ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Scharpf, Fritz W.

Working Paper

Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen, was kann man ändern?

MPIfG Working Paper, No. 99/3

Provided in Cooperation with:
Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Scharpf, Fritz W. (1999) : Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen, was kann man ändern?, MPIfG Working Paper, No. 99/3, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-3/wp99-3.html

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/44295

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES

MPIfG Working Paper 99/3, April 1999

Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen - was kann man ändern?

Fritz W. Scharpf (scharpf@mpifg.mpg.de)

Prof. Fritz W. Scharpf ist Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Inhalt

1 Das Demokratiedefizit des deutschen Föderalismus

2 Effizienzdefizite des deutschen Föderalismus

2.1 Historische Wurzeln

2.2 Gründe der Politikverflechtung

2.3 Grenzen der Politikverflechtung

3 Chancen der institutionellen Reform

3.1 Was man gar nicht versuchen sollte

3.2 Was vielleicht möglich wäre

4 Vom Steuerverbund zum Trennsystem?

5 Wichtig sind die Gesetzgebungskompetenzen der Länder

Literatur

Die Kritik am bundesdeutschen Föderalismus, seit fast einem Vierteljahrhundert Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976), ist in den vergangenen Jahren auch von der Politik und von den Medien aufgegriffen worden. Dabei werden zumeist mehrere Probleme vermengt, die zwar sachlich zusammenhängen, aber trotzdem unterschieden werden müssen, wenn man ein begründetes Urteil über die Berechtigung von Reformforderungen gewinnen will. Ich will mich hier auf drei davon konzentrieren.

Das erste Problem entsteht aus der Möglichkeit parteipolitischer Blockaden der Bundespolitik unter Bedingungen, in denen der Bundesregierung eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat gegenübersteht (Lehmbruch 1976/1998). Das zweite betrifft die generelle Schwerfälligkeit und Intransparenz bundespolitischer Entscheidungsprozesse,

die auch bei parteipolitischer Gleichrichtung beider Kammern aus der Notwendigkeit erwächst, bei praktisch allen wichtigen Gesetzesvorhaben nicht nur die Mehrheit im Bundestag, sondern auch die mehrheitliche Zustimmung der Landesregierungen zu gewinnen (Scharpf 1985). Das dritte Problem schließlich betrifft die Handlungsspielräume der Landespolitik, die durch bundesrechtliche Vorgaben, den Steuerverbund und den Finanzausgleich, und schließlich durch die vertikale und horizontale Politikverflechtung in erheblichem Maße eingeschränkt werden (Scharpf 1989).

Alle drei Probleme können unter zwei normativen Gesichtspunkten betrachtet werden, einem *demokratietheoretischen* und einem *effizienztheoretischen*. Dabei muß das Demokratiedefizit des deutschen Föderalismus besonders gravierend erscheinen, wenn man von einem sehr schlichten, am Idealbild des britischen Westminster-Modells orientierten Demokratieverständnis ausgeht, wie es möglicherweise noch immer in der Grundschule gelehrt und in den Medien vorausgesetzt wird. Danach stellen die politischen Parteien Programme auf, zwischen denen der Wähler seine Wahl trifft. Die siegreiche Partei erhält freie Hand, ihr Programm in der Regierung durchzuführen; die Opposition hat die Aufgabe, sie darin zu überwachen und Fehler zu kritisieren; und bei der nächsten Wahl hat die Regierung für die Ergebnisse ihrer Politik die Verantwortung zu übernehmen. Beides, die Programmbindung der Regierungspartei und ihre klare Ergebnisverantwortung sollen sicherstellen, daß der im Wahlakt ausgedrückte Volkswille die Inhalte der Politik bestimmen kann.

1 Das Demokratiedefizit des deutschen Föderalismus

Daß der deutsche Föderalismus mit diesem Modell nicht legitimiert werden könnte, liegt bei dem zuerst genannten Problem der parteipolitischen Blockaden auf der Hand. Im Westminster-Modell soll die Opposition die Regierung kritisieren, aber sie soll ihr nicht in den Arm fallen und die Durchführung ihres Programms blockieren können. Wenn dies trotzdem geschieht, kann die Regierung weder ihr vom Volk legitimiertes Programm verwirklichen, noch für das schließliche Ergebnis die Verantwortung übernehmen. Der zentrale Mechanismus, auf dem die Legitimationskraft des Modells beruht, wäre dann vollständig außer Kraft gesetzt. Nicht viel besser steht es um das zweite Problem. Hier ist zwar, da ohne den Störfaktor der Parteienkonkurrenz die Landesregierungen nicht am Stillstand der Gesetzgebung interessiert sein können, kaum mit einer völligen Blockade der Bundespolitik zu rechnen - wohl aber mit langwierigen Verhandlungen, an deren Ende oft allseits unbefriedigende Bund-Länder-Kompromisse stehen werden, die mit dem ursprünglichen Konzept der Bundesregierung nur noch wenig Ähnlichkeit haben. Auch hier kommt es also zu einer intransparenten Verwischung der Verantwortlichkeiten und zu Entscheidungen, welche einem entweder programm- oder ergebnisbezogenen Zugriff des Wählervotums weitgehend entzogen sind.

Überdies wird in der beschriebenen Situation auch die - einer anderen Variante schlichter Demokratietheorien zuzuordnende - *Souveränität der Parlamente* ausgehebelt