Lichte der unterschiedlichen Probleme und Chancen der deutschen Regionen im europäischen Standortwettbewerb. Deshalb hatten die Länder in der Tat gute Gründe für ihre Forderung nach umfassenden Gesetzgebungskompetenzen zur Regelung »regionaler Lebenssachverhalte«.

2.5 Fazit

Die Verfassungsreform von 1969, die den kooperativen Föderalismus perfektioniert hatte, konnte die damaligen Hoffnungen nicht erfüllen. Der Bund hatte die mit dem Ausbau der Gemeinschaftsaufgaben, der Finanzhilfen und des Steuerverbundes angestrebten gesamtstaatlichen Steuerungsmöglichkeiten nicht erreicht, und seine eigene politische Handlungsfähigkeit war durch die parteipolitische Nutzung des Bundesratsvetos gravierend beschränkt worden. Den Ländern war es zwar gelungen, die »goldenen Zügel« des Bundes gemeinsam in die Hand zu nehmen, und sie konnten die Mitwirkungsrechte des Bundesrates für die Förderung landespolitischer Interessen wie für die bundespolitische Profilierung ihrer Ministerpräsidenten nutzen. Aber je mehr mit der deutschen Vereinigung die Interessen zwischen den Ländern differierten, und je stärker nach der Vollendung des europäischen Binnenmarktes der Druck der internationalen Standortkonkurrenz wirksam wurde, desto mehr mussten – jedenfalls für die besonders leistungsfähigen süd- und westdeutschen Länder – die Nachteile eines Regimes hervortreten, in dem nicht nur der Bund, sondern auch die Länder die Möglichkeit der autonomen politischen Gestaltung verloren hatten.

Im Kern ging es deshalb bei der im Herbst 2003 in Angriff genommenen Reform der bundesstaatlichen Ordnung um drei⁴¹ große Themen:

- Abbau der ineffizienten Mischfinanzierung,
- Beschränkung der Vetomöglichkeiten des Bundesrates und
- Erweiterung der Gestaltungsspielräume der Landespolitik.

Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, sind bei allen Themen sinnvolle Veränderungen erreicht worden, die jedoch weit hinter den selbstgesetzten Zielen zurückblieben. Zum Verständnis der Ergebnisse wird es zunächst aber notwendig sein, den Verlauf der Beratungen wenigstens in groben Zügen nachzuzeichnen.

41 Hinzu kam die vom Bund geforderte Überprüfung der »Europatauglichkeit des Grundgesetzes«, womit insbesondere die extensiven Mitwirkungsrechte der Länder bei der europapolitischen Willensbildung (Art. 23 GG) und die nicht geklärte Mithaftung der Länder für von diesen veranlassten EU-Sanktionen wegen der mangelhaften Umsetzung europäischer Richtlinien und der Verletzung des Europäischen Stabilitätspakts gemeint war.

Kapitel 3

Föderalismusreform: Verlauf und Ergebnisse

3.1 Vorgeschichte und Verlauf

Das vorige Kapitel sollte zeigen, dass und weshalb eine Föderalismusreform aus gesamtstaatlicher Sicht nötig oder zumindest höchst wünschenswert war. Wie aber kam es dazu, dass im Sommer 2003 sowohl die politischen Parteien als auch die Regierungen im Bund und in den Ländern bereit waren, sich zum ersten Mal seit der Finanzverfassungsreform von 1969 wieder auf den Versuch einer grundlegenden Reform der bundesstaatlichen Ordnung einzulassen?

3.1.1 Die Bundesparteien

Im Laufe der Neunzigerjahre wuchs das Unbehagen am Zustand der bundesstaatlichen Ordnung bei den Beteiligten wie bei professionellen Beobachtern. Ein Grund war sicher die Wiederkehr divergierender Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat. Unter dem kumulativen Problemdruck der deutschen Vereinigung, der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, des Übergangs zur Währungsunion und der mit dem Wegfall der Eisernen Vorhänge dramatisch expandierenden »Globalisierung« verlor die Kohl-Regierung erwartungsgemäß einige Landtagswahlen in den alten Bundesländern. Zwar kamen nach der Vereinigung auch einige von der Union regierte Länder hinzu, aber schon 1991 verlor die Bundesregierung wieder die eigene Mehrheit im Bundesrat und war deshalb auf die Unterstützung »gemischter« Landesregierungen angewiesen. Nach 1994 hatte sie sogar eine allein von den Oppositionsparteien bestimmte Mehrheit gegen sich (Burkhardt 2008: Kap. 2). Das Ergebnis waren quälende Kompromisse in allen für die parteipolitische Auseinandersetzung geeigneten Streitpunkten, die der Zustimmung des Bundesrates bedurften. In einigen spektakulären Fällen kam es schließlich sogar zum endgültigen Scheitern wichtiger Gesetzesvorlagen, insbesondere bei der Steuer- und Rentenreform.

Noch größer wurde die Frustration über den deutschen »Reformstau«, als sich nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 auch die Hoffnungen der neuen rot-grünen Regierung auf eine stabile Mehrheit in beiden Kammern

schon mit der Hessenwahl im Februar 1999 wieder zerschlugen, während die Union von Landtagswahl zu Landtagswahl ihren Stimmenanteil steigern konnte und mit der Wahl in Sachsen-Anhalt im Sommer 2002 wieder die Mehrheit im Bundesrat erreichte. Gestützt auf Daten über die Ergebnisse aller Landtagswahlen und die in Umfragen gemessene Popularität der Bundesregierung in der Periode zwischen 1976 und 2005 hat Simone Burkhart (2008) gezeigt, dass diese Entwicklung keineswegs durch historische Zufälle bedingt war, sondern der Logik des Parteienwettbewerbs im unitarischen Bundesstaat entspricht: Die öffentliche Aufmerksamkeit gilt in erster Linie der Politik im Bund. Wenn also die Bundesregierung (einer kleinen Koalition) unter dem Druck der Verhältnisse zu unpopulären Maßnahmen gezwungen ist oder durch eigene Fehler an Zustimmung verliert, dann kann die Opposition im Bund die Wahlen im Land als Plebiszit über die Regierungspolitik inszenieren, während die Regierung kaum in der Lage ist, ihre Politik oder deren öffentliche Verteidigung im Hinblick auf sechzehn Landtagswahlkämpfe zu optimieren.

In der Tendenz verbessert deshalb die Abfolge der Landtagswahlen die Position der Opposition im Bundesrat. Aus den von Burkhart ausgewerteten Daten geht aber zugleich hervor, dass die Regierungspolitik im Wahlkampf für den Bundestag regelmäßig wieder an öffentlicher Zustimmung gewinnt. Deshalb hat die sozialliberale Koalition nach dem Verlust der Mehrheit im Bundesrat bis 1980 noch drei Bundestagswahlen gewonnen. Auch Helmut Kohl und Gerhard Schröder waren in einer solchen Konstellation jeweils noch einmal erfolgreich. Mit anderen Worten: Es gibt keine automatische Gleichrichtung der Mehrheitsverhältnisse durch die nächstfolgende Wahl im Bund. Stattdessen muss in schwierigen Zeiten jede kleine Koalition¹ damit rechnen, dass ihr über kurz oder lang – und insbesondere dann, wenn sie die Bundestagswahl noch einmal gewinnen sollte – ein von der Opposition dominierter Bundesrat gegenüberstehen wird.

Dieser Mechanismus beunruhigte nicht nur die veröffentlichte Meinung, sondern konnte schließlich auch den politischen Parteien nicht gleichgültig bleiben. Zwar entsprach es dem üblichen Muster der politischen Auseinandersetzung, dass die jeweiligen Regierungsparteien die parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates als Missbrauch politischer Institutionen anprangerten, während die jeweilige Opposition die nicht zu hinterfragende Legitimität ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Bundes behauptete. Aber die Wiederkehr divergierender Mehrheiten nach dem Regierungswechsel von 1998

¹ Für eine große Koalition ist dieser Effekt wenig wahrscheinlich: Auch wenn sich die Zahl und die Anteile kleinerer Oppositionsparteien vermehren, ist doch kaum mit Landesregierungen zu rechnen, die nicht von einer der beiden großen Parteien geführt werden. Allerdings können dann (die nach Art. 52 Abs. 3 GG als Neinstimmen zu wertenden) Enthaltungen im Bundesrat zunehmen.

kam so rasch, und die parteipolitische Konfrontation eskalierte danach so dramatisch, dass man auch im Oppositionslager anfang, eine Veränderung der institutionellen Spielregeln ins Auge zu fassen. Ein politisches *window of opportunity* öffnete sich dann nach der von Schröder gerade noch einmal gewonnenen Wahl von 2002, als die Opposition mit einem baldigen Regierungswechsel rechnete, während die rot-grüne Koalition ihr ferneres Überleben noch nicht für ausgeschlossen hielt. Nun waren zum ersten Mal beide Lager an institutionellen Reformen interessiert, die die Möglichkeit parteipolitischer Blockaden im Bundesrat und damit die Verhandlungszwänge zwischen Regierung und Opposition vermindern sollten.

3.1.2 Die Ministerpräsidenten

Aber dies war zunächst ein Interesse der Bundesparteien und der Bundestagsfraktionen, das die Ministerpräsidenten allenfalls in ihrer Rolle als Funktionsträger ihrer Bundesparteien teilen konnten.² Als Vertreter der Eigeninteressen ihres Landes jedenfalls wollten sie sich auf Diskussionen über eine Beschränkung der Zustimmungsrechte des Bundesrates nur einlassen, wenn ihnen dafür ausreichende Kompensation geboten wurde. Allerdings erwies sich deren Definition als schwieriger Prozess, in dem schwelende Konflikte zwischen den west- und ostdeutschen und zwischen den großen und kleinen Ländern zu überwinden waren. An deren Anfang stand der Unmut der Geberländer über die Einbeziehung der Ostländer in den horizontalen Finanzausgleich. Als diese nach mehrjähriger Verzögerung schließlich erreicht wurde, eskalierten die Ausgleichszahlungen der wirtschaftsstärkeren Westländer. Besonders dramatisch traf dies Bayern, das bis zum Ende der Achtzigerjahre noch zu den Empfängerländern im Finanzausgleich gehört hatte, und dessen Beiträge nun von 6 Millionen Euro 1993 auf 1,3 Milliarden 1995 und schließlich auf knapp 2,3 Milliarden Euro im Jahre 2001 stiegen (BMF 2006). Überdies sahen sich, je mehr der Verteilungskonflikt an Bedeutung gewann, die süd- und westdeutschen Regierungen auch im Bundesrat immer öfter einer strukturellen Mehrheit der wirtschaftlich schwachen Länder gegenüber. Zwar konnten ihre Ministerpräsidenten im Bundesrat immer noch öffentliche Aufmerksamkeit gewinnen, aber für die wirtschaftlichen Belange ihrer Regionen konnten sie dort nur noch wenig erreichen.

2 Im Rückblick beschrieb ein leitender Beamter aus der Staatskanzlei eines unionsgeführten westdeutschen Landes das Erschrecken darüber, dass nun »aus Prinzip bei jedem wichtigen Gesetz der Vermittlungsausschuss angerufen wurde«. Im gesamtstaatlichen Interesse seien deshalb auch die Ministerpräsidenten der Union »reinen Herzens« bereit gewesen, das Bundesratsveto einzuschränken (Diskussionsbeitrag auf einem Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung im Dezember 2006).

Unter diesen Bedingungen stieg ihr Interesse an autonomen Handlungsmöglichkeiten der Landespolitik. Dem entsprach zunächst die rhetorische Hinwendung zu dem von liberalen Ökonomen propagierten Konzept eines »Wettbewerbsföderalismus« (Morath 1999; Schatz et al. 2000; Zenthöfer 2006) – einem Kampfbegriff, der sich gegen die Praxis des »Verbundföderalismus« und gegen die normative Selbstbeschreibung des bundesdeutschen politischen Systems als »kooperativem Föderalismus« richtete. Zunächst sahen die süddeutschen Ministerpräsidenten in diesem Konzept vor allem die wissenschaftliche Unterstützung für eine Korrektur des Finanzausgleichs, die den leistungsstarken Ländern einen deutlich höheren Anteil am finanziellen Ertrag ihrer erfolgreichen Wirtschaftspolitik belassen sollte. Die damit begründete Verfassungsklage der Regierungen Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens scheiterte jedoch im November 1999 fast vollständig. Das Gericht verlangte zwar klarere gesetzliche Maßstäbe der Umverteilung (BVerfGE 101, 158), aber die Antragsteller hatten davon am Ende kaum einen praktischen Vorteil. Im Gegenteil, die Neuregelung des Finanzausgleichs im Jahr 2001 schrieb die West-Ost-Umverteilung im »Solidarpakt II« sogar bis zum Jahr 2019 fest.

Angesichts ihrer Niederlage an der Verteilungsfront stieg das Interesse der Geberländer an der von den liberalen Befürwortern des »Wettbewerbsföderalismus« in erster Linie gemeinten Dezentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen und dem Abbau der Politikverflechtung bei den Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes. Die Wissenschaftler erwarteten sich davon eine innerstaatliche Standortkonkurrenz, die insgesamt zu einer wirtschaftsfreundlichen Deregulierung und Steuersenkung beitragen sollte – ein Ziel, zu dem freilich auch die reformfreudigen Ministerpräsidenten sich nicht so deutlich bekennen wollten. Aber weil der Begriff zuerst für die Klage gegen den Finanzausgleich ins Spiel gebracht worden war, wurde er nun als Aufkündigung der Solidarität zwischen den Ländern verstanden. Um also nicht von vornherein die Ablehnung der leistungsschwächeren Länder zu provozieren, wurde die liberale Rhetorik aufgegeben. Die Forderung nach Abbau der Politikverflechtung und erweiterten Landeskompetenzen sollte nun dem Ziel eines »Gestaltungsföderalismus«³ dienen, dem keiner der Ministerpräsidenten im Prinzip widersprechen konnte.

3 Zur Unterscheidung unterschiedlicher Modalitäten des föderalen Wettbewerbs und zu ihrer Bedeutung im deutschen Bundesstaat vgl. nun Benz (2007).

3.1.3 Der Weg zur Kommission⁴

Doch war damit allein das Misstrauen nicht auszuräumen. Zwar gab es schon unmittelbar nach der Einigung über den Finanzausgleich im Jahre 2001 informelle Kontakte zwischen hohen Beamten süd- und westdeutscher Staatskanzleien und der für Verfassungsfragen zuständigen Bundesministerien, bei denen Optionen einer Föderalismusreform ausgelotet wurden. Aber eben weil sich diese Gespräche positiv entwickelten, kam es zu Spannungen zwischen den Ländern. Im Ergebnis mussten deshalb die Promotoren der Reform⁵ vorab zusichern, dass es bei künftigen Beratungen weder um eine Neugliederung des Bundesgebietes noch um den Finanzausgleich und den Solidarpakt II oder um eigene Steuerkompetenzen der Länder gehen werde. Auf dieser Grundlage war die Ministerpräsidentenkonferenz im März 2003 dann in der Lage, einvernehmliche »Leitlinien« für Verhandlungen mit dem Bund zu formulieren (*Leitlinien* 2003).

Misstrauen gab es aber auch im Bundeskanzleramt gegen möglicherweise zu weitgehende Konzessionen in den Gesprächen auf der »Arbeitsebene«. Jedenfalls kam es im April 2003 zu einem Positionspapier der Bundesregierung, in dem einer langen Liste von Forderungen an die Länder nur wenige Angebote des Bundes gegenüberstanden – zu denen aber immerhin Gesprächsbereitschaft bei den Gemeinschaftsaufgaben und das Angebot einer Entflechtung bei der Forschungsförderung gehörten (Bund 2003). Trotzdem liefen die Bund-Länder-Gespräche der Spitzenbeamten weiter und am 16. Juni 2003 verfassten die Chefs der Staatskanzleien Bayerns und Bremens zusammen mit dem Staatssekretär im Bundesjustizministerium das sogenannte »Tegernsee-Papier«. Es skizzierte Konzessionen der Länder bei den Zustimmungsrechten des Bundesrates, und Konzessionen des Bundes bei der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder und beim Abbau der Gemeinschaftsaufgaben.

Das bis dahin nicht unmittelbar beteiligte Bundeskanzleramt war offenbar wenig glücklich über den raschen Fortschritt dieser Gespräche. Jedenfalls geriet das informelle Papier sogleich an die SPD-Fraktion des Bundestages, die darin einen Versuch der Regierungen sah, eine Verfassungsreform am Parlament vorbei durch Geheimverhandlungen unter sich regeln zu wollen. Deren

4 Die Vorgeschichte, das Verfahren und der Ablauf der Beratungen in der Kommission und das anschließende parlamentarische Verfahren werden detaillierter dargestellt von Hans Meyer (2008: 19–41), der nicht nur als Sachverständiger, sondern auch als Berater des Kanzleramtes und der SPD-Fraktion im gesamten Verlauf eine besonders wichtige Rolle spielte.

5 Ohne den Gestaltungsehrgeiz, die politische Energie und die intellektuelle Kompetenz der Ministerpräsidenten Stoiber, Teufel, Koch und (mit eher vermittelnder Intention) Steinbrück hätten die Erfolge der Länder in der Föderalismusreform I nicht erreicht werden können. Die Lücke, die sie hinterließen, konnte offenbar in der Föderalismuskommission II nicht gefüllt werden.

Vorsitzender Müntefering reagierte schon am 18. Juni (in einer Plenardebatte über die Gesundheitsreform) mit dem Vorschlag, »im Herbst dieses Jahres eine umfassende Debatte zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hier im Deutschen Bundestag und zusammen mit dem Bundesrat zu führen sowie das Verfahren zur Einrichtung einer Verfassungskommission zu klären« (Plenarprotokoll 15/51, 4202 b). Von da an ließ sich Müntefering die Initiative nicht mehr nehmen. Am 8. Juli einigte er sich mit den Vorsitzenden der anderen Bundestagsfraktionen; während der Sommerpause kam es zur Verständigung mit dem Bundesrat; und am 16. Oktober 2003 beschloss der Bundestag auf Antrag der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP die Einsetzung einer gemeinsamen »Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung«; der Bundesrat folgte mit gleichlautendem Beschluss am nächsten Tag; und schon am 7. November 2003 trat die Kommission zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen.

In der FDP und in der Öffentlichkeit hatte es zwar Stimmen gegeben, die einem »Verfassungskonvent« nach europäischem Vorbild den Vorzug gegeben hätten. Diesem hätten neben erfahrenen Politikern auch sachkundige Personen aus Wissenschaft, Wirtschaft und den Medien angehören sollen, und unter der starken Leitung eines – von einem qualifizierten Sekretariat unterstützten – *elder statesman* hätte ein solcher Konvent eigenständige Vorschläge ausarbeiten können, die erst danach den parlamentarischen Gremien zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt worden wären (ähnlich Meyer 2008: 45–49). In den großen Fraktionen und den Landesregierungen hatte diese Idee jedoch keine Chance. Hier orientierte man sich an dem in der parlamentarischen Praxis bewährten Modell des aus beiden Häusern paritätisch besetzten und unter einem doppelten Vorsitz tagenden Vermittlungsausschusses.

Stimmberechtigte Mitglieder waren deshalb die sechzehn Ministerpräsidenten und eine gleiche Anzahl von Abgeordneten des Bundestages, die nach dem Fraktionsproporz bestellt wurden. Es wurden aber auch vier Vertreter der Bundesregierung (der Finanzminister, die Justizministerin, die Verbraucherministerin und der Chef des Kanzleramtes) und sechs Vertreter der Landtage als beratende Mitglieder sowie drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände als ständige Gäste – jeweils mit Rede- und Antragsrecht, aber ohne Stimmrecht – in die Kommission aufgenommen. Hinzu kamen zwölf Sachverständige mit Rede-, aber ohne Antrags- und Stimmrecht.⁶ Die Leitung der Beratungen lag abwechselnd bei Franz Müntefering und Edmund Stoiber, die auf der konstitu-

6 Auch die Sachverständigen – acht Staatsrechtslehrer, zwei Ökonomen und zwei Politikwissenschaftler – waren von den Fraktionen und den Landesregierungen nach einem komplizierten Proporz nominiert worden.

ierenden Sitzung zu gleichberechtigten Vorsitzenden gewählt wurden und ihre Vorgehensweise mit einer achtköpfigen »Obleutegruppe« abstimmen sollten.⁷

3.1.4 Der Auftrag

Der Einsetzungsbeschluss vom 16. Oktober 2003 (BT-Drucksache 15/1685) setzte der Föderalismusreform das »Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern«. Zu diesem Zweck sollte die Kommission »insbesondere

- die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder,
- die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und
- die Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern überprüfen«.

Im Kern ging es also um den Versuch, die jahrzehntelange Entwicklung zum »kooperativen Föderalismus« umzukehren. Auf der einen Seite sollte die Politik im Bund von Zustimmungsrechten des Bundesrates befreit werden, und auf der anderen Seite sollten die Gesetzgebungskompetenzen der Länder erweitert und ihre Abhängigkeit von finanziellen Zuwendungen des Bundes vermindert werden.

3.1.5 Der Verlauf der Beratungen

Die Kommission arbeitete unter der Vorgabe, bis zur parlamentarischen Sommerpause 2004 die Grundzüge einer Reform und bis zum Jahresende beschlussreife Formulierungen für Verfassungsänderungen vorlegen zu sollen. Angesichts des knappen Zeitbudgets der Ministerpräsidenten, Minister und Abgeordneten war dies ein sehr ehrgeizige Ziel, dessen politische Logik sich jedoch im Blick auf die anstehenden Landtagswahlen erschloss: Während 2004 Änderungen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nicht zu erwarten waren, standen im Februar und Mai 2005 kritische Wahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen bevor, die konsensorientierte Verhandlungen zwischen den parteipolitischen Lagern belastet hätten. Trotzdem schien die Arbeitsorganisation der

⁷ Als Obleute fungierten aufseiten des Bundestages vier Sprecher der Fraktionen, aufseiten des Bundesrates je zwei Vertreter der regierungsnahen »A-Länder« und der oppositionellen »B-Länder«.

Kommission zunächst eher die breite Exploration als die problemorientierte Zuspitzung zu fördern.

Im Zentrum standen die monatlichen (und öffentlichen) Plenarsitzungen, an denen bei voller Besetzung (weil die Vertreter der stimmberechtigten oder antragsberechtigten Mitglieder ebenfalls Rederecht hatten) insgesamt einhundertzwei Personen teilnehmen konnten. Zwar wurde das Gesamthema sogleich unterteilt und jeweils einer »Arbeitsgruppe« für »Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte« und für »Finanzbeziehungen« zugeordnet,⁸ aber in deren ebenfalls monatlichen (jedoch nicht öffentlichen) Sitzungen konnten wiederum alle Mitglieder des Plenums mitreden.⁹ Schließlich gab es noch nach politischen Lagern getrennte Besprechungen zur Vorbereitung der Plenar- und Arbeitsgruppensitzungen, auf denen der Versuch einer parteipolitischen Bund-Länder-Koordination unternommen werden sollte. Da es hier jedoch (jedenfalls im rot-grünen Lager, wo ich an den Diskussionen teilnehmen konnte) an einem gesamtstaatlichen Konzept für die Gestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses fehlte, während die Staatskanzleien an der Formulierung einer einheitlichen Länderposition gegenüber dem Bund arbeiteten, blieben diese Bemühungen weitgehend wirkungslos.

Zwei der Plenarsitzungen, im Dezember 2003 und im März 2004, wurden für die öffentliche Anhörung der Sachverständigen zu den Themen der beiden Arbeitsgruppen reserviert, deren Ergebnisse dann jeweils auf nicht öffentlichen Plenarsitzungen im Januar und Juni 2004 weiter erörtert wurden. Weder die Ministerpräsidenten¹⁰ noch das Kanzleramt zeigten sich bei diesen Diskussionen besonders engagiert. Dagegen einigten sich die Ministerpräsidenten, vorbereitet durch die Kanzleien von Baden-Württemberg und Berlin,¹¹ im Mai 2004 auf ein gemeinsames »Positionspapier« (2004), in dem die Forderungen der Län-

8 Für die Organisation der beiden Arbeitsgruppen waren je vier »Koordinatoren« zuständig – wobei wiederum die Parität zwischen Bundestag und Bundesrat und zwischen A- und B-Seite gewahrt wurde.

9 Die Wortprotokolle der öffentlichen Plenarsitzungen, die Protokollvermerke über die nicht öffentlichen Sitzungen, die Kommissionsdrucksachen und die Arbeitsunterlagen der Arbeitsgruppen und der Projektgruppen sowie die Sprechzettel der Vorsitzenden für die abschließenden Verhandlungen in den »Obleutegesprächen« wurden inzwischen vom Sekretariat der Kommission in vorbildlicher Weise im Druck und auf CD verfügbar gemacht (Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005). Alle nachfolgenden Verweise auf Beiträge zur Arbeit der Kommission beziehen sich auf diese Dokumentation.

10 In informellen Gesprächen konnte man aus den Staatskanzleien hören, dass die Sachverständigen ohnehin nur im Interesse der Bundestagsabgeordneten eingeladen worden seien, die ja nicht über langjährige Erfahrungen in Bund-Länder-Verhandlungen verfügen konnten (was freilich für einige Abgeordnete keineswegs zutraf).

11 Ebenso wie bei den »Leitlinien« vom März 2003 wurde also auch hier die Vorbereitung einem großen und finanzstarken Unionsland und einem kleinen und finanzschwachen SPD-Land

der ohne Bezug auf die bisherigen Beratungen in der Kommission spezifiziert wurden. Danach waren die Ministerpräsidenten erst recht nicht mehr an Plenardiskussionen interessiert. Für die weitere Arbeit wurden deshalb für sieben Themenbereiche »Projektgruppen« eingerichtet, denen nur noch je vier Vertreter der Bundestags- und der Bundesratsbank angehörten. Diese hatten allerdings die Möglichkeit, im Einzelfall Vertreter der Bundesregierung, andere Kommissionsangehörige oder Sachverständige hinzuzuziehen.¹²

Die Berichte der Projektgruppen wurden nach der Sommerpause in den Arbeitsgruppen und schließlich in Plenarsitzungen am 14. Oktober und am 4. November 2004 diskutiert, wobei in fast allen Themenbereichen die noch offenen Streitfragen weit zahlreicher waren als die übereinstimmenden Vorschläge. Die Aufgabe, aus diesem Streitstand bis zum Jahresende doch noch eine konsensfähige Gesamtlösung zu entwickeln, fiel den beiden Vorsitzenden zu, die mit der Unterstützung zweier hochrangiger »Sherpas«, Holtschneider und Schön,¹³ Vorschläge entwickelten, die zunächst in mehreren Sitzungen einer »erweiterten Obleuterunde«¹⁴ erörtert und dann nach mehrfacher Überarbeitung der Gesamtkommission für die letzte Sitzung am 17. Dezember 2004 zugeleitet werden sollten. Der Entwurf der Vorsitzenden vom 13. Dezember dokumentierte die erreichte Einigung bei den meisten der Anfang November noch offenen Streitpunkte, die erhebliche Annäherung in einer Reihe weiterer Fragen und den verbleibenden Dissens über die Kompetenzen des Bundes im Bildungswesen. Wegen dieses Streitpunkts wurde das Ergebnis unmittelbar vor der letzten Sitzung der Kommission von den Ministerpräsidenten verworfen. Die beiden Vorsitzenden konnten also nur noch das Scheitern der Kommissionsarbeit verkünden. Aber dies war nicht das Ende ihrer Bemühungen.

Nach der für die rot-grüne Koalition verlorenen Wahl in Schleswig-Holstein wurden Müntefering und Stoiber auf dem »Job-Gipfel« im März 2005 beauftragt, ihre Gespräche wieder aufzunehmen. Sie sollten, wiederum unterstützt durch Holtschneider und Schön, die Fragen vollends klären, bei denen im Dezember schon fast eine Einigung erreicht worden war. Sie hatten auch die Hoffnung, dass nach der Wahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2005 die bereits

übertragen – womit dann der Versuch einer parteiinternen Koordination jedenfalls im Regierungslager ins Leere laufen musste.

12 Die dort eingebrachten Arbeitsunterlagen und die Ergebnisvermerke waren während der Beratungen auch den übrigen Kommissionsmitgliedern nicht zugänglich. Sie sind inzwischen jedoch ebenfalls öffentlich verfügbar (Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005).

13 Auf Münteferings Seite fiel die »Sherpa-Rolle« dem zur SPD-Fraktion abgeordneten früheren niedersächsischen Staatssekretär Dr. Rainer Holtschneider zu; auf Stoibers Seite agierte der Chef der bayerischen Staatskanzlei, Ministerialdirektor Dr. Walter Schön.

14 Dieser Runde gehörten die acht Obleute der Kommission und die acht Koordinatoren der Arbeitsgruppen an.

erreichten Ergebnisse der Beratungen doch noch auf den parlamentarischen Weg gebracht werden könnten, und dass dann auch eine Lösung für den zentralen Konflikt über die Bundeskompetenzen im Bildungswesen gefunden werde. Diese Absicht wurde zwar zunächst durch die Niederlage der rot-grünen NRW-Regierung und die anschließende Auflösung des Bundestages durchkreuzt. Aber in den nachfolgenden Verhandlungen über die Gründung einer schwarz-roten Koalition wurde das von Müntefering und Stoiber inzwischen erreichte Verhandlungsergebnis zum Programm der neuen Koalition erhoben, und da diese nun auch bereit war, auf die Bundeskompetenzen im Bildungswesen ganz zu verzichten, konnte das Ergebnis mit geringen Änderungen im Sommer 2006 als Verfassungsreform beschlossen werden.

3.2 Verhandlungsziele des Bundes

Die Bundesregierung hatte vor Beginn der Beratung ihre Position recht defensiv formuliert (Bund 2003). Gewiss wollte man die Zustimmungsrechte des Bundesrates einschränken, und es war auch klar, dass dafür eine Gegenleistung notwendig war. Aber in dem Text ging es mehr darum, erwartete Forderungen der Länder abzuwehren, als ein potenziell konsensfähiges Gesamtkonzept zur Reform des deutschen Föderalismus zu skizzieren. Auch nach der Einsetzung der Kommission verhielten sich die Vertreter der Regierung, ihrem bloßen Gaststatus entsprechend, zunächst eher passiv und ressortbezogen-defensiv, während zwischen den Fraktionen des Bundestages eine lagerübergreifende gemeinsame Position möglicherweise nicht gesucht, aber jedenfalls nicht gefunden worden war. Im Laufe der Beratungen wurde zwar deutlich, dass es in der Tat weitere Interessen des Bundes gab (so bei der »Europatauglichkeit« des Art. 23 GG, bei der Steuerverwaltung oder bei der Inneren Sicherheit), die eine Verfassungsreform erforderten, aber in der Kommission wie in der Öffentlichkeit war man doch überzeugt, dass es dem Bund in erster Linie um die Verminderung parteipolitisch motivierter Vetomöglichkeiten des Bundesrates gehen müsse.

3.2.1 Zustimmungsrechte des Bundesrates

Das Grundgesetz enthielt vor der Reform insgesamt 45 Tatbestände, die eine Zustimmung des Bundesrates erforderten (Reutter 2006: 15). Quantitative und politische Bedeutung als Auslöser von »Reformblockaden« hatten freilich nur die Zustimmungsrechte in der Finanzverfassung und der Art. 84 Abs. 1 GG. Über die erste Gruppe wurde in der Kommission gar nicht geredet. Hier war al-

len klar, dass angesichts der Abhängigkeit der Länderhaushalte von den Steuergesetzen des Bundes, von den Gesetzen über den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich und von Gesetzen über Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen eine Beseitigung der Zustimmungsrechte nicht infrage kam. Aber damit war auch klar, dass alle wirtschaftspolitisch motivierten Reformen, die Änderungen bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen und anderen Kapitalerträgen erfordern, auch weiterhin durch das Veto des Bundesrates – und damit auch durch parteipolitische Blockadestrategien – behindert werden können. Insoweit war also der Spielraum der Reform von Anfang an begrenzt.¹⁵

Potenziellen Spielraum gab es allenfalls bei Art. 84 Abs. 1 GG, dem zweiten, und quantitativ bedeutendsten Einfallstor für parteipolitische Blockaden. Hier ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, wenn der Bund bei Gesetzen, die von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen sind, auch das Verwaltungsverfahren oder die Einrichtung von Behörden regeln will. Solange man nichts an der grundsätzlichen Funktionsteilung zwischen Bundesgesetzgebung und Landesvollzug ändern will, erscheint auch diese Regelung unverzichtbar. Sie entspricht einem Verfassungsverständnis, demzufolge die »Eigenstaatlichkeit« der Länder sich gerade auch in ihrer Verwaltungshoheit manifestiert. Dass der Bundesrat gefragt werden muss, wenn in diese eingegriffen werden soll, versteht sich dann geradezu von selbst.

Aber wie oben gezeigt liegt das Problem auch gar nicht in dieser Regel selbst, sondern in deren Interpretation durch die »Einheitstheorie« des Bundesverfassungsgerichts. Nur weil die Zustimmung und ihre Verweigerung nicht auf die Regelungen des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation beschränkt blieben, sondern auch auf den materiellen Gehalt des Gesetzes erstreckt wurden, konnte der Art. 84 GG als Instrument parteipolitisch motivierter Opposition genutzt werden. Daran aber hätte man in der Tat etwas ändern können.

Das Verfassungsgericht selbst hatte zwei Jahre zuvor im Urteil zum »Lebenspartnerschaften-Gesetz« Zweifel an der bisherigen Rechtsprechung zur Einheitstheorie formuliert (Meyer 2008: 66–67) und zugleich die bis dahin umstrittene

15 Die Kommission diskutierte auch über mögliche Änderungen beim Abstimmungsmodus des Bundesrates. Hier zählen Stimmenthaltungen als Nein-Stimmen, weil Beschlüsse gemäß Art. 52 Abs. 3 GG mindestens die Mehrheit der Mitglieder erfordern. In Koalitionsvereinbarungen der Länder ist typischerweise vorgesehen, dass das Land sich im Bundesrat der Stimme enthalten werde, wenn die Partner sich nicht einigen können. Da Enthaltungen also nicht selten vorkommen, kann die Zustimmung zu einem Bundesgesetz von einer Minderheit verweigert werden. Erörtert wurde der Übergang zu Beschlüssen mit einfacher Mehrheit, der Verzicht auf einheitliche Stimmabgabe des Landes (Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG) und ein Verbot von Stimmenthaltungen. Aber keiner dieser Vorschläge fand genügend Unterstützung, um ernsthaft weiter verfolgt zu werden.

Möglichkeit gebilligt, das materielle Gesetz formal von einem die Verfahrensregelung enthaltenden Gesetz zu trennen (BVerfG 1 BvF 1/01 vom 17.7.2002). Der Bund hätte sich auf diese Weise also auch ohne Verfassungsänderung in vielen Fällen¹⁶ vom Zustimmungsrecht des Bundesrates befreien können. In der Kommission legte überdies der Sachverständige Grimm einen Formulierungsvorschlag vor, der die Einheitstheorie explizit ausgeschaltet hätte. Danach wäre Art. 84 Abs. 1 GG ergänzt worden durch den Satz: »Zustimmungsbedürftig sind nur diejenigen Vorschriften, welche die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln«.¹⁷ Der Bundesrat könnte danach zwar die Zustimmung zu den Verfahrens- oder Organisationsregeln verweigern, müsste aber die materielle Regelung passieren lassen. Falls es dann nicht doch noch zu einem Kompromiss im Vermittlungsausschuss käme, bliebe es – ebenso wie bei der formalen Trennung – schließlich bei dem von der Verfassung vorausgesetzten Normalfall, in dem der Bund die Sache und die Länder Verfahren und Organisation zu regeln haben.

Es gehört zu den Rätseln des Reformprozesses, weshalb in der Kommission der Formulierungsvorschlag Grimms weder von den Bundestagsabgeordneten noch von der Bundesregierung aufgegriffen wurde – obwohl diese doch vor Beginn der Beratungen in ihrem Positionspapier vom 9. April 2003 gefordert hatte, den »Art. 84 Abs. 1 GG so zu präzisieren, dass die verfassungsrechtliche Trennungslehre zur Grundlage der Zustimmungsrechte des Bundesrates wird« (Bund 2003: 4).¹⁸ Möglicherweise hielt man den Vorschlag inzwischen für chancenlos.¹⁹ Aber das erklärt noch nicht, weshalb auch das Lebenspartnerschaften-Urteil, das die Verhandlungsposition des Bundes wesentlich verbessert hatte, in der Diskussion nicht genutzt wurde. Stattdessen hatte man den Eindruck, der Bund sei bereit gewesen, für eine Lockerung des Art. 84 Abs. 1 GG fast

16 Vom Justizministerium und auch von einigen Sachverständigen wurden jedoch Beispiele angeführt, bei denen der enge Sachzusammenhang zwischen materieller und prozeduraler Regelung eine formale Trennung erschwert hätte.

17 Grimm, Arbeitsunterlage 0060. Zu möglichen Komplikationen vgl. Meyer (2008: 140–141).

18 Der Staatssekretär im Bundesjustizministerium hatte schon in der Sitzung der Arbeitsgruppe 1 am 15. Januar 2004 ein gewisses Desinteresse an einer möglichen Abkehr von der Einheitstheorie signalisiert, weil »Regelungen oft »janusköpfig« seien, die Grenzziehung zwischen Verfahrensrecht und materiellem Recht also schwierig sei« (Protokollvermerk S. 12).

19 Klar war in der Tat, dass die Länder ihrerseits an der Einheitstheorie festhalten wollten. So warnte etwa ein Ministerpräsident im informellen Gespräch vor der wachsenden Politikverdrossenheit, die eintreten müsste, wenn die Opposition im Bundesrat ihre Missbilligung des materiellen Gesetzes nur durch die Ablehnung eigentlich unkontroverser Verfahrensregeln manifestieren könnte (vgl. auch Schön 2007: 78). Der Bund hätte also erhebliche Gegenleistungen anbieten müssen, um den Ministerpräsidenten die »Einheitstheorie« abzukaufen. Spätestens nach dem Verfassungsurteil zur Juniorprofessur wäre dafür aber nicht mehr genügend Verhandlungsmasse vorhanden gewesen.

jeden Preis zu bezahlen. Jedenfalls musste er am Ende auf verbindliche Regeln der Behördenorganisation ganz verzichten, blieb für verbindliche Regeln des Verwaltungsverfahrens weiterhin auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen und musste überdies ein neues Zustimmungsrecht für Bundesgesetze mit »finanziellen Folgewirkungen« für die Länder akzeptieren. Dass die Ministerpräsidenten dieses Ergebnis obendrein als eine große Konzession zugunsten der Handlungsfähigkeit der Bundespolitik präsentieren konnten, wofür sie nun – im Sinne eines verfassungspolitischen »do-ut-des« – erhebliche Entschädigung bei der Kompetenzverteilung verlangten, passt durchaus in dieses Gesamtbild einer wenig strategiefähigen Verhandlungsführung des Bundes.

Wie es zu dem Ergebnis kam, ist rasch geschildert. In erster Linie sollten nach Meinung der Länder die Zustimmungsrechte des Bundesrates durch die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auf die Länder vermindert werden. Wo dies nicht zu erreichen war, da sollte der Bund generell auf die Möglichkeit verzichten, in seinen Gesetzen auch das Verwaltungsverfahren und die Behördenorganisation der Länder regeln zu wollen. Allenfalls könnte schließlich das Zustimmungsrecht auch dann entfallen, wenn die Länder das Recht erhielten, von solchen Regelungen ihrerseits abzuweichen. Zur allseitigen Verblüffung hatte der Staatssekretär des Bundesjustizministeriums auf der Sitzung der Arbeitsgruppe 1 am 12. Februar 2004 erklärt, er halte den generellen Verzicht des Bundes auf Regelungen der Behördenorganisation für möglich und könnte auch dem Abweichungsrecht der Länder bei Regelungen des Verwaltungsverfahrens zustimmen (Protokollvermerk S. 16). Von da an war das Abweichungsrecht Stand der Verhandlungen und die Justizministerin hatte erhebliche Mühe, die offenbar mit den anderen Ressorts nicht abgestimmte Konzession auf der übernächsten Sitzung am 1. April 2004 wenigstens so weit einzuschränken, dass auch noch über Verfahrensregeln, von denen die Länder nicht sollten abweichen können, beraten werden konnte (Protokollvermerk S. 6–8). Da nie umstritten war, dass dafür dann auch wieder die Zustimmung des Bundesrates erforderlich sein werde, waren die Länder schließlich bereit, dies als Ausnahme zuzulassen. Der am Ende beschlossene Text des Art. 84 Abs. 1 GG hat folgenden Wortlaut:

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. (2) Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. (3) Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. (4) Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend. (5) In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher

Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. (6) Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. (7) Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

Wie eng die in Satz 5 zugelassenen »Ausnahmefälle« definiert werden, kann erst die künftige Praxis erweisen.²⁰ Wenn man unterstellt, dass der Bund, der zu meist²¹ ein Interesse daran haben musste, die Zustimmungsbedürftigkeit seiner Gesetze zu vermeiden, schon in der Vergangenheit nur Verfahrensregeln formuliert hat, die aus seiner Sicht unerlässlich erschienen, dann müsste er von der Ausnahme auch künftig häufigen Gebrauch machen.²² Allerdings wird für die weitere Entwicklung auch viel davon abhängen, wie das als Normallösung vorgesehene Abweichungsrecht von den Ländern genutzt wird.²³ Immerhin kann das Bundesgesetz nun eine generell passende Verfahrensregelung formulieren, und wenn die Länder diese hinnehmen oder sich auf Modifikationen im Detail beschränken sollten, könnte der Bund damit auch zufrieden sein. Für den schlimmsten Fall stünde ihm dann immer noch der Rückgriff auf die – rechtstechnisch redundante (Meyer 2008: 115) – *Lex-posterior*-Regel des neuen Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG offen, die freilich danach auch wieder von den Ländern genutzt werden könnte.²⁴ Aber wie immer man die künftige quantitative Entwicklung der Zustimmungsgesetze einschätzt:²⁵ Gesetze, die Verfahrensregeln

20 Zu den schon jetzt erkennbaren Interpretationsproblemen vgl. Meyer (2008: 117–123).

21 Allerdings können auch Gesetze mit Verfahrensregeln unkontrovers gewesen sein, oder die Bundesregierung könnte sogar ein Interesse daran gehabt haben, die politische Mitverantwortung der Opposition zu erreichen.

22 Nach einer Aufstellung der Bundesregierung (2008: 42) kam es im ersten Jahre nach der Reform immerhin schon in fünfzehn Fällen zu Verfahrensregeln ohne Abweichungsmöglichkeit.

23 Im ersten Jahr nach der Reform sind der Bundesregierung (2008: 4) keine abweichenden Regelungen der Länder bekannt geworden.

24 Wenn der Bund dann die – in den Beratungen immer wieder angesprochene – Gefahr einer »Ping-Pong-Gesetzgebung« vermeiden wollte, müsste er also doch wieder die Zustimmung des Bundesrates für eine abweichungsfeste Regelung einholen.

25 Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hatte genau zum Beginn der parlamentarischen Beratungen im Mai 2006 eine Analyse vorgelegt, der zufolge die Reform den Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze in der 14. und 15. Legislaturperiode von 55 auf 26 Prozent, beziehungsweise von 51 auf 24 Prozent reduziert hätte (Georgii/Borhanian 2006). Diese Schätzung wurde schon in der gemeinsamen Anhörung der Rechtsausschüsse des Bundestages und des Bundesrates kritisiert, weil sie davon ausging, dass es in allen Fällen des Art. 84 Abs. 1 künftig ein Abweichungsrecht der Länder gelten werde. In der Literatur wurde auf weitere methodische Mängel der Studie hingewiesen (Burkhart/Manow 2006; Burkhart 2008; Höreth 2007). Den Promotoren der Reform diene sie jedoch als nützlicher Beleg dafür, wie weit die Länder dem Bund in der Frage der Zustimmungsrechte entgegengekommen seien (Schön 2007: 84–85). Nach der – methodisch ebenfalls umstrittenen (Höreth 2008) – Aufstellung der Bundesregierung (2008: 42) hat sich im Vergleich zwischen neuem und altem Recht im ersten Jahr nach der Reform die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze um ein knappes Viertel vermindert.

mit Abweichungsrecht enthalten, können jetzt in der Tat ohne die Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden.

3.2.2 Ein neues Zustimmungsrecht

Damit freilich hatten nun wiederum die Länder ein Problem. Sie monierten, dass sie ja unter der Geltung der »Einheitstheorie« ihr Zustimmungsrecht aus Art. 84 Abs. 1 GG auch zur Verteidigung gegen finanziell belastende Bundesgesetze hatten einsetzen können, und dass dieser Schutz entfiel, wenn der Bund nun auf verbindliche Organisations- und Verfahrensregeln verzichten sollte. Der Verweis des Bundesfinanzministers auf die periodischen Verhandlungen über »Deckungsquoten« im vertikalen Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG) erschien den Ländern viel zu unsicher und zu pauschal, aber sie konnten sich auch nicht mit dem Vorschlag einiger Sachverständiger anfreunden, die dem Bund die vollen Kosten des Gesetzesvollzugs anlasten wollten.²⁶

Stattdessen verlangten sie ein neues Zustimmungsrecht des Bundesrates für Gesetze, deren Vollzug »erhebliche Kostenfolgen« für die Länder haben konnte. Nachdem der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium sich (in der während der Sommerpause tagenden Projektgruppe 6) schließlich doch auf diese Lösung eingelassen hatte, ging die Diskussion eigentlich nur noch um den Begriff der »Erheblichkeit«.²⁷ Klar war, dass die normalen Verwaltungskosten des Vollzugs ausgeschlossen bleiben sollten – weil sonst ja jedes von den Ländern zu vollziehende Bundesgesetz zustimmungspflichtig geworden wäre. Klar war auch, dass man den Begriff selbst nicht verwenden konnte – weil sonst der unvermeidliche Streit über die »Erheblichkeit« immer in Karlsruhe hätte ausgetragen werden müssen. Auch Vorschläge für eine quantitative Spezifikation (Kosten in Höhe von x Promille des BIP oder von y Prozent der Landeshaushalte) wurden wieder verworfen – weil die *Ex-ante*-Schätzungen unsicher und deshalb strittig sein würden. Schließlich optierte man – in Analogie zum Begriff der »Geldleistungen« in Art. 104a Abs. 3 GG – für eine Beschreibung der Arten von Leistungen, die

26 Der Vorschlag hätte den Bund prinzipiell daran gehindert, Gesetze auf Kosten der Länder und Gemeinden zu beschließen. Aber mit dieser Umstellung von der »Verwaltungsakzessorität« der Finanzierungslast (Art. 104a Abs. 1 GG) auf die »Gesetzesakzessorität« wäre der Vollzug von Bundesgesetzen als »eigene Angelegenheit« der Länder mit der Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 2 GG) gleichgestellt worden. Aus der Sicht der Länder hätte dies subalterne Abrechnungspflichten, Kostenkontrollen und Weisungsrechte des Bundes nach sich gezogen, die mit ihrem Anspruch auf »Eigenstaatlichkeit« und »Verwaltungshoheit« kollidierten. Der Bund seinerseits befürchtete bei Vollkostenerstattung eine zu großzügige und kostspielige Praxis in den Ländern.

27 Eine detaillierte Beschreibung der diskutierten Optionen und der Gründe für ihre Ablehnung findet sich bei Schön (2007).

das Zustimmungsrecht auslösen sollten. Der schließlich vereinbarte Text eines neuen Art. 104a Abs. 4 GG lautet nun:

Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind.

Da es bisher zwar für »Geldleistungen«, aber weder für »geldwerte Sachleistungen« noch für damit »vergleichbare Dienstleistungen« juristisch handhabbare Definitionen gibt, muss die tatsächliche Reichweite des neuen Zustimmungsrechts erst durch die Praxis des Bundesrates und letztlich durch das Bundesverfassungsgericht geklärt werden. Wesentlich problematischer aus der Sicht des Bundes erscheint jedoch eine weitere Implikation: Nach dem unveränderten Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder »gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt«. Eine solche Ausnahme bestimmt der ebenfalls unveränderte Art. 104a Abs. 3 GG aber nur für von den Ländern auszuführende Gesetze, die *Geldleistungen* gewähren. Hier kann das Gesetz bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder teilweise vom Bund zu tragen sind. Das neue²⁸ Zustimmungsrecht hat hier also die völlig sinnvolle Funktion, den Bund zu Verhandlungen über die Höhe seiner Kostenbeteiligung zu zwingen. Für die zusätzlichen Tatbestände der »geldwerten Sachleistungen« und der »vergleichbaren Dienstleistungen« fehlt aber eine entsprechende Ermächtigung, die es dem Bund erlauben würde, die Kosten ganz oder teilweise zu übernehmen. Hier kann also das Zustimmungsrecht gar nicht zu Verhandlungen über die Verteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern, sondern nur zur Verhinderung oder inhaltlichen Veränderung²⁹ der sachlichen Regelung genutzt werden.

Diese Diskrepanz wurde von Sachverständigen schon in den Beratungen der Kommission und dann noch einmal in der gemeinsamen Anhörung der Rechtsausschüsse von Bundestag und Bundesrat am 15. Mai 2006 moniert. Die auf der Hand liegende Abhilfe, die eine Gleichstellung der Ausgaben für Sachleistungen

28 Geldleistungsgesetze waren auch bisher schon zustimmungsbedürftig, wenn die Länder mindestens ein Viertel der Ausgaben zu tragen hatten (Art. 104a Abs. 3 Satz 3 a.F.). Nach der Neuregelung werden nun alle Geldleistungsgesetze zustimmungsbedürftig, sofern der Bund nicht die vollen Kosten übernimmt.

29 In der Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Bundestages hatte ich behauptet, die neue Regelung sei »ausschließlich ein Instrument zur parteipolitischen Blockade sachlicher Ziele des Bundesgesetzgebers« (Rechtsausschuss 2006: 18 D). Hans Meyer (2008: 338) weist einschränkend darauf hin, dass das Zustimmungsrecht auch genutzt werden könne, um eine für die Länder kostengünstige Ausgestaltung des Gesetzes zu erreichen.

und Dienstleistungen mit denen für Geldleistungen in Art. 104a Abs. 3 GG erfordert hätte, wurde jedoch auch in der endgültigen Fassung nicht akzeptiert. Rainer Holtschneider (2007: 72), der als Berater der SPD-Fraktion die Verhandlungen im Auftrag Münteferings geführt hatte, meint in einem resümierenden Aufsatz zwar, dass eine den Wortlaut des Abs. 3 ergänzende Interpretation hier Abhilfe bringen könnte. Aber sein Verhandlungspartner Walter Schön, der als Amtschef der bayerischen Staatskanzlei die Länderseite vertreten hatte, schließt eben diese Interpretation kategorisch aus:

Die bereits für Geldleistungsgesetze bestehende Finanzierungskompetenz des Bundes sollte bewusst nicht auf Sachleistungsgesetze ausgeweitet werden. Hintergrund für die Neuregelung in den Gesetzestexten ist eine Systementscheidung gegen vermehrte Bundesmitfinanzierung und somit gegen tendenziell größeren Bundeseinfluss in den Verwaltungsvollzug der Länder. (Schön 2007: 86)

Für sein Hauptinteresse, die Beschränkung des Bundesratsvetos, hat der Bund in der Föderalismusreform also nur wenig gewonnen. Die Ausweitung des Zustimmungswerts durch die »Einheitstheorie« zu Art. 84 Abs. 1 GG, die erst parteipolitisch motivierten Blockaden Tür und Tor geöffnet hatte, hatte die Bundesseite schon gar nicht mehr infrage gestellt. Aber das hieß keineswegs, dass auch die Länder sie bei der Formulierung der neuen Regeln aus dem Auge verloren hätten. Deshalb konnte nach dem Ende des Verfahrens der Chef der bayerischen Staatskanzlei auch zufrieden feststellen: »Die Einheitstheorie ist nunmehr sowohl in Art. 84 Abs.1 Satz 6 GG neu als auch in Art. 104a Abs. 4 GG neu ausdrücklich festgeschrieben worden« (Schön 2007: 78). Andererseits hätte der Bund die Entlastung, die er bei Art. 84 Abs.1 GG durch die Inkaufnahme des Abweichungsrechts der Länder vielleicht erreicht, auch ohne Verfassungsreform durch einseitiges Handeln erzielen können – indem er entweder die Regelung von Verfahren und Organisation von vornherein den Ländern überließ, oder indem er die vom Verfassungsgericht gebilligte Option einer formalen Trennung zwischen dem materiellen Gesetz und der Verfahrensregelung nutzte. Und schließlich hat er für den zweifelhaften Gewinn bei Art. 84 GG einen hohen Preis bezahlt, indem er mit dem neuen Art. 104a Abs. 4 GG ein weiteres Zustimmungsrecht mit noch ganz ungeklärter Reichweite³⁰ akzeptierte, das sich ausgezeichnet zur Blockade bundespolitischer Initiativen in der Sozial- und Innenpolitik eignet.

30 Im ersten Jahr nach der Reform gab es immerhin sieben Gesetze, die wegen Art. 104 Abs. 4 GG zustimmungsbedürftig wurden (Bundesregierung 2008: 42).

3.2.3 Weitere Forderungen des Bundes

Die Bundesregierung hatte neben dem Abbau der Zustimmungsrechte des Bundesrates noch eine Reihe anderer Forderungen in die Beratungen der Kommission eingebracht, und sie konnte dafür zumindest in einigen Bereichen auch die Zustimmung der Länder gewinnen. Wichtigster Erfolg war der neue Art. 104a Abs. 6 GG, der eine alte Streitfrage regelte. Im Außenverhältnis gegenüber der EU haftet der Bund für alle Rechtsverletzungen der Bundesrepublik Deutschland, gleich von welcher staatlichen Ebene diese verursacht werden. Die neue Regelung stellt klar, dass die Folgen im Innenverhältnis zwischen Bund und Ländern nach der innerstaatlichen Zuständigkeit angelastet werden sollen. Einen Teilerfolg erreichte der Bund auch bei der Anlastung etwaiger Sanktionen wegen Verletzung des Europäischen Stabilitätspaktes. Auch hier haftet im Außenverhältnis der Bund, wenn die Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit überschritten wird. Nach der neuen Regelung in Art. 108 Abs. 5 GG soll seine Haftung im Innenverhältnis auf 65 Prozent der etwaigen Sanktionskosten beschränkt werden, während der Rest von den Ländern teils gemeinsam, teils nach den jeweiligen Verursachungsbeiträgen übernommen wird. Einen Teilerfolg gab es auch bei der erst spät in die Diskussion eingeführten Forderung nach erweiterten Zuständigkeiten des Bundeskriminalamtes bei der Terrorbekämpfung (Art. 73 Abs. 1 Ziff. 9a GG).

Auf harten Widerstand stieß der Bund dagegen mit der Forderung, die Verwaltung der Gemeinschaftssteuern von den Finanzbehörden der Länder auf die des Bundes zu übertragen (Art. 108 Abs. 2 GG). Zwar hatte eine Untersuchung des Bundesrechnungshofs (Arbeitsunterlage 0088) erhebliche Ineffizienz und Ungleichmäßigkeiten bei der Einziehung der Umsatz- und Einkommensteuern festgestellt und zur Erklärung auf Fehlanreize hingewiesen, die es den Ländern nahelegen könnten, mobile Unternehmen und Investoren zu schonen und sich auf die Kompensation der Ausfälle durch den Finanzausgleich zu verlassen. Die Länder wiesen die Unterstellung von Fehlverhalten zurück und waren allenfalls zu dem Versprechen bereit, sich auf ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz nach Art. 108 Abs. 4 GG einzulassen, das für bessere Koordination und eine Standardisierung der EDV sorgen sollte.

Ohne Erfolg bemühte sich der Bund schließlich auch um eine Revision der anlässlich der Ratifikation des Maastricht-Vertrages erzwungenen Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 2–7 GG). Die Abgeordneten aller Fraktionen fanden die bestehenden Regeln über die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat teils widersprüchlich, teils unwirksam. Die Bundesminister klagten über die schwerfällige Koordination zwischen den Ländern, die sie – verpflichtet zur »maßgeblichen Berücksichti-

gung« der Auffassung des Bundesrates – immer wieder zwingen, sich in Brüssel der Stimme zu enthalten, was dort schon als »the German vote« verspottet werde. Die Länder dagegen beriefen sich auf eine frühere Auskunft des Außenministeriums gegenüber dem Bundestag, der zufolge das Verfahren nach Art. 23 GG sich bewährt habe und verwiesen ihrerseits auf notorische Mängel der europapolitischen Koordination innerhalb der Bundesregierung. Am Ende einer langen und aufwendigen Diskussion einigte man sich lediglich auf eine Änderung des Art. 23 Abs. 6 GG, die die Möglichkeit der Vertretung der Bundesrepublik durch einen Vertreter der Länder auf die Gebiete »der schulischen Bildung, der Kultur und des Rundfunks« beschränkte, aber dafür auch die bisherige Soll-Vorschrift zu einem Muss veränderte (Jeffery 2007). Im Übrigen sollte ein – inzwischen beschlossenes – Gesetz die »Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union« weiter verbessern (BGBl I, S. 3178).

3.2.4 Fazit

Der Bund hat also insgesamt durch die Föderalismusreform wenig gewonnen. Zu Anfang konnte man dies der im Vergleich zu den Ländern geringeren Geschlossenheit und Strategiefähigkeit der Akteure auf Bundesseite zuschreiben. Obwohl die parteipolitische Konfrontation zwischen Regierung und Opposition in der Kommission kaum eine Rolle spielte, gab es doch auch keinen ernsthaften Versuch einer lagerübergreifenden Koordination zwischen Regierung und Opposition. Hinzu kam eine auch die Abgeordneten der Regierungsfractionen irritierende Zurückhaltung des Bundeskanzleramtes, die durch die anderen Minister nicht ausgeglichen wurde. Auch der Versuch einer Bund-Länder-Koordination innerhalb des rot-grünen Lagers wurde nicht mit spürbarem Engagement der Regierung betrieben, während es gleichzeitig den Ländern gelang, unter der Führung Bayerns, Baden-Württembergs und Hessens und mit tätiger Unterstützung durch Bremen und Berlin eine Einheitsfront aufzubauen, die jedenfalls in der Abwehr aller Forderungen des Bundes geschlossen blieb.

Es ist freilich nicht sicher, ob eine höhere Strategiefähigkeit der Bundesseite und ein stärkeres Engagement der Regierung diese Einheitsfront hätte verhindern können. Möglicherweise erschien es dem Kanzleramt, das im Gegensatz zu den Staatskanzleien der Länder noch an vielen anderen Fronten zu kämpfen hatte, auch durchaus zweckmäßig, sich nicht zu sehr in den frühen Phasen der Beratungen zu engagieren, die Forderungen des Bundes zunächst nur anzumelden und dafür zu sorgen, dass auch die Forderungen der Länder streitig blieben. Dann konnte man in der Schlussphase der Verhandlungen immer noch hoffen, im Austausch gegen einige Konzessionen an die Länder auch einige der eigenen

Prioritäten durchzusetzen. Aber falls dies das taktische Kalkül gewesen sein sollte, so ist es – wie im nächsten Abschnitt zu berichten ist – an einer Intervention des Bundesverfassungsgerichts gescheitert.

3.3 Gesetzgebungskompetenzen der Länder

Dass die vom Bund gewünschte Beschränkung der Zustimmungsrechte mit einer Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder bezahlt werden musste, stand nie in Zweifel (Böhmler 2007a). Immerhin hatte auch die Bundesregierung schon vor der Einrichtung der Föderalismuskommission einige Zuständigkeiten zur Übertragung angeboten (Bund 2003). In ihren »Leitlinien« vom März 2003 hatten die Ministerpräsidenten ihrerseits den Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik und die Überführung der bisherigen Rahmenkompetenzen entweder in die ausschließliche Kompetenz des Bundes beziehungsweise der Länder oder in die konkurrierende Gesetzgebung gefordert, und für eine ganze Reihe der konkurrierenden Kompetenzen hatten sie die Einräumung eines verfassungsmittelbaren und absoluten Zugriffsrechts der Länder vorgeschlagen:

Auf geeignete Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung – die in einem Positivkatalog festzulegen sind – wird den Ländern ein eigenständiges Zugriffsrecht eingeräumt: Der Bund behält insofern sein Regelungsrecht und die Länder sind nicht verpflichtet, können aber ganz oder teilweise von der Regelung des Bundes abweichende Gesetze beschließen, die auch dann in Kraft bleiben, wenn der Bund seinerseits novelliert.

3.3.1 Die Beratungen in der Kommission

In der Kommission zeigte sich dann freilich, dass die in den Leitlinien dokumentierte Präferenz für das Zugriffsrecht keineswegs allseits geteilt wurde. Zwar betonte der Vorsitzende Stoiber die Rücksichtnahme auf Länder, denen in manchen Bereichen das Interesse oder die Kapazität für eigenständige Regelungen fehlen mochte³¹, und Ministerpräsident Steinbrück³² verwies auf Vorteile bei der Umsetzung des Europarechts. Im Ergebnis setzte sich jedoch bei den Ländern die Position von Ministerpräsident Teufel³³ durch, der in Zugriffsrechten nur eine zweitbeste Lösung sah, die allenfalls infrage käme, wenn die beste Lösung einer klaren Trennung zwischen Bundes- und Landeszuständigkeiten nicht zu

31 Stoiber, Stenographischer Bericht, 2. Sitzung, 27.11.2003, 48f.

32 Steinbrück, Stenographischer Bericht, 1. Sitzung, 7.11.2003, 11f.; 2. Sitzung, 27.11.2003, 43.

33 Teufel, Stenographischer Bericht, 1. Sitzung, 7.11.2003, 8f.

erreichen sein sollte. In erster Linie jedenfalls gehe es darum, nicht nur die Kategorie der Rahmengesetzgebung wieder abzuschaffen, sondern auch die Titel der konkurrierenden Gesetzgebung möglichst vollständig in die ausschließliche Zuständigkeit entweder des Bundes oder der Länder zu übertragen.³⁴

Die Bundesregierung hatte sich schon vor Beginn der Beratungen ablehnend geäußert (Bund 2003) und zeigte auch kein Interesse an einer vertieften Diskussion über die Ausgestaltung von Abweichungsrechten. Da überdies einige der juristischen Sachverständigen rechtssystematische Bedenken vorgetragen hatten, verstärkte sich auch die ohnehin vorhandene Skepsis der Abgeordneten gegen eine so neuartige Lösung. Im Ergebnis verständigte man sich deshalb darauf, zunächst alle Möglichkeiten einer klaren Kompetenztrennung auszuloten und die Diskussion über Abweichungsrechte allenfalls dann wieder aufzunehmen, wenn bei dieser Prüfung ein Restbestand von Zuständigkeiten übrig bleiben sollte, der nicht eindeutig entweder dem Bund oder den Ländern zugeordnet werden konnte.

So begann die Beratung im Januar 2004 auch nicht mit den in den »Leitlinien« (2003) für die Länder geforderten Zugriffsrechten, sondern mit einem gemeinsamen Papier der Chefs der Staatskanzleien Baden-Württembergs und Berlins (Arbeitsunterlage 0015), das einen Vorschlag zur »funktionalen Systematisierung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern« formulierte. Beide sollten jeweils die »Organisationshoheit« im eigenen Bereich haben – was für die Länder auch bedeutete, dass sie die Zuständigkeit für die Besoldung und das Dienstrecht ihres Personals (die sie 1969 an den Bund abgetreten hatten) zurückhaben wollten. Darüber hinaus sollte der Bund zuständig sein für die »Sicherung der Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates nach außen und nach innen«, die »Sicherung grundlegender rechtlicher Voraussetzungen des Zusammenlebens« und für »grundlegende Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Betätigung«. Die Länder dagegen beanspruchten neben einer umfassend definierten »Kulturhoheit« (die beispielsweise auch die Berufsbildung umfassen sollte) eine generelle Zuständigkeit für die »Regelung von Sachverhalten mit überwiegend regionalen oder örtlichen Bezügen«.

Obwohl dieser Versuch einer funktionalen Strukturierung zunächst viel Zustimmung fand, hatte er doch wenig Einfluss auf die weiteren Beratungen. Wie sich bald zeigte, und wie die Autoren selbst im Text schon konzediert hatten, konnten die im Grundgesetz aufgeführten einzelnen Materien fast immer mehreren der funktional definierten Kategorien zugeordnet werden. So ist Lärm gewiss ein lokales Phänomen. Aber wenn die als Beispiel für eine Regelung mit lokalen Bezügen angeführte »Lärmbekämpfung« auch eine Landeskompetenz zur Festsetzung von Höchstgrenzen für den zulässigen Lärm von Rasenmähern

34 So auch Rüttgers, Stenographischer Bericht, 2. Sitzung, 27.11.2003, 38f.

erschließen sollte, so käme sie nicht nur mit nationalen, sondern sogar mit europarechtlichen Kompetenzen zur Regelung von Produktnormen im einheitlichen europäischen Markt in Konflikt. Mit anderen Worten: Es käme nicht auf die »regionalen und örtlichen Bezüge« des zu regelnden »Sachverhalts« an, sondern auf die lokal begrenzte oder überregionale Wirkung einer auf diesen Sachverhalt bezogenen Regelung. Dies aber war mit der vorgeschlagenen Methodik nicht zu erreichen.

Die bisherige Verfassung hatte das potenzielle Nebeneinander von bundes- und landesrechtlichen Regelungen akzeptiert und den Konflikt zu regeln versucht, indem sie bei jeder Ausübung der Kompetenz auf die »Erforderlichkeit« einer bundeseinheitlichen Regelung abstellte (Art. 72 Abs. 2 GG). Das Kriterium hatte sich zwar unter der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als unwirksam erwiesen, war aber im Prinzip sinnvoll. Danach wäre wohl die bundeseinheitliche Regelung der Zulassungsbedingungen von Rasenmähern erforderlich, nicht aber die Regelung der Tageszeiten, zu denen ihr Betrieb erlaubt war. Das von den Ländern zunächst vorgeschlagene Abweichungsrecht war ein anderer Versuch zur Lösung des gleichen Problems. Die von der Bundesregierung wie von den Ländern angestrebte strikte Trennung von Bundes- und Landeskompetenzen musste dagegen entweder die Existenz des Problems ignorieren oder sie erforderte eine extrem feinkörnige und situationsabhängige Abgrenzung von Zuständigkeiten, die in einer Verfassung fehl am Platze war und jedenfalls in den Plenardiskussionen in der Kommission nicht geleistet werden konnte.

Mit der Vorlage des »Positionspapiers der Ministerpräsidenten« vom 6. Mai 2004 (Kommissionsdrucksache 0045) begann dann eine neue Phase in den Beratungen über die Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen. Das Papier basierte auf der Januar-Vorlage der Stuttgarter und Berliner Staatskanzleien, formulierte aber wesentlich konkretere Forderungen – insbesondere in dem Abschnitt »Regionale Lebenssachverhalte regional regeln« mit seinen Unterpunkten »Wohnungswesen«, »Öffentliche Fürsorge«, »regionale aktive Arbeitsmarktpolitik«, »Umweltrecht«, »Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung« und »Wirtschaftsrecht mit vorrangig regionaler Bedeutung«. Wie schon zuvor wurde auch hier in erster Linie die Vollübertragung der angeführten Kompetenzen gefordert, hilfsweise aber zumeist auch weiterhin das (absolute) Abweichungsrecht der Länder. Im Einzelnen enthielten die Forderungen, so wurde offen gesagt, auch Kompromisse, die nicht allen Ländern gefielen, die aber nun als gemeinsame Position gegenüber dem Bund vertreten werden sollten.³⁵

³⁵ Das deutlichste Beispiel war der explizite Verzicht auf die Möglichkeit von Zu- und Abschlüssen bei den Gemeinschaftssteuern oder auch nur von Gesetzgebungskompetenzen über die landes-

3.3.2 Beratungen in den Projektgruppen

Dementsprechend waren die Länder nun nur noch an ergebnisorientierten Verhandlungen mit dem Bund interessiert und nicht mehr an Diskussionen im Plenum der Kommission oder in den ebenso großen »Arbeitsgruppen«. Dementsprechend verlagerte man die weitere Arbeit in sieben »Projektgruppen«, bestehend aus je vier Vertretern des Bundesrates und des Bundestages, zu denen Dritte nur auf Einladung Zugang hatten.³⁶ Auch ihre Ergebnisprotokolle und Arbeitsunterlagen waren zunächst für die nicht unmittelbar beteiligten Mitglieder der Kommission nicht zugänglich.³⁷

Die Projektgruppen arbeiteten während der Sommerpause. Berichte aus dieser Arbeit wurden den Arbeitsgruppen 1 und 2 am 30. September und 29. Oktober und danach dem Plenum in den Sitzungen am 14. Oktober und 4. November 2004 vorgetragen. Zu einer vertieften Diskussion in der Sache konnte es dabei nicht mehr kommen – aber die Berichte hätten dazu auch wenig Anlass gegeben. Ein Grund lag in der Spezialisierung der sieben Gruppen. In den Gruppen 3, 4, 5 und 6 (Bildung, Umwelt, Regionale Themen, Kostenfolgen von Bundesgesetzen) ging es jeweils um Forderungen der Länder an den Bund, während die Forderungen des Bundes getrennt davon in der Gruppe 1 (Art. 84 GG, Zustimmungsrechte, Europa) und der Gruppe 2 (Öffentliche Sicherheit) verhandelt wurden. Verhandlungen im Sinne eines »do ut des«, bei denen es um wechselseitige Konzessionen hätte gehen müssen, waren in dieser Konstellation also gar nicht möglich. Da den Beteiligten also das »bargaining« verwehrt war, mussten sie sich auf das »arguing« beschränken. Aber gerade dieser, in der politikwissenschaftlichen Literatur so hochgeschätzte Interaktionsmodus,³⁸ führte hier in eine Sackgasse. Der Grund lag in einer charakteristischen Asymmetrie der hier geführten »Diskurse«.

Bei den Beratungen über die Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen waren die Länder durch die »Generalisten« ihrer Staatskanzleien vertreten, und

eigenen Steuern. Dies hinderte die süddeutschen Ministerpräsidenten zwar nicht daran, diesen Verzicht immer wieder zu beklagen, änderte aber nichts an ihrer Loyalität gegenüber der gemeinsamen Position, als der Bund in der Schlussphase der Verhandlungen die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für alle Landessteuern anbot und dabei auch eine Lösung vorschlug, die mit dem geltenden Finanzausgleich vereinbar gewesen wäre.

36 Sie waren zuständig für »Art. 84 GG/Materielle Zurißrechte/Europa« (1), für »Öffentlicher Dienst/Innere Sicherheit« (2), für »Bildung und Kultur« (3), für »Umwelt- und Verbraucherschutz« (4), für »Regionale Themen« (5), für »Finanzthemen« (6) und schließlich für »Hauptstadt« (7).

37 Auch diese Unterlagen sind nun in der Dokumentation (Deutscher Bundestag/Bundesrat 2005) generell zugänglich.

38 Im Anschluss an Habermas (1981), vgl. etwa Elster (1998), Risse (2000), Müller (2004).

diese hatten ihre Position zumeist auch ohne Beteiligung der eigenen Fachressorts definiert (die sie der Loyalität zu ihren »vertikalen Fachbruderschaften« verdächtigten). Aber in den Projektgruppen trafen sie nun auf die für den jeweiligen Kompetenzbereich zuständigen »Spezialisten« aus den Bundesressorts und gelegentlich auch aus den Verbänden.³⁹ Bei dieser Besetzung war eine »verständigungsorientierte« Diskussion schwierig. Wo es den einen um erweiterte politische Handlungsspielräume und die Eigenstaatlichkeit der Länder ging, da beschrieben die anderen in bewegenden Worten die Probleme und Ungerechtigkeiten, die gerade in ihrem Bereich aus dem Verzicht auf bundeseinheitliche Regelungen erwachsen könnten.⁴⁰ Die Frustration dieser Diskussionen verdeutlicht das folgende Zitat aus einem Interview mit leitenden Beamten einer Staatskanzlei:

In den Projektgruppen ist es dem Bund gelungen, die Einheitsfront der Länder aufzubrechen und das Positionspapier der Länder weichzuklopfen. In den Sitzungen saßen uns manchmal drei oder vier Bundesressorts gegenüber, mit je einem Staatssekretär und einem Fachabteilungsleiter, während auf der Länderseite nur Staatskanzleien vertreten waren. Beispiel Kinder und Jugendhilfe: Wir haben kompetenzrechtlich argumentiert, aber man hat uns zweistündige Vorträge über die Kinderbetreuung gehalten.

Und auch bei den Kompetenzen hat man die Diskussion aufgesplittert. Diskutiert wurde zum Teil über einzelne Paragraphen eines Gesetzes statt über die von uns gewollte Zuordnung ganzer Lebenssachverhalte. (Interview 31.1.2005)

Umgekehrt ließen sich die Länder bei der Verteidigung ihrer Kompetenzinteressen ebenso wenig von den fachlichen Argumenten beeindrucken, die die Bundesseite zur Unterstützung der eigenen Forderungen ins Feld führte – etwa zur Einrichtung einer bundeseinheitlichen Steuerverwaltung, zur erweiterten Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes oder zur Vereinfachung der Willensbildung in der Europapolitik.

Kurz, der Zuschnitt der Projektgruppen ließ bereichsübergreifende Verhandlungen nicht zu, und mit Argumenten war wegen der Asymmetrie zwischen der Kompetenz-Perspektive der Generalisten auf Länderseite und der fachlichen Perspektive der Ressortvertreter des Bundes wenig auszurichten. Deshalb konnten die »Koordinatoren« der Projektgruppe nach dem Ende der Sommerpause nur in ganz wenigen Punkten von einer Einigung oder wenigstens einer Annäherung der Positionen berichten. Umso länger war dagegen die Liste der offenen Streitpunkte, die nun in den wenigen verbleibenden Wochen

39 Die schriftlichen Eingaben und Stellungnahmen der Verbände forderten praktisch ausnahmslos die Beibehaltung der Bundeskompetenzen (Benz 2005).

40 Freilich wurden, wie der Chef der baden-württembergischen Staatskanzlei im Rückblick anmerkte, die Einwände der Bundesressorts in vielen Fällen auch durch Länder unterstützt, die bei einer Dezentralisierung von Regelungskompetenzen entweder Wettbewerbsnachteile oder eine Absenkung von Sozialstandards befürchteten (Böhmler 2007b).

von den beiden Vorsitzenden und der »erweiterten Obleuterunde« verarbeitet werden sollten. Angesichts dieses Standes der Beratungen hätte man eigentlich Anfang November das Scheitern der Föderalismusreform konstatieren können. Dass es trotzdem am 17. Dezember fast zu einer Einigung gekommen wäre, lag dann auch nicht allein an der bemerkenswerten Moderationsleistung der beiden Vorsitzenden, sondern zu einem wesentlichen Teil an einer Intervention des Bundesverfassungsgerichts, die die Verhandlungsposition des Bundes untergrub und damit eine radikale Änderung der bisherigen Strategie des Bundeskanzleramtes erzwang.

3.3.3 Artikel 72 Absatz 2 GG: Nun braucht der Bund die Länder

Das Kanzleramt war bis zum Ende der Sommerpause in der Kommission kaum in Erscheinung getreten. Der Amtschef und sein Stellvertreter hatten weder im Plenum noch in den Arbeitsgruppen das Wort ergriffen; sie waren auch in den die Sitzungen vorbereitenden Gesprächsrunden zwischen den Koalitionsabgeordneten und den Vertretern der A-Länder nicht aufgetreten (die nach der Festlegung aller Länder auf das Positionspapier der Ministerpräsidenten ohnehin ihren Sinn verloren hatten); und in den Projektgruppen hatte man die Position des Bundes durch die fachlich zuständigen Ressorts definieren lassen.⁴¹ Diese Zurückhaltung fiel auf⁴² und gab Anlass für unterschiedliche Vermutungen. Nach der einen wollte der Kanzler, zu dessen Herzensanliegen die Föderalismusreform offenbar nicht gehörte, in dieser Frage Müntefering freie Hand lassen. Nach einer anderen Version rechnete das Kanzleramt von Anfang an nicht mit praktisch bedeutsamen Zugeständnissen der Länder bei den Zustimmungsrechten des Bundesrates und anderen Forderungen des Bundes – und sah deshalb auch keinen Anlass, den Kompetenzegoismus der Ressorts infrage zu stellen. Sollte das Vorhaben daran scheitern oder über eine Mini-Reform nicht hinauskommen, so hatte man wenigstens den Status quo verteidigt und auch kein eigenes politisches Kapital investiert.

Aber wie auch immer: Die Position eines »benign neglect« ließ sich nach dem Verfassungsurteil vom 27. Juli 2004 (BVerfG 2 BvF 2/02), mit dem das Gericht die Einführung der »Juniorprofessur« durch eine Novelle zum Hochschulrahmengesetz für verfassungswidrig erklärte, nicht länger durchhalten.

41 In den Ergebnisprotokollen und Unterlagen der Projektgruppe ist zwar häufig von Positionen und Stellungnahmen der »Bundesregierung« die Rede, aber gemeint sind immer die Vertreter der jeweils fachlich zuständigen Ressorts.

42 Unter den Abgeordneten war man besonders irritiert über Berichte, nach denen das Kanzleramt während der Sommerpause eine Ressortbesprechung einberufen habe, die die Folgen einer gescheiterten Reform erörtern sollte.

Schon im Jahr vor Beginn der Kommissionsarbeit hatte das Verfassungsgericht im »Altenpflege-Urteil« eine äußerst restriktive Interpretation der – in der Verfassungsreform von 1994 geänderten – Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG entwickelt.⁴³ Da damals aber das angegriffene Bundesgesetz in der Sache bestätigt worden war, fand diese Interpretation wenig Aufmerksamkeit und spielte in den Beratungen zunächst keine Rolle. Dies änderte sich mit dem mitten in der Sommerpause verkündeten neuen Urteil, in dem der Bund in einem politisch aufgeladenen Kompetenzstreit unterlag. Schlimmer noch: Das Gericht beließ es nicht bei der Feststellung, das Gesetz sei über die Grenzen einer bloßen Rahmenregelung hinausgegangen und habe dem Landesgesetzgeber zu wenig Spielraum belassen, sondern es stützte die Entscheidung auch auf die restriktive Interpretation der – für die Rahmengesetzgebung und die konkurrierende Gesetzgebung gleichermaßen geltenden – »Erforderlichkeit« bundeseinheitlicher Regeln gemäß Art. 72 Abs. 2 GG.⁴⁴

Der Text dieser »Erforderlichkeitsklausel« war durch die Verfassungsreform von 1994 leicht verschärft worden. Noch wichtiger war der neu eingefügte Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG, der eine ausdrückliche Zuständigkeit des Verfassungsgerichts für Meinungsverschiedenheiten über die Erforderlichkeit von Bundesgesetzen vorsah – und damit dessen frühere Abstinenz korrigieren sollte. Nach dieser Aufforderung war das Gericht nun in der Tat bereit, das explizite Mandat aktiv und extensiv wahrzunehmen.

Nach dem Text der Neufassung von 1994 sollte der Bund die konkurrierende Kompetenz nur in Anspruch nehmen können

wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

In der konkreten Anwendung auf die Einführung eines neuen Karrierewegs im Hochschulrecht schob das Juniorprofessur-Urteil den – nach dem Altenpflege-Urteil durchaus naheliegenden⁴⁵ – Bezug zur »Wahrung der Wirtschaftseinheit« mit kursorischen Argumenten beiseite. Auch ein Bezug zur »Herstellung

43 BVerfG 2 BvF 1/01 vom 24.10.2002. Schon während der Beratungen in der Kommission waren dann am 16. März 2004 das Kampfhunde-Urteil (1 BvR 1778/01) und am 9. Juni 2004 das Ladenschluss-Urteil (BVerfG 1 BvR 632/02) ergangen, die zunächst ebenfalls wenig Aufmerksamkeit fanden. Vgl. Meyer (2008: 82–100) zur Erläuterung und Kritik dieser Rechtsprechung.

44 Die Logik dieser Ausweitung der Entscheidungsgrundlage zeigte sich im späteren Urteil zu den Studiengebühren (BVerfG 2 BvF 1/03 vom 26.1.2005), wo der Rahmencharakter der Regelung nicht bestritten werden konnte und das Gericht deshalb gezwungen war, sich allein auf die früheren Ausführungen zur »Erforderlichkeit« nach Art. 72 Abs. 2 GG zu stützen.

45 Im Altenpflege-Urteil war die bundesgesetzliche Regelung der Ausbildung von Altenpflegern mit eben diesem Argument bestätigt worden.

gleichwertiger Lebensverhältnisse« konnte die Novelle nicht stützen, denn unter diesem Gesichtspunkt sollten bundeseinheitliche Regelungen nur noch dann erforderlich sein,

wenn gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entsteht. Das wäre etwa der Fall, wenn die Lebensverhältnisse sich zwischen Ländern in einer unerträglichen Weise auseinander entwickeln oder ein beruflicher Wechsel von einem Land der Bundesrepublik Deutschland in ein anderes erheblich erschwert oder gar praktisch ausgeschlossen wäre. (Tz. 128)

Ebenso wenig half die Berufung auf die »Wahrung der Rechtseinheit«, weil ja bis zum Erlass des Fünften Änderungsgesetzes »eine Rechtszersplitterung im Hochschul- und Hochschuldienstrecht« nicht beklagt worden sei.⁴⁶ Mit anderen Worten, die Bundeskompetenz kann nun nicht mehr zur politischen Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, sondern nur noch zur Korrektur bereits eingetretener Folgeprobleme unterschiedlichen Landesrechts eingesetzt werden.

Mit dieser Interpretation der Kriterien des Art. 72 Abs. 2 GG waren jedoch nicht nur die Rahmengesetzgebung, sondern der gesamte Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und damit der überwiegende Teil des bisher geltenden Bundesrechts verfassungsrechtlich prekär geworden. Die Frage der Nichtigkeit einer unter diesen Kriterien nicht »erforderlichen« Regelung konnte überdies nicht nur im Bund-Länder-Streit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG aufgeworfen werden, sondern war in allen Rechtsstreitigkeiten zu prüfen und konnte dann entweder durch die Vorlage eines Untergerichts oder über die Verfassungsbeschwerde einer im Zivilprozess unterlegenen Partei oder eines Angeklagten im Strafverfahren das Bundesverfassungsgericht erreichen.⁴⁷ Vom bürgerlichen Recht über das Strafrecht, den Strafprozess oder das Arbeitsrecht bis zum Straßenverkehrsrecht konnten nun nicht nur die Gesetze im Ganzen, sondern jede einzelne Regelung von jedermann mit der Begründung angefochten werden, es sei nicht nachgewiesen, dass von Land zu Land unterschiedliches Recht hier schlechterdings unerträgliche wirtschaftliche oder soziale Folgeprobleme haben müssten.

46 Meyer (2008: 98) erinnert daran, dass es eine solche Rechtszersplitterung gerade wegen der Geltung des Hochschulrahmengesetzes nicht hatte geben können.

47 Dies gilt für Bundesrecht, das nach dem 15.11.1994 erlassen oder wesentlich geändert wurde. Für früheres Recht war die Lage aber nicht weniger prekär. Es galt als Bundesrecht fort und konnte von den Ländern nur mit ausdrücklicher Erlaubnis des Bundesgesetzgebers geändert werden (Art. 125a Abs. 2 GG), was aber noch nie geschehen war. Da aber auch dem Bundesgesetzgeber die Zuständigkeit für nicht »erforderliche« Regelungen fehlte, drohte eine Versteinigung des alten Bundesrechts, die vom Verfassungsgericht nur wenig gemildert worden war: Der Bund konnte altes Recht zwar nicht mehr durch eine neue Regelung ersetzen, immerhin aber noch in Einzelheiten modifizieren: BVerfG 1 BvR 636/02 vom 9. Juni 2004 (Ladenschluss-Urteil). Durch den neuen Art. 93 Abs. 2 GG ist nun auch für diese Fälle eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts begründet worden.

3.3.4 »Do ut des«

Damit hatte das Gericht ein Problem erzeugt, das bis dahin gar nicht auf der Traktandenliste der Föderalismusreform gestanden hatte, aber das nun im Verhältnis zwischen Bund und Ländern dringend einer Lösung bedurfte. Zugleich kam es zu einer radikalen Veränderung der beiderseitigen Verhandlungsmacht. Jetzt konnte der Bund nicht mehr gelassen die Forderungen der Länder abwehren und notfalls ein Scheitern der Reform in Kauf nehmen, sondern er brauchte deren Hilfe, um selbst den politisch ganz unstrittigen Bestand seiner gegenwärtigen Gesetzgebungskompetenzen verfassungsrechtlich abzusichern (Stünker 2007: 94). Ein gewisses Entgegenkommen war zwar zu erwarten, weil die für den ordentlichen Vollzug des Bundesrechts verantwortlichen Länder auch selbst kein Interesse an grassierender Rechtsunsicherheit haben konnten. Aber es lag auf der Hand, dass dafür eine Gegenleistung erwartet wurde, und dass der Bund nun seinerseits nach Angeboten suchen musste, die für die Länder attraktiv waren.

Es ist das Verdienst des Sachverständigen Hans Meyer, der in der Kommission schon früh vor den Risiken der Rechtsprechung zu Art. 72 Abs. 2 GG gewarnt hatte, dass die vom Juniorprofessur-Urteil geschaffene neue Zwangslage alsbald von den Koalitionsabgeordneten in der Kommission verstanden wurde (Kommissionsdrucksache 0077), auch wenn diese Einsicht in den fast abgeschlossenen Beratungen der Projektgruppen nicht mehr wirksam werden konnte. Umso entschiedener reagierten jedoch das Kanzleramt und das Justizministerium. Sie organisierten ein »Beichtstuhlverfahren« mit den Ressorts, in dem diese den Bestand ihrer derzeitigen Zuständigkeiten überprüfen und alle Titel zur Disposition stellen sollten, die nicht zu ihren jeweiligen »Kernkompetenzen« zu rechnen waren. Bis Anfang November entstand so ein zumindest quantitativ durchaus ansehnlicher Katalog von Gesetzgebungskompetenzen, die der Bund zur Übertragung auf die Länder anbot – von denen am Ende allerdings nicht alle auch von den Ländern akzeptiert wurden.⁴⁸ Im Gegenzug waren die Länder auch bereit, von den (nach der Reform verbleibenden) 32 Titeln der konkurrierenden Gesetzgebung insgesamt 22 von der Erforderlich-

⁴⁸ Im *non paper* der Bundesregierung vom 7. November 2005 waren folgende Angebote enthalten, die schließlich nicht akzeptiert wurden: Das Notariat, die Beratungshilfe, das Recht der Privatkankeanstalten, der Küstenschutz, die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer und die Verkehrsteuern. Die wichtigste Differenz betraf die Gesetzgebungskompetenz für die allein den Ländern zufließenden Steuern. Obwohl der Bundesfinanzminister gezeigt hatte, auf welche Weise die Rückwirkung unterschiedlicher Steuersätze auf den Finanzausgleich vermieden werden konnte, gaben die schwächeren Länder ihren Widerstand nicht auf und die anderen Ministerpräsidenten fühlten sich deshalb weiterhin an frühere Abmachungen gebunden. Akzeptiert wurden dann lediglich Hebesatzrechte bei der Grunderwerbsteuer.

keitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG freizustellen – wobei ihnen allerdings bei vier davon ein Abweichungsrecht zugebilligt wurde. Außerdem wurden einige Titel aus der konkurrierenden in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes verlagert. Man kann also feststellen, dass Bund und Länder gemeinsam erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um die dramatischen Implikationen des Juniorprofessur-Urteils zu korrigieren und die danach drohende Rechtsunsicherheit wieder zu vermindern. Damit hatten sie für einen weiten Kompetenzbereich klargestellt, dass die gegenständlichen Grenzen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes – ebenso wie dies vor der 1994 missglückten Reform des Art. 72 Abs. 2 GG der Fall gewesen war – von der Politik und nicht vom Verfassungsgericht bestimmt werden sollen.

Freilich beschränkte sich das Entgegenkommen der Länder auf Bereiche, in denen auch aus ihrer Sicht bundeseinheitliche Regelungen notwendig waren.⁴⁹ Wo sie dagegen eigene Kompetenzen oder Abweichungsrechte gefordert und auch in der Schlussphase der Verhandlungen nicht erhalten hatten, da blieb es auch weiterhin bei der 1994 eingeführten Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG und damit auch bei der extremen Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die das Verfassungsgericht im Juniorprofessur-Urteil postuliert hatte. Von absehbarer politischer Bedeutung sind diese Beschränkungen insbesondere für die folgenden Materien des Art. 74 Abs. 1 GG:

- das Ausländerrecht (Ziff. 4),
- die öffentliche Fürsorge (Ziff. 7),
- das Recht der Wirtschaft (Ziff. 11),
- die landwirtschaftliche Erzeugung (Ziff. 17),
- das Lebensmittelrecht,
- den Tier- und Pflanzenschutz (Ziff. 20) und
- die Landessteuern (Art. 105 Abs. 2 GG).⁵⁰

49 Der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes wollte man sie jedoch nicht zuordnen, weil dann auch das Bundesrecht ergänzende landesrechtliche Regelungen ausgeschlossen worden wären.

50 Von besonderer Pikanterie ist die Lage bei den Steuern, deren Aufkommen allein den Ländern zufließt. Nach dem insoweit unveränderten Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund hier die Gesetzgebungskompetenz, wenn »die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 vorliegen«. Dort ist zwar der Art. 105 nicht erwähnt, aber der Verweis bedeutet dennoch, dass auch hier die Erforderlichkeitsklausel zur Anwendung kommen soll. Die Länder, die eigene Zuständigkeiten für die Steuergesetzgebung strikt abgelehnt haben, stünden also vor erheblichen Problemen, wenn die Bundesgesetze auf die Klage eines Steuerzahlers hin für nichtig erklärt werden sollten – was immerhin naheliegend erscheint, nachdem der Bund selbst (mit dem Angebot, die Kompetenz für diese Steuern auf die Länder zu übertragen) die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung verneint hat.

Die Vorteile, die die Länder aus der vom Gericht interpretierten Erforderlichkeitsklausel gewinnen können, sind allerdings geringer als die Nachteile des Bundes. Dieser muss nun bei neuen Gesetzen alle Regelungen vermeiden, bei denen unterschiedliches Landesrecht nicht zu gravierenden Problemen führen würde, und der gleiche Maßstab muss von den Gerichten auch bei bestehenden Gesetzen angewandt werden – und zwar unabhängig davon, ob irgendein Land Interesse an einer eigenen Gesetzgebung hat.⁵¹ Wenn ein Land aber selbst tätig werden möchte, so ist es daran durch die Sperrwirkung geltenden Bundesrechts gehindert und muss deshalb zunächst die entgegenstehende bundesgesetzliche Regelung vor dem Verfassungsgericht »wegklagen« – wonach dann aber auch alle anderen Länder den betreffenden Sachverhalt selbst regeln müssen.

3.3.5 Abweichungsrechte

Größeren Spielraum erhalten die Länder dagegen in den sechs Kompetenzbereichen des Art. 74 Abs. 1 Ziff. 28–32 GG, in denen ihnen gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG ein (teilweise eingeschränktes) Abweichungsrecht eingeräumt wurde. Hierbei handelt es sich durchweg um Materien aus der bisherigen Rahmengesetzgebung des Bundes, bei der die vollständige Umsetzung von EU-Richtlinien sowohl ein Rahmengesetz des Bundes als auch rahmenausfüllende Gesetze aller Länder erforderte. Um die häufigen Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung zu vermeiden, waren die Länder auf Vorschlag von NRW zwar bereit, dem Bund im ersten Zugriff die vollständige Umsetzung zu ermöglichen, wollten aber in der Sache ihre bisherigen Handlungsmöglichkeiten nicht aufgeben. Wenn also aus den Rahmenkompetenzen konkurrierende Zuständigkeiten werden sollten, die der Bund ohne Erforderlichkeitsklausel ausüben konnte, dann mussten Abweichungsrechte unmittelbar in der Verfassung gesichert werden – und durften nicht, wie vom Bund zunächst angeboten, ins Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt werden.

Die Verhandlungen über diese Lösung erwiesen sich als schwieriger und langwieriger als die über die Übertragung von Vollkompetenzen. Die Länder hatten ja schon in ihren »Leitlinien« vom März 2003 absolute Abweichungsrechte gefordert, deren Ausübung weder an Bedingungen geknüpft, noch durch späteres Bundesrecht revidiert werden sollte, und sie hielten bis zum Ende der

51 Auch bei Gesetzen, die vor der Verfassungsreform von 1994 erlassen wurden, kann das Verfassungsgericht jetzt – über das Fehlen oder den Wegfall der Erforderlichkeit entscheiden (Art. 93 Abs. 2 GG), aber nur auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder eines Landtages.

Kommissionsarbeit an dieser Position fest. Für die Justizministerin und das Bundeskanzleramt war dies nicht akzeptabel. Mit der – von Land zu Land unterschiedlichen – Ausübung des Abweichungsrechts würde die davon jeweils betroffene Materie in die ausschließliche Zuständigkeit des betreffenden Landes übergehen, ohne dass der Bund darauf Einfluss hätte. Die Folge wäre nicht nur ein unübersichtliches Nebeneinander von Bundes- und Länderrecht, sondern auch ein Flickenteppich von territorialen und sachlichen Beschränkungen, die der Bund bei künftigen Gesetzen zu beachten hätte. Im Vergleich zur vollen Übertragung von Zuständigkeiten wäre dies nicht eine weniger einschneidende, sondern eine schlechtere Lösung. Deshalb wollte die Regierung ausschließlich über die Übertragung von Vollkompetenzen verhandeln (Zypries 2004).

Schon in den Beratungen der Arbeitsgruppe 1 über die Zustimmungsrechte des Bundesrates gemäß Art. 84 Abs. 1 GG hatte sich freilich gezeigt, dass diese grundsätzlich ablehnende Position nicht durchzuhalten war. Hier hatte der Justizstaatssekretär zunächst den völligen Verzicht des Bundes auf Regelungen des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation für möglich erklärt und musste dann nach massiver Kritik aus den Ressorts, die auf ihre Regelungskompetenz nicht verzichten wollten, von seiner Ministerin korrigiert werden. Da andererseits die Länder für ihren Verzicht auf das Zustimmungserfordernis zumindest Abweichungsrechte forderten, waren Verhandlungen darüber nicht zu vermeiden. Solange noch in der Kommission oder in der Arbeitsgruppe darüber diskutiert wurde, schien eine Lösung nahezuliegen, bei der die grundsätzlich akzeptierte Abweichung von Verfahrensregeln durch ein wie bisher zustimmungsbefürftiges Gesetz wieder ausgeschlossen werden konnte.

Danach hätte man eigentlich erwarten können, dass die bei Art. 84 GG möglich erscheinende Lösung für die Abweichung von prozeduralem Bundesrecht auch ohne größere Probleme bei Art. 74 GG auf die Abweichung von materiellem Bundesrecht übertragen werden könnte. Bei den Verhandlungen in der Projektgruppe 1 war dies aber nicht der Fall. Während bei Art. 84 GG eine Annäherung festzustellen war (Projektgruppen-Arbeitsunterlage PAU 1/8 – neu), beharrten die Länder bei Art. 74 GG auf ihrem absoluten Abweichungsrecht (PAU 1/13), das vom Bundesjustizministerium ohne Kompromissangebot abgelehnt wurde (PAU 1/14). Ebenso eindeutig verwahrten sich die Länder gegen einen Vorschlag des Abgeordneten Steenblock (PAU 1/18), der eine Verpflichtung des Bundes zur Einführung von gesetzlichen »Öffnungsklauseln« vorsah, sofern kein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung vorlag. Auch der schließlich vorgelegte Kompromissvorschlag der Abgeordneten Stünker (SPD) und Röttgen (CDU), der für bestimmte (aber noch nicht benannte) Materien des Art. 74 GG ein Abweichungsrecht der Länder mit der *Lex-posterior*-Regel verbinden wollte (PAU 1/17), stieß bei den Ländern wie bei der Bundesregierung (und

bei der späteren Diskussion in der Arbeitsgruppe 1 und im Plenum auch bei den Sachverständigen) eher auf Kritik als auf Zustimmung.⁵²

Trotzdem wurde der ungeliebte Kompromissvorschlag schließlich in Art. 72 Abs. 3 GG übernommen. Die Diskussion in der Projektgruppe 1 hatte darunter gelitten, dass dort zumindest die Bundesregierung immer noch versuchte, das Abweichungsrecht überhaupt zu vermeiden, und deshalb über dessen vernünftige Ausgestaltung gar nicht beraten wollte. Als man dann nach dem Ende der Sommerpause feststellen musste, dass es den anderen Projektgruppen keineswegs gelungen war, die Materien der konkurrierenden Gesetzgebung ohne Rest in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes oder der Länder überzuführen, da war es für Beratungen über bessere Lösungen als den Stünker-Röttgen-Kompromiss zu spät. Da dieser aber niemandem gefiel, bemühte man sich weiter darum, den Anwendungsbereich so eng wie möglich zu beschränken. Deshalb bot das Kanzleramt in den Obleuterunden immer wieder die Abtretung einzelner Zuständigkeiten an; deshalb waren die Länder schließlich in insgesamt zweiundzwanzig Fällen bereit, auf die Anwendung der Erforderlichkeitsklausel zu verzichten; und deshalb hat der Bund sich in insgesamt zehn wichtigen Zuständigkeitsbereichen lieber mit der rigorosen Erforderlichkeitskontrolle durch das Bundesverfassungsgerichts abgefunden, als das von den Ländern geforderte Abweichungsrecht zu akzeptieren.

Bei den Kompetenzen des Art. 74 Abs. 1 Ziff. 28–33 GG war freilich auch dieser letzte Ausweg verschlossen.⁵³ Hier wäre es bei Nichteinigung bei der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG geblieben, die der Bund aber wegen der EU-rechtlichen Unzuträglichkeiten auf jeden Fall abschaffen und durch ausschließliche oder konkurrierende Kompetenzen ersetzen wollte. Die Länder dagegen sahen in den Materien, bei denen der Bund bisher nur den Rahmen festlegen durfte, einen eigenen Besitzstand,⁵⁴ bei dem ihre Gestaltungsfreiheit nicht durch die Sperrwirkung von Bundesgesetzen beschränkt werden sollte. Also war fast allen klar, dass ein Kompromiss gefunden werden musste – und dafür stand dann eben nur der Stünker-Röttgen-Vorschlag zur Verfügung.

52 Gewarnt wurde insbesondere vor der Gefahr einer »Ping-Pong-Gesetzgebung«, wenn Bund und Länder wiederholt die *Lex-posterior*-Regel nutzen sollten.

53 Im Einzelnen ging es hier um die Zuständigkeiten für das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung, den Wasserhaushalt, die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

54 Dies galt nicht für die Rahmenkompetenzen des bisherigen Art. 75 Abs. 1 Ziff. 5 und 6 GG (das Melde- und Ausweiswesen und den Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland), die mit Zustimmung der Länder in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes überführt wurden.

Wenn es trotzdem in der regulären Verhandlungszeit vor dem 17. Dezember noch nicht zu einer Einigung kam, so lag das am hartnäckigen Widerstand zweier Bundesministerien und der sie unterstützenden Abgeordneten der Regierungsfractionen. Das Umweltressort wehrte sich gegen Abweichungsrechte, weil es insbesondere beim Naturschutz und beim Gewässerschutz einen Deregulierungswettbewerb zwischen den Ländern befürchtete. Nachdem aber die Länder schon in der »erweiterten Obleuterunde« vom 3. Dezember 2004 angeboten hatten, dass sie für »die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes« und für »stoff- oder anlagenbezogene Regelungen« beim Wasserhaushalt auf ein Abweichungsrecht verzichten könnten, schien hier die Einigung greifbar nahe. Der zweite im Dezember 2004 nicht überwindbare Konflikt betraf die von den Ländern geforderten Abweichungsmöglichkeiten beim Hochschulrecht, die im nächsten Abschnitt im weiteren Zusammenhang behandelt werden.

3.3.6 Der Streit um die Bildung

Von Anfang an war es den Ministerpräsidenten um die Gesamtzuständigkeit für das Bildungswesen gegangen. Während der Bund (2003) nur bereit war, die Gemeinschaftsaufgabe »Hochschulbauförderung« in Art. 91a GG abzuschaffen, forderten sie in ihren »Leitlinien« (2003) auch die Streichung der »Bildungsplanung« aus Art. 91b GG und ein Zugriffsrecht der Länder bei der Bundeskompetenz für die »allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens«. In der Kommission hatte dann der Abgeordnete Röttgen als Sprecher der Unionsfraktion die Länderkompetenz »für den gesamten Lebensweg vom Kindergarten über die Schule zur Hochschule« befürwortet (Arbeitsgruppe 1, 15.1.2004, Protokollvermerk S. 2), während in derselben Sitzung der Abgeordnete Kröning als Sprecher der SPD-Fraktion die von ihm postulierte Zuordnung »Bildung: Ländersache; Forschung: Bundessache« immerhin durch »interne Regeln« der wechselseitigen Mitwirkung ergänzt sehen wollte (Arbeitsgruppe 1, 15.1.2004, Protokollvermerk S. 6), die aber weder hier noch in den folgenden Sitzungen näher spezifiziert wurden.

Da das Bundesbildungsministerium in der Kommission nicht vertreten war und die anderen Bundesminister sich zu dem Thema nicht äußerten, wurden die Forderungen der Länder im ersten Halbjahr der Kommissionsarbeit faktisch nicht infrage gestellt. Erst im Juni 2004 präsentierten die SPD-Abgeordneten Kröning und Runde einen Formulierungsvorschlag für einen neuen Art. 104b GG, der die bisherigen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG) ersetzen sollte, und der in dem hier interessierenden Teil den folgenden Wortlaut hatte:

Bund und Länder können zur Verbesserung der Lebensverhältnisse bei der Erfüllung von Aufgaben auf folgenden Gebieten zusammenwirken, sofern ein gesamtstaatliches Interesse besteht.

1. [...]

2. Fortentwicklung des Bildungswesens sowie Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung und der Hochschulen.

(Kommissionsdrucksache 0057)

In der Kommission traf diese späte Initiative zumindest auf Verwunderung, während einige der Ministerpräsidenten darin sogar eine Provokation und die Aufkündigung eines inzwischen akzeptierten Verhandlungsstandes sahen und in ihrer Empörung darüber sogar mit dem Abbruch der Kommissionsarbeit drohten. Den Initiatoren gelang es jedenfalls nicht, eine sachliche Diskussion über den Inhalt ihres Vorschlags in Gang zu bringen, und sie mussten sich, um den Fortgang der Arbeit nicht zu gefährden, damit begnügen, diesen bis zu den abschließenden Gesamtverhandlungen im Herbst als offenen Streitpunkt »in eckige Klammern zu setzen«. Da die Länder aber auch im Herbst nicht bereit waren, über eine künftige Rolle des Bundes im Bildungswesen zu reden, blieb es auch in der letzten Sitzung der Kommission bei diesem Dissens.

Anders stand es bei den Konflikten um die Abschaffung der bisherigen Rahmenkompetenz für das Hochschulwesen. In der Projektgruppe hatte der Bund die ausschließliche oder konkurrierende Zuständigkeit für »das Hochschulwesen in den Bereichen Zulassung, Abschlüsse, Qualitätssicherung sowie wissenschaftliches und künstlerisches Personal [...]« gefordert (PAU 3/12), während die Länder die ersatzlose Streichung der Rahmenkompetenz forderten. Sie konzidierten zwar, dass im Hochschulwesen die Fragen der Hochschulzulassung, der Hochschulabschlüsse und der Qualitätssicherung grundsätzlich einheitlich geregelt werden sollten, wollten dies aber ausschließlich auf dem Wege der Selbstkoordinierung – etwa durch Staatsverträge – erreichen (PAU 3/16). Dieser Konflikt war in der Projektgruppe 3 nicht zu überwinden.

In den nachfolgenden Verhandlungen zwischen den Vorsitzenden zeigte sich jedoch eine gewisse Bereitschaft der Länder, dem Bund doch eine konkurrierende Zuständigkeit für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (aber nicht für die Qualitätssicherung und für das wissenschaftliche Personal) zuzugestehen. Aber diese Bereitschaft wurde unter Protest aufgekündigt, als die Teilnehmer an der letzten »erweiterten Obleuterunde« vom 3. Dezember eine (aus dem Bildungsministerium stammende, aber nicht näher gekennzeichnete) Tischvorlage vorfanden, in der weiterhin die Zuständigkeit des Bundes für die Qualitätssicherung gefordert und zugleich erklärt wurde, dass die Zuständigkeit für den Hochschulzugang (nicht: die Hochschulzulassung) selbstverständlich auch die Regelung (faktisch also das Verbot) von Studiengebühren einschließen müsse (Sprechzettel der Vorsitzenden, 3.12.2004, Anlage). Zur Diskussion über

Abweichungsrechte und zu einer weiteren Verständigung über das Hochschulrecht kam es nach diesem Eklat⁵⁵ nicht mehr. Gleichzeitig scheiterte auch der Versuch des Bundes, einen Ersatz für die von den Ländern kategorisch abgelehnte »Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung« (Art. 91b GG) zu finden. Die Länder weigerten sich, über andere Möglichkeiten einer gemeinschaftlichen Finanzierung von Bildungsaufgaben überhaupt zu verhandeln, und weder die Bundesregierung noch die Koalitionsfraktionen waren im Dezember 2004 bereit, sich gänzlich aus der Bildungspolitik zurückzuziehen.

3.3.7 Nachspielzeit

An diesem Dissens scheiterte die Föderalismuskommission am 17. Dezember 2004, obwohl Franz Müntefering in der letzten Sitzung hatte feststellen können, »von insgesamt 18 Projekten, die wir in dem gesamten Paket hatten, sind elf fertig, bei drei bis vier Projekten ist eine Einigung möglich und lediglich ein oder zwei sind wohl jetzt nicht umsetzbar« – eine Einschätzung, der Edmund Stoiber nicht widersprach. Die beiden Vorsitzenden unterschieden sich freilich in der Bedeutung, die sie dem verbleibenden Dissens zumessen wollten. Angesichts der weitgehenden Einigung empfand Müntefering die Konsequenz, »dass nichts entschieden werden kann, wenn zu Bildung und Hochschule nicht entschieden wird [...] in hohem Maße als unvernünftig«. Für Stoiber dagegen waren die im Konsens erreichten neuen Zuständigkeiten der Länder »keine Kompetenzen von überragender Bedeutung«. Im Gegensatz dazu ging es für ihn in der Bildungspolitik um die Staatsqualität der Länder: Zu dieser

gehört ein Zuständigkeitsbereich, den der Verfassungsgeber den Ländern 1949 ganz bewusst übertragen hat: Das ist der gesamte Bildungsbereich [...] Natürlich sind die Länder in der Lage, der Herausforderung in [...] den Bildungsfragen gerecht zu werden und Entscheidungen allein zu treffen. Wer ihnen dieses Recht abspricht, der greift die Struktur des Föderalismus und letztendlich auch die Staatsqualität der Länder, ihre Selbständigkeit an.

(Stenographischer Bericht, 11. Sitzung, 17.12.2004, 281 D)

55 Das BMBF war in einer früheren Sitzung gebeten worden, seine Position näher zu erläutern. Das Papier reflektierte also nicht den inzwischen erreichten Stand der Gespräche zwischen den Vorsitzenden. Es war jedoch ohne Angabe der Herkunft und ohne weitere Erläuterung als Anlage zum Sprechzettel der Vorsitzenden verteilt worden. In einer späten Phase der vom Nachmittag bis nach Mitternacht dauernden Sitzung entdeckte einer der Ministerpräsidenten den Text und reagierte mit Empörung auf die gegen das »Bildungsmonopol der Länder« gerichtete »Kampfansage des Bundes«. Auch Stoiber, der erst dadurch auf die Anlage aufmerksam wurde, sah sich in seiner Rolle als Vorsitzender desavouiert.

Zur offenbaren Überraschung der Bundesseite waren die Länder also nicht bereit, den Dissens in der Bildungspolitik auszuklammern. Wenn es hier beim Status quo blieb, dann sollte auch die Reform insgesamt scheitern.

Man kann annehmen, dass jene Ministerpräsidenten, die auch nach letzten Vermittlungsversuchen nicht bereit waren, über den Einigungsvorschlag der Vorsitzenden vom 13. Dezember noch länger zu verhandeln,⁵⁶ sich nicht nur von spontaner Empörung, sondern auch von verhandlungstaktischen Kalkülen leiten ließen. Man wusste, dass zumindest das Kanzleramt wusste, dass der Bund nach dem Juniorprofessur-Urteil auf die Hilfe der Länder bei der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG angewiesen war, und dass dieses Urteil (dem schon wenige Wochen später das gleichgerichtete Verdikt zum Verbot von Studiengebühren folgte), die Rahmenkompetenz für das Hochschulwesen weitgehend entwertet hatte, während die Gemeinschaftsaufgabe für Bildungsplanung seit Langem nur noch für Modellprojekte, aber nicht für eine effektive Mitgestaltung des Bildungswesens genutzt werden konnte. Kurz: Mit seinen verbliebenen Zuständigkeiten im Bildungswesen konnte der Bund kaum noch etwas bewirken, auch wenn die Bildungspolitiker in den Koalitionsparteien sich das noch nicht eingestehen wollten. Es lohnte sich also, die fast entscheidungsreifen Punkte weiter zu klären und für die Bildungspolitik entweder auf die Einsicht der Regierung oder auf einen Wechsel der Mehrheiten zu hoffen.

Vonseiten der Länder gab es also keinen Widerspruch, als Müntefering und Stoiber auf dem »Job-Gipfel« vom 17. März 2005 den Auftrag erhielten, weiter miteinander über die Föderalismusreform zu sprechen. Ihre Beauftragten, Schön und Holtschneider, erarbeiteten in den folgenden Wochen einvernehmliche Vorschläge für die Fragen, bei denen man im Dezember schon beinahe eine Lösung erreicht hatte. Man kann vermuten, dass der Chef der bayerischen Staatskanzlei dabei seine Kollegen in den anderen Ländern auf dem Laufenden hielt, während die Regierung und die Regierungsfractionen offenbar weniger eingebunden waren (Sager 2007). Zu der geplanten parlamentarischen Beratung nach der Wahl in Nordrhein-Westfalen kam es aber nicht mehr, so dass die Vorschläge Münteferings und Stoibers erst nach der vorgezogenen Bundestagswahl im Rahmen der Koalitionsverhandlungen politisch aufgegriffen werden konnten. Dabei kam es dann schließlich zu Vereinbarungen, die nicht nur die in der Kommission schon beinahe erreichten Lösungen übernahmen, sondern auch die Forderung der Länder nach einem völligen Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik erfüllten. Mit wenigen Korrekturen wurde

⁵⁶ Stoiber hatte in seinem Schlusswort von einer Mehrheit der ablehnenden Länder gesprochen. Nach anderen Berichten kam diese Mehrheit zustande, weil klar war, dass der Vorschlag der Vorsitzenden nicht die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat finden würde.

dieser Teil des Koalitionsvertrages dann im Frühsommer 2005 auch als Verfassungsänderung beschlossen.

Die Kapitulation des Bundes wird durch die veränderte politische Konstellation erklärt. In den Koalitionsverhandlungen konnte die alte Bundesregierung die bisherige Position nicht mehr verteidigen – und in der künftigen Regierung sollten der Vertreter Sachsens in der Kommission das Kanzleramt und die baden-württembergische Bildungsministerin das Bildungsministerium übernehmen. Die Position der Unionsparteien war schon zuvor weitgehend von den Ministerpräsidenten bestimmt worden, und der SPD-Vorsitz lag zu Beginn der Verhandlungen noch bei Franz Müntefering, dem späteren Vizekanzler, der für den Erfolg seiner Einigung mit Edmund Stoiber kämpfte. Nach seinem Rücktritt übernahmen zunächst Matthias Platzeck und danach Kurt Beck die Führung der SPD, die beide in den Konsens der Ministerpräsidenten eingebunden waren. Kurz, in der neuen Koalition konnte die Position des Bundes allenfalls noch von der SPD-Fraktion verteidigt werden. Diese wehrte sich dann bei den parlamentarischen Beratungen in der Tat gegen das »Kooperationsverbot« in der Bildungspolitik und konnte mit der massiven Unterstützung der Fachpolitiker und der Wissenschaftsorganisationen schließlich doch noch zwei Teilerfolge erringen (Sager 2007): Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe »Forschungsförderung« wurde, wenn auch nur bei Zustimmung aller Länder, erweitert auf die Förderung von »Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen« (Art. 91b Abs. 1 Ziff. 2 GG) – womit auch die parallel laufenden Verhandlungen für die vom Bund mitfinanzierte »Exzellenzinitiative« eine verfassungsrechtliche Legitimation erhielten. Zum zweiten wurde als Ersatz für die gemeinsame Bildungsplanung ein neuer Art. 91b Abs. 2 eingefügt:

Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

Da anders als bei der Förderung der Hochschulwissenschaft (Art. 91b Abs. 1 Satz 2) hier nicht die Zustimmung aller Länder gefordert ist, besteht immerhin die Möglichkeit, dass der Bund über die Bildungsberichterstattung und die damit gegebenen Möglichkeiten eines »naming and shaming«⁵⁷ doch einen gewissen Einfluss auf die Entwicklung des Bildungswesens in den Ländern gewinnen könnte.

⁵⁷ Auf diesen Effekt einer Kombination von vergleichender Berichterstattung und zwar unverbindlichen, aber öffentlichen Empfehlungen setzt auch die in der EU praktizierte »Methode der offenen Koordination« (De la Porte/Pochet 2002; Zeitlin et al. 2005; Schäfer 2006). Wie der Effekt der PISA-Studien gezeigt hat, kann auch die Bildungsberichterstattung politischen Druck erzeugen.

3.3.8 Bilanzen

Der Bund hat im Zuge der Reform die folgenden ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten gewonnen (Änderungen gegenüber Art. 75 und Art. 74 GG a.F.):

- Melde- und Ausweiswesen
- Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland
- Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt
- Waffen- und Sprengstoffrecht
- Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen
- Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken

In die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes sind die folgenden Materien übergegangen (Änderungen gegenüber Art. 75 GG a.F.):

- Jagdwesen
- Naturschutz und Landschaftspflege
- Bodenverteilung
- Raumordnung
- Wasserhaushalt
- Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse

In die ausschließliche Zuständigkeit der Länder sind folgende Materien übergegangen (Änderungen gegenüber Art. 74 und 75 GG a.F.):

- Hochschulrecht (ohne Zulassung und Abschlüsse, aber mit Abweichungsrecht)
- Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter der Länder und Gemeinden (ex. Art. 74a GG)
- Strafvollzug
- Untersuchungshaftvollzug
- Versammlungsrecht
- Heimrecht
- Ladenschluss
- Gaststätten
- Spielhallen, Schaustellung von Personen
- Messen, Ausstellungen und Märkte
- Teile des Wohnungswesens (vor allem soziale Wohnraumförderung, Wohnungsbindung, Zweckentfremdung)
- Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr
- Landwirtschaftliches Pachtwesen

- Flurbereinigung
- Siedlungs- und Heimstättenwesen
- Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm
- Presserecht
- Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG)

Schließlich gewannen die Länder im Zuge der Reform Abweichungsrechte in den folgenden Bereichen (Art. 72 Abs. 3 GG):

- Jagdwesen (mit Ausnahme des Rechts der Jagdscheine)
- Naturschutz und Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, den Artenschutz und den Meeresnaturschutz)
- Bodenverteilung
- Raumordnung
- Wasserhaushalt (ohne stoff- und anlagenbezogene Regelungen)
- Hochschulzulassung und Abschlüsse
- Einrichtung der Behörden und Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs.1 GG)

Diese Listen entsprechen weitestgehend den Punkten, bei denen die beiden Vorsitzenden im Dezember 2004 eine Einigung erreicht oder als erreichbar angesehen hatten. Während die Kompetenzgewinne des Bundes sich in engen Grenzen halten, erscheinen die der Länder zumindest quantitativ durchaus eindrucksvoll. Trotzdem hatte Ministerpräsident Stoiber in seinem Schlusswort am 17. Dezember 2004 festgestellt, sie enthalte »keine Kompetenzen von überragender Bedeutung«. Noch deutlicher waren meine Interviewpartner in westdeutschen Staatskanzleien, die im Januar 2005 der Meinung waren, die erreichte Umverteilung der Kompetenzen entspreche dem Prinzip, »das Wichtige für den Bund, den Kleinkram für die Länder«, und zum größten Teil handele es sich bei den neuen Zuständigkeiten um »Quisquilien«, mit denen die Länder nicht die Möglichkeit der politischen Gestaltung gewinnen könnten. Nun waren dies gewiss Äußerungen, die in erster Linie begründen sollten, weshalb der Rückzug des Bundes aus der Bildungspolitik so wichtig war, dass man ohne diesen die übrige Reform scheitern lassen konnte. Aber auch nachdem der Bund in der Bildungsfrage schließlich kapitulieren musste, bleibt es für die übrigen Kompetenztitel doch bei der zitierten Einschätzung. Wenn man einmal von der (aus Ländersicht durchaus ambivalenten) Zuständigkeit für die Besoldung und Versorgung ihrer Bediensteten, vom Wohnungswesen und der Landwirtschaft absieht, dann handelte es sich in der Tat um eng begrenzte Bereiche. Die Ministerpräsidenten hatten in ihrem Positionspapier vom Mai 2004 die Zuständigkeit für »öffentliche Fürsorge«, »regionale aktive Arbeitsmarktpolitik«, »Umweltrecht«

und »Wirtschaftsrecht mit vorrangig regionaler Bedeutung« gefordert. Erhalten hatten sie stattdessen das Heimrecht, den Freizeitlärm, den Ladenschluss, oder die Spielhallen etc. Es ist eine Frage des Anspruchsniveaus, ob man darin nur »Kleinkram« und »Quisquilien« sehen will. Aber die Freiheit zur politischen Gestaltung ganzer »Lebenssachverhalte«, die die Ministerpräsidenten der großen Länder hatten gewinnen wollen, ist damit in der Tat nicht zu erreichen.

Bei näherer Betrachtung der Liste zeigt sich überdies, dass mit Ausnahme des Hochschulrechts und möglicherweise des Presserechts (das aber vom Bund ohnehin nie genutzt worden war), die Länder nur Zuständigkeiten erhalten haben, deren Ausübung aller Voraussicht nach weder grenzüberschreitende ökologische Effekte noch Auswirkung auf die Mobilität von Investitionen, Unternehmen, Arbeitnehmer und Familien haben könnte, und die – unter den Kriterien des europäischen Binnenmarktes – auch nicht als »nichttarifäre Handelshindernisse« zum Schutz der heimischen Wirtschaft eingesetzt werden könnten. Mit anderen Worten: Trotz der durch das Juniorprofessur-Urteil verschlechterten Verhandlungsposition hat der Bund am Ende den Ländern nur Zuständigkeiten übertragen, bei denen ein sachlich begründetes »Bedürfnis« nach bundeseinheitlicher Regelung unter den gegenwärtig absehbaren Bedingungen⁵⁸ so gut wie ausgeschlossen erscheint. Umgekehrt, so stelle ich fest, umfasst der Katalog der neuen Länderkompetenzen und Abweichungsrechte aber auch gerade nicht die Materien, die für eine regional spezialisierte Wirtschaftsstrukturpolitik besonders wichtig gewesen wären. Die Ministerpräsidenten hatten zwar noch in ihrem gemeinsamen »Positionspapier« Zuständigkeiten für die außerschulische berufliche Bildung, für die regionale aktive Arbeitsmarktpolitik und für das Wirtschaftsrecht mit vorrangig regionaler Bedeutung gefordert (Kommissionsdrucksache 45). Aber schon in den Projektgruppen hatte es sich gezeigt, dass hier nicht ihre wichtigsten Prioritäten lagen. Sie verzichteten auch später darauf, die gesteigerte Verhandlungsmacht, die ihnen zunächst als Folge des Juniorprofessur-Urteils und dann bei den Koalitionsverhandlungen zugefallen war, zugunsten dieser wirtschaftsbezogenen Zuständigkeiten einzusetzen. Im Ergebnis hat die Reform also die landesrechtliche Optimierung regional spezialisierter Strategien im europäischen Standortwettbewerb nicht erleichtert.

Aber nach den Erfahrungen im ersten Jahr nach der Reform kann man ohnehin zweifeln, ob eventuell erweiterte Landeskompetenzen gegenüber dem in der Öffentlichkeit und auch in den Wirtschaftsverbänden dominierenden Bedürfnis nach Einheitlichkeit tatsächlich autonom genutzt werden könnten. So hatte etwa die Zuständigkeit für den Ladenschluss in der Reformdiskussion schon seit

⁵⁸ So hätte man etwa die Zuständigkeit für das »Wohnungswesen« in den Fünfziger- oder Sechzigerjahren gewiss noch nicht in diesem Katalog gefunden.

Jahren zu den beliebtesten Beispielen einer sachlich unbegründeten Zentralisierung gehört, und auch das Bundesverfassungsgericht hatte mit dem Urteil vom 9. Juni 2004 die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung verneint (1 BvR 636/02). Aber nachdem die Reform den Weg für Gesetze der einzelnen Länder tatsächlich frei gemacht hatte, verhandelten die zuständigen Minister wie selbstverständlich über eine bundeseinheitliche Regelung, die sie auch fast – das heißt mit einer geringen Abweichung in Bayern – erreichten (Seils 2006). Genau die gleiche Reaktion war bei der Gesetzgebung zum Rauchverbot zu beobachten. Nachdem man in der Bundesregierung schließlich bemerkt hatte, dass man für die Regelung in Gaststätten nicht mehr zuständig war, begannen lange und schwierige Verhandlungen zwischen den Ländern, um bundesweite Einheitlichkeit zu erreichen, denn, so der zuständige bayerische Minister, man könne doch »keinem erklären, dass im bayerischen Neu-Ulm etwas anderes gilt als gleich daneben im baden-württembergischen Ulm« (*Süddeutsche.de* 2007). Mit anderen Worten, an die Stelle der vertikalen Politikverflechtung trat nicht die autonome Landespolitik, sondern die horizontale Politikverflechtung. Offenbar zwang der Unitarismus der Medien und die opportunistische Rücksicht auf vermutete Reaktionen der Wähler die Politiker in den Ländern zu gemeinsamen Vorgehen auch in Zuständigkeitsbereichen, für die eine sachliche Notwendigkeit einheitlicher Regelungen gerade verneint worden war.

Erst recht war dieser Effekt in einem Bereich wie der Bildungs- und Hochschulpolitik zu erwarten, in dem ja auch die Ministerpräsidenten von der Erforderlichkeit einheitlicher Regeln ausgegangen waren. Sie hatten deshalb schon in der Kommission versichert, dass der geforderte Wegfall der Bundeskompetenzen durch die Selbstkoordination der Länder ersetzt werde. Unmittelbar nach dem Abschluss der Koalitionsvereinbarung begrüßte deshalb die Kultusministerkonferenz zwar die »neuen Chancen zur Innovation in Schule und Hochschule«, betonte aber im selben Satz »ihre gemeinsam wahrzunehmende gesamtstaatliche Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland« und die ausschließliche Zuständigkeit der KMK »im Bereich der schulischen Weiterentwicklung« (KMK 2005). Dies hinderte freilich die von Stuttgart nach Berlin aufgestiegene Bundesbildungsministerin nicht daran, im Sommerloch 2007 mit dem Vorschlag eines bundesweiten Zentralabiturs politische Aufregung zu erzeugen, die ausreichte, um die Kultusminister zur Selbstverpflichtung auf einheitliche Bildungsstandards zu zwingen (Leffers/Flohr 2007). Erst recht gilt dies für die Programmatik des von der Kanzlerin im Juni 2008 angekündigten »Bildungsgipfels«.

Dies wird sich, so kann man vermuten, immer dann wiederholen, wenn ein Thema politische Aufmerksamkeit gewinnt – was in der unitarischen politischen Kultur der Republik eben immer bundespolitische Aufmerksamkeit bedeutet. Die von der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder er-

hoffte größere Gestaltungsfreiheit und Innovationsfähigkeit der Politik in den einzelnen Ländern findet dagegen wenig politische Unterstützung. Umgekehrt wundert es dann auch nicht, dass im Frühjahr und Sommer 2008 die bayerische Regierungspartei den Landtagswahlkampf nicht mit landespolitischen Initiativen in den neu gewonnenen Zuständigkeitsbereichen bestritt, sondern eine massive steuerliche Entlastung der Bürger forderte, die allein die Bundespolitik hätte bewirken können. Autonome Landespolitik, so muss man befürchten, wird auch künftig, und unabhängig von der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, eher in jenen Nischen eine Chance haben, die gerade einmal nicht vom Scheinwerfer bundesweiter politischer Aufmerksamkeit erfasst werden.

3.4 Mischfinanzierung

Den Ländern, die sich vor allem für die Reform engagierten, ging es jedoch nicht nur um die Erweiterung ihrer Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch um die Wiedergewinnung der finanzwirtschaftlichen Autonomie im Bereich eigener Zuständigkeiten. Deshalb forderten sie die Abschaffung der Mischfinanzierung – das heißt der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG und der Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG. Ihre Argumente in der Kommission bezogen sich auch weniger auf die im vorigen Kapitel erörterte bürokratische Ineffizienz und mangelnde Problemlösungsfähigkeit der Politikverflechtung, sondern sie betonten vor allem die Verzerrung landespolitischer Prioritäten durch den »goldenen Zügel« des Bundes. Insbesondere Ministerpräsident Teufel verwies verschiedentlich auf Beispiele, in denen die Landesregierung dazu gebracht worden war, Aufgaben von geringer Dringlichkeit zu finanzieren, weil man unter dem Druck der Empfänger die angebotenen Fördermittel nicht verfallen lassen konnte.

Deutlich war aber auch, dass die Abschaffung der Mischfinanzierung bei den strukturschwachen Ländern auf große Bedenken stieß, obwohl immer die vollständige und dynamische Kompensation der entfallenden Mitfinanzierungsbeiträge des Bundes durch entsprechend höhere (und nicht zweckgebundene) Landesanteile im vertikalen Finanzausgleich gefordert wurde. Diese wiederum traf nicht nur auf den Widerstand des Bundesfinanzministers, sondern lag auch nicht im Interesse der Fachressorts, die dann auf die Privilegierung ihres Aufgabenbereichs in der Konkurrenz um Landesmittel hätten verzichten müssen. Die Position der süddeutschen Staatskanzleien wurde also keineswegs überall in den Ländern unterstützt.⁵⁹

⁵⁹ Auf Sympathie traf sie im Bundesfinanzministerium, wo man eine verfassungsrechtliche Barriere gegen die »Begehrlichkeit der Länder« gerne gesehen hätte.

3.4.1 Begrenzte Erfolge

Im Ergebnis kam es deshalb nur zu der – vom Bund (2003) schon anfangs vorgeschlagenen – Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe »Ausbau und Neubau von Hochschulen« – wobei aber die Mitfinanzierung von »Großgeräten« im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Forschungsförderung« beibehalten wurde. Erhalten wurden dagegen die Gemeinschaftsaufgaben »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« und »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« (Art. 91a GG). Immerhin entfällt nun die frühere Verpflichtung zu einer »gemeinsamen Rahmenplanung«, sodass man vielleicht doch mit weniger bürokratischem Aufwand rechnen könnte. Die vom Bund (2003) ebenfalls vorgeschlagene Auflösung der Gemeinschaftsaufgabe »Forschungsförderung« zugunsten einer getrennten Bundes- oder Länderfinanzierung für einzelne Forschungsorganisationen wurde dagegen von den Ländern (und – wie oben erörtert – auch von den betroffenen Wissenschaftsorganisationen) einhellig abgelehnt. Am Ende wurde in den parlamentarischen Beratungen die Möglichkeit einer gemeinsamen Förderung sogar auf die »Wissenschaft« an den Hochschulen ausgeweitet (Art. 91b GG).

Damit war für die Autonomie der Landespolitik noch nicht viel gewonnen. Auch im Hinblick auf die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG waren große Veränderungen nicht mehr zu erwarten, nachdem sich die Ministerpräsidenten in ihrem Positionspapier vom Mai 2004 dafür ausgesprochen hatten, »ein besonderes Instrument zur bedarfsorientierten Bundesfinanzierung« beizubehalten (Kommissionsdrucksache 0045). Bei der Diskussion ging es dann einmal darum, die weitere Notwendigkeit derzeit laufender Finanzhilfeprogramme zu überprüfen und Vorkehrungen gegen künftige »Versteinerungen« zu treffen. Am Ende einigte man sich darauf, die Bundeshilfen für die Gemeindeverkehrsfinanzierung und die Wohnungsbauförderung auslaufen zu lassen. Überdies sollen künftige Programme befristet, regelmäßig überprüft und degressiv ausgestaltet werden (Art. 104b Abs. 2 GG). Ob diese Regeln ausreichen werden, um die politisch virulenten Entzugseffekte zu vermeiden, die bisher immer die Abschaffung einmal etablierter Förderprogramme erschwert und zumeist verhindert haben, bleibt abzuwarten.

Kontroverser lief die Diskussion über die zulässigen Gegenstände, Zwecke und Voraussetzungen künftiger Finanzhilfeprogramme. Auf der einen Seite gab es Vorschläge, sowohl die Beschränkung auf Investitionen als auch die wirtschaftspolitischen Bedingungen des alten Art. 104a Abs. 4 GG zu streichen und so das Urteil über die sachliche Notwendigkeit von Bundeshilfen ganz dem Gesetzgeber (mit Zustimmung des Bundesrates) zu überlassen. Dem wollten jedoch weder der Bundesfinanzminister noch die finanzstarken Länder näher-

treten, weil beide die Begehrlichkeit der strukturschwachen Länder (und deren Mehrheit im Bundesrat) fürchteten. Deshalb blieben am Ende die bisherigen »wirtschaftspolitischen« Konditionen erhalten, die Finanzhilfen nur für Investitionen und nur »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums« erlauben.

3.4.2 Keine Mischfinanzierung im Bildungswesen

In Reaktion auf den Kröning-Runde-Vorschlag (Kommissionsdrucksache 0057-neu), der einen generalisierten Ersatz für Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen und dabei auch ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der »Fortentwicklung des Bildungswesens« vorgesehen hatte, ging es den Unionsländern jedoch in erster Linie darum, eine Mitfinanzierung des Bundes im Bereich der Bildungspolitik ganz auszuschließen. Da in Kindergärten und Schulen in der Regel die Personalkosten den Engpass bilden, diente schon die Beschränkung auf »Investitionen der Länder und Gemeinden« diesem Zweck. Aber nach den Kontroversen in der erweiterten Obleuterunde sollte auch die Förderung von Investitionen beschränkt werden auf »Vorhaben, die nicht Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder sind« (AU 104-neu). Im Laufe des parlamentarischen Verfahrens wurde (offenbar im Interesse der verfassungsrechtlichen Klarheit)⁶⁰ die Formulierung geändert. Nun darf der Bund Investitionen der Länder und Gemeinden nur fördern, »soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungskompetenzen verleiht«.

Dass mit der neuen Formulierung gewiss keine Erweiterung der Fördermöglichkeiten beabsichtigt war, ergibt sich aus der bereits erörterten Regelung des neuen Art. 104a Abs. 4 GG in Verbindung mit dem unveränderten Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG: Falls etwa der Bund auf der Basis seiner Zuständigkeit für die Jugendhilfe ein Gesetz vorlegen sollte, das die Länder zur Erbringung von Sach- oder Dienstleistungen in Kindertagesstätten oder Kindergärten verpflichtet, dann träfe er zwar auf das Zustimmungsgesetz der Länder, dürfte diesen aber eine Erstattung der Kosten nicht anbieten. Kurz: Der Bund sollte auf jede mögliche Weise daran gehindert werden, durch Finanzhilfen oder Kostenübernahme den Ländern finanzielle Anreize im Bereich der Bildungspolitik

⁶⁰ In der Technik des Grundgesetzes werden nicht die Residualkompetenzen der Länder, sondern die Zuständigkeiten des Bundes enumerativ aufgeführt (Art. 30 GG). Meyer (2008: 274) weist jedoch auf einen weiteren, die Zulässigkeit von Finanzhilfen zusätzlich beschränkenden sachlichen Unterschied hin: Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung kann wegen Art. 72 Abs. 2 GG die Kompetenz des Bundes fehlen, ohne dass die Länder deshalb eine ausschließliche Kompetenz haben müssten.

anzubieten. So jedenfalls wurde es am Ende des parlamentarischen Verfahrens verstanden und beschlossen.

3.4.3 Not kennt kein verfassungsrechtliches Verbot

Aber schon im ersten Jahr nach der Reform wurden die neuen verfassungsrechtlichen Deiche gegen die Mischfinanzierung wieder von einem Hochwasser der unitarischen Politik überflutet: Den Anfang machte der »Hochschulpakt 2020«, über den die neue Bundesbildungsministerin mit den Kultusministern im Prinzip schon unmittelbar nach der Regierungsbildung einig war – zu einer Zeit also, als die erst in der Schlussphase des parlamentarischen Verfahrens von der SPD-Fraktion erkämpfte Erweiterung des Art. 91b GG auf die Förderung von »Wissenschaft« an den Hochschulen noch gar nicht in Sicht war.⁶¹ Nachdem aber geklärt war, dass gerade die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen von den Zuwendungen des Bundes profitieren würden, stand hier einer Verwaltungsvereinbarung des Bundes mit allen Ländern nichts mehr im Wege (BMBF 2007).

Noch dramatischer erscheint der Sinneswandel der Länder bei den Kindertagesstätten und Kindergärten, die in der Föderalismuskommission immer als ein Bereich angeführt worden war, aus dem der Bund sich auf jeden Fall zurückziehen müsse. Nachdem aber die Kampagne der Bundesfamilienministerin für den Ausbau der Kinderbetreuung die Öffentlichkeit mobilisiert hatte, und die zunächst überrumpelte SPD sogar den Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz durchsetzen wollte, ging es zwischen den Parteien und zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nur noch um Fragen der Finanzierung. Da auf diesem Feld aber gerade die süd- und westdeutschen Länder in extremer Weise im Rückstand waren, forderten die Regierungen, die in der Kommission als radikalste Promotoren der Entflechtung aufgetreten waren, nun besonders nachdrücklich eine bedarfsgerechte Beteiligung des Bundes an den Kosten (*Focus* 2007).

Für notwendige Investitionen konnte man dies vielleicht über den neuen Art. 104b GG erreichen – wenn man Kindertagesstätten und Kindergärten zur »Jugendhilfe« und nicht zum »Bildungsmonopol der Länder« rechnete und einvernehmlich bereit war, die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen für Finanzhilfen zu ignorieren. Zugleich hat der Bund ein die »Staatlichkeit« der Länder schonendes neues Verfahren der Finanzierung erfunden, indem er in einem

61 Krista Sager (2007: 132) und Hans Meyer (2008: 252) berichten, die neue Bildungsministerin habe erwogen, in Umgehung des Verfassungstextes den Ländern zusätzliche Mittel für die Forschung anzubieten, sofern diese bereit waren, dafür eigene Mittel, die bisher für die Forschung bestimmt waren, zur Vermehrung von Studienplätzen einzusetzen.

Nachtragshaushalt ein »Sondervermögen für Kinderbetreuung« einrichtete, aus dem die Länder Investitionszuschüsse abrufen können (Deutscher Bundestag Drucksache 16/6596). Das Hauptproblem der Kommunen und damit der Länder waren freilich die Personalkosten der Kinderbetreuung, für deren Mitfinanzierung die Reform weder unter Art. 104b noch unter Art. 104a Abs. 4 GG eine legale Möglichkeit hatte zulassen wollen.⁶² Aber bei Konsens in der Sache war auch die neue verfassungsrechtliche Hürde zu überwinden.⁶³ Die Mitfinanzierung der Betriebskosten soll nun durch bedarfsbezogene »Festbetrags-Umsatzsteueranteile« erfolgen, die der Bund den einzelnen Ländern zusätzlich zu deren Anteil am vertikalen Finanzausgleich überweist und deren zweckdienliche Verwendung durch eine Verwaltungsvereinbarung sichergestellt werden soll.⁶⁴

Während der Beratungen über die Föderalismusreform hatten die Länder den Vorschlag, die »Kostenfolgen von Bundesgesetzen« über die »Deckungsquoten« bei der Verteilung der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 4 und Art. 107 GG) zu regeln, rundweg abgelehnt (Stenographischer Bericht, 8. Sitzung, 8. Juli 2004, 199). Die Möglichkeit aber, dass der Bund ohne sachliche Beschränkung den einzelnen Ländern zusätzliche Festbeträge aus der Umsatzsteuer zuweisen könnte, um damit vom Bund definierte Landesaufgaben zu finanzieren, wäre in der damaligen Diskussion als absurd verworfen worden. Wenn diese Lösungen nun durch die Verfassungspraxis legitimiert werden, dann haben alle in der Föderalismusreform beschlossenen Beschränkungen der Mischfinanzierung ihren Zweck verfehlt

62 Zum Verbot der Mitfinanzierung von Personalkosten hatte Walter Schön, der Verhandlungsführer der Länder und Amtschef der bayerischen Staatskanzlei, nach der Reform geschrieben: »Dieser vor allem von Prof. Meyer und Prof. Scharpf vorgebrachten Kritik ist zunächst entgegenzuhalten, dass es sich bei der Neufassung des Art. 104a Abs. 4 GG um kein Redaktionsversehen handelt [...] Die bereits für Geldleistungsgesetze bestehende Finanzierungskompetenz des Bundes sollte bewusst nicht auf Sachleistungsgesetze ausgeweitet werden. Hintergrund für die Neuregelung in den Gesetzestexten ist eine Systementscheidung gegen vermehrte Bundesmitfinanzierung und somit gegen tendenziell größeren Bundeseinfluss in den Verwaltungsvollzug der Länder« (Schön 2007: 85f.).

63 In einem dem Verfasser vorliegenden Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 24.10.2007 heißt es: »Eine Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten im Bereich von Aufgaben der Länder und Kommunen ist nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes nicht zulässig. Deshalb [sic!] ist in dem mit den Ländern vereinbarten Finanzierungskonzept vorgesehen, dass der Bund insoweit auf bestimmte Einnahmen aus der Umsatzsteuer verzichtet und diese den Ländern im Rahmen eines Vorwegabzugs zugute kommen sollen.«

64 Da die vertikale Aufteilung der Umsatzsteuer keine Zweckbindung kennt, fragten Abgeordnete der Opposition nach der Effektivität der Lösung. Die Bundesregierung versuchte in ihrer Antwort vom 10. Oktober 2007 auf eine Kleine Anfrage diese Zweifel zu zerstreuen: »Im Rahmen der Bund-Länder Arbeitsgruppe wurde vereinbart, dass die Länder dafür Sorge tragen, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel tatsächlich und zusätzlich den Kommunen und Trägern zur Verfügung gestellt werden« (<<http://dip.bundestag.de/btd/16/066/1606654.pdf>>).

(Volkery 2007). Der Bund kann, wenn er nur die Zustimmung der Länder findet, künftig beliebige Aufgaben der Länder finanziell unterstützen.

3.4.4 Fazit

Bei der Mischfinanzierung zeigt sich also fast noch deutlicher als bei der Gesetzgebung, wie wenig die Länder im politischen Alltag bereit oder in der Lage sind, die in der Föderalismusreform erkämpften Spielräume autonomer Gestaltung tatsächlich zu nutzen. Ein Grund dafür liegt sicher in der Finanzverfassung. Fast alle Steuern, die ganz oder teilweise den Ländern zufließen, und ebenso die Verteilung des Aufkommens auf die einzelnen Länder werden (selbstverständlich immer mit Zustimmung des Bundesrates) durch Bundesgesetz geregelt – und die daraus resultierenden Unterschiede im Steueraufkommen pro Einwohner werden durch den ebenfalls bundesgesetzlich geregelten Finanzausgleich fast völlig nivelliert. Das einzelne Land kann also seine Einnahmen faktisch nur durch Kreditaufnahme erhöhen – und diese soll ja unter der Sanktionsdrohung des Europäischen Stabilitätspakts in den derzeitigen Verhandlungen über eine zweite Stufe der Föderalismusreform weitestgehend beschränkt werden (Kitterer/Gronek 2006). Andererseits werden aber auch die Ausgaben im Landeshaushalt zu einem erheblichen Teil durch Bundesgesetze festgelegt, die die Länder mit eigenen Mitteln auszuführen haben. Kurz, der politische Handlungsspielraum der Länder wird durch äußerst enge fiskalische Restriktionen begrenzt.

Er wird aber auch durch die öffentliche Meinung bestimmt, die sich im unitarischen Bundesstaat im nationalen Kommunikationsraum bildet. Wenn also eine (möglicherweise sogar von der Bundesregierung lancierte) politische Kampagne den Scheinwerfer öffentlicher Kritik auf Leistungsdefizite der Länder richtet, deren Korrektur erhebliche Aufwendungen erfordern würde, dann geraten die Landesregierungen unter Druck. Bloßes Nichtstun unter Verweis auf die angespannte Haushaltslage hätte erhebliche politische Kosten; Einsparungen an anderer Stelle sind kaum je kurzfristig zu realisieren; und der Ausweg in die noch höhere Verschuldung soll gerade versperrt werden. In der Föderalismuskommission waren die Ministerpräsidenten der finanzstarken Länder offenbar davon ausgegangen, dass solche Zwangslagen nur bei den Kostgängern des Finanzausgleichs auftreten könnten, die dann eben lernen müssten, sich nach der Decke zu strecken.⁶⁵ Dem entsprachen die rigiden Regeln zur Verhinderung oder Beschränkung von Bundeshilfen.

⁶⁵ Im Prinzip zeigte sich hier die gleiche Arroganz der (vermeintlich) Sättigten, mit der bei den Verhandlungen über den Europäischen Stabilitätspakt rigide Regeln zur Disziplinierung unsolider Nachbarstaaten durchgesetzt wurden, die die deutsche Politik danach nicht einhalten konnte.

Die List der verfassungspolitischen Vernunft wollte es aber, dass im ersten Jahr nach der Reform zwei Probleme der Landespolitik auf die nationale politische Tagesordnung kamen, die diesem Muster widersprachen. Zwar wurden das ungenügende Angebot von Studienplätzen wie die Defizite der frühkindlichen Betreuung und Bildung als nationale Probleme diskutiert, aber bei beiden schnitten die ostdeutschen Länder besonders gut ab und die finanzstarken süd- und westdeutschen Länder ganz besonders schlecht. Da der Nachholbedarf in beiden Fällen die Landeshaushalte auch der reichen Länder überfordert hätte, mussten nun die Landesregierungen, die bei der Reform alles getan hatten, um dem Bund die Mitwirkung bei Landesaufgaben zu verwehren, neue Finanzhilfeprogramme fordern. Man kann erwarten, dass diese Präzedenzfälle auch die künftige Verfassungspraxis prägen werden.

Kapitel 4

Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem

In der Föderalismusreform I, so habe ich zu zeigen versucht, hat der Bund kaum erweiterte autonome Handlungsmöglichkeiten gewonnen. Immerhin gelang es, einige Kompetenzen aus der konkurrierenden Gesetzgebung oder der Rahmengesetzgebung in die ausschließliche Zuständigkeit zu überführen, in einer größeren Zahl von unstreitigen Fällen die Fesseln der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG zu beseitigen und eine Mithaftung der Länder für EU-Sanktionen zu festzuschreiben. Das wichtigste Ziel jedoch, die Möglichkeit parteipolitisch motivierter Blockaden durch den Bundesrat zu beseitigen, konnte nur zum Teil erreicht werden. Die Länder waren zwar deutlich erfolgreicher bei der Ausweitung ihrer Gesetzgebungskompetenzen, aber viele der gewonnenen Zuständigkeiten sind zu eng definiert, um eigenständige politische Gestaltung zu erlauben, und jedenfalls eignen sie sich nicht dazu, die wirtschaftspolitische Strategiefähigkeit der Länder im europäischen Standortwettbewerb zu steigern.

Außerdem, so zeigt die jüngste Praxis, scheuen sich die Landesregierungen, die neu gewonnenen Kompetenzen autonom zu nutzen, und suchen eher auf dem Wege der Selbstkoordination nach bundeseinheitlichen Lösungen. Zugleich kann die Agenda der Politik in den Ländern durch politische Kampagnen auf der nationalen Ebene bestimmt werden, und die Landesregierungen sind offenbar auch bereit, die eigene Politik den bundesweiten Erwartungen unterzuordnen. Da sie überdies in ihrer Mehrheit die politische Verantwortung für eigene Steuergesetze und das Risiko einer Steuerkonkurrenz scheuen, bleibt der fiskalische Handlungsspielraum selbst der reichen Länder so beschränkt, dass aufwendige Vorhaben der Landespolitik nach wie vor auf finanzielle Hilfen des Bundes angewiesen sind. Mit anderen Worten: Auch wenn aus gesamtstaatlicher Sicht gute Argumente für eine stärkere Dezentralisierung von Regelungskompetenzen und eine größere Autonomie der Landespolitik sprechen, kann die Verfassungsreform »die Hunde nicht zum Jagen tragen«. Wenn selbst die Vorkämpfer der Reform ihren bayerischen Landtagswahlkampf im Sommer 2008 mit Forderungen an die Steuerpolitik des Bundes, statt mit den neu gewonnenen eigenen Kompetenzen bestritten, dann kann eben in der Bundesrepublik auch künftig nur ein »Föderalismus ohne Föderalisten« praktiziert werden.

Dabei könnte man es bewenden lassen. Man könnte die immerhin erreichten Erleichterungen bei der Gesetzgebung des Bundes – Befreiung von verfassungsgerichtlichen Beschränkungen bei Art. 72 Abs. 2 GG, zustimmungsfreie Optionen bei Art. 84 Abs. 1 GG – und die erweiterten Gesetzgebungskompetenzen der Länder begrüßen und zugleich darauf hoffen, dass die Politik in Bund und Ländern lernen wird, die formal vorhandenen Chancen für autonomes Handeln auch tatsächlich zu nutzen. Die Juristen unter den sachverständigen Beratern der Kommission haben überdies die Möglichkeit, als Kommentatoren, Prozessvertreter oder Verfassungsrichter darauf hinzuwirken, dass der in vieler Hinsicht unklare und im Detail auch widersprüchliche Text der beschlossenen Reform in der verfassungsrechtlichen Praxis möglichst wenig Schaden anrichtet. Für den Politikforscher dagegen, der sich nicht allein mit der Beschreibung und Erklärung des Reformprozesses und seiner Ergebnisse begnügen will, bleibt auf der Grundlage dieser Rekonstruktion die kontrafaktische Frage, ob für Bund und Länder nicht doch mehr hätte erreicht werden können (Benz 2005).

Damit die Frage aber nicht zu völlig unrealistischen Gedankenexperimenten verführt, erscheint es nötig, explizit an den formulierten Zielen der Reform festzuhalten und auch deren verfassungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen unverändert zu unterstellen. Gesucht sind also (in den Worten des Einsetzungsbeschlusses vom 16. Oktober 2003), »Vorschläge [...] mit dem Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern«. Und infrage kommen dafür nur Verbesserungen gegenüber dem neuen Status quo der beschlossenen Reform, für die man bei vernünftiger Abwägung der jeweiligen Interessen Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und im Bundesrat erwarten könnte und die auch den Anspruch auf »gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« nicht infrage stellen, obwohl die Länder sich auch weiterhin nach Größe und Wirtschaftskraft erheblich voneinander unterscheiden werden.¹

Dass es solche Vorschläge geben könnte, erscheint plausibel, weil unter dem Zeitdruck der Kommissionsarbeit und in dem am parlamentarischen Vermittlungsausschuss orientierten Verfahren die Entwicklung und Überprüfung von innovativen Lösungen, die von vorgefassten Überzeugungen und Verhandlungs-

¹ Die in der alten Bundesrepublik in den frühen Siebzigerjahren noch realistische – und in den Vorschlägen der Ernst-Kommission (1973) spezifizierte – Hoffnung auf eine Neugliederung des Bundesgebietes, die annähernd gleich große und gleich leistungsfähige Länder schaffen sollte, ist mit der deutschen Vereinigung unrealistisch geworden (Burg 1996). Trotzdem war der – von der Kommission ohne Diskussion ignorierte – Vorschlag des Sachverständigen Schmidt-Jortzig (Kommissionsdrucksache 0033) sinnvoll. Er hätte die restriktiven Verfahrensregeln des Art. 29 GG gelockert und so künftig vielleicht einmal politisch konsensfähige Zusammenkünfte erleichtert.

positionen abwichen, nur eine geringe Chance hatte. Insofern erscheint es jedenfalls nicht unwahrscheinlich, dass etwa eine mit sachkundigen und politiknahen, aber nicht unmittelbar entscheidungsbefugten Personen besetzte Kommission zu weiterführenden Reformvorschlägen gekommen wäre, die nach öffentlicher Diskussion und ausführlichen parlamentarischen Beratungen am Ende doch die erforderliche breite Zustimmung im Bundestag und Bundesrat gefunden hätten.² Auch wenn ein solcher Prozess hier nicht simuliert werden kann, könnte meine Erfahrung in der Föderalismusforschung, meine Rolle als teilnehmender Beobachter des Reformprozesses und meine nachfolgenden Interviews in der Bundesregierung, im Bundestag und in Staatskanzleien der Länder meiner subjektiven Einschätzung der potenziellen Konsensfähigkeit von Vorschlägen doch eine gewisse Plausibilität verleihen. Deshalb also zu der Frage: Hätten für Bund und Länder bessere Lösungen erreicht werden können?

4.1 Defizite des Erreichten für Bund und Länder

Was den Bund angeht, ist die Antwort einfach: Erklärtes Ziel der Reform war, die Anlässe für die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen zu vermindern. Angesichts der funktionalen Verflechtung zwischen Bundesgesetzgebung und Landesvollzug und einer vollständig verflochtenen Finanzverfassung waren hier jedoch der Beseitigung von Zustimmungstatbeständen enge Grenzen gesetzt. Das eigentliche Ziel der Verminderung parteipolitisch motivierter Blockademöglichkeiten im Bundesrat hätte jedoch durch die Abkehr von der »Einheitstheorie« bei Art. 84 GG erreicht werden können. Dazu waren die Ministerpräsidenten nicht von sich aus bereit, und der Bund hat darauf in der Kommission³ auch nicht weiter insistiert. Nach der Reform kann die Bundesregierung nun zwar bei Gesetzen, die nur in der Sache kontrovers sind, auf die Verbindlichkeit der for-

2 Bei den Beratungen in der Kommission und erst recht bei den nachfolgenden Verhandlungen in kleinen und kleinsten Kreisen dominierte das »bargaining« über vorhandene Positionen gegenüber dem »problem solving« und der Suche nach neuen Lösungen (Scharpf 2000a: Kap. 6). Mit einem ähnlichen Argument kritisiert Hans Meyer (2008: 45–53) die Abweichung von dem »nach den Vorstellungen des Grundgesetzes gebotenen Verfahren der Verfassungsänderung« und zitiert die Vorbereitung der Finanzverfassungsreform von 1969 als positives Gegenbeispiel.

3 Auf einer Tagung im November 2003, also noch vor Beginn der Kommissionsarbeit, wollte die Justizministerin allerdings »durch eine Änderung von Art. 84 klar zum Ausdruck bringen, dass eine Zustimmung des Bundesrates nur für die Vorschriften erforderlich ist, die die Zustimmungsbedürftigkeit auslösen« (Zypries 2004: 24).

mulierten Verfahrensregeln verzichten und es dann darauf ankommen lassen, ob die Länder tatsächlich von diesen abweichen werden.⁴ Allerdings bezahlt sie für diese Option mit dem neuen Zustimmungserfordernis des Art. 104a Abs. 4. GG, das sich – unter den Bedingungen des *divided government* – besonders gut für parteipolitische Blockaden nutzen lässt. Jedenfalls ist es nach den Erfahrungen des ersten Jahres nach der Reform immer noch umstritten, ob wenigstens die Gesamtzahl der Zustimmungsfälle spürbar reduziert wurde.⁵

Immerhin sind die Länder jedoch dem Bund entgegengekommen, um die Folgeprobleme des Juniorprofessor-Urteils zu begrenzen. Sie waren bereit, insgesamt einundzwanzig Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung, bei denen bundeseinheitliche Regelungen auch ihnen notwendig erschienen, von den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG freizustellen. Verwunderlich bleibt es freilich, dass dazu nicht auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Steuern gehört, deren Aufkommen allein den Ländern zufließt (Art. 105 Abs. 2 GG). Da der Bund selbst in der Schlussphase der Verhandlungen die Zuständigkeit für die Landessteuern den Ländern hatte übertragen wollen, dürfte die Erforderlichkeit bundesrechtlicher Regelung künftig schwer zu begründen sein. Die derzeitigen Beratungen über eine bundesgesetzliche Reform der Erbschaftsteuer stehen also zumindest auf unsicherer verfassungsrechtlicher Grundlage.

Damit bleiben immer noch elf Kompetenztitel, deren Nutzung durch die restriktive gerichtliche Interpretation der Erforderlichkeitsklausel beschränkt wird. Dazu gehören insbesondere auch die politisch gewichtigen Zuständigkeiten für

- das Ausländerrecht,
- die öffentliche Fürsorge,
- das Recht der Wirtschaft,
- den Verbraucherschutz,
- den Straßenverkehr und das Kraftfahrwesen,
- die Reproduktionsmedizin und Genforschung und
- die Steuern, deren Aufkommen nicht dem Bund zusteht.

4 Im ersten Jahr nach der Reform (1.9.2006–31.8.2007) gab es nach Kenntnis der Bundesregierung (2008: 4) keinen Fall, in dem ein Land von dem Abweichungsrecht des Art. 84 Abs. 1 Gebrauch gemacht hat.

5 Nach Auskunft der Bundesregierung (2008: 2) lag der Anteil der Zustimmungsgesetze an allen verabschiedeten Gesetzen bei 44,2 Prozent. Ohne die Reform hätte er nach Einschätzung der Regierung bei 59,2 Prozent gelegen. Diese Einschätzung ist jedoch umstritten. Sie unterstellt beispielsweise in einer ganzen Anzahl von Fällen eine Zustimmungsbedürftigkeit nach altem Recht, obwohl die betreffenden Gesetze vor der Reform als Einspruchsgesetze eingebracht worden waren (Höreth 2008).

Dies sind Bereiche, auf deren Gestaltung die Bundespolitik nicht verzichten könnte. Aber zumindest für einige davon haben die Länder eine eigene Kompetenz oder wenigstens Abweichungsrechte zur eigenverantwortlichen Gestaltung »regionaler Lebenssachverhalte« gefordert. Damit sind sie zwar am Ende nicht durchgedrungen. Aber sie waren dann auch nicht bereit, auf die Beschränkung des Bundesgesetzgebers zu verzichten. Freilich sind, wie ich oben argumentiert habe, die Vorteile, die die Länder aus einer restriktiv interpretierten Erforderlichkeitsklausel gewinnen können, wesentlich geringer als die Nachteile, die der Bundesgesetzgeber dabei hinnehmen muss. Während neue Bundesgesetze alle Regelungen vermeiden müssen, bei denen unterschiedliches Landesrecht nicht zu offensichtlich unhaltbaren Zuständen führen würde, bleibt der Landesgesetzgeber durch die Sperrwirkung des bestehenden Bundesrechts blockiert, die er nur durch einen Verfassungsprozess mit unsicherem Ausgang überwinden könnte. Hier könnten also bessere Lösungen für beide Seiten attraktiv sein.

Was die eigenen Gesetzgebungskompetenzen angeht, haben die Länder einen quantitativ ansehnlichen Zuwachs erreicht, den sie bisher noch kaum nutzen. Der Katalog der neuen legislativen Zuständigkeiten schließt aber gerade die wirtschafts- und sozialpolitischen Politikfelder nicht ein, auf die es für die – von Lothar Späth schon vor zwei Jahrzehnten postulierte – aktive Gestaltung der regionalen Verhältnisse unter den Bedingungen der immer noch zunehmenden Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration ankäme. Noch weniger können die Länder mit dem gegenwärtigen Zustand der Finanzverfassung zufrieden sein. Ihr Einfluss auf die eigenen Steuereinnahmen wurde durch die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG) nur geringfügig erhöht, und die unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Reform beschlossenen parakonstitutionellen Maßnahmen zur Finanzierung von Kinderbetreuungsprogrammen zeigen, wie wenig die mühsam vereinbarten neuen Verfassungsregeln geeignet sind, die Praxis der Mischfinanzierung wirksam zu regeln. Bund und Länder sollten also nicht nur bei der Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch in der Finanzverfassung ein weiterbestehendes Interesse an besseren Lösungen haben.

4.2 Gesetzgebungskompetenzen

Im Prinzip gibt es zwei Möglichkeiten der vertikalen Zuordnung von Regelungskompetenzen: die Trennung zwischen ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes oder der Länder für jeweils besondere Materien oder aber ein Nebeneinander von Bundes- und Landeskompetenzen im selben Bereich – entweder

in der Form einer Rahmenkompetenz des Bundes oder in der Form der konkurrierenden Gesetzgebung.⁶ In der Kommission haben sich der Bund und die Länder darauf eingelassen, in erster Linie die klare Trennung der Zuständigkeiten anzustreben. Dahinter stand die Hoffnung, so könne man vielleicht sowohl die Rahmengesetzgebung als auch die konkurrierende Kompetenzausübung überhaupt beseitigen. Erwartungsgemäß hat sich diese Hoffnung nicht erfüllt.

4.2.1 Getrennte Zuständigkeiten

In einer föderalen Verfassung lässt sich die Zuordnung exklusiver Kompetenzen für den Zentralstaat leichter spezifizieren und begründen als für die Gliedstaaten. Deshalb war bei der Föderalismusreform die Diskussion über die ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes wenig kontrovers. Und auch im Europäischen Verfassungskonvent hat die vor allem von den deutschen Ländern, vertreten durch Ministerpräsident Teufel, geforderte eindeutige Trennung der Kompetenzen (Teufel 2002; 2003) nur zur klaren Spezifikation ausschließlicher Zuständigkeiten der Union, ansonsten aber zu einem System abgestufter Mitwirkungsrechte der EU bei fast allen anderen Kompetenzen der Mitgliedstaaten geführt. Es gibt eben Funktionen des Gesamtstaates, die die einzelnen Mitglieder je für sich⁷ objektiv nicht erfüllen könnten, aber es gibt keine Funktionen der Gliedstaaten, die kraft Natur der Sache dem Zugriff der Zentralinstanz in einem Einheitsstaat entzogen wären.

Deshalb ist der Umfang gliedstaatlicher Kompetenzen in einem sehr weiten Bereich nicht durch Sachnotwendigkeiten determiniert, sondern das Ergebnis politischer Gestaltung, die ihrerseits sowohl durch historisch kontingente Machtkonstellationen als auch durch identitätsbezogene normative Überzeugungen und schließlich sogar durch die effizienzorientierte Kriterien der normativen Föderalismus Theorie geprägt sein kann. In manchen Bundesstaaten haben die ersten beiden Faktoren einander verstärkt und dann Effizienzkriterien ganz in den Hin-

6 Darüber hinaus gibt es noch die Möglichkeit einer Einflussnahme des Bundes auf die Landesgesetzgebung durch finanzielle Anreize, deren Abschaffung oder Beschränkung ebenfalls angestrebt wurde. Darüber mehr im nächsten Abschnitt.

7 Bei analytischer Betrachtung sind auch Kompetenzen der Gliedstaaten, die diese nur gemeinsam ausüben können, solche des Gesamtstaates. Deshalb hatte die Kultusministerkonferenz Recht, als sie in Reaktion auf die Föderalismusreform postulierte, die »gesamtstaatliche Verantwortung« für das Bildungswesen werde nun allein von ihr wahrgenommen (KMK 2005). Und auch in der EU ändert die Schwäche der Zentralinstanzen nichts daran, dass die einzelnen Mitgliedstaaten eine EU-Außenwirtschaftspolitik oder eine EU-Sicherheitspolitik nicht betreiben könnten (Howorth 2007). Nur in einer hegemonialen Konstellation – etwa im Verhältnis zwischen Preußen und dem Norddeutschen Bund oder zwischen den Vereinigten Staaten und der NATO – wäre das anders.

tergrund treten lassen. Die gegebene Machtkonstellation erlaubte nur eine föderale institutionelle Ordnung, und die Autonomie der Gliedstaaten hatte einen hohen politisch-normativen Stellenwert, weil nur sie die Vereinigung ethnisch, sprachlich oder religiös heterogener Gebietsteile unter einer staatlichen Autorität legitimieren konnte. Die Virulenz regionaler Identitäten und Loyalitäten stützt so eine stark dezentralisierte Kompetenzverteilung in Ländern wie Kanada, Belgien, der Schweiz oder auch Spanien und neuerdings Großbritannien (von Beyme 2007), auch wenn dabei möglicherweise gravierende Effizienzverluste in Kauf genommen werden müssen. Umgekehrt behindert etwa in Frankreich die normative Stärke der nationalen Identität eine funktional für notwendig gehaltene Dezentralisierung des Staatsaufbaus und stützt beispielsweise auch eine reformresistente Überzentralisierung des Bildungswesens (V. Schmidt 1990: 123–127).

In der Entwicklung des deutschen Föderalismus, so habe ich im ersten Kapitel zu zeigen versucht, haben die institutionellen und die normativ-kulturellen Faktoren einander nicht verstärkt, sondern gegeneinander gewirkt. Auf der einen Seite existierten 1871 wie 1949 die Gliedstaaten vor dem Zentralstaat, und ihre Vetomacht prägte dessen institutionellen Aufbau. Aber die normativen Richtigkeitsvorstellungen wurden schon im Kaiserreich und erst recht in der Bundesrepublik durch die unitarische Orientierung der Bürger, der Medien und der politischen Parteien geprägt. Das Ergebnis war eine Konzentration von Regelungskompetenzen beim Bund, der freilich durch institutionell zementierte Vetopositionen der Länder gebunden blieb, ohne dass diese die Handlungsspielräume der einzelnen Länder hätten erweitern können.

Die Föderalismusreform sollte diese Nachteile der deutschen Politikverflechtung korrigieren, aber sie war nicht in der Lage, auch deren institutionelle und politisch-kulturelle Vorbedingungen zu beseitigen. Deshalb waren die Zustimmungsrechte des Bundesrates nicht wesentlich einzuschränken. Und deshalb erwies sich auch die Forderung nach einer klaren Trennung der Kompetenzen als eine Sackgasse für jene Länder, die eine Erweiterung der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten ernsthaft angestrebt hatten. Wenn man nicht wüsste, wie selten Verschwörungstheorien der politischen Realität entsprechen, so könnte man sogar vermuten, dass die Bundesregierung mit ihrer frühzeitigen und nachdrücklichen Unterstützung des Trennprinzips die Ministerpräsidenten absichtlich in eine Falle gelockt habe. Jedenfalls hätten die Länder auf diesem Wege, wenn nicht das Bundesverfassungsgericht die Verhandlungsposition des Bundes untergraben hätte, nach dem Stand der Beratungen am Ende der Sommerpause 2004 noch erheblich weniger als die »Quisquilien« erreicht, über deren mangelnde Substanz sie sich später beklagten.

Mit ihrer Forderung nach der vollständigen und dauerhaften Übertragung von Bundeskompetenzen auf die Länder hatten die Ministerpräsidenten also

nicht nur sachlich plausible Bedenken wegen möglicher Mobilitätshindernisse, externer Effekte und Deregulierungskonkurrenz auszuräumen. Sie provozierten auch den fast einhelligen Widerstand der Verbände, die damit auch das institutionelle Eigeninteresse ihrer zentralisierten Organisationen verteidigten (Benz 2005). Vor allem aber fanden sie keine Unterstützung in den Parteien und den Medien – wenn man von der liberalen Wirtschaftspresse absieht, die auf Steuerwettbewerb und Deregulierung hoffte. Falls man in der Öffentlichkeit die Reform überhaupt zur Kenntnis nahm, interessierte man sich für die Blockaden im Bundesrat, während die Forderung nach erweiterten Länderkompetenzen die alte Abneigung gegen »Kleinstaaterei« wieder ins Gedächtnis rief. Deshalb haben am Ende die Länder – wenn man von dem Sonderfall des Bildungswesens absieht – nur Kompetenzen erhalten, die so gut wie keine unitarischen Skrupel verletzen konnten.

Überdies bot das Trennprinzip auch keine Möglichkeit, mit den Unterschieden in der Größe und Leistungsfähigkeit der Länder konstruktiv umzugehen. Konzepte eines »asymmetrischen Föderalismus« (Agranoff 1999; Sturm 1999; von Beyme 2007) spielten in den Beratungen so gut wie keine Rolle. Wenn Kompetenzen vollständig auf die Länder übertragen werden sollten, dann musste das Ergebnis für Bremen so gut passen wie für Nordrhein-Westfalen und für Bayern so gut wie für Mecklenburg-Vorpommern. Die Länder hatten dieses Problem ursprünglich durchaus gesehen und deshalb in erster Linie Abweichungsrechte gefordert, über deren Nutzung jedes Land für sich entscheiden konnte. In der Kommission folgten sie jedoch Argumenten, die bloße Abweichungsrechte als zweitbeste Lösung erscheinen ließen. Im Ergebnis erhielten sie deshalb dann auch nur Kompetenzen, deren Ausübung weder das Saarland noch Mecklenburg-Vorpommern überforderten und die – dies war das wichtigere Problem – auch bei den leistungsschwachen Ländern keine Ängste vor einer Regulierungskonkurrenz wecken konnten.

Das dritte und systematisch wichtigste Problem, dem das Trennprinzip nicht Rechnung tragen konnte, liegt in dem Mehrebenencharakter der meisten Gegenstände der Gesetzgebung. In allen Politikfeldern gibt es Sachverhalte, die sinnvollerweise lokal oder regional geregelt werden könnten, neben anderen, die national oder europaweit, wenn nicht sogar weltweit einheitlich geregelt werden sollten.⁸ Umgekehrt kann auch ein gegebener Sachverhalt auf unterschiedliche

⁸ Ein stark zentralisierender Effekt geht immer von der Grundrechts-Rechtsprechung aus. So wurde in der Kommission mehrfach darauf hingewiesen, dass bei einer Übertragung der Kompetenz für den Strafvollzug die bundesrechtlichen Vorgaben dann eben statt vom Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht formuliert würden. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Schutz der wirtschaftlichen Freiheitsrechte kann alle nationalen Kompetenzordnungen außer Kraft setzen (Haltern 2007).

Weise geregelt werden, und es hängt dann von der Art der konkreten Maßnahme ab, ob mit negativen Rückwirkungen auf andere Länder, Mobilitätshindernissen oder hohen Transaktionskosten zu rechnen ist, oder ob dadurch wichtige Werte der unitarischen politischen Kultur verletzt werden können. Wenn also ausschließliche Kompetenzen auf die unteren Gebietskörperschaften übertragen werden sollen, sind sehr feinkörnige Abgrenzungen fast unvermeidlich. So wurde etwa schon in der Schlussphase der Kommissionsarbeit die von den Ländern geforderte Kompetenz für regionale Umweltpolitik unter anderem auf die Regelung des »Freizeitlärms« eingeschränkt. Aber danach bemerkte man offenbar, dass auch dieser Zuschnitt noch zu weit war, weil die Länder ja vielleicht hätten auf die Idee kommen können, Höchstgrenzen für den Lärm von Rasenmähern oder Kleinkraftträdern festzusetzen. Um solche »nichttarifären Handelshindernisse« im Europäischen Binnenmarkt von vornherein ausschließen, beschränkte man die Länderkompetenz am Ende auf den »Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm« (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 24 GG).⁹

Das Beispiel zeigt: Wo der Mehrebenencharakter der Politikfelder ernst genommen wird, da kann es für den verantwortungsbewussten Verfassungsgeber unter dem Trennprinzip nur eine Konsequenz geben: Die dauerhafte Übertragung ausschließlicher Zuständigkeiten auf die Länder muss so eng und präzise spezifiziert werden, dass diese damit auch bei unsinnigem Gebrauch keinen Schaden außerhalb der eigenen Grenzen anrichten können.

4.2.2 Konkurrierende Zuständigkeiten

Die Länder haben also in der Föderalismusreform in etwa die ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten erhalten, die sie unter dem Trennprinzip und unter den Bedingungen einer unitarischen politischen Kultur und ungleich leistungsfähiger Gliedstaaten allenfalls erwarten konnten. Die Hoffnung, mit der Zuweisung ausschließlicher Kompetenzen an den Bund und die Länder könnte das Nebeneinander der Zuständigkeiten abgeschafft werden, hat sich jedoch nicht erfüllt. Zwar wurde die Rahmengesetzgebung gänzlich beseitigt,¹⁰ aber der

⁹ Aus den gleichen Gründen wurde auch das den Ländern in Art. 72 Abs. 3 Ziff. 5 GG eingeräumte Abweichungsrecht von Bundesgesetzen über den Wasserhaushalt durch die Ausnahme von »stoff- oder anlagenbezogene Regelungen« wieder eingeschränkt.

¹⁰ Die Länder hatten behauptet, dass die Rahmengesetze des Bundes die Tendenz hatten, viel zu weit ins Detail zu gehen. Das trifft vermutlich zu, zeigt aber nur, dass die Mehrebenenproblematik mit der Unterscheidung Rahmen/Inhalt ebenso wenig erfasst werden kann wie mit der Unterscheidung Grundsatz/Detail. Überdies wirft man ja auch der europäischen Richtliniengesetzgebung, die mit der Unterscheidung Zweck/Mittel arbeitet, eine viel zu weit gehende Detailfixierung vor. Jedes dieser hierarchisierenden Konzepte reflektiert zwar ein Argument, das manchmal den Ausschlag geben mag – aber sie reichen weder einzeln noch in der Summe aus,

weit überwiegende Teil der im Grundgesetz spezifizierten Kompetenztitel steht nach wie vor im Katalog der konkurrierenden Zuständigkeiten (Art. 74 GG). Etwas anderes war auch weder von der deutschen Föderalismusreform noch vom Verfassungsvertrag der Europäischen Union zu erwarten. Deshalb kommt es für die Qualität der Verfassung eines Mehrebenensystems entscheidend darauf an, wie dieses Nebeneinander von zentral- und gliedstaatlichen Zuständigkeiten geregelt wird.

Bis zur Reform gab es dafür im Grundgesetz drei Regeln, die im Prinzip auch in den Verfassungen anderer Bundesstaaten und in der Europäischen Union zu finden sind:

1. Die Gesetzgebung steht grundsätzlich den Ländern zu; der Bund braucht dazu eine besondere Ermächtigung (Art. 70 Abs. 1 GG), aber
2. späteres Bundesrecht verdrängt existierendes Landesrecht (Art. 31 GG) und
3. existierendes Bundesrecht erzeugt eine Sperrwirkung für die spätere Landesgesetzgebung (Art. 72 Abs. 1 GG).

Regel (1) erscheint zunächst länderefreundlich, aber in der Kombination mit den Regeln (2) und (3) verliert sie rasch an Bedeutung: Wo immer der Bund ein Recht zur Gesetzgebung ausübt, schränkt er den Gestaltungsspielraum der Länder ein, und wegen des Sperrklinken-Effekts der dritten Regel kann die weitere Entwicklung diesen Spielraum immer nur weiter schrumpfen lassen. In der Bundesrepublik ist dieser Prozess wegen der Fehlentscheidung des Art. 125 GG besonders rasch vorangekommen. Danach sollte das Reichsrecht auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung umstandslos als Bundesrecht weiter gelten, und zwar auch dann, wenn dieses Recht zuvor durch Landesgesetz geändert worden war (Art. 125 Ziff. 2 GG). Anders als in anderen neu gegründeten Bundesstaaten traf der Bundesgesetzgeber also nicht auf einen umfassenden Bestand existierenden Landesrechts, bei dessen Verdrängung rechtliche Schranken und politische Skrupel zu überwinden waren, sondern er konnte mit der Novellierung existierenden Bundesrechts bedenkenlos dort weitermachen, wo das Reich und die Besatzungsmächte aufgehört hatten. Der Spielraum der Landesgesetzgebung war bei uns also von Anfang an extrem beschränkt.

Immerhin könnte aber die progressive Verkleinerung dieses Spielraums verlangsamt werden, wenn die weitere Ausübung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes an restriktive politische oder rechtliche Bedingungen gebunden

um die Gesamtheit der Gesichtspunkte zu erfassen, die im konkreten Fall für die Zuordnung einer Regelungskompetenz bedeutsam sein können und sollen. In manchen Fällen kommt es für die Realisierung des (legitimen) zentralstaatlichen Ziels eben in der Tat auf das Detail der Regelung an: »For want of a nail, a kingdom was lost.«

wird. Der politischen Beschränkung des zentralstaatlichen Gesetzgebers dient in allen Bundesstaaten die Repräsentation regionaler Interessen in einer zweiten Kammer. In der Theorie gilt dabei die im internationalen Vergleich einmalige unmittelbare Mitwirkung der Landesregierungen im Bundesrat als besonders starker Schutz gliedstaatlicher Kompetenzinteressen. Im Gegensatz dazu erwartet man von Senatslösungen – jedenfalls in einer parlamentarischen Demokratie – eher die Widerspiegelung der parteipolitischen Fronten in der ersten Kammer.¹¹ Tatsächlich aber hat der deutsche Bundesrat bisher die Tendenz zur vollen Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund bereitwillig unterstützt, während der gliedstaatlichen Gesetzgebung in den USA und in Australien – um nur zwei Bundesstaaten mit einer ebenfalls unitarischen politischen Kultur zu nennen – nach wie vor ein wesentlich weiterer Spielraum verblieben ist (Hueglin/Fenna 2006).

Als Gründe für den Verzicht des Bundesrates auf effektive Verteidigung legislativer Reservate (außerhalb der Bildungspolitik) werden üblicherweise neben der unitarischen politischen Kultur und der Präferenz der Ministerialbürokraten für Verhandlungen mit ihresgleichen noch das Interesse der Ministerpräsidenten an ihrer Rolle auf der bundespolitischen Bühne angeführt. All dies mag zutreffen. Aber wer die bereitwillige Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes erklären will, sollte dabei auch die von Art. 125 GG gesetzte Hintergrundbedingung nicht ignorieren. Anders als in den USA oder in Australien trafen die Gesetzesvorlagen des Bundes fast durchweg auf ein bereits durch Bundesrecht besetztes Feld. Im Bundesrat ging es dann also gar nicht um die Wahl zwischen Bundesrecht und autonomem Landesrecht, sondern lediglich um die Entscheidung zwischen altem Bundesrecht, an dem man nichts hätte ändern können, und neuem Bundesrecht, an dessen Gestaltung man mitwirken konnte. Wenn also die volle Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund ein Fehler war, dann waren die Bedingungen dafür schon 1949 gesetzt worden.

Wenn der Fehler korrigiert werden soll, dann genügt es auch nicht, die künftige Inanspruchnahme konkurrierender Kompetenzen durch den Bund einzuschränken. Um die Sperrwirkung aufzuheben, wären vielmehr rückwirkende Einschnitte in das geltende Bundesrecht erforderlich gewesen. Diese aber konnten – selbst bei strikt autonomie-orientierten Präferenzen – durch die nur *ex nunc* wirkenden Vetorechte des Bundesrates nicht erzwungen werden.¹² Ein

11 Im Ergebnis verlagert sich deshalb in Kanada und in Australien der Abgleich zwischen zentralstaatlichen und gliedstaatlichen Interessen aus dem Parlament auf die Ebene intergouvernementaler Verhandlungen (Cameron/Simeon 2002; Galligan/Wright 2002).

12 Denkbar ist natürlich auch, dass Bundesregierung und Bundestag sich aus politisch-ideologischen Gründen selbst für die Rückübertragung der politischen Verantwortung auf die Länder

rückwirkender Effekt könnte aber durch verfassungsrechtliche Beschränkungen der Kompetenzausübung erreicht werden. Wie oben gezeigt, war jedoch die ursprüngliche »Bedürfnisklausel« des Art. 72 Abs. 2 GG ohne rechtliche Wirkung geblieben. Die 1994 neugefasste »Erforderlichkeitsklausel« hatte dann allerdings mit dem Juniorprofessor-Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine extrem restriktive Wirksamkeit erreicht, die bei Anwendung auf den gesamten Bestand der konkurrierenden Gesetzgebung auch in den Augen der Landesregierungen weit über das vernünftige Maß hinausgegangen wäre. Freilich galt dies zunächst nur für die nach dem 15. November 1994 in Kraft getretenen Gesetze. Früheres Recht, das der neuen Erforderlichkeitsklausel nicht genügte, galt dagegen nach Art. 125a Abs. 2 GG als Bundesrecht fort. Es behielt also seine Sperrwirkung, die nur durch ein Bundesgesetz beseitigt werden konnte, das die Länder ermächtigt, es durch Landesrecht zu ersetzen (Art. 125 Abs. 2 Satz 2 GG). Solche Gesetze gab es bisher nicht. Erst die Reform von 2006 hat nun mit Art. 93 Abs. 2 GG einen Verfahrensweg eröffnet, auf dem der Effekt eines solchen Gesetzes durch gerichtliche »Ersatzvornahme« erreicht werden kann. Er setzt ein parlamentarisches Vorverfahren voraus, in dem die Vorlage eines Öffnungsgesetzes im Bundestag oder schon im Bundesrat abgelehnt wurde (Art. 93 Abs. 2 Satz 3). Erst danach kann dann das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder eines Landesparlaments die mangelnde Erforderlichkeit der angegriffenen Regelung feststellen und damit deren Ersetzung durch Landesrecht ermöglichen (Art. 93 Abs. 2 Satz 2 GG).¹³

Im Prinzip gibt es also nun eine rechtliche Möglichkeit, um auch ohne Zustimmung des Bundesgesetzgebers die Sperrwirkung alten Bundesrechts zu durchbrechen und auf diese Weise den legislativen Spielraum der Länder wieder zu erweitern. Allerdings ist die Lösung kompliziert und offenbar auch kein Glanzstück der juristischen Konstruktionstechnik (Meyer 2008: 229–237). Wichtiger erscheint es mir, dass sie auch von einer auf aktive Gestaltung gerichteten Landespolitik nur schwer genutzt werden kann. So kann man sich kaum vorstellen, dass nun die Landesregierungen darangehen könnten, ohne akuten Anlass den Bestand des konkurrierenden Bundesrechts systematisch zu durchforsten und allfällige Zweifelsfälle zunächst durch Gesetzesinitiativen und danach durch Verfassungsklagen überprüfen zu lassen. Wenn aber die Politik eines Landes sich tatsächlich durch die Sperrwirkung alten Bundesrechts an einer

entscheiden könnten – wie dies in den USA seit den Achtzigerjahren in einigen sozialpolitischen Politikfeldern der Fall war.

13 Das Urteil bewirkt also nicht etwa die Nichtigkeit des angegriffenen Bundesgesetzes, sondern es ersetzt die Öffnungsklausel eines Bundesgesetzes gemäß Art. 125 Abs. 2 Satz 2 GG. Danach können die Länder nun tätig werden, aber wo sie dies nicht tun, gilt weiter das alte Bundesrecht (das freilich vom Bundesgesetzgeber nicht mehr geändert werden könnte).

wichtigen Maßnahme gehindert sieht, dann steht der erwartbare Zeitaufwand für das parlamentarische Vorverfahren und den anschließenden Verfassungsprozess in einem erheblichen Missverhältnis zum Zeitdruck politisch virulenter Probleme und zum Zeithorizont parlamentarisch verantwortlicher Regierungen. Kurz, der tatsächlich nutzbare Spielraum der Landespolitik wird sich durch die in Art. 93 Abs. 2 GG geregelte Lösung kaum wesentlich erweitern.

Anders wäre es, wenn man stattdessen die von Hans Meyer (2008: 231) erwogene »schlichtere« Lösung gewählt hätte, die den Art. 93 Abs. 2 GG streichen und den Art. 125a Abs. 2 GG durch die Feststellung ersetzen würde: »Eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG nicht oder nicht mehr besteht, kann durch Landesrecht ersetzt werden.« Dies wäre nicht nur weniger kompliziert, sondern es brächte auch in der Sache eine erhebliche Veränderung zugunsten der Länder. Nun könnte der Landesgesetzgeber im ersten Zugriff eine landespolitisch für notwendig gehaltene Maßnahme beschließen und dabei (nur) die Teile des Bundesrechts ersetzen, die dieser konkret im Wege stehen. Dabei könnte man es zunächst darauf ankommen lassen, ob die Bundesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages es für opportun halten, in einem Verfahren gem. Art. 93 a 1 Ziff. 2 GG die Zulässigkeit der Ersetzung vom Verfassungsgericht überprüfen zu lassen. Selbst wenn es dazu käme, hätte das Land immerhin den Vorteil des konkreteren Streitgegenstandes. Es ginge nun nicht um die abstrakte Erforderlichkeit des Bundesgesetzes, sondern um dessen Anwendung auf eine bestimmte Maßnahme, die (vermutlich aus guten Gründen) von einem demokratisch legitimierten Landesgesetzgeber beschlossen wurde. Dies sollte länderfreundliche Verfassungsurteile begünstigen.

Das Land müsste bei Meyers »schlichter« Lösung freilich eine Periode hoher Rechtsunsicherheit in Kauf nehmen, in der noch nicht feststeht, ob und wann der Bund Verfassungsklage erheben und wann das Verfassungsgericht darüber schließlich entscheiden wird. Für den Bund dagegen wären die Nachteile kaum geringer als bei der bisherigen Lösung. Zwar könnte er hier aus Gründen politischer Opportunität in sachlich wenig kontroversen Fällen auf eine Klärung der Verfassungsfrage verzichten. Kommt es aber zum Verfassungsstreit, dann ist bei beiden Lösungen die weitere Verfestigung der extrem restriktiven Interpretation der Erforderlichkeitsklausel zu befürchten, die das Gericht in seinem Juniorprofessur-Urteil postuliert hatte.

Die Risiken einer zu engen gerichtlichen Beschränkung der Bundeskompetenz haben sich besonders dramatisch in der amerikanischen Verfassungsgeschichte im ersten Drittel des letzten Jahrhunderts gezeigt. Dort hatte der Supreme Court die Kompetenz des Bundes zur Regelung des *interstate commerce* so restriktiv interpretiert, dass auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise

Roosevelts *New-Deal*-Gesetzgebung daran scheitern musste. Das Ergebnis war eine fundamentale Verfassungskrise, in der das Gericht seine institutionelle Autonomie nur dadurch retten konnte, dass es 1937 in einer revolutionären Wendung die bisherige Rechtsprechung völlig aufgab und die Reichweite der *commerce power* des Bundes hinfort als eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens behandelte (Ehmke 1961; Scharpf 1965: 325–351). Genau diese Linie hatte auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Interpretation der früheren Bedürfnisklausel verfolgt, bis es dann durch die Verfassungsreform von 1994 zur Überprüfung der Erforderlichkeit gezwungen wurde.

Die amerikanische Erfahrung zeigt, welches Risiko die deutsche Verfassungspolitik mit dieser Reform eingegangen ist. Die neue Erforderlichkeitsklausel muss in der Tat restriktiv interpretiert werden, wenn sie gegenüber der Sperrwirkung alten Bundesrechts irgendeine Erfolge erreichen soll. Aber diese – für die rückblickende Anwendung auf historische Sachverhalte vermutlich jeweils plausible – Interpretation wird notwendigerweise auch den künftigen verfassungsrechtlichen Spielraum des Bundes beschneiden. Wenn neue politische Herausforderungen innerhalb dieser Grenzen nicht bewältigt werden können, dann könnte es vielleicht – wie 1937 in den USA – zu einer offenen Konfrontation zwischen Verfassungsrechtsprechung und Politik kommen. Allerdings neigt die deutsche Politik eher dazu, Verfassungskonflikte antizipierend zu vermeiden. Wahrscheinlicher ist deshalb eine Entwicklung, in der die ohnehin durch das Europarecht und die föderale Politikverflechtung beschränkte Handlungsfähigkeit der deutschen Politik durch die zusätzliche Rücksichtnahme auf rigide Interpretationen der Erforderlichkeitsklausel vollends an der Bewältigung gravierender nationaler Probleme gehindert wird. Zugleich haben aber auch die Länder keinerlei Gewähr dafür, dass gerade die Optionen, die sie zur Bewältigung der europäischen Standortkonkurrenz dringend nutzen müssten, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts »freigeschaltet« werden.

4.2.3 Bedingte Abweichungsrechte?

Die gerichtliche Kontrolle der Erforderlichkeit von Bundesgesetzen erzeugt also erhebliche Risiken für die Handlungsfähigkeit der Bundespolitik und kann doch die Handlungsspielräume der Landespolitik nicht zuverlässig erweitern. Zwar waren die Länder schließlich bereit, bei einer größeren Zahl von Materien auf die Anwendung des Art. 72 Abs. 2 GG zu verzichten, aber bei immerhin elf für Bund und Länder gleichermaßen wichtigen Kompetenztiteln – darunter etwa dem »Recht der Wirtschaft« – bleibt es auch nach der Reform bei der gerichtlichen Überprüfung der »Erforderlichkeit« unter den extrem restriktiven Kriterien des Juniorprofessur-Urteils.

Freilich böte auch der bloße Verzicht auf die Erforderlichkeitsklausel keine angemessene Lösung. Der Bund würde dann weiterhin umfassende und perfektionistische Gesetze verabschieden, deren Sperrwirkung den Ländern keine Gestaltungsmöglichkeiten in den bundesrechtlich geregelten Feldern beließe. Wünschenswert wäre vielmehr eine Lösung, die im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Sperrwirkung nicht abstrakt und generell beseitigt, sondern sie in einer auf den konkreten Fall bezogenen Abwägung lockert. Einen Vorstoß in diese Richtung hatten die Ministerpräsidenten in ihren »Leitlinien« (2003) unternommen, als sie in erster Linie umfassende Abweichungsrechte gefordert hatten. Diese würden den Bund nicht in der Ausübung seiner Kompetenzen beschränken, aber dem einzelnen Land die Möglichkeit geben, im Hinblick auf seine je besonderen Probleme und Präferenzen davon abweichende Regelungen einzuführen.

So weit, so gut. Aber die Länder hatten die Realisierungschancen ihres Vorschlags selbst untergraben, indem sie durchweg *absolute* Abweichungsrechte gefordert hatten, deren Ausübung der Bund hätte weder verhindern noch durch späteres Gesetz korrigieren können. Mit anderen Worten: Mit Ausübung des Abweichungsrechts wäre die dadurch geregelte Materie auf Dauer in die ausschließliche Zuständigkeit des betreffenden Landes übergegangen. In letzter Konsequenz hätte dies in der Tat auf die volle Übertragung der jeweiligen Kompetenzen hinauslaufen können, und man kann deshalb verstehen, dass die Bundesregierung es vorzog, dann lieber von vornherein unter dem Trennprinzip zu verhandeln. Dass die Länder sich darauf einließen, war ein strategischer Fehler, aber um diesen zu vermeiden, hätten sie die Bedenken gegen ihren ursprünglichen Vorschlag ernst nehmen müssen. Denn das absolute Abweichungsrecht hätte in der Tat keinerlei Schutz gegen die Nachteile geboten, die die normative Theorie des Föderalismus bei einer zu weit gehenden Dezentralisierung in einem einheitlichen Wirtschafts- und Kulturraum mit hoher Mobilität erwartet (Olson 1969; Oates 1972, 1999). Befürchtet werden die Vernachlässigung negativer und positiver externer Effekte, Mobilitätshindernisse, erhöhte Transaktionskosten, Erosion der solidarischen Umverteilung und ruinöse Standortkonkurrenz. Sollen diese Risiken ausgeschlossen werden, dann müsste das absolute Abweichungsrecht denselben gegenständlichen Beschränkungen unterworfen werden wie die Übertragung von Vollkompetenzen. Am Ende hätten auch dabei für die Länder nur »Quisquilien« herauskommen können.

Wer mehr für die Länder erreichen wollte, der hätte sich auf eine Diskussion über *bedingte* Abweichungsrechte einlassen müssen. Vorschläge dazu lagen seit den Siebzigerjahren vor (Enquete-Kommission 1977: 76f.) und sie waren auch in der Föderalismuskommission präsentiert worden (Scharpf, Kommissionsdrucksachen 7; 87). Sie fanden zwar ein gewisses Interesse bei den Abgeordneten, wurden aber von den Ländern ignoriert und auch von der Bundesregierung, die

bis zu den letzten Verhandlungsrunden noch hoffte, Abweichungsrechte überhaupt vermeiden zu können, nicht ins Spiel gebracht. Obwohl diese Überlegungen in den Beratungen kein Gehör fanden, sehe ich in ihnen auch weiterhin die beste Chance für eine Ausweitung des Gestaltungsspielraums der Landespolitik. Ich will deshalb ihre Logik noch einmal verdeutlichen.

In den Kompetenzbereichen, die nicht nach dem Trennprinzip der ausschließlichen Zuständigkeit entweder des Bundes oder der Länder eindeutig zugeordnet werden können, gibt es offenbar legitime Regelungsaufgaben für beide staatlichen Ebenen. Jeder Versuch, durch eine noch feinkörnigere Definition der Regelungsmaterien auch hier zu eindeutigen Zuordnungen zu kommen, machte aber aus der Kompetenzordnung vollends eine Sammlung von »Quisquilien«, die weder dem Bund noch den Ländern die Chance der politischen Gestaltung ganzer Lebenssachverhalte beließen. Wenn man das vermeiden will, dann braucht man geräumigere Kompetenzdefinitionen und zugleich Regeln, die entweder den Bund oder die Länder in der Ausübung ihres Gesetzgebungsrechts fallweise beschränken.

Die Nachteile einer Beschränkung der Bundeskompetenz durch die gerichtlich durchgesetzte »Erforderlichkeitsklausel« des Art. 72 Abs. 2 GG habe ich soeben erörtert. Wenn stattdessen die Bedingungen für die Ausübung der Landeskompetenzen spezifiziert würden, könnte die Zentralinstanz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung uneingeschränkt handeln. Dann aber dürfte, wenn überhaupt Platz für Gesetze der Länder bleiben soll, den zentralstaatlichen Gesetzen nicht eine unaufhebbare Sperrwirkung zuerkannt werden. Die Länder müssten vielmehr, wenn sie die ihnen gesetzten Bedingungen nicht verletzen, rechtswirksame eigene Regelungen beschließen dürfen, die insoweit die Anwendung des Bundesrechts verdrängen. Es geht also um Zugriffs- oder Abweichungsrechte¹⁴ der Länder bei fortbestehender Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Aber wie könnten dann Bedingungen spezifiziert werden, unter denen der Landesgesetzgeber vom Bundesrecht abweichen darf? Und sollten diese überhaupt rechtswirksam spezifiziert werden?

In der Sache geht es um die »Gemeinverträglichkeit« des abweichenden Landesrechts, die man als Umkehrung einer bis 1994 geltenden Formel in Art. 72 Abs. 2 Ziff. 2. GG formulieren könnte. Dort war das Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung unter anderem dann zu bejahen, wenn »die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte«. In der Umkehrung wären also landesrechtliche Abweichungen vom (konkurrierenden) Bundesrecht zulässig,

14 Einen Überblick über alle im Kontext der Föderalismusreform diskutierten Varianten von Zugriffs- und Abweichungsrechten der Länder bietet Dietsche (2006).

sofern dadurch weder die Interessen anderer Länder noch die der Gesamtheit beeinträchtigt werden. Eine solche Bedingung – die vermutlich nicht viel weiter präzisiert werden könnte, ohne ihre Nützlichkeit zu gefährden – wäre allerdings in der Anwendung auf den Einzelfall mindestens ebenso interpretationsdürftig wäre wie die geltende und die frühere Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG. Umso wichtiger wird deshalb die zweite Frage, ob diese Anwendung in einem gerichtlichen oder einem politischen Entscheidungsprozess erfolgen soll.

Im ersten Falle könnte die bisher den Bundesgesetzgeber beschränkende Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG etwa durch folgende Gemeinverträglichkeitsklausel ersetzt werden:

Hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen, soweit dadurch weder die Interessen anderer Länder noch die der Gesamtheit beeinträchtigt werden. Dabei sind die Vorschriften des Bundesrechts, von denen abgewichen wird, ausdrücklich zu nennen.

Notwendig wäre überdies eine Änderung des Art. 93 Abs. 2a GG, um die Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts auf Antrag der Bundesregierung, des Bundestages, des Bundesrates und einer Landesregierung zu begründen. Im Interesse einer baldigen Klärung wäre es überdies angebracht, die Ausübung des Antragsrechts zu befristen.

Für eine politische Lösung hatte sich dagegen der frühere hamburgische Senator Ernst Heinsen ausgesprochen, der schon 1976 in einem Sondervotum in der Enquete-Kommission Verfassungsreform ein bedingtes Abweichungsrecht der Länder empfohlen hatte. Sein Vorschlag für einen neuen Abs. 72a lautete:

- (1) Abweichend von Artikel 72 Abs. 1 können die Länder im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesgesetz ersetzen oder ergänzen, wenn nicht der Bundestag innerhalb von drei Wochen nach Zuleitung Einspruch erhebt.
- (2) Landesgesetze nach Absatz 1 werden dem Bundestag und der Bundesregierung durch den Präsidenten der Volksvertretung des Landes zugeleitet. Dabei sind die Vorschriften des Bundesrechts, von denen abgewichen wird oder die ergänzt werden, ausdrücklich zu nennen. Das Landesgesetz wird frühestens zwei Wochen nach Ablauf der in Absatz 1 genannten Frist wirksam. (Enquete-Kommission 1977: 76)

Heinsen hatte auch eine Beteiligung des Bundesrates an dem Einspruchsrecht in Betracht gezogen, aber schließlich davon abgeraten, weil er ein Übergewicht der Landesinteressen über das Allgemeininteresse befürchtete. Angesichts der inzwischen viel größeren Heterogenität der Länder haben diese Befürchtungen an Gewicht verloren, sodass es mir sinnvoll erscheint, den Einspruch von einem gemeinsamen Votum des Bundestages und des Bundesrates abhängig zu machen. Allerdings müsste dafür dann auch die von Heinsen vorgeschlagene Frist verlängert werden.

Die rechtlichen Konsequenzen wären bei beiden Verfahrensweisen identisch: Wird im Falle der politischen Lösung ein Einspruch nicht eingelegt, oder wird im Falle der gerichtlichen Lösung kein Antrag gestellt oder ergeht ein Urteil zugunsten des Landes, so genießt das abweichende Landesrecht Vorrang vor der bundesgesetzlichen Regelung, von der abgewichen wurde – aber auch nur vor dieser. Ein späteres generelles Bundesgesetz könnte also das abweichende Landesgesetz wieder verdrängen, es sei denn, das betreffende Land optierte erneut für eine davon abweichende Regelung (Meyer 2008: 166).

Bei der Abwägung zwischen beiden Verfahrensarten kann man sich auf pragmatische Gesichtspunkte beschränken. Bei der politischen Lösung könnte man befürchten, dass die Mehrheit im Bundestag, die nach langen Auseinandersetzungen ein Gesetz beschlossen hat, Abweichungen eines Landes – insbesondere, wenn diese auch noch parteipolitisch motiviert erscheinen – grundsätzlich skeptisch beurteilen werde. Aber wenn der Einspruch auch der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, hätte ein sachlich nicht plausibles Votum nur geringe Chancen.¹⁵ Dagegen hätte das politische Verfahren den Vorteil, dass innerhalb einer relativ kurzen Frist Klarheit über die Geltung des abweichenden Landesrechts geschaffen würde. Außerdem müsste das parlamentarische Votum nur die Bedingungen des konkreten Falles berücksichtigen, während das Bundesverfassungsgericht wegen der generellen Präcedenzwirkung seiner Entscheidung tendenziell vorsichtiger – und das hieße weniger länderfreundlich – urteilen müsste.

Andererseits könnte aber das rechtlich konditionierte Abweichungsrecht die Chancen für weitergehende Verfassungsreformen und auch die Chancen für die Verabschiedung zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze verbessern. Wenn die Zulässigkeit späterer Abweichungen in der Verfassung selbst geregelt ist und nicht vom politischen Ermessen des Bundesgesetzgebers abhängt, dann sollte es den Ländern leichter fallen, dem Bund gewisse Gesetzgebungskompetenzen etwa auch im Bildungswesen einzuräumen.¹⁶ Nach der gleichen Logik sollte auch die Zustimmung des Bundesrates leichter zu erreichen sein, wenn skeptische Landesregierungen von dem zu beschließenden Gesetz notfalls abweichen können. Auf jeden Fall aber gäbe es bei der rechtlichen Lösung keinen

15 Den Einspruch selbst wieder zum Gegenstand einer Verfassungsklage zu machen, halte ich nicht für sinnvoll. Ein vom Bundestag und Bundesrat gemeinsam getragenes Votum über die mangelnde Gemeinverträglichkeit des Landesgesetzes hätte eine höhere Legitimation als die gerichtliche Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe.

16 Vielleicht könnte die gleiche Erwägung sogar den Verzicht der Länder auf die »Einheitstheorie« bei der Ausübung des Zustimmungsrechts gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG nahelegen, da statt des kollektiven Vetos gegen den materiellen Gehalt des Gesetzes künftig die Abweichung davon möglich wäre.

Zweifel über den Wegfall der Erforderlichkeitsklausel des bisherigen Art. 72 Abs. 2 GG.¹⁷

Aber unabhängig von dieser prozeduralen Alternative ist zu fragen, was denn in der Sache für Bund und Länder durch ein bedingtes Abweichungsrecht gewonnen wäre – wobei der Vergleich sich auf jene elf Kompetenzbereiche bezieht, in denen die Bundesgesetzgebung auch nach der Reform noch den Beschränkungen und gerichtlichen Kontrollen des Art. 72 Abs. 2 GG unterliegt. Aus der Sicht des Bundes läge der Vorteil im Wegfall dieser Beschränkungen und in der Hoffnung auf erleichterte Mehrheitsbildung bei Zustimmungsgesetzen.¹⁸

Für die Länder läge der größte Vorteil in der Möglichkeit landespolitischer Initiativen in Kompetenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die ihnen auch nach der Reform von 2006 verschlossen blieben. Das Land müsste dann nicht mehr auf Lücken in künftigen Bundesgesetzen, oder auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts warten, die landespolitisch genutzt werden könnten, sondern es könnte zunächst auf alle Titel der konkurrierenden Gesetzgebung zurückgreifen, um Lösungen für seine besonderen Probleme oder wichtige Gestaltungsziele der Landespolitik zu entwerfen. Allerdings müsste der Landesgesetzgeber dabei auf Lösungselemente verzichten, welche die Kriterien der Gemeinverträglichkeit verletzen. In der Sache sollte ein solcher Verzicht leicht wiegen, da in der unitarischen deutschen Kultur die Landespolitik (anders als vielleicht die flämische Politik in Belgien oder die Politik der Provinz Quebec in Kanada) durch eine Verletzung der Gemeinverträglichkeit bei ihren Wählern wenig gewinnen könnte.

Im Vergleich zum Status quo würden die Länder in der Sache durch diesen Verzicht jedoch viel gewinnen. Wenn der Verfassungsgesetzgeber über die Einräumung ausschließlicher Landeskompetenzen oder absolute Abweichungsrechte zu entscheiden hat, dann muss er die möglichen Risiken aller hypothetisch denkbaren künftigen Landesgesetze antizipierend beurteilen, und das gleiche gilt für das Verfassungsgericht, wenn es die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes gem. Art. 72 Abs. 2 GG prüfen muss. Mit Recht müssen derart unsichere Urteile besonders vorsichtig ausfallen. Bei der politischen oder richterlichen Beurteilung eines abweichenden Landesgesetzes geht es dagegen nur um die konkrete, von einem demokratisch verantwortlichen Landtag gebilligte Maßnahme eines einzelnen Landes, deren wahrscheinliche Folgen für die anderen Länder

17 Heinsen hatte beim damaligen Stand der Rechtsprechung zu Art. 72 Abs. 2 noch keinen Anlass, über einen Wegfall der Bedürfnisklausel bei seiner politischen Lösung nachzudenken. Er wäre wohl nicht einer juristischen Logik geschuldet, sondern müsste ausgehandelt werden.

18 Auch bei der politischen Lösung kann ein Land, auf dessen Stimmen es für ein Zustimmungsgesetz ankommt, darauf rechnen, dass auch keine Bundesratsmehrheit gegen seine spätere Abweichung zustande kommen werde.

und für den Gesamtstaat gut abschätzbar sein sollten. Abstrakte Gefahren, die nicht konkret spezifiziert werden können, wären hier also eher zu ignorieren – zumal der Bundesgesetzgeber auf unerwartete Entwicklungen immer noch mit einem späteren Gesetz reagieren könnte. Deshalb ist zu erwarten, dass die politische oder gerichtliche Prüfung der Gemeinverträglichkeit abweichender Landesgesetze den Spielraum der künftigen Landespolitik weit über die »Quisquilien« hinaus erweitern wird, die unter der Herrschaft des Trennprinzips in der Föderalismusreform erreicht wurden.

4.2.4 Fazit

Unabhängig von der Wahl zwischen einer politischen oder einer gerichtlichen Prüfung hätte die Einführung *bedingter* Abweichungsrechte der Länder im gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, oder jedenfalls bei den elf Kompetenztiteln, die auch nach der Föderalismusreform noch der Erforderlichkeitsklausel unterliegen sollen, positive Auswirkungen nicht nur auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Landespolitik, sondern auf die Kompetenzordnung im Ganzen. Als Ergebnis kann man eine Entwicklung erwarten, die zu einer wesentlich problemgerechteren Verteilung der tatsächlich ausgeübten Regelungskompetenzen führt, als sie je mit dem Trennprinzip oder mit der Erforderlichkeitsklausel erreicht werden könnte. Der Bund kann ohne die rechtliche Beschränkung des Art. 72 Abs. 2 GG die anstehenden Probleme im Zusammenhang und systematisch regeln. Dabei kann man in Kauf nehmen, dass bundesweit einheitliche Regelungen nicht überall gleich gut passen werden, und dass man für viele Probleme auch andere, ebenfalls brauchbare Lösungen hätte wählen können. Man kann dies in Kauf nehmen, weil das bedingte Abweichungsrecht es den Ländern ermöglicht, nach Lösungen zu suchen, die auf die eigenen Verhältnisse besser passen.

Für die Entwicklung des Gesamtsystems läge ein entscheidender Vorteil darin, dass hier die Initiative beim einzelnen Land läge, das sein Abweichungsrecht ohne Zeitdruck dann ausüben könnte, wenn es gute landespolitische Gründe dafür gibt. Anders als dies bei der Übertragung der Vollkompetenz für den Ladenschluss oder das Rauchverbot in Gaststätten der Fall war, müssten hier nicht alle Länder zugleich ihre Gesetzgebung in Gang setzen, und es gäbe deshalb auch nicht den politischen Zwang, zuerst einmal über eine für alle Länder einheitliche Lösung verhandeln zu müssen. Das bedingte Abweichungsrecht ermöglicht eine »Dezentralisierung von unten« (Scharpf 2007), die dem Ideal der normativen Theorie des Föderalismus nahekommen kann. Sie maximiert die Gestaltungsmöglichkeiten auf der unteren, bürger- und problemnäheren staatlichen Ebene und damit zugleich die Möglichkeit zur Nutzung der öko-

nomischen Spezialisierungschancen im europäischen und globalen Standortwettbewerb.

So könnte vielleicht sogar der deutsche unitarische Bundesstaat von der größeren demokratischen Legitimität, Experimentierfähigkeit und politischen Lernfähigkeit profitieren, die dem Föderalismus theoretisch zugeschrieben werden (Peterson 1995; Stepan 1999; Hueglin/Fenna 2006; Linder 2007; Ehlers/Kaiser 2007), ohne dass deshalb die Funktionen beeinträchtigt werden müssten, die nur der Gesamtstaat wahrnehmen kann. Das reale Ergebnis wäre eine faktisch asymmetrische Kompetenzverteilung, in der die Realisierung der legitimen Dezentralisierungswünsche der großen und leistungsstarken Länder nicht länger durch die begrenzte Kapazität der kleinen oder besonders finanzschwachen Länder beschränkt wird – ebenso wie etwa in Spanien oder Großbritannien die Autonomie der leistungsstarken und selbstbewussten Regionen Katalonien oder Schottland weiter reicht als die der anderen Regionen (Moreno 1999; Jeffery/Palmer 2003; von Beyme 2007). Umgekehrt dürften dann aber auch die starken Länder den Bund nicht an besonderen Hilfen für die schwächeren Länder hindern wollen. Davon wird im nächsten Abschnitt zu reden sein.

Aber wie steht es um die Konsensfähigkeit einer solchen Lösung? Die Länder müssen derzeit davon ausgehen, dass sie mit den in der Reform übertragenen Vollkompetenzen und den eingeschränkten Abweichungsrechten des Art. 72 Abs. 3 GG das Äußerste dessen erreicht haben, was sie unter der Maxime des Trennprinzips hatten erhoffen können. Wenn sie über diese »Quisquilien« hinaus noch weitere Gestaltungschancen für die Landespolitik gewinnen wollen, müssten sie sich also auf neue Lösungskonzepte einlassen. Der hier vertretene Vorschlag würde die Sperrwirkung des geltenden Bundesrechts in den bisher noch von Art. 72 Abs. 2 GG betroffenen Materien lockern und damit ihre Gestaltungsfreiheit wesentlich erweitern. Da sie überdies schon bei den Abweichungsrechten des Art. 72 Abs. 3 GG eine *Lex-posterior*-Regel akzeptierten und so von der Forderung nach absoluten Abweichungsrechten abgegangen sind, sollte auch die notwendige Gemeinverträglichkeitsprüfung kein grundsätzliches Hindernis mehr sein.

Auch der Bund hat, indem er die Neufassung der Art. 72 Abs. 3 und Art. 84 Abs. 1 GG akzeptierte, den grundsätzlichen Widerstand gegen Abweichungsrechte der Länder schon aufgegeben. Für ihn läge der Vorteil des Vorschlags in der vollständigen Befreiung von der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Wie viel damit gewonnen wäre, hängt ab von der Einschätzung der Risiken, die nach dem Urteil zur Juniorprofessur den Bestand des geltenden Bundesrechts gefährden. Ein Nachteil wäre die weiter zunehmende Rechtszersplitterung, wenn in einigen Ländern Bundesrecht und in anderen abweichendes Landesrecht gelten würde. Aber der Bund hat mit der Föderalismusreform I ohnehin

die Ausweitung unterschiedlichen Landesrechts und auch Abweichungsrechte in Kauf genommen, sodass hier kein Dammbruch mehr zu verhindern wäre. Im Übrigen aber brächten bedingte Abweichungsrechte sowohl den Ländern als auch dem Bund nur Vorteile im Vergleich zu dem verfassungsrechtlichen Status quo, der durch die Föderalismusreform I definiert wurde. Falls also in einigen Jahren eine Reform der Reform in Angriff genommen werden sollte, könnte der seit 1976 vorliegende Vorschlag vielleicht doch eine Chance finden.

4.3 Finanzverfassung

Im internationalen Vergleich hat die deutsche Finanzverfassung erhebliche Vorteile, aber auch gravierende Nachteile (Braun 2001; Schneider 2006; Hueglin/Fenna 2006). Beide verdankt sie der Tatsache, dass sie im Zuge der Finanzverfassungsreform von 1969 systematisch auf zwei Ziele hin optimiert worden war: die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und die Instrumentalisierung der öffentlichen Haushalte für die Zwecke einer fiskalpolitischen Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Dem ersten Ziel diente ein vertikaler und horizontaler Finanzausgleich, der die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder minimiert. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien, wo der (weniger weitgehende) Ausgleich zwischen den Gliedstaaten fast ausschließlich über zweckgebundene Finanzhilfen des Bundes erreicht wird, können die Empfängerländer über diese Zuweisungen frei verfügen.¹⁹ Dagegen sind die bedarfsorientierten und zweckgebundenen Zuwendungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfeprogramme von relativ geringer quantitativer Bedeutung. Dem zweiten Ziel entsprachen die Einführung des Steuerverbundes für alle großen Steuerquellen, die Verlagerung aller steuerpolitischen Gesetzgebungskompetenzen auf die Bundesebene sowie die Lockerung der Regeln für die Kreditaufnahme des Bundes (Art. 115 GG).²⁰

¹⁹ Allerdings werden auch die Ausgaben der Länder in viel höherem Maße durch Bundesgesetze bestimmt, als dies in den genannten Vergleichsländern der Fall ist.

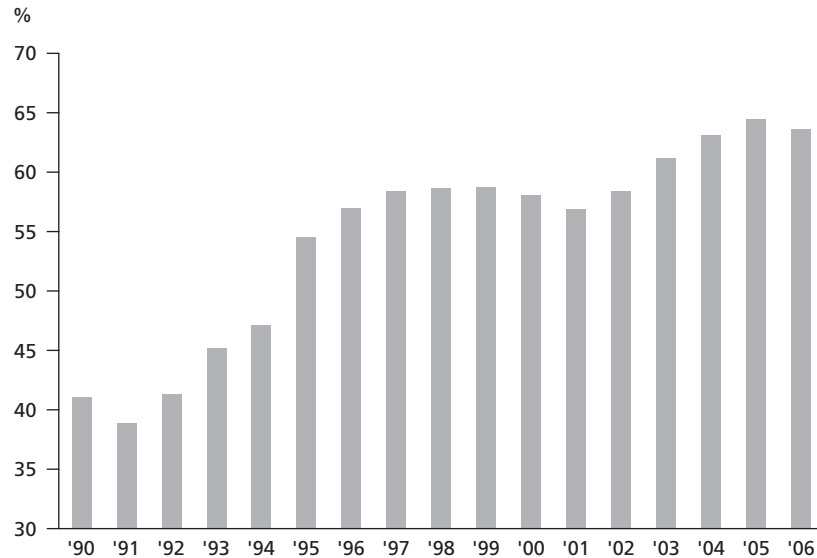
²⁰ Vor 1969 durften Kredite »nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken« beschafft werden. Seitdem dürfen Kredite routinemäßig und pauschal bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen (die nicht mehr werbenden Zwecken dienen müssen) aufgenommen werden – und zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sind auch darüber hinaus noch »Ausnahmen« zulässig (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG).

Die aus heutiger Sicht gravierenden Nachteile der deutschen Finanzverfassung sind ebenfalls Folgeprobleme der 1969 beschlossenen Reformen. Mit der Perfektionierung des kooperativen Föderalismus haben Bund und Länder die Freiheit zu autonomen finanzwirtschaftlichen und steuerpolitischen Entscheidungen weitgehend aufgegeben. An den nun überall erhöhten Konsenserfordernissen scheiterte schon die ursprünglich angestrebte antizyklische Finanzpolitik. Aber auch nachdem dieses Ziel aufgegeben worden ist, verhindern oder behindern diese die angemessene finanzwirtschaftliche Reaktion auf neue wirtschaftliche oder politische Herausforderungen.²¹ Bei zusätzlichem Finanzbedarf kann das einzelne Land autonom nur über die Höhe der Kreditaufnahme entscheiden, und für den Bund ist die Lage nicht viel besser. Darin liegt zumindest eine der Erklärungen für die nach der deutschen Vereinigung steil ansteigende Gesamtverschuldung des Bundes und der Länder.

Unter dem Druck des Europäischen Stabilitätspakts und der extremen Schuldenlast einiger Bundesländer hat die Föderalismuskommission II offenbar die »Schuldenbremse« als zentralen Gegenstand ihrer Beratungen gewählt. Dazu kann und will ich mich hier nicht äußern. Besorgt müsste man allerdings sein, wenn Berichte zuträfen, wonach eine erweiterte Steuerautonomie der Länder nicht mehr zu den von der Kommission in Betracht gezogenen Optionen gehört. Diese hatte auch schon in den Beratungen der Föderalismuskommission I eine Rolle gespielt, obwohl die Ministerpräsidenten darüber nicht hatten diskutieren wollen. Dabei war es jedoch nicht um Probleme der Überschuldung gegangen, sondern um die Einsicht, dass die angestrebte höhere Handlungsfähigkeit der Bundes- und Landespolitik auch einen gewissen Einfluss auf die Gestaltung der eigenen Einnahmen erforderte. Gegen den hinhaltenden Widerstand der wirtschafts- und finanzschwachen Länder war dabei am Ende nur das Recht zur Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a GG) herausgekommen. Aber schon im ersten Jahr nach der Reform zeigte es sich, wie wenig die Länder mit ihren Gesetzgebungskompetenzen bewirken können, wenn neue Herausforderungen ihren finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum überfordern. Nur unter diesem Gesichtspunkt sollen im Folgenden Fragen der Finanzverfassung erörtert werden.

21 Nachtrag am 1. Januar 2009: Bei den internationalen und nationalen Vorwürfen gegen die zögerliche Reaktion der Bundesregierung auf die aus der Weltfinanzkrise hervorgehende Wirtschaftskrise wurde kaum je berücksichtigt, dass steuerliche Maßnahmen bei uns allenfalls nach langwierigen Bund-Länder-Verhandlungen über die Verteilung allfälliger Einnahmeausfälle hätten erreicht werden können, und dass bei defizitfinanzierten Programmen der Bundeshaushalt allein im Verhältnis zum BIP zu klein war, um eine erhebliche Hebelwirkung zu erreichen (zu den strukturellen Unterschieden in der konjunkturpolitischen Handlungsfähigkeit der nationalen Finanzpolitik vgl. Scharpf 1987: 261–279).

Abbildung 1 Gesamtverschuldung des Bundes und der Länder in Prozent des BIP, 1990–2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, <www.destatis.de> (Schulden: Startseite > Weitere Themen > Finanzen und Steuern > Öffentliche Finanzen > Schulden, Finanzvermögen öffentlicher Haushalte > Tabellen > Schuldenstand nach Körperschaftsgruppen; BIP: Startseite > Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen > Inlandsprodukt > Tabellen > Verwendung des Bruttoinlandsprodukts).

4.3.1 Finanzwirtschaftliche Autonomie und politische Handlungsfähigkeit

Mit der Perfektionierung des Steuerverbundes und der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers auch für die Landessteuern ist das einzelne Land für seine Einnahmen fast völlig auf die Steuergesetze des Bundes,²² den bundesgesetzlich geregelten Finanzausgleich und die Zuweisungen aus den Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes angewiesen. Wo diese Einnahmen zur Deckung

22 In der Kommission hatte der Bundesfinanzminister mehrfach darauf hingewiesen, dass der Bund wenig Interesse daran habe, die politische Verantwortung für die unpopuläre Erhöhung von Landessteuern auf sich zu laden. Da freilich sinkende Einnahmen der Länder dann wieder beim vertikalen Finanzausgleich zu berücksichtigen wären, hat die Bundesregierung im Herbst 2008 dem drohenden Wegfall der Erbschaftssteuer dann doch nicht tatenlos zusehen wollen.

der zumeist bundesgesetzlich vorgeschriebenen oder politisch unvermeidlichen Ausgaben nicht ausreichen, da bleibt dem Land nur die Wahl zwischen höherer Verschuldung oder Einsparungen bei den nicht bundesgesetzlich geregelten Aufgaben. In der Praxis treffen die Einsparungen dann in erster Linie die gesetzlich nicht gebundenen Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur und die öffentlichen Dienstleistungen in der Verwaltung, in der Sozialarbeit, in Kindergärten, Schulen und Hochschulen. Sowohl der im internationalen Vergleich beobachtete Rückstand Deutschlands bei den Bildungsausgaben (Center for Educational Research and Innovation 2007) als auch die wachsende Verschuldung der Länder haben hier eine verfassungsstrukturelle Ursache.

Da der Finanzausgleich zwar die Unterschiede in der »Steuerkraft« der Länder weitgehend ausgleicht, aber (wenn man vom »Solidarpakt« für die ostdeutschen Länder, dem Bonus für die Stadtstaaten und der Berücksichtigung der Hafenlasten absieht) auf Unterschiede der Belastung nicht reagiert, hatte der Versuch der süd- und westdeutschen Länder, mit der Föderalismusreform die Mischfinanzierung entweder generell abzuschaffen oder jedenfalls rigoros einzuschränken, geringe Chancen. Von vornherein war anerkannt, dass eine Möglichkeit für Finanzhilfen bei Naturkatastrophen und unvorhergesehenen Notfällen verbleiben sollte und auch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben für die Förderung der Wirtschafts- und Agrarstruktur war gegen den Widerstand der schwächeren Länder nicht durchzusetzen.

Aber schon jetzt hat sich bei den Hochschulen und bei der Kinderbetreuung – einem Bereich also, aus dem der Bund in jedem Fall hatte herausgehalten werden sollen – gezeigt, dass auch die Haushalte der finanzstarken süd- und westdeutschen Länder schnell an ihre Grenzen stoßen, wenn neue, kostenintensive Aufgaben politisch unabwendbar werden. Ohne Autonomie in der Steuerpolitik blieb auch ihnen nur die Wahl zwischen höherer Verschuldung und der Forderung nach Finanzhilfen des Bundes. Angesichts der von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen in der Föderalismusreform geforderten und schließlich durchgesetzten verfassungsrechtlichen Barrieren gegen die Mischfinanzierung erscheint die im Fall der Kinderbetreuung vereinbarte Mitfinanzierung des Bundes durch Umsatzsteuer-Festbeträge als Kollusion zur Umgehung der neuen Verfassung. Man kann nur hoffen, dass die dadurch besonders begünstigten süd- und westdeutschen Länder nach dieser beschämenden Erfahrung bereit sein werden, die allzu restriktive Regelung der Finanzhilfen im Zuge der Föderalismusreform II zu korrigieren.

Nicht viel besser ist die Situation jedoch für den Bund. Mit dem großen Steuerverbund hat auch er die autonome Entscheidung über seine eigenen Steuereinnahmen weitgehend aufgegeben. Mit Ausnahme der Mineralölsteuer und Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer (Art. 106 Abs. 1

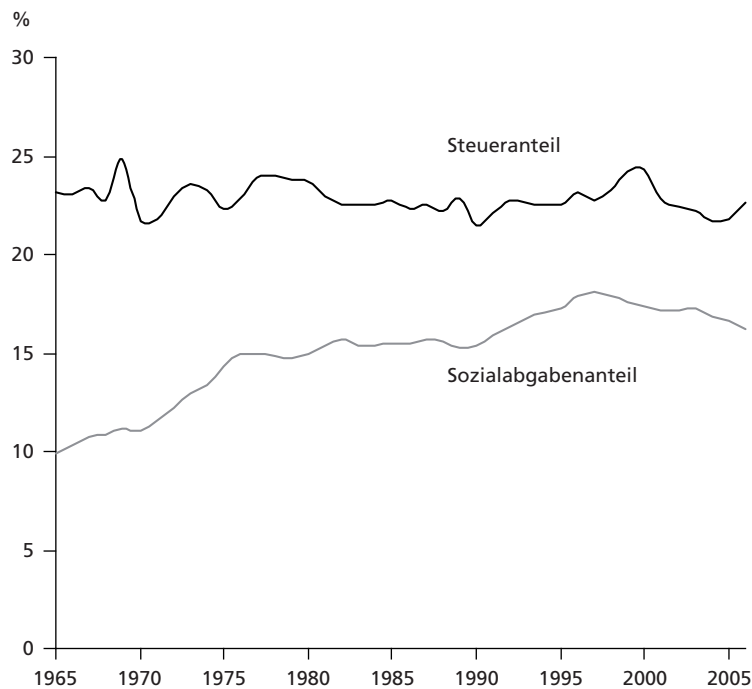
Ziff. 6 i.V.m. Art. 105 Abs. 3 GG) ist er bei den finanziell ergiebigen Steuerquellen immer auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen. Diese ist für konjunkturpolitisch motivierte Steuersenkungen, die auch die Einnahmen der Länder vermindern, kaum zu gewinnen. Steuererhöhungen dagegen kämen zwar auch den Ländern zugute, aber da sie immer unpopulär sind, sind gerade hier parteipolitisch motivierte Blockaden wahrscheinlich. Jedenfalls hätte die jeweilige Regierungskoalition dabei die vollen politischen Kosten zu tragen, während die höheren Erträge dem Bundeshaushalt nur zum Teil zugute kämen.

Auch für den Bund war deshalb die Kreditaufnahme politisch attraktiver als der Kampf um höhere Steuern. Im Ergebnis noch schädlicher war freilich ein zweiter Ausweg des Bundes aus den Schwierigkeiten der Steuerpolitik. Da die Sozialgesetzgebung nicht per se der Zustimmung des Bundesrates bedurfte, und da Veränderungen der Beitragssätze zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung nicht von kritischer Bedeutung für die Landeshaushalte waren, spielte das Bundesratsveto hier, wenn überhaupt,²³ nur eine verhältnismäßig geringe Rolle. Überdies waren wegen ihres (vermeintlichen) Versicherungscharakters Erhöhungen der Sozialabgaben weniger unpopulär und deshalb auch über lange Zeit parteipolitisch weniger kontrovers. Gleichzeitig gab es jedoch kommunizierende Röhren zwischen dem Bundeshaushalt und den Haushalten der Renten- und Arbeitslosenversicherung und zwischen den Haushalten der Versicherungskörperschaften untereinander, deren Hydraulik vom Bundesarbeitsminister im Verbund mit dem Bundesfinanzminister gesteuert werden konnte (Streeck/Trampusch 2005). Wenn also bei steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Frühverrentung die Ausgaben stiegen und die Beitragszahler weniger wurden, dann ließen sich Defizite in einer Sozialkasse oft noch durch den Griff in eine andere vermeiden – etwa indem die Krankenkassen verpflichtet wurden, zusätzlich zum Krankengeld auch Beiträge an die Renten- und Arbeitslosenversicherung abzuführen. Wenn dann aber trotz allfälliger Leistungskürzungen schließlich höhere Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt erforderlich wurden, dann war es politisch immer noch leichter, statt der Steuern die Beiträge zu erhöhen. Das gleiche Muster wiederholte sich nach der deutschen Vereinigung, als es darum ging, die Kosten der Massenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern entweder den westdeutschen Steuerzahlern oder den westdeutschen Beitragszahlern aufzuladen (Manow/Seils 2000).

Im Ergebnis blieb deshalb zwischen 1965 und 2005 der Anteil aller Steuern am Bruttoinlandsprodukt mit etwa 22 bis 23 Prozent annähernd konstant, während der Anteil der Sozialabgaben sich von 9,8 Prozent des BIP 1965 auf 18,1

23 Die Zustimmungsbedürftigkeit konnte nach Art. 84 Abs.1 GG dann gegeben sein, wenn Verfahrens- und Organisationsregelungen auch die Versicherungsanstalten der Länder betrafen.

Abbildung 2 Anteil der Steuern und der Sozialabgaben am BIP, 1965–2005



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Prozent 1997 fast verdoppelte und seitdem trotz aller Bemühungen um eine Senkung der Lohnnebenkosten nur auf 16,7 Prozent 2005 zurückging (Abbildung 2). Der Anstieg der gesamten Abgabenbelastung von 32,8 Prozent des BIP 1965 auf über 40 Prozent in den Neunzigerjahren ging also ausschließlich zulasten höherer Sozialbeiträge, die schon seit Jahren mehr als 40 Prozent der Bruttolohnkosten ausmachen.

Im internationalen Vergleich erscheint dies als eine sehr ungewöhnliche und ökonomisch schädliche Abgabenstruktur (Scharpf 2000b). Dabei geht es nicht in erster Linie um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft, die die steigenden Lohnnebenkosten durch Lohndisziplin und hohe Produktivitätssteigerungen einigermaßen ausgleichen konnte. Verheerend ist deren Wirkung jedoch für die wenig produktiven lokalen Dienstleistungen. Anders als die Einkommensteuer werden die Sozialabgaben nicht erst oberhalb eines existenzsichernden Freibetrags erhoben und ihre Tarife sind auch nicht

progressiv, sondern zunächst linear und bei höheren Einkommen (wegen der Beitragsbemessungsgrenzen) sogar regressiv. Im Ergebnis werden viele der ohnehin gering entlohnten und zugleich besonders preisempfindlichen »einfachen Arbeiten« durch den mehr als 40-prozentigen Aufschlag der Sozialabgaben vom privaten Arbeitsmarkt vertrieben (Kemmerling 2005). In der politischen Diskussion ist es deshalb seit Jahren fast ein Gemeinplatz, dass man insbesondere den »Niedriglohnsektor« von Abgaben entlasten und den Sozialstaat in (noch) höherem Maße aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzieren sollte. Aber in der Praxis ist wenig geschehen, und der notwendigen Umstrukturierung stehen nicht nur der mögliche Widerstand der Wähler mit mittleren und höheren Einkommen entgegen, die dann höhere Steuern bezahlen müssten, sondern auch die Entscheidungsstrukturen der gegenwärtigen Finanzverfassung. Diese lassen eine autonome Steuerpolitik des Bundes nur in engen Grenzen zu, und sie erfordern auch in der Bundespolitik üblicherweise die Rücksicht auf Parteien, denen die Interessen der besserverdienenden Steuerzahler näherliegen als die der beitragszahlenden Niedriglöhner (Ganghof 2004, 2006).

Nötig wäre also eine erneute Reform der Finanzverfassung, die die finanzwirtschaftliche Autonomie des Bundes und der Länder erhöht, ohne das erreichte Niveau des solidarischen Ausgleichs infrage zu stellen. Erst dann hätte auch die in der Föderalismusreform II dominierende Suche nach einer »Schuldenbremse« eine realistische Chance. Im Prinzip liegen dafür auch geeignete Lösungskonzepte auf dem Tisch. Ihrer Verwirklichung stehen aber nicht nur die Angst der schwächeren Länder vor einer Steuerkonkurrenz, sondern auch andere Hindernisse im Weg, die eine Reform ausräumen müsste.

4.3.2 Hindernisse der Reform

Das offensichtlichste Hindernis ist der Zusammenhang zwischen Steuerkompetenzen der Länder und dem gegenwärtigen Finanzausgleich. Er ist besonders eng unter der Funktionsverflechtung des deutschen Föderalismus und dem Grundsatz der »Vollzugsakzessorietät« (Art. 104a Abs. 1 GG). Wenn die Länder in der Regel Bundesgesetze mit eigenen Mitteln vollziehen sollen, dann brauchen sie auch eine dafür ausreichende Finanzausstattung. Insofern ist die starke Nivellierungstendenz des deutschen Finanzausgleichs auch funktional begründet – und basiert nicht allein auf politisch-normativen Präferenzen für die »einheitlichen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet«. Dem Streben nach finanzwirtschaftlicher Autonomie der Länder sind unter unserem Verbundmodell des »administrative federalism« also von vornherein engere Grenzen gesetzt als in Bundesstaaten, die nach dem Trennmodell des »legislative federalism« konstruiert sind (Hueglin/Fenna 2006: ch. 6).

Freilich werden die Beschränkungen durch die besondere Technik des Ausgleichs unnötig verengt. Anknüpfungspunkt sind die Pro-Kopf-Einnahmen aus eigenen Steuern und aus den Länderanteilen an den Verbundsteuern. Diese werden durch Zuweisungen aus dem vertikalen Finanzausgleich, durch Ausgleichszahlungen im horizontalen Finanzausgleich und durch Ergänzungszuweisungen des Bundes auf ein (fast) bundeseinheitliches Niveau angehoben beziehungsweise abgesenkt. In diesem – politisch bis 2019 festgeschriebenen – Rahmen wären autonome Steuerkompetenzen der Länder absurd: Wollte ein Land gegen erheblichen politischen Widerstand die Steuern erhöhen, so würden die Mehreinnahmen im Finanzausgleich abgeschöpft, während bei einer Steuersenkung etwaige Mindereinnahmen durch höhere Zuweisungen der anderen Länder und des Bundes ausgeglichen würden. Das Ergebnis wäre ein ungehemmter Steuer-senkungswettlauf.

Dieser perverse Effekt lässt sich jedoch vermeiden, wenn die durch autonome Steuergesetze der Länder erreichten Mehr- oder Mindereinnahmen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt werden. Vorschläge dafür wurden in der Föderalismuskommission diskutiert, und nachdem die Länder schließlich doch die Kompetenz zur Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer akzeptiert hatten (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG), wird dafür nun im Finanzausgleich statt des tatsächlichen Aufkommens ein fiktives Normalaufkommen zugrunde gelegt (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 letzter Halbsatz GG). Solange der Bund die Kompetenz zur einheitlichen Bestimmung der Bemessungsgrundlagen behält, ließe sich diese Lösung bei allen Steuern anwenden, die nach dem örtlichen Aufkommen auf die Länder verteilt werden.²⁴

Wesentlich weniger kompliziert wäre die Reform jedoch, wenn nach dem Vorschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2004, Tz. 801–802) der Ausgleich statt an der Finanzkraft der Länder an deren Wirtschaftskraft (Sozialprodukt pro Einwohner) anknüpfen würde. Dabei könnten (und müssten, wenn politischer Konsens erreicht werden soll) alle Besitzstände respektiert und genau die gleichen Umverteilungseffekte erreicht werden wie im gegenwärtigen System. Der Vorteil läge jedoch in der völligen Entkopplung des Finanzausgleichs von der Steuerpolitik des Bundes wie der Länder. Länder, deren Wirtschaftskraft über oder unter dem Bundesdurchschnitt liegt, erhielten geringere oder höhere Zuweisungen aus dem vertikalen Finanzausgleich²⁵ – und deren Höhe wäre logisch, rechtlich

24 Bei den Verbundsteuern könnte es also Hebesatzrechte auf die Einkommensteuer und vielleicht auch auf die nach dem Zerlegungsgesetz aufgeteilte Körperschaftsteuer geben, aber nicht auf die Umsatzsteuer.

25 Im Zuge einer solchen Reform böte es sich auch an, den horizontalen Finanzausgleich mit seinen Konflikten zwischen den Geber- und Nehmerländern, die immer wieder durch Leistun-

und politisch unabhängig davon, ob das jeweilige Land die eigenen Steuern oder einen Hebesatz auf die Einkommensteuer erhöht oder senkt.²⁶

Das schließt nicht aus, dass eine Koordination der Steuerpolitik des Bundes und der Länder aus anderen Gründen – etwa um eine Überforderung der Steuerzahler zu vermeiden – wünschenswert wäre. Selbstverständlich würde auch die Justierung einer so weitgehenden Systemänderung aufwendige Detailverhandlungen erfordern, bei denen – ähnlich wie bei der Finanzverfassungsreform 1969 – erst am Ende feststünde, wie weit die Veränderung tatsächlich getrieben werden kann. Aber wenn die Umstellung auf die Wirtschaftskraft im Prinzip akzeptiert würde, dann wären weitergehende Reformen jedenfalls nicht mehr aus technischen Gründen von vornherein ausgeschlossen.

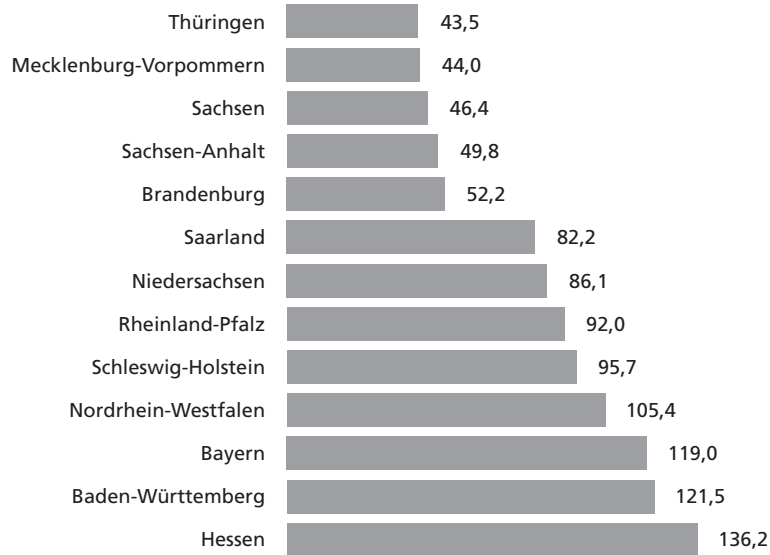
Das änderte jedoch noch nichts an den politischen Vorbehalten der wirtschaftsschwächeren Länder gegen die ungleichen Chancen der Nutzung eigener Steuerkompetenzen. Dies gilt unbestreitbar für die Zusatzeinkommen, die durch eine *Steuererhöhung* erzielt werden könnten. Diese hängen weiterhin von der originären Steuerkraft ab, bei der es extreme Unterschiede zwischen den Ländern gibt. Unter den Flächenländern liegt Thüringen mit nur 43,5 Prozent des Bundesdurchschnitts auf dem letzten Platz, während am oberen Ende Hessen 136,2 Prozent erreicht. Mit demselben prozentualen Zuschlag zur Einkommensteuer könnten beide Länder also keineswegs dasselbe Zusatzeinkommen erzielen.

Umgekehrt könnten Steuersenkungen bei den Gewinnsteuern nicht nur zur Entlastung der Bürger, sondern auch als Instrument im wirtschaftlichen Standortwettbewerb zum Nachteil anderer Länder eingesetzt werden. In der Kommission wurde dabei fast durchweg unterstellt, dass auch diese Möglichkeit in erster Linie von den wirtschaftsstarken Ländern genutzt würde und deshalb die Nachteile der schwächeren Länder noch verstärken müsse. Theoretisch – und im europäischen Rahmen auch empirisch – erscheint diese Befürchtung jedoch wenig begründet: Kleine oder wirtschaftsschwache Länder, die ohnehin nur ge-

gen des Bundes befriedet werden müssen, ganz abzuschaffen und die Umverteilung allein über die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern zu bewirken. Im Ausgleich dafür wäre es sinnvoll, dem Bund die Ertragskompetenz und ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Körperschaftsteuer zu übertragen, die in erster Linie dem internationalen Steuerwettbewerb unterworfen ist und ohnehin europarechtlich fixiert werden sollte.

26 Auch autonom festgelegte Steuerbemessungsregeln und ein eigenes Steuerfindungsrecht der Länder hätten keine Rückwirkung auf den Finanzausgleich. Im Prinzip wäre es damit sogar möglich, auf den Bund-Länder-Verbund bei der Einkommensteuer zu verzichten. Ebenso wie die Einzelstaaten in den USA, die Kantone in der Schweiz oder sogar die Kommunen in Schweden könnten auch die deutschen Länder eigenständige Einkommensteuern erheben – was dann auch dem Bund einen eigenen, von der Zustimmung des Bundesrates unabhängigen Zugriff auf die Einkommen ermöglichen würde.

Abbildung 3 Steueraufkommen der Länder je Einwohner (vor Verteilung der Umsatzsteuer und vor Finanzausgleich) in Prozent des Bundesdurchschnitts



Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Deubel (2007).

ringe Einnahmen aus Gewinnsteuern erzielen, können die Attraktivität ihres Wirtschaftsstandorts durch kräftige Abschläge spürbar erhöhen – und müssten dafür nur geringe Verluste ihres bisherigen Aufkommens hinnehmen, die durch die Zuwanderung neuer Steuerzahler und die Schaffung neuer Arbeitsplätze überkompensiert werden können. Dagegen müssten große und wirtschaftsstarke Länder auf sehr hohe Einnahmen verzichten, wenn sie den Unternehmen die gleichen Steuervorteile bieten wollten (Genschel 2002; Ganghof 2006). Im europäischen Standortwettbewerb haben Länder wie Luxemburg, Irland, Estland oder die Slowakei mit dieser Strategie erhebliche Standortvorteile gewonnen, während große Länder wie Deutschland oder Frankreich (oder neuerdings auch Großbritannien) sich nicht in der Lage sahen, ihre Unternehmenssteuern im selben Maße zu senken.

Nun spricht aus normativer Sicht wenig dafür, den steuerpolitischen Standortwettbewerb, den Deutschland und Frankreich im europäischen Rahmen bisher vergeblich einzudämmen suchten (*Financial Times* 2004; Genschel et al. 2007), noch durch innerdeutsche Konkurrenz zu verschärfen. Im Ergebnis wür-

Tabelle 2 Wichtigste Steueraufkommen 2005

Steuerart	in Mrd. (gerundet)
Umsatzsteuer	139,7
Lohnsteuer	118,9
Mineralölsteuer	40,1
Gewerbsteuer	32,1
Körperschaftsteuer	16,3
Tabaksteuer	14,3
Solidaritätszuschlag	10,3
Grundsteuer	10,3
Kapitalertragsteuer	10,0
Einkommensteuer	9,8
Versicherungssteuer	8,7
Kfz-Steuer	8,7
Zinsabschlag	7,0
Stromsteuer	6,5
Grunderwerbsteuer	4,8
Erbschaftsteuer	4,1
Branntweinsteuer	2,2
Kaffeesteuer	1,0

Steuereinnahmen 2005 insgesamt: 452 Mrd. Euro.

Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an BMF (2005).

<www.bundesfinanzministerium.de/nr_60650/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/IP/037,templateld=raw,property=publicationFile.pdf>

den dadurch die Steuern auf Kapitaleinkommen und Unternehmensgewinne noch weiter abgesenkt und die Verteilungswirkung des Abgabensystems insgesamt noch weiter verzerrt.

Freilich droht die Gefahr eines ruinösen Steuerwettbewerbs keineswegs bei allen Steuerarten im gleichen Maße, und sie ist bei immobilen Steuerquellen ohne praktische Bedeutung. In der Föderalismusreform haben die Länder dies schließlich für die Steuersätze der Grunderwerbsteuer akzeptiert – und bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer sind Hebesätze der Gemeinden ohnehin seit jeher anerkannt (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG). Aber auch bei der Erbschaftsteuer und der Vermögenssteuer hätte der Steuerwettbewerb zumindest bei den immobilen Vermögen keine Bedeutung – und die Inhaber großer mobiler Vermögen, die ihren Wohnsitz nicht ohnehin schon in die Schweiz, nach Österreich oder nach Liechtenstein verlegt haben, werden auch kaum auf verhältnismäßig geringe Unterschiede zwischen den Steuersätzen der deutschen Länder mit Abwanderung reagieren.²⁷

²⁷ Bei der Kraftfahrzeugsteuer dagegen könnte es zwar kaum bei den privaten Eigentümern, vielleicht aber bei den Fuhrparks von großen Unternehmen, Speditionen und Mietwagenfirmen

Aber wenn man von der Gewerbesteuer absieht, so handelt es sich hier durchweg um »kleine Steuern«, bei denen durch politisch und wirtschaftlich plausible Änderungen der Steuersätze kaum wesentlich größere Handlungsspielräume für die Landespolitik zu gewinnen wären. Da bei den »großen« Steuern die (ohne hin europäisch koordinierte) Mehrwertsteuer für den vertikalen Finanzausgleich gebraucht wird, und da die Körperschaftsteuer wegen der Bemühungen um europäische Koordination in der Kompetenz des Bundes bleiben sollte, geht es im Kern also um die Frage, ob die Länder das Recht erhalten sollten, entweder eine eigene Einkommensteuer (und Lohnsteuer) zu erheben oder auf ihren Anteil am Aufkommen Hebesätze festzusetzen.

In der Föderalismuskommission I haben die Länder sich auf eine Diskussion darüber nicht eingelassen, sondern mit dem Verweis auf die ungleiche Ausgangslage pauschal jede Übertragung von Steuerkompetenzen abgelehnt. Tatsächlich zeigen aber Untersuchungen aus der Schweiz, dass auch sehr erhebliche Unterschiede zwischen den kantonalen Steuern weder größere Wanderungen der Steuerzahler noch einen starken Druck auf Angleichung der Steuersätze zur Folge haben (Kirchgässner/Pommerehne 1996; Feld/Frey 2002). In den Vereinigten Staaten können die Einzelstaaten in völliger Autonomie eine eigene Einkommensteuer erheben – und sie sind auch in der Lage, das Nebeneinander von Staaten mit hohen Steuersätzen und Nachbarstaaten, die auf die Einkommensteuer ganz verzichten, zu ertragen (Schneider 2006). Selbst im Hochsteuerland Schweden, wo die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft der Regionen noch größer sind als in Deutschland, erheben die – für einen großen Teil sozialstaatlicher Leistungen zuständigen – Regierungsbezirke und Kommunen eigene Einkommensteuern, deren Sätze sich erheblich untereinander unterscheiden (von Hagen/Dahlberg 2004). Auch dort ist von steuerbedingten Wanderungsströmen nicht die Rede. Die Bereitschaft der Steuerzahler, ihren Wohnsitz zu wechseln, wird überall von vielerlei Faktoren bestimmt, die ganz überwiegend im privaten und beruflichen Feld liegen.²⁸ Die Reaktion auf Änderungen der lokalen Steuersätze ist dabei offenbar von untergeordneter Bedeutung.

Die pauschale Ablehnung von Hebesatzrechten auf die persönliche Einkommensteuer lässt sich also nicht mit den Gefahren eines steuerpolitischen Standortwettbewerbs begründen – die auf jeden Fall viel geringer wären als bei der Gewerbesteuer, wo unterschiedliche Hebesätze offenbar ohne Bedenken in Kauf genommen werden. Die Risiken der Steuerkonkurrenz lassen sich jeden-

zu Verlagerungen und damit zu einem begrenzten Steuerwettbewerb zwischen den Ländern kommen – aber diese soll ja nun wohl auf den Bund übertragen werden.

28 Wanderungsbewegungen in Schweden werden offenbar nicht von der Höhe der kommunalen Steuern, sondern in erster Linie vom Arbeitsmarkt und von der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen bestimmt (Boadway/Mörk 2004).

falls durch die Auswahl der in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung fallenden Steuern vermeiden oder doch weitgehend reduzieren.

Aber auch wenn die Befürchtungen vor einem wirtschaftlichen Standortwettbewerb ausgeräumt werden könnten, bliebe das Ärgernis, dass der wirtschaftskraftbezogene Finanzausgleich zwar das »Normaleinkommen« der Länder wie bisher egalisieren könnte, aber ihnen zugleich die Möglichkeit eröffnete, durch autonome Steuerentscheidungen ein »Zusatzeinkommen« zu erzielen. Sobald die Länder also von ihrer Steuerautonomie tatsächlich Gebrauch machten, könnten die Unterschiede zwischen ihnen zunehmen: Entweder erzielten die reichen Länder höhere Einnahmen, oder die ärmeren müssten die Steuersätze stärker erhöhen, um auf das gleiche Niveau zu kommen. Deren Zustimmung wäre deshalb wohl allenfalls dann zu erreichen, wenn sie bei außerordentlichem Bedarf auch auf bedarfsgerechte Finanzhilfen des Bundes rechnen könnten.

Eben dies hatten aber die wirtschafts- und finanzstarken Länder mit der Föderalismusreform I verhindern wollen. Die oben beschriebene Ineffizienz und mangelnde Flexibilität der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen hatte ihnen die Argumente für eine generelle Abschaffung der Mischfinanzierung geliefert. Gegen den Widerstand der wirtschaftsschwachen Länder konnten sie damit zwar nur begrenzte Erfolge erreichen. Aber es gelang ihnen doch, die Bedingungen einer zulässigen Mitfinanzierung des Bundes so eng zu umschreiben, dass eine flexible und bedarfsgerechte Unterstützung originärer Landesaufgaben nicht mehr möglich erschien. Aber wie im letzten Kapitel gezeigt wurde: Das erschien wohl nur so. Denn kaum war die Verfassungsreform beschlossen, da einigten sich Bund und Länder auf ein Kinderbetreuungsprogramm, bei dem der Bund sowohl die Investitionen als auch die Personal- und Betriebskosten der Kindertagesstätten anteilig mitfinanzieren soll. Das Beispiel zeigt also, dass Bundeshilfen für Landesaufgaben auch weiterhin nötig sind – und bei gutem Willen aller Beteiligten notfalls eben *extra constitutionem* verwirklicht werden.

Freilich wird dieses Beispiel die Bedenken der wirtschaftsschwachen Länder kaum überwinden können. Parakonstitutionelle Lösungen sind grundsätzlich nur möglich, wenn der Bund mit allen Ländern einig ist und auch sonst niemand das Verfassungsgericht anrufen kann. Unter diesen Bedingungen aber, das hat die oben referierte Geschichte der deutschen »Politikverflechtung« nun gewiss gezeigt, können Finanzhilfen nicht flexibel und erst recht nicht bedarfsorientiert²⁹ eingesetzt werden. Überdies kam das Kinderbetreuungsprogramm

29 Die Bundesmittel des Kinderbetreuungsprogramms werden nach der Zahl der Kinder unter drei Jahren auf die Länder verteilt. Im besonderen Fall begünstigt der schematische Maßstab die armen (aber mit Kindertagesstätten bestens versorgten) Neuen Länder gegenüber den reichen (aber bei der Kinderbetreuung defizitären) Westländern. Aber das bestätigt nur die schon in un-

ja in einer paradoxen Interessenkonstellation zustande: Die süd- und westdeutschen Länder hatten die größten Defizite bei der Kinderbetreuung und wurden durch bundespolitischen Druck zu Maßnahmen genötigt, die sie im eigenen Haushalt nicht hätten finanzieren können. Ob diese prinzipiellen Gegner der Mischfinanzierung auch Finanzhilfen zustimmen würden, die gravierende Probleme anderer Länder lösen sollten, ist also keineswegs sicher. Jedenfalls könnten sich die schwächeren darauf nicht verlassen.

Ihre Zustimmung zu erweiterter Steuerautonomie setzt eine explizite Reform der Reform voraus, welche die aus gesamtstaatlicher Sicht unsinnigen Beschränkungen einer Mitfinanzierung des Bundes bei Länderaufgaben wieder beseitigt. Dafür gibt die ökonomische Theorie des Föderalismus nützliche Hinweise (Oates 1972; Scharpf et al. 1976): Wenn gesamtstaatlich wichtige Aufgaben von selbständigen und nur den eigenen Wählern verpflichteten Instanzen auf einer unteren Ebene wahrgenommen werden, dann können *Niveauprobleme* auftreten, weil in der Konkurrenz um knappe Mittel öffentliche Leistungen zu gering bewertet werden, deren Nutzen nur zum Teil innerhalb der eigenen Grenzen anfällt; es können *Koordinationsprobleme* auftreten, weil grenzüberschreitende Interdependenzen vernachlässigt werden, wenn jede Einheit ihren eigenen Prioritäten folgt; und es können schließlich *Verteilungsprobleme* auftreten, wenn ungleiche Wirtschaftskraft oder ungleiche Belastungen eine gleichmäßige Versorgung mit öffentlichen Leistungen verhindern. Sofern diese nicht durch eine Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen korrigiert werden, kann die Mischfinanzierung ein notwendiges Korrektiv darstellen.

Unter den Bedingungen der deutschen Politikverflechtung hatte die Mischfinanzierung freilich die Fähigkeit zur Korrektur von Verteilungs- und Koordinationsproblemen weitgehend verloren. Wie in allen Bundesstaaten dient deshalb auch bei uns die Mitfinanzierung des Zentralstaates bei Aufgaben der Gliedstaaten in erster Linie der Korrektur von *Niveauproblemen*. Für diese lassen sich sowohl politisch-normative als auch effizienzorientierte Gründe anführen. Die ersten kommen immer dann ins Spiel, wenn der Bund politische Präferenzen realisieren will, die nicht mit den Prioritäten der Länder übereinstimmen. Sofern er über die Gesetzgebungskompetenz verfügt, kann er dieses Ergebnis entweder durch eine gesetzliche Verpflichtung der Länder oder durch Finanzhilfen für zweckdienliche Investitionen der Länder erreichen (Art. 104b GG). Wo aber dem Bund die Gesetzgebungskompetenz fehlt, da soll er nach der beschlossenen Reform weder durch Mitfinanzierungsangebote noch durch Finanzhilfen auf die Leistungen der Länder einwirken können.

seren Untersuchungen in den Siebzigerjahren beobachtete Tendenz zur schematischen Gleichverteilung und mangelnden Bedarfsorientierung der Politikverflechtung (Scharpf et al. 1976).

Diese Beschränkung erscheint aus theoretischen Gründen verfehlt. Sie ignoriert die Existenz positiver externer Effekte: Wenn die Leistungen eines Gliedstaates nicht allein dessen Einwohnern zugute kommen, ist aus gesamtstaatlicher Sicht eine Unterversorgung zu erwarten, die eine Privilegierung solcher Aufgaben durch zweckgebundene Zuschüsse des Zentralstaates rechtfertigen kann. Für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, deren positive Wirkungen nicht allein dem Sitzland zugute kommen, ist diese Logik von den Ländern schon 1948 mit dem »Königsteiner Abkommen« akzeptiert worden, und sie wurde auch in der Föderalismuskommission nicht mehr infrage gestellt. Angesichts der hohen und inzwischen sogar europaweiten Mobilität von Studenten und dem gesamtstaatlichen Interesse an der Ausbildung wissenschaftlich qualifizierter »Leistungsträger« gilt diese Logik jedoch ebenso für die notorisch unterfinanzierten deutschen Hochschulen.³⁰ Und wenn der desolate Zustand der frühkindlichen und schulischen Bildung gravierende Qualifikationsdefizite auf dem Arbeitsmarkt und steigende Sozialausgaben erwarten lässt, dann rechtfertigt das gleiche Argument auch Bundeshilfen für den Ausbau von Ganztagschulen, Kindergärten und Kindertagesstätten.

Diese Gründe hatten die Ministerpräsidenten außer Acht gelassen,³¹ als sie unter Nutzung ihrer temporär gesteigerten Verhandlungsmacht bei den Koalitionsverhandlungen im Herbst 2005 ein »Kooperationsverbot« im Bildungswesen durchsetzten. Nach der Abschaffung der Hochschulbauförderung sollte lediglich die Förderung von Forschungsbauten und »Großgeräten« im Rahmen der Forschungsförderung weiterhin möglich bleiben. Darüber hinaus hätte es nach dem Ergebnis der Koalitionsverhandlungen keine Mitfinanzierung des Bundes im Hochschulbereich geben dürfen. Aber während noch die Vorlage zur Verfassungsreform ausgearbeitet wurde, liefen nicht nur die Beratungen über die »Exzellenzinitiative« (die vielleicht noch zur Forschungsförderung gerechnet werden konnte) sondern auch die Verhandlungen der Bildungsminister über ein Sonderprogramm des Bundes zur Bewältigung steigender Studentenzahlen. Dieses Programm, das schließlich als »Hochschulpakt 2020« realisiert wurde,

30 Theoretisch könnte derselbe Effekt nach schweizerischem Vorbild auch durch Ausgleichszahlungen des Herkunftslandes eines auswärts Studierenden erreicht werden – was zwar vom Land Berlin vorgeschlagen, aber vom Studienplatzdefizitland Baden-Württemberg sogleich vehement abgelehnt wurde (*Süddeutsche Zeitung* 2008).

31 Zwar haben die Ministerpräsidenten bei der Verteidigung des behaupteten »Bildungsmonopols« dessen gesamtstaatliche Relevanz nicht bestritten, aber ihr immer wiederholter Verweis auf die Kooperation der Kultusminister ging an dem hier erörterten Problem vorbei: Deren Vereinbarungen können vielleicht – mehr schlecht als recht – gravierende *Koordinationsprobleme* regeln, aber sie sind nicht in der Lage, das strukturell bedingte *Niveauproblem* eines unterfinanzierten Bildungswesens zu überwinden.

hätte unter den im Koalitionsvertrag ausgehandelten Regeln nicht verfassungskonform beschlossen werden können.

Trotzdem brauchte es im parlamentarischen Verfahren die einhellige Kritik der Wissenschaftsorganisationen und die Widerspenstigkeit der SPD-Fraktion, um in Abänderung der Vorlage die gemeinsame Förderung von »Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen« – freilich unter extrem restriktiven Bedingungen³² – möglich zu machen (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Ziff. 2 GG).³³ Während so das Kooperationsverbot wenigstens zugunsten der Professoren und Studenten in letzter Minute noch gelockert werden konnte, blieb den Kindergärtnerinnen und Lehrern ein solcher Erfolg versagt. Aber ebenso wie bei der Hochschulförderung erwies sich das neue Verbot auch bei den Kinderkrippen als unhaltbar – nur dass das Damaskuserlebnis in diesem Falle zu spät kam, um den Verfassungstext noch im parlamentarischen Verfahren zu verändern. Unter dem Druck massiver öffentlicher Kritik an gravierenden Defiziten der Kinderbetreuung gerade in Süd- und Westdeutschland einigten Bund und Länder sich im Spätherbst 2007 in kürzester Zeit auf ein bundesweites Kinderbetreuungsprogramm, das – einschließlich der Personalkosten – anteilig vom Bund mitfinanziert werden wird. Freilich konnte dieses Programm, wie oben gezeigt, unter der neuen Verfassung nur durch höchst ungewöhnliche und für die Verfassungsreformer beschämende parakonstitutionelle Konstruktionen realisiert werden.

Forschung und Bildung sind jedoch nicht die einzigen Landesaufgaben, deren Erfüllung aus gesamtstaatlicher Perspektive nicht allein der Landespolitik überlassen bleiben sollte. Auch anderswo können Niveau-, Struktur- und Koordinationsprobleme eine Mitwirkung des Bundes rechtfertigen. Welche Aufgaben dafür infrage kommen, sollte nicht von der Verfassung vorab spezifiziert werden. Der Anlass sind oft spektakuläre Unglücksfälle, Skandale, wissenschaftliche Befunde oder journalistische Recherchen und deren Resonanz in den Me-

32 Im Gegensatz zur Förderung von »Einrichtungen und Vorhaben« der außeruniversitären Forschung (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Ziff. 1 GG) wurde für »Wissenschaft und Forschung an den Hochschulen« die institutionelle Förderung ausgeschlossen. Überdies statuiert Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG auch für die allein zulässige Förderung von »Vorhaben« das in der Verfassung einmalige Erfordernis einer Zustimmung aller Länder – Krista Sager (2007: 136) spricht in ihrem Bericht über die parlamentarischen Beratungen hier von einer »Lex Koch«.

33 Nach der Meinung des Chefs der baden-württembergischen Staatskanzlei wurde damit zwar »der bisherige Diskussionsverlauf in der Kommission und in den nachfolgenden Bund-Länder-Verhandlungen auf den Kopf gestellt«, aber mit dem unerwünschten Kompromiss wurde auch aus seiner Sicht wenigstens »eine klare verfassungsrechtliche Grundlage für einen neuen Hochschulpakt von Bund und Ländern zur Bewältigung wieder ansteigender Studentenzahlen geschaffen« (Böhmler 2007: 148). Klarer kann man die schon in den Projektgruppen sichtbar gewordene Divergenz zwischen den Sachzwängen der Bildungspolitik und den Kompetenzinteressen der Staatskanzleien kaum ausdrücken.

dien und Meinungsumfragen. Im unitarischen Bundesstaat, in dem im Prinzip immer eine kritische Landtagswahl ansteht, können die politischen Parteien und die Regierungen in Bund und Ländern solche Konjunkturen der öffentlichen Meinung nur selten ungestraft ignorieren. Und noch seltener genügt es, wenn die Bundespolitik lediglich auf die Zuständigkeit der Länder verweist, ohne selbst einen Beitrag zur Lösung des Problems anzubieten. Wenn dieser politische Druck – wie bei dem Kinderbetreuungsprogramm – parakonstitutionelle Lösungen erzwingt, untergräbt dies die »normative Kraft der Verfassung« (Hesse 1959). Deshalb sollten funktional nicht gebotene gegenständliche Beschränkungen vermieden werden.

So müsste in Art. 104b Abs. 1 GG die (ohne Beratung in der Föderalismuskommission eingeführte) Bindung der Finanzhilfen an eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes wieder beseitigt werden. Gegenstand der Finanzhilfen waren und sind ja in erster Linie Defizite bei der Erfüllung originärer Aufgaben der Länder. Wo der Bund dagegen die Länder durch Gesetz verpflichten kann, da wären nach der Systematik der Verfassung nicht Finanzhilfen, sondern Verhandlungen über eine Kostenteilung nach Art. 104a Abs. 4 GG geboten – die nach einer notwendigen Ergänzung des Art. 104a Abs. 3 GG auch über die Kosten »geldwerter Sachleistungen und entsprechender Dienstleistungen« zu führen wären.

Ebenso wichtig wäre die Beseitigung der seit 1969 mitgeschleppten Beschränkung der Finanzhilfen auf »Investitionen« der Länder und Gemeinden. Diese Vorschrift – ebenso wie die Erweiterung der Kreditaufnahme des Bundes bis zur Summe der veranschlagten Investitionen in Art. 115 GG – hat ihren Ursprung in den Sechzigerjahren, als man sich um eine keynesianische Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bemühte (Meyer 2007). Wie gezeigt, hat diese Politik in der Bundesrepublik nie richtig funktioniert und seit der monetaristischen Wende der Geldpolitik und der Internationalisierung der Kapitalmärkte hat sie im nationalen Rahmen auch theoretisch ihren Sinn verloren (Scharpf 1987).³⁴ Deshalb sollte der Investitionsbegriff nicht nur bei Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG (wo er die Möglichkeiten der Kreditaufnahme erweitert), sondern auch bei Art. 104b Abs. 1 GG (wo er die Möglichkeit von Finanzhilfen beschränkt) ersatzlos gestrichen werden.³⁵

34 Aufgrund der neuesten Entwicklungen ist freilich zuzugeben, dass eine international konzentrierte monetäre und fiskalische Reflation sinnvoll sein könnte. Aber gerade dafür erweist sich die Beschränkung der Kreditaufnahme und der Finanzhilfen des Bundes auf »Investitionen« als eher schädlich.

35 Der Vorschlag, Ausgaben für Bildung und Wissenschaft in den Investitionsbegriff des Art. 115 GG einzubeziehen (Zöllner 2007), scheitert an den Vorgaben des europäischen Stabilitätspaktes. Falls aber der Art. 104b GG in seiner jetzigen Fassung beibehalten wird, wäre hier eine so

Stattdessen sollte der Bund wieder in die Lage versetzt werden, auch ohne wirtschaftspolitische Zweckbindung »besonders bedeutsame Aufgaben der Länder und der Gemeinden« durch Finanzhilfen zu unterstützen. Gemeint ist damit nicht eine Rückkehr zum freihändigen »Dotationsregime« der Nachkriegsjahrzehnte. Deshalb sollten die mit der Reform eingefügten Vorschriften über die Befristung und degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen (Art. 104b Abs. 2 GG) beibehalten werden. Vor allem aber sollte die Entscheidung darüber aus der Arkanwelt der Verwaltungsvereinbarungen in das volle Licht der parlamentarischen Beratung und Gesetzgebung überführt werden. Und selbst wo die konkrete Finanzhilfe nur wenigen Ländern zugute käme, sollte das Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erfordern. Eine diesen Überlegungen entsprechende Regelung hätte dann etwa den folgenden Wortlaut:

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Aufgaben der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt. Die Finanzhilfen sind befristet zu gewähren und im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.

4.3.3 Fazit

Im Zentrum einer Reform der Finanzverfassung sollte nach dem bisher Gesagten die Herstellung einer erweiterten Steuerautonomie für die Länder – und in der Konsequenz dann auch für den Bund – stehen. Sie ist der Schlüssel für die Fähigkeit der Länder, erweiterte Gesetzgebungskompetenzen auch tatsächlich zu nutzen, ohne dass sie mit jeder landespolitischen Initiative an unübersteigbaren fiskalischen Barrieren scheitern müssten. Damit könnte es auch zu einer genuin demokratischen Aufwertung der Landespolitik kommen. Wenn die Bürger auch zwischen möglichen Steuersenkungen und dem Ausbau staatlicher Leistungen zu wählen hätten, wäre es sogar möglich, dass es in Landtagswahlen nicht mehr in erster Linie um Auseinandersetzungen über die Bundespolitik geht.

Aber der Einführung einer erweiterten Steuerautonomie stehen aufseiten der Länder viele Bedenken gegenüber. Eines davon betrifft den technischen Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und Finanzausgleich. Wenn aber – bei unverändertem Ausgangsniveau – künftige Änderungen sich an der Entwicklung der Wirtschaftskraft statt an der Finanzkraft der Länder orientierten, dann würde der Finanzausgleich Steuererhöhungen nicht mehr bestrafen und Steuersenkungen nicht belohnen. Dann aber könnte die Landespolitik autono-

erweiterte Interpretation des Investitionsbegriffs gewiss zu begrüßen (Meyer 2007: 271). Für das Wirtschaftswachstum jedenfalls können Ausgaben für Forschung und Entwicklung oder Ausbildung nützlicher sein als gleich teure Beton-Investitionen.

me Steuerkompetenzen tatsächlich zu einer demokratisch verantworteten politischen Gestaltung nutzen.

Das zweite Bedenken betrifft die Folgen der dann möglichen Steuerkonkurrenz zwischen den Ländern. Diese sind, so habe ich zu zeigen versucht, in der bisherigen deutschen Diskussion erheblich überschätzt worden. Ihre tatsächliche Bedeutung könnte auf ein unschädliches Niveau reduziert werden, wenn die Gesetzgebungs- und Ertragszuständigkeit für Steuern auf besonders mobile Steuerquellen (Unternehmensgewinne und Kapitalerträge) dem Bund zugeordnet würde – selbstverständlich bei entsprechender Kompensation in der Zuordnung anderer Steuern. Mit dieser Vorgabe könnten dann in der Tat die Länder ein erhebliches und auch der Bund ein höheres Maß an steuerpolitischer Autonomie gewinnen.

Für die wirtschaftsschwachen Länder bliebe dabei freilich immer noch ein Problem: Sie wären zwar nicht der befürchteten Steuersenkungskonkurrenz ausgesetzt (weil die wirtschaftsstarken Länder dabei mehr zu verlieren hätten), aber sie könnten durch Steuererhöhungen auch nur ein vergleichsweise geringes Zusatzeinkommen erzielen. Ebenso wie im richtigen Leben könnten also auch im Verhältnis zwischen den Ländern die Reichen sich mehr leisten als die Armen. Im Prinzip wäre diese Differenz bei politisch gewollten Zusatzeinkommen hinzunehmen – jedenfalls sofern dadurch gesamtstaatlich bedeutsame Leistungen in den wirtschaftsschwachen Ländern nicht infrage gestellt werden. Wo dies aber der Fall wäre, da dürften verfassungsrechtliche Hindernisse einer bundespolitischen Willensbildung über mögliche Unterstützungsmaßnahmen nicht entgegenstehen. Insofern erscheint die Zulassung politisch legitimerter (und verfassungsrechtlich nicht beschränkter) Finanzhilfen des Bundes für gesamtstaatlich bedeutsame Aufgaben der Länder als eine notwendige Voraussetzung für die Zustimmung der schwächeren Länder zu einer erweiterten Steuerautonomie.

4.4 Gestaltungsföderalismus: Autonom und gemeinverträglich

Dies also sind die Konturen einer Föderalismusreform, die tatsächlich in der Lage wäre, die politischen Handlungsmöglichkeiten des Bundes wie der Länder zu erweitern. Sie verzichtet auf den Versuch einer strikten Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern, die im unitarischen Bundesstaat bei der gegebenen Funktionsverflechtung zwischen Bund und Ländern und dem ebenfalls gegebenen Mehrebenencharakter fast aller Politikfelder nicht zu brauchbaren

Lösungen führen könnte. Bei feinkörniger Abgrenzung käme es zu einer Fragmentierung der Kompetenzen, die weder dem Bund noch den Ländern Gestaltungsmöglichkeiten verschafften. Bei breiterem Zuschnitt kommt es dagegen entweder zu unnötiger und ineffizienter Über-Zentralisierung, wenn der Bund einheitliche Regeln für Sachverhalte formuliert, die besser im Land oder in der Kommune unterschiedlich geregelt würden. Oder es kommt zu Dezentralisierungsproblemen, wenn das Land für Angelegenheiten zuständig wird, die eine einheitliche Regelung erfordern. Im Prinzip sind solche Zuordnungsfehler nicht vermeidbar. Vom Versuch, sie zu korrigieren, lebt zwar eine ganze Industrie von Organisations- und Unternehmensberatern. Aber wenn deren Rezepte überhaupt in die Praxis umgesetzt werden, dann lösen sie typischerweise das eine Problem auf Kosten des anderen und leisten so ihren Beitrag zu den periodisch wechselnden Zentralisierungs- und Dezentralisierungskampagnen im privaten und öffentlichen Sektor.

Eine Verfassungsreform sollte sich von solchen Moden nicht leiten lassen. Sie sollte akzeptieren, dass keine einigermaßen geräumige Zuordnung von Kompetenzen für alle Zwecke und künftigen Herausforderungen richtig sein kann. Stattdessen geht es darum, flexible Anpassungsmechanismen zu institutionalisieren, mit denen in der Praxis sichtbar werdende Zuordnungsfehler ad hoc korrigiert werden können. Es ist klar, dass solche Korrekturen nicht von einer Seite oktroyiert werden dürfen. Aber die deutsche Politikverflechtung hat mit ihren Konsenserfordernissen die wechselseitige Fesselung institutionalisiert, anstatt fallweise notwendige Korrekturen zu ermöglichen. Diese Fesseln gilt es zu lockern, ohne dass die der konkurrierenden Gesetzgebung zugrunde liegende Einsicht in die wechselseitige Durchdringung von Bundes- und Landesaufgaben missachtet werden dürfte. Die Anforderungen widersprechen sich nicht, aber es ist in der Tat schwer, Lösungen zu finden, die sie gleichermaßen berücksichtigen – die also die Autonomie der Politik in Bund und Ländern steigern und doch deren Gemeinverträglichkeit sichern können.

Die hier vorgeschlagenen Reformen der Reform könnten in ihrer Kombination die bundesstaatliche Ordnung diesem Ziel näher bringen. Ihre kritischen Elemente sind:

1. Die Einführung bedingter (das heißt einer politischen oder gerichtlichen Gemeinverträglichkeitsprüfung unterwerfener) Abweichungsrechte der Länder von bundesgesetzlichen Regelungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung bei gleichzeitiger Streichung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG.
2. Die (ergebnisneutrale) Umstellung der Kriterien des Finanzausgleichs auf die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Länder.

3. Die Ausweitung der autonomen Steuergesetzgebung der Länder bei gleichzeitiger Übertragung der Gewinn- und Kapitalertragssteuern in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes.
4. Die Möglichkeit der Mitfinanzierung des Bundes bei gesamtstaatlich wichtigen Aufgaben der Länder.

Die Vorschläge zu Ziffer 1 und 3 würden, wie gezeigt, die autonomen Handlungsmöglichkeiten nicht nur der Länder, sondern auch des Bundes erheblich ausweiten. Bei den Steuerkompetenzen sollte die Übertragung der Körperschaftsteuer (und soweit abgrenzbar, aller Steuern auf Kapitalerträge) auf den Bund, die Möglichkeiten einer ruinösen Steuerkonkurrenz zwischen den Ländern so weit vermindern, dass die Befürchtungen der schwächeren Länder gegen eigene Steuerkompetenzen ausgeräumt werden können. Nur dann könnte auch die Kreditaufnahme der Länder wirksam begrenzt werden. Der Vorschlag zu Ziffer 4 geht davon aus, dass es nicht nur in der Forschungsförderung und im Bildungswesen, sondern auch in anderen Bereichen Aufgaben der Länder geben wird, die wegen ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung einer Privilegierung gegenüber anderen Landesaufgaben bedürfen. Die Eröffnung dieser Option ist nicht nur sachlich gerechtfertigt, sondern erscheint auch notwendig, um die Zustimmung der schwächeren Länder zu den zuvor genannten Reformen zu gewinnen.

In dieser Kombination von Reformelementen könnte, so denke ich, der deutsche Bundesstaat tatsächlich die problem- und bürgernahe Innovationsfähigkeit gewinnen, die dem Föderalismus in der Theorie zugeschrieben wird, die er aber in der Praxis der deutschen Politikverflechtung nie erreichen konnte. Er könnte die von der Föderalismusreform I angestrebte höhere politische Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern erreichen, ohne die normativen Verpflichtungen zum solidarischen Ausgleich und zur Gemeinverträglichkeit der Politik auf beiden Ebenen verletzen zu müssen. Politische Forderungen könnten dann nicht mehr mit dem bloßen Hinweis auf Haushaltszwänge abgeblockt werden, und die Landesparteien könnten und müssten sich in ihren Wahlprogrammen zwischen Steuersenkung und Leistungsverbesserung positionieren. Kurz: Die Landespolitik könnte so interessant werden, dass Landtagswahlen nicht länger als Populartätstest der Bundesregierung inszeniert werden müssen. Ähnlich positiv wären die Effekte für den Bund, wenn dieser die alleinige Entscheidungs- und Ertragshoheit für die Kapitalsteuern und für seinen Anteil an der Einkommensteuer erhielte. Mit anderen Worten: Wenn die Länder und der Bund tatsächlich ein höheres Maß autonomer politischer Gestaltungsfähigkeit gewinnen wollten, so wäre dies auch unter den unveränderten Rahmenbedingungen der legislativ-

administrativen Verflechtung, des normativen Anspruchs auf regional gleichwertige Lebensverhältnisse und der nach Größe und Wirtschaftskraft ungleichen Länder erreichbar.

Aber unter den Bedingungen eines Föderalismus ohne Föderalisten sind dies Aussagen im Konjunktiv. Wahrscheinlicher als die Verständigung auf eine Kombination realisierbarer Reformelemente ist ein Szenario, in dem die süd- und westdeutschen Länder eine Revision der soeben beschlossenen Regeln über Finanzhilfen und Mischfinanzierung verweigern, in dem die wirtschaftsschwachen Länder dann auch keinen Grund sehen, sich auf erweiterte Steuerautonomie einzulassen, und in dem der Bund deshalb auch keinen Grund sieht, weitere Abweichungsrechte der Länder in Betracht zu ziehen. Dann werden die politischen Handlungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder so beschränkt bleiben, wie sie nach der Föderalismusreform I eben beschränkt blieben. Daran wird auch dieses Buch nichts ändern können. Es sollte aber zeigen, dass ein besseres Ergebnis nicht nur wünschenswert, sondern auch möglich und potenziell konsensfähig gewesen wäre.

Literatur

- Agranoff, Robert (Hg.), 1999: *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos.
- Allianz, 2006: Gemeinsame Position der Allianz der Wissenschaftsorganisationen zur Neuordnung der Forschungsfinanzierung und des Hochschulbaus. In: Deutsche Forschungsgemeinschaft (Hg.), *Reader zur Föderalismusreform*. <www.dfg.de/aktuelles_presse/reden_stellungnahmen/download/position_allianz_wiss_org_030722.pdf>
- Baring, Arnulf, 1969: *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie: Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*. München: Oldenbourg.
- Baring, Arnulf/Manfred Görtemaker, 1982: *Machtwechsel: Die Ära Brandt-Scheel*. Stuttgart: DVA.
- Bartz, Olaf, 2006: *Wissenschaftsrat und Hochschulplanung: Leitbildwandel und Planungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1957 und 1975*. Dissertation. Köln: Universität zu Köln, Philosophische Fakultät. <<http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=981776116>>
- Bauer-Kirsch, Angela, 2005: *Herrenchiemsee. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee – Wegbereiter des Parlamentarischen Rates*. Dissertation. Bonn: Universität Bonn. <http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=978152921&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=978152921.pdf>
- Baumann, Arne/Helmut Voelzkow, 2004: Recombining Governance Modes: The Media Sector in Cologne. In: Colin Crouch et al., *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*. Oxford: Oxford University Press, 261–282.
- Beck, Ulrich/Edgar Grande, 2004: *Das kosmopolitische Europa: Gesellschaft und Politik in der zweiten Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bentele, Karlheinz, 1979: *Kartellbildung in der allgemeinen Forschungsförderung*. Meisenheim/Glan: Anton Hain.
- Benz, Arthur, 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste. In: *Politische Vierteljahresschrift* 46(2), 207–217.
- , 2007: Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism: New Modes of Multi-level Governance in Germany. In: *Regional and Federal Studies* 17(4), 421–436.
- Benz, Stefan, 2005: Rege Beteiligung, konfligierende Interessen: Eine Analyse der Zuschriften an die Kommission zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36(4), 741–747.
- Besson, Waldemar, 1959: *Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928–1933: Eine Studie zur Auflösung der Weimarer Republik*. Stuttgart: DVA.

- Beyme, Klaus von, 2007: *Föderalismus und regionales Bewusstsein: Ein internationaler Vergleich*. München: Beck.
- Biedenkopf, Kurt, 1997: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/155, 31.1.1997, 13985.
- Black, Duncan, 1958: *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BMF, 2005: *Bundesministerium der Finanzen: Steuereinnahmen*. Berlin: BMF.
<www.bundesfinanzministerium.de/nr_60650/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/IP/037,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>
- , 2006: *Bundesministerium der Finanzen: Länderfinanzausgleich*. Berlin: BMF. <www.bundesfinanzministerium.de/nr_4320/sid_73A7FA7CD9F8FB3AA639C2526F8B43B2/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/node.html?__nnn=true>
- BMBF, 2007: *Bundesministerium für Bildung und Forschung: Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020*. Berlin: BMBF.
<www.bmbf.de/pub/verwaltungsvereinbarung_hochschulpakt2020.pdf>
- Boadway, Robin/Eva Mörk, 2004: Division of Powers. In: Per Molander (Hg.), *Fiscal Federalism in Unitary States*. Boston: Kluwer, 9–45.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1980: Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. In: Jürgen Jekewitz/Michael Melzer/Wolfgang Zeh (Hg.), *Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 182–199.
- , 1987: Der Zusammenbruch der Monarchie und die Entstehung der Weimarer Republik. In: Karl Dietrich Bracher (Hg.), *Die Weimarer Republik, 1919–1933*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 17–43.
- Böhmler, Rudolf, 2007a: Bildung und Kultur. In: Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hg.), *Die Reform des Bundesstaates*. Baden-Baden: Nomos, 139–153.
- , 2007b: Kompetenzen mit Regionalbezug. In: Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hg.), *Die Reform des Bundesstaates*. Baden-Baden: Nomos, 271–278.
- Bracher, Karl D., 1984 [1955]: *Die Auflösung der Weimarer Republik*. 2. Neuauflage. Düsseldorf: Droste.
- Braun, Dietmar, 1997: *Die politische Steuerung der Wissenschaft: Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2001: Intergouvernementale Beziehungen und Fiskalpolitik in Bundesstaaten. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42(4), 624–654.
- Bräuninger, Thomas/Steffen Ganghof, 2005: Parteienwettbewerb im Zweikammersystem. In: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hg.), *Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt a.M.: Campus, 149–181.
- Bullinger, Martin, 1971: Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 96, 237–285.
- Bund, 2003: *Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung: Position des Bundes*.
<www.bmj.de/media/archive/251.pdf>
- Bundesregierung, 2008: *Auswirkungen der ersten Stufe der Föderalismusreform: Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage*. Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 16/8688. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Burg, Peter, 1996: *Die Neugliederung deutscher Länder: Grundzüge der Diskussion in Politik und Wissenschaft (1918 bis 1996)*. Münster: Lit, 107–110.

- Burkhart, Simone, 2008: *Blockierte Politik: Ursachen und Folgen von »Divided Government« in Deutschland*. Frankfurt a.M.: Campus, 2008.
- Burkhart, Simone/Philip Manow, 2006: *Veto-Antizipation: Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus*. MPIfG Discussion Paper 06/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp06-3.pdf>
- Cameron, David/Richard Simeon, 2002: Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism. In: *Publius* 32(2), 49–71.
- Center for Educational Research and Innovation, 2007: *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Clement, Wolfgang, 2002: Transparenter Föderalismus in Deutschland, handlungsfähige Regionen in Europa. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 15–32.
- Coase, Ronald, 1960: The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics* 3, 1–44.
- Crouch, Colin/Joe O'Mahoney, 2004: Machine Tooling in the United Kingdom. In: Colin Crouch et al., *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*. Oxford: Oxford University Press, 74–98.
- Crouch, Colin, et al. (Hg.), 2004: *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Dästner, Christian, 2001: Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen seit 1949. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 32, 290–309.
- Dästner, Christian/Josef Hoffmann, 1995: *Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Davies, Gareth, 2006: Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time. In: *Common Market Law Review* 43, 63–84.
- De la Porte, Caroline/Philippe Pochet (Hg.), 2002: *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Bruxelles: Lang.
- Decker, Frank/Julia von Blumenthal, 2002: Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen: Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33, 144–165.
- Deubel, Ingolf, 2007: Mehr Steuerautonomie der Bundesländer? Sind die notwendigen Voraussetzungen erfüllbar? In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 5(2), 218–234.
- Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hg.), 2005: *Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*. Zur Sache 1/2005. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag, 2007: *Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sondervermögens »Kinderbetreuungsausbau«*. Bundestagsdrucksache 16/6596. Berlin: Deutscher Bundestag.
- DFG, 2005: *Deutsche Forschungsgemeinschaft: Aufbau und Aufgaben*. Bonn: DFG. <www.dfg.de/aktuelles_presse/publikationen/verzeichnis/download/aufbau_aufgaben.pdf>
- Dietsche, Hans-Jörg, 2006: Die »konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder«: Zu den verschiedenen Modellen der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung eines neuen materiell-rechtlichen Gesetzgebungsinstrumentes. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2006: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 182–199.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

- Ehlers, Niels/André Kaiser, 2007: Föderalismus, Dezentralisierung und Performanz: Eine makroquantitative Analyse der Leistungsfähigkeit territorialer Politikorganisationen in entwickelten Demokratien. In: *Politische Vierteljahresschrift* 48(2), 243–268.
- Ehmke, Horst, 1961: *Wirtschaft und Verfassung: Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Eicher, Hermann, 1988: *Der Machtverlust der Landesparlamente: Historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze*. Berlin: Dunker & Humblot.
- Elster, Jon (Hg.), 1998: *Deliberative Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Engelmann, Bernd, 1980: *Das neue Schwarzbuch: Franz Josef Strauß*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Enquete-Kommission, 1973: *Fragen der Verfassungsreform. Zwischenbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages*. Bundestagsdrucksache VI/3829. Bonn: Deutscher Bundestag.
- , 1977: *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Teil II: Bund und Länder*. Bundestagsdrucksache 7/5924. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Ernst-Kommission, 1973: *Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes*. Bonn: Bundesministerium des Innern.
- Feld, Lars P./Bruno S. Frey, 2006: Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated. In: *Economics of Governance* 3(2), 87–99.
- Financial Times, 13. Mai 2004: *Germany and France to Call for EU Corporate Tax Revamp*.
- Focus, 2. April 2007: Kinderbetreuung: Bund investiert in neue Krippenplätze.
<www.focus.de/politik/deutschland/kinderbetreuung_aid_52432.html>
- Forsa, 1990: Institut für Sozialforschung und statistische Analysen: Das Land als politische Handlungsebene. Meinungen und Einstellungen der Bürger zum Föderalismus, zur Landespolitik und zur Rolle des Landtags. In: Heinrich A. Große-Sender (Hg.), *Kommission »Erhaltung und Fortentwicklung der Bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa«*. Bericht Teil 1. Düsseldorf: Landtag NRW, Anhang 2, 1–26.
- Friedrich, Carl J., 1937: *Constitutional Government and Politics: Nature and Development*. New York: Harper & Collins.
- Funk, Albert, 2008: *Föderalismus in Deutschland: Von den Anfängen bis heute*. Berlin: Bundesrat.
- Gabriel, Oscar W./Everhard Holtmann, 2007: Ober sticht Unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen: Kontext, theoretischer Rahmen und Analysemodelle. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38(3), 445–462.
- Galligan, Brian/John S. F. Wright, 2002: Australian Federalism: A Prospective Assessment. In: *Publius* 32(2), 147–166.
- Ganghof, Steffen, 2003: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. In: *Swiss Political Science Review* 9, 1–25.
- , 2004: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2006: *The Politics of Income Taxation: A Comparative Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Garlichs, Dietrich, 1980: *Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik: Bund-Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung*. Königstein/Ts.: Anton Hain.
- Genschel, Philipp, 2002: *Steuerharmonisierung und Steuerverbesserung in der Europäischen Union*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Genschel, Philipp/Thomas Riesen/Susanne Uhl, 2007: Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs. In: Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union: Governance und Policy Making*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40, 297–322. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 297–320.
- Georgii, Harald/Sarab Borhanian, 2006: *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform: Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?* Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Ausarbeitung WD 3 – 37/06 und 123/06. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Gerst, Rüdiger, 2005: Zur Situation und Transformation des Föderalismus in der Phase der nationalsozialistischen Machtergreifung und -sicherung. In: Werner K. Blessing (Hg.), *Region – Nation – Vision. Festschrift für Karl Möckel zum 65. Geburtstag*. Bamberg: Universitätsverlag Bamberg, 217–242.
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT)*, 1951: Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vom 5. Mai 1951, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 16. Mai 1995 (BGBl I, S. 742).
- Glassmann, Ulrich/Helmut Voelzkow, 2004: Restructuring Duisburg: A New Local Production System Substitutes an Old Steel Plant. In: Colin Crouch et al., *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*. Oxford: Oxford University Press, 139–159.
- Graf Kielmansegg, Peter, 1989: Vom Bundestag zum Bundesrat: Die Länderkammer in der jüngsten deutschen Verfassungsgeschichte. In: Bundesrat (Hg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 43–61.
- Grimm, Dieter, 1988: *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866: Vom Beginn des modernen Verfassungsstaates bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 2008: *War das Kaiserreich ein souveräner Staat?* Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin: Wissenschaftskolleg zu Berlin.
- Habermas, Jürgen, 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hagen, Jürgen von/Matz Dahlberg, 2004: Swedish Local Government: Is There a Bailout Problem? In: Per Molander (Hg.), *Fiscal Federalism in Unitary States*. Boston: Kluwer, 47–76.
- Hall, Peter A./David Soskice, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1–68.
- Halter, Ulrich, 2007: *Europarecht: Dogmatik im Kontext*. 2., neubearbeitete Auflage. Tübingen: Mohr.
- Heinsen, Ernst, 1980: Die Reform der Finanzreform. In: Jürgen Jekewitz/Michael Melzer/Wolfgang Zeh (Hg.), *Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 233–254.
- , 1989: Der Kampf um die Große Finanzreform 1969. In: Rudolf Hrbek (Hg.), *Miterlebt – Mitgestaltet: Der Bundesrat im Rückblick*. Stuttgart: Bonn Aktuell, 187–223.
- Held, David, 1995: *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.

- Hemerijck, Anton/Brigitte Unger/Jelle Visser, 2000: How Small States Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 175–263.
- Hesse, Konrad, 1959: *Die normative Kraft der Verfassung*. Tübingen: Mohr.
- , 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe.
- , 1970: Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. In: Theo Ritterspach/Willi Geiger (Hg.), *Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*. Tübingen: Mohr, 141–160.
- , 1999: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller.
- Hochstätter, Matthias, 2006: *Karl Schiller – eine wirtschaftspolitische Biografie*. Dissertation. Hannover: Universität Hannover. <http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=979808960&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=979808960.pdf>
- Hohn, Hans-Willy/Uwe Schimank, 1990: *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Holtschneider, Rainer, 2007: Zu den Kostenfolgen von Bundesgesetzen (einschließlich der Geldleistungsgesetze) gemäß Artikel 104a Abs. 3 und Abs. 4 GG. In: Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hg.), *Die Reform des Bundesstaates*. Baden-Baden: Nomos, 53–72.
- Holtschneider, Rainer/Walter Schön (Hg.), 2007: *Die Reform des Bundesstaates*. Baden-Baden: Nomos.
- Hopt, Klaus J., 2004: Föderalismus im Dienste der Wissenschaft. In: *Forschung* 03/2004. <www.dfg.de/forschung_online/archiv/2004/2004_3/kommentar.html>
- Höreth, Marcus, 2007: Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38(4), 715–736.
- , 2008: Gescheitert oder doch erfolgreich? Über die kontroverse Beurteilung der ersten Stufe der Föderalismusreform. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 139–159.
- Howorth, Jolyon, 2007: *Security and Defence Policy in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Hrbek, Rudolf, 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess. In: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hg.), *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos, 17–36.
- Huber, Ernst Rudolf, 1988: *Bismarck und das Reich*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hueglin, Thomas O./Alan Fenna 2006: *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Peterborough, ON: Broadview Press.
- Jeffery, Charlie, 2007: Towards a New Understanding of Multi-Level Governance in Germany? The Federalism Reform Debate and European Integration. In: *Politische Vierteljahresschrift* 48(1), 17–27.
- Jeffery, Charlie/Rosanne Palmer, 2003: Devolution im Vereinigten Königreich: Erste Antworten auf die »englische Frage«. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2003: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 259–269.

- Jochimsen, Reimut (Hg.), 1970: *Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- , 1966: *Theorie der Infrastruktur: Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen: Mohr.
- Kaiser, Joseph H. (Hg.), 1965: *Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- (Hg.), 1972: *Integrierte Systeme der Planung und Budgetierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Katzenstein, Peter, 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kemmerling, Achim, 2005: Tax Mixes, Welfare States and Employment: Tracking Diverging Vulnerabilities. In: *Journal of European Public Policy* 12(1), 1–22.
- Kilper, Heiderose/Roland Lhotta, 1996: *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kirchgässner, Gebhard/Werner W. Pommerehne, 1996: Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland. In: *Journal of Public Economics* 60, 351–371.
- Kisker, Gunter, 1971: *Kooperation im Bundesstaat*. Tübingen: Mohr.
- Kitterer, Wolfgang/Max Groneck, 2006: Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer. In: *Wirtschaftsdienst* 9/2006, 559–563.
- Klatt, Hartmut, 1991: Der kooperative Bundesstaat: Entwicklungslinien und neue Herausforderungen. In: Arthur G. Gunlicks/Rüdiger Vogt (Hg.), *Föderalismus in der Bewährungsprobe: Die Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren*. Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer, 228–260.
- KMK (Kultusministerkonferenz), 2005: *Ergebnisse der 312. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz*. KMK-Pressemitteilung, 15. Dezember 2005. Bonn.
- Knott, Jack H., 1981: *Managing the German Economy: Budgetary Politics in a Federal State*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Kock, Heinz, 1975: *Stabilitätspolitik im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland: Analyse und Reformvorschläge*. Köln: Bund.
- Koggel, Claus Dieter, 2006: Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der fünfzehnten Wahlperiode des deutschen Bundestages. Sechzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen. In: *Bundesanzeiger* 58, Nr. 18a, 4–75.
- Kolb, Eberhard/Rudolf Morsey, 2007: *Ein Staatsstreich? Die Reichsexekution gegen Preußen (»Preußenstreich«) vom 20. Juli 1932 und die Folgen*. Berlin: Bundesrat.
- Kommission Landtag NRW, 1990: *Kommission »Erhaltung und Fortentwicklung der Bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa«*. Bericht Teil 1. Hg. von Heinrich A. Große-Sender. Düsseldorf: Landtag NRW.
- König, Thomas/Thomas Bräuninger, 2005: *Gesetzgebung im Föderalismus*. Speyrer Forschungsberichte 237. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Konow, Gerhard, 1993: Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 46, 405–412.
- Krull, Wilhelm (Hg.), 1999: *Internationale Kommission zur Systemevaluation Forschungsförderung in Deutschland: Bericht der Internationalen Kommission zur Systemevaluation der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft*. Hannover: Scherrer.

- Kühne, Jörg Detlev, 1985: *Die Reichsverfassung der Paulskirche: Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben*. Frankfurt a.M.: Luchterhand.
- Lauterbach, Karl, 2007: *Der Zweiklassenstaat*. Berlin: Rowohlt.
- Lax, David A./James K. Sebenius, 1986: *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free Press.
- Le Galès, Patrick/Nicolas Gaubert, 2004: Machine Tools in France: A Century of Failure to Build a Competitive Industry. In: Colin Crouch et al., *Changing Governance of Local Economies: Responses of European Local Production Systems*. Oxford: Oxford University Press, 99–118.
- Leffers, Jochen/Markus Flohr, 2007: Abgeblockt. Kultusminister verhindern Zentralabitur. In: *SchulSPIEGEL* vom 18. Oktober 2007.
<www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/0,1518,511972,00.html>
- Lehmbruch, Gerhard, 1999: Die Große Koalition und die Institutionalisierung der Verhandlungsdemokratie. In: Max Kaase/Günther Schmid (Hg.), *Demokratie in der Bewährungsprobe: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. WZB-Jahrbuch 1999. Berlin: sigma, 41–61.
- , 2000 [1976]: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- , 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 53–110.
- , 2004: Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen. In: Hans-Georg Wehling (Hg.), *Die deutschen Länder*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 337–354.
- Leitlinien, 2003: *Ministerpräsidentenkonferenz: »Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund« (27.3.2003)*. Abgedruckt in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hg.), *Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation*. EZFF Occasional Papers Nr. 28. Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, 26–31.
- Lerche, Peter, 1989: Zustimmungsgesetze. In: Bundesrat (Hg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 183–198.
- Lhotta, Roland, 1998: Der lästige Föderalismus: Überlegungen zum konsensuellen »Deadlock« am Beispiel von Bundesrat und Vermittlungsausschuss. In: Ursula Männle (Hg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*. Baden-Baden: Nomos, 79–92.
- Lichtenstern, Elisabeth, 1979: *Die Gesetzgebung im Spannungsfeld von Bund und Ländern*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linder, Wolf, 2007: Die deutsche Föderalismusreform – von außen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus. In: *Politische Vierteljahresschrift* 48(1), 3–16.
- Mädling, Heinrich, 1974: *Bildungsplanung und Finanzplanung*. Stuttgart: Klett.
- , 1991: Föderalismus in der Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Arthur Gunlicks/Rüdiger Voigt (Hg.), *Föderalismus in der Bewährungsprobe*. Bochum: Brockmeyer, 141–164.

- Mancini, G. Federico, 2000: Europe: The Case for Statehood. In: *European Law Journal* 4(1), 29–42.
- Manow, Philip/Eric Seils, 2000: Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 276–307.
- Max-Planck-Forum, 2000: *Ethos der Forschung*. München: Max-Planck-Gesellschaft.
- , 2003: *Science Between Evaluation and Innovation*. München: Max-Planck-Gesellschaft.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.
- (Hg.), 1973: *Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper.
- , 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Metzler, Gabriele, 2005: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt: Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Meyer, Hans, 2007: *Verantwortung und Solidität: Vortrag bei der Stiftung Soziale Marktwirtschaft*. Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin: Humboldt-Universität.
- , 2008: *Die Föderalismusreform 2006: Konzeption, Kommentar, Kritik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Mihm, Andreas, 2004: Gesundheitsreform. Gesundheitsprämie oder Bürgerversicherung. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13. Juli 2004, 10. <www.faz.net/s/Rub6B15D93102534C72B5CF6E7956148562/Doc~E94A7A8E0244045669FAD9887E4AABD76~ATpl~Ecommon~Scontent.html>
- Mitteis, Heinrich, 1955: *Der Staat des hohen Mittelalters: Grundlinien einer vergleichenden Verfassungsgeschichte des Lehnzeitalters*. 5. Auflage. Weimar: Böhlau.
- Morath, Konrad (Hg.), 1999: *Reform des Föderalismus*. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moreno, Luis, 1999: Asymmetry in Spain: Federalism in the Making? In: Robert Agranoff (Hg.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos, 149–168.
- Morsey, Rudolf, 1974: Die Entstehung des Bundesrats im Parlamentarischen Rat. In: Bundesrat (Hg.), *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*. Darmstadt: Darmstädter Verlagsanstalt, 65–77.
- , 2007: *Die Bundesrepublik Deutschland: Entstehung und Entwicklung bis 1969*. 5., durchgesehene Auflage. München: Oldenbourg.
- Müller, Harald, 2004: Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations. In: *European Journal of International Relations* 10(3), 395–435.
- Müller, Jürgen, 2006: *Der Deutsche Bund 1815–1866*. München: Oldenbourg.
- Neidhardt, Friedhelm, 1986: Kollegialität und Kontrolle – am Beispiel der Gutachter der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 38, 3–12.

- Neidhardt, Friedhelm, 1988: *Selbststeuerung in der Forschungsförderung: Das Gutachterwesen der DFG*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nelson, Richard R., 1959: The Simple Economics of Basic Scientific Research. In: *Journal of Political Economy* 67, 297–306.
- Oates, Wallace E., 1972: *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- , 1999: An Essay on Fiscal Federalism. In: *Journal of Economic Literature* 37(3), 1120–1149.
- OECD, 2007a: *Main Science and Technology Indicators 2007/1*. Paris: OECD.
- , 2007b: *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Olson, Mancur Jr., 1969: The Principle of »Fiscal Equivalence«: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. In: *American Economic Review* 59(2), 479–487.
- , 1982: *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Paulskirchenverfassung*. Originaltext. <www.documentarchiv.de/nzjh/verfdr1848.htm>
- Pauly, Walter, 1999: Die Stellung der Weimarer Reichsverfassung in der deutschen Verfassungsgeschichte. In: Eberhard Eichenhofer (Hg.), *80 Jahre Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen: Mohr, 1–22.
- Peters, Anne, 2006: Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures. In: *Leiden Journal of International Law* 19, 579–610.
- Peterson, Paul E., 1995: *The Price of Federalism*. Washington, D.C.: Brookings.
- Pharr, Susan J./Robert D. Putnam (Hg.), 2000: *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Picht, Georg, 1964: *Die deutsche Bildungskatastrophe*. Olten: Walter.
- Pierson, Paul, 2000: Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94(2), 251–267.
- Posser, Diether, 1989: Der Vermittlungsausschuss. In: Bundesrat (Hg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 203–212.
- Powell, Justin J. W., 2000: *Staatliche Forschungsförderung der Sozialwissenschaften: Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und die amerikanische National Science Foundation im Vergleich*. Working Paper 3/2000. Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- Rahmenvereinbarung*, 1975: Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91 b GG. Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (RV-Fo) vom 28. November 1975, BAnz Nr. 240 vom 30. Dezember 1975, S. 4, zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 25. Oktober 2001, BAnz S. 25218. <www.blk-bonn.de/papers/rahmenvereinbarung-fo.pdf>
- Rapoport, Anatol, 1999: *Two-Person Game Theory: The Essential Ideas*. Mineola, NY: Dover Publications.
- Rechtsausschuss, 2006: *Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, 15./16. Mai 2006*. Stenographisches Protokoll. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Reif, Karlheinz/Hermann Schmitt, 1980: Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. In: *European Journal of Political Research* 8(1), 3–44.

- Reissert, Bernd/Fritz Schnabel, 1976: Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden. In: Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor, 71–235.
- Renzsch, Wolfgang, 1991: *Finanzverfassung und Finanzausgleich*. Bonn: Dietz.
- Reutter, Werner, 2006: Regieren nach der Föderalismusreform. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50, 12–17.
- Riker, William H., 1964: *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Risse, Tomas, 2000: Let's Argue: Communicative Action in World Politics. In: *International Organization* 54(1), 1–39.
- Ritter, Gerhard A., 2005: *Föderalismus und Parlamentarismus in Deutschland in Geschichte und Gegenwart*. Sitzungsbericht der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 2005, Heft 4. München: Beck.
- Sager, Krista, 2007: Auswirkungen der Föderalismusreform auf Bildung und Wissenschaft. In: Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hg.), *Die Reform des Bundesstaates*. Baden-Baden: Nomos, 117–138.
- Schäfer, Armin, 2006: A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD. In: *Journal of European Public Policy* 13(1), 70–88.
- Scharpf, Fritz W., 1965: *Grenzen der richterlichen Verantwortung: Die political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- , 1973: Koordinationsplanung und Zielplanung. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Planungsorganisation*. München, 107–114.
- , 1976: Theorie der Politikverflechtung. In: Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor, 13–70.
- , 1977: *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise: Aufsätze zu den politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Athenäum.
- , 1980: Politische Planung zwischen Anspruch und Realität. In: Jürgen Jekewitz/Michael Melzer/Wolfgang Zeh (Hg.), *Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 93–103.
- , 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- , 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der »dritten Ebene«. In: Bundesrat (Hg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121–162.
- , 1992a: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–27.
- , 1992b: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus, 51–96.
- , 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000a: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.

- Scharpf, Fritz W., 2000b: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.
- , 2007: *Dezentralisierung von oben oder von unten? Alternativen der Föderalismusreform*. In: Jahrbuch Eins. Berlin: Hertie School of Governance, 72–77.
- Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (Hg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*. 2 Vols. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- (Hg.), 1977: *Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis*. Kronberg/Ts.: Athenäum.
- Schatz, Heribert et al., 2000: *Wettbewerbsföderalismus: Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Helmut, 1980: *Grundsatzfragen der Struktur des Gesamtstaates*. Rede des Bundeskanzlers in der 494. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1980. Bulletin Nr. 134, 23.12.1980, 1137–1141. Bonn.
- Schmidt, Manfred G., 1987: West Germany: The Policy of the Middle Way. In: *Journal of Public Policy* 7, 135–177.
- , 2000: Immer noch auf dem »mittleren Weg«? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik*. Leviathan, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 491–513.
- Schmidt, Vivien A., 1990: *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, Hans, 1953: Die Zustimmung des Bundesrats zu Gesetzen. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 68, 257–261.
- Schneider, Hans-Peter, 2006: *Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen: Ein internationaler Vergleich*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Schneider, Herbert, 1979: *Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schodder, Thomas, F. W., 1989: *Föderale Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Untersuchung ihrer gegenwärtigen Wirkungen und Probleme*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Schön, Walter, 2007: Kostenfolgen von Bundesgesetzen. In: Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hg.), *Die Reform des Bundesstaates*. Baden-Baden: Nomos, 73–87.
- Schönberger, Christoph, 2004: Die Europäische Union als Bund: Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaats-Schemas. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 129, 81–120.
- Seils, Christoph, 2006: *Staatlicher Flickenteppich*. In: *Zeit online*, 13. Dezember 2006. <www.zeit.de/online/2006/50/Foederalismus?page=all>.
- Sinn, Gerlinde/Hans-Werner Sinn, 1991: *Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*. Tübingen: Mohr.
- Späth, Lothar, 1989: Regionalisierung des europäischen Raums: Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. In: Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft (Hg.), *Schriftenreihe Cappenberger Gespräche*, Bd. 23. Köln: Kohlhammer, 1–6.
- Spiegel*, 2007: Deutsche Forschung zurück zur Weltspitze. In: *Spiegel* 42/2007, 152–164.

- Spiegel online*, 20. Juni 2006: *Merkel nennt Deutschland einen Sanierungsfall*.
<www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,422512,00.html>
- Stamm, Thomas, 1981: *Zwischen Staat und Selbstverwaltung: Die deutsche Forschung im Wiederaufbau 1945–1965*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Steinbrück, Peer 2004: Tagungsbeitrag. In: Frank Decker (Hg.), *Föderalismus an der Wegscheide: Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 37–47.
- Stepan, Alfred, 1999: Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In: *Journal of Democracy* 10(4), 19–34.
- Stober, Rolf, 1986: Kompetenzverschiebungen zwischen den Landesparlamenten und anderen Staatsfunktionen. In: Harry A. Kremer (Hg.), *Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus*. München: Bayrischer Landtag, 15–43.
- Stollberg-Rilinger, Barbara, 2006: *Das Heilige Römische Reich deutscher Nation: Vom Ende des Mittelalters bis 1806*. München: C. H. Beck.
- Stolper, Wolfgang Friedrich/Paul Samuelson, 1941: Protection and Real Wages. In: *Review of Economic Studies* 9, 58–73.
- Streeck, Wolfgang, 1997: German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? In: *New Political Economy* 2(2), 237–256.
- Streeck, Wolfgang/Christine Trampusch, 2005: Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State. In: *German Politics* 14(2), 174–195.
- Streeck, Wolfgang/Martin Höpner (Hg.), 2003: *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Stucke, Andreas, 1993: *Institutionalisierung der Forschungspolitik: Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Stünker, Joachim, 2007: Zur Entwicklung der Neufassung von Artikel 72 Absatz 2 GG (Erforderlichkeitsklausel) und Artikel 72 Absatz 3 (Abweichungsrechte). In: Rainer Holtschneider/Walter Schön (Hg.), *Die Reform des Bundesstaates*. Baden-Baden: Nomos, 91–103.
- Sturm, Roland, 1999: The Constitution Under Pressure: Emerging Asymmetrical Federalism in Germany? In: Robert Agranoff (Hg.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos, 137–148.
- Subventionsberichte*, 2007:
<www.bundesregierung.de/nn_23774/Content/DE/PeriodischerBericht/Berichte-der-Bundesregierung/2006/03/2006-03-15-zwanzigster-subventionsbericht.html>
- Süddeutsche.de*, 29. Januar 2007: *Länder machen Dampf*.
<www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/879/99780/>
- SVR (Sachverständigenrat), 2004: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2004/05: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Süddeutsche Zeitung*, 2008: Schwäbische Blockade. Peter Frankenberg lehnt neues Finanzmodell für Unis ab. In: *Süddeutsche Zeitung*, 18. August 2008, 16.
- Teufel, Erwin, 2002: *Rede von Ministerpräsidenten Erwin Teufel bei der Sitzung des EU-Konvents am 3./4. Oktober 2002 in Brüssel*.
<www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/1899/teufel_br_ssel_031002.pdf>

- Teufel, Erwin, 2003: *Erneuerung des Föderalismus in Deutschland und Europa*. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2003: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 15–28.
- Troeger-Kommission, 1966: *Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vierhaus, Rudolf, 1989: Historische Grundlagen des Bundesrates: Politische Einheit und Staatsvielfalt in der deutschen Verfassungsgeschichte. In: Bundesrat (Hg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 21–42.
- Vogel, Friedrich, 1989: Der Vermittlungsausschuss. In: Bundesrat (Hg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 213–225.
- Volkery, Carsten, 2007: Alt-Reformer Herzog und Clement machen Druck. In: *Spiegel online*, 30. August 2007. <www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,503053,00.html>
- Völkl, Kerstin, 2007: Welchen Einfluss hat die Bundespolitik auf die Wahlentscheidung der Bürger bei Landtagswahlen? Eine Analyse von Individualdaten im Bundesländer- und Zeitvergleich. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38(3), 480–491.
- Wagner, Fridom, 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 37/1979, 215–266.
- Wagschal, Uwe, 2001: Der Parteienstaat der Bundesrepublik Deutschland: Parteipolitische Zusammensetzung seiner Schlüsselinstitutionen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 32, 861–886.
- Wehler, Hans-Ulrich, 1983: *Das deutsche Kaiserreich 1871–1918*. 5. Auflage. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Wiesner, Achim, 2006: *Politik unter Einigungszwang: Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Zeitlin, Jonathan/Philippe Pochet/Lars Magnusson (Hg.), 2005: *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bruxelles: Lang.
- Zenthöfer, Jochen, 2006: *Wettbewerbsföderalismus: Zur Reform des deutschen Bundesstaates nach australischem Vorbild*. Grasberg bei Bremen: Schmidt.
- Zohnhöfer, Reimut, 1999: Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, 326–345.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates: Denationalisierung und Globalisierung als Chance*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 2001: Political Systems in the Postnational Constellation: Societal Denationalization and Multilevel Governance. In: Volker Rittberger (Hg.), *Global Governance and the United Nations System*. Tokyo: United Nations University Press, 48–87.
- Zypries, Brigitte, 2004: Brigitte Zypries, Bundesministerin der Justiz. In: Frank Decker (Hg.), *Föderalismus an der Weggabelung: Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz,
Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
**Differenzierung und
Verselbständigung**
Zur Entwicklung gesellschaftlicher
Teilsysteme
1988. 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes
(Eds.)
**The Development of Large
Technical Systems***
1988. 299 Seiten
(copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
**Informationstechnik, Innovation
und Verwaltung**
Soziale Bedingungen der Einführung
moderner Informationstechniken
1988. 339 Seiten

Volker Schneider
**Technikentwicklung zwischen
Politik und Markt**
Der Fall Bildschirmtext
1989. 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und Reform-
blockaden im deutschen
Gesundheitswesen**
1990. 349 Seiten

Raymund Werle
**Telekommunikation in der
Bundesrepublik**
Expansion, Differenzierung,
Transformation
1990. 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
**Konflikte und Gleichgewichte im
Forschungssystem**
Akteurkonstellationen und Entwick-
lungspfade in der staatlich finanzierten
außeruniversitären Forschung
1990. 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.)
Policy Networks
Empirical Evidence and
Theoretical Considerations
1991. 331 Seiten
(copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn
**Westeuropäische Gesundheits-
systeme im Vergleich**
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz,
Frankreich, Italien, Großbritannien
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf,
Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)
**Games in Hierarchies and
Networks**
Analytical and Empirical Approaches
to the Study of Governance
Institutions
1993. 448 Seiten
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
**Institutionalisierung der
Forschungspolitik**
Entstehung, Entwicklung
und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993. 297 Seiten

* = Titel steht im Internet zum
Download (pdf) zur Verfügung:
www.mpifg.de/pu/mpifg_books.asp

Susanne Lütz
**Steuerung industrieller
Forschungskooperation**
Funktionsweise und Erfolgs-
bedingungen des staatlichen Förder-
instrumentes Verbundforschung
1993. 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)
Coping with Trouble
How Science Reacts to Political Distur-
bances of Research Conditions
1994. 401 Seiten
(copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler
**Industrieforschung und
Forschungspolitik**
Staatliche Steuerungspotentiale
in der Informationstechnik
1994. 566 Seiten

Philip Manow
**Gesundheitspolitik im
Einigungsprozeß**
1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel
**Kostendämpfung und ärztliche
Interessenvertretung**
Ein Verbandssystem unter Streß
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit
von Hans-Georg Wolf)
**Deutsche Forschung im
Einigungsprozeß**
Die Transformation der Akademie
der Wissenschaften der DDR
1989 bis 1992
1994. 301 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im
Transformationsprozeß
1994. 312 Seiten

Frank Thomas
Telefonieren in Deutschland
Organisatorische, technische und
räumliche Entwicklung eines
großtechnischen Systems
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank
**Hochschulforschung im Schatten
der Lehre**
1995. 357 Seiten

Philipp Genschel
**Standards in der
Informationstechnik**
Institutioneller Wandel in der inter-
nationalen Standardisierung
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)
**Gesellschaftliche Selbstregulierung
und politische Steuerung**
1995. 368 Seiten*

Helmut Voelzkow
**Private Regierungen in der
Techniksteuerung**
Eine sozialwissenschaftliche Analyse
der technischen Normung
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske
**Anwendungsorientierung von
Grundlagenforschung?***
Erfahrungen der Akademie der
Wissenschaften der DDR
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss
Forschung im unitarischen Staat
Abhängigkeit und Autonomie der
staatlich finanzierten Forschung
in Frankreich
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf
**Organisationsschicksale im
deutschen Vereinigungsprozeß***
Die Entwicklungswege der Institute der
Akademie der Wissenschaften der DDR
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun
**Die politische Steuerung
der Wissenschaft**
Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz
**Soziale Dynamik und politische
Steuerung***
Theoretische und methodologische
Überlegungen
1997. 342 Seiten

Marian Döhler
**Die Regulierung von
Professionsgrenzen***
Struktur und Entwicklungsdynamik
von Gesundheitsberufen im inter-
nationalen Vergleich
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem
**Vom staatlichen zum kassen-
ärztlichen System***
Eine Untersuchung des Transforma-
tionsprozesses der ambulanten ärztli-
chen Versorgung in Ostdeutschland
1997. 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehmbruch
(Hg.)
**Transformationspfade in
Ostdeutschland**
Beiträge zur sektoralen Vereinigungs-
politik
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?*
Reform des Sozialstaates und Beschäf-
tigungswachstum in den Niederlanden
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa*
Die Rolle der Europäischen
Kommission
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon
**Telekommunikationspolitik
im deutschen Einigungsprozeß**
Steuerung und Eigendynamik
sektoraler Transformation
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn
**Kognitive Strukturen und
Steuerungsprobleme der Forschung**
Kernphysik und Informatik im
Vergleich
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)
**Internationale Wirtschaft,
nationale Demokratie**
Herausforderungen für die
Demokratietheorie
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann
**Transnationale Umweltpolitik
zum Schutz der Ozonschicht***
USA und Deutschland im Vergleich
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf
Regieren in Europa*
Effektiv und demokratisch?
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier

Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck*

Die Regelung vereinigungsbedingter Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)

Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*

2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst

Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit*

Die Entscheidung von Arbeitnehmern in der EU
2000. 333 Seiten

Volker Schneider

Durchbrochene Gleichgewichte

Institutionelle Evolution in der Telekommunikation 1800 bis 2000
2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Akteure – Mechanismen – Modelle

Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen
2002. 236 Seiten

Susanne Lütz

Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten

Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA
2002. 354 Seiten

Philipp Genschel

Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union

2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)

Die Reformierbarkeit der Demokratie*

Innovationen und Blockaden
2003. 367 Seiten

Martin Höpner

Wer beherrscht die Unternehmen?*

Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland
2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)

Alle Macht dem Markt?*

Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG
2003. 289 Seiten

Britta Rehder

Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland*

Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel
2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein

Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion

2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof

Wer regiert in der Steuerpolitik?

Einkommensteuerreform in Deutschland zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten
2004. 195 Seiten

Oliver Treib

Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien

2004. 298 Seiten

Miriam Hartlapp

**Die Kontrolle der nationalen Rechts-
durchsetzung durch die Europäische
Kommission**

2005. 254 Seiten

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)

Mechanismen der Politik

Strategische Interaktion im deutschen
Regierungssystem

2005. 277 Seiten

Simone Leiber

**Europäische Sozialpolitik und
nationale Sozialpartnerschaft**

2005. 281 Seiten

Lothar Krempel

Visualisierung komplexer Strukturen

Grundlagen der Darstellung mehr-
dimensionaler Netzwerke

2005. 216 Seiten

Armin Schäfer

Die neue Unverbindlichkeit

Wirtschaftspolitische Koordinierung
in Europa

2005. 259 Seiten

Jürgen Beyer

Pfadabhängigkeit

Über institutionelle Kontinuität,
anfällige Stabilität und fundamentalen
Wandel

2006. 291 Seiten

Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus,

Anke Hassel, Philip Manow (Hg.)

Transformationen des Kapitalismus

Festschrift für Wolfgang Streeck zum
sechzigsten Geburtstag

2006. 465 Seiten

Ulrich Dolata, Raymund Werle (Hg.)

**Gesellschaft und die Macht
der Technik**

Sozioökonomischer und institutioneller
Wandel durch Technisierung

2007. 312 Seiten

Simone Burkhart

Blockierte Politik

Ursachen und Folgen von »Divided
Government« in Deutschland

2008. 223 Seiten

Martin Höpner, Armin Schäfer (Hg.)

**Die Politische Ökonomie der
europäischen Integration**

2008. 451 Seiten

Renate Mayntz

Über Governance

Institutionen und Prozesse politischer
Regelung

2009. 171 Seiten

* Titel steht im Internet zum
Download (pdf) zur Verfügung:
www.mpifg.de/pu/mpifg_books_pdf.asp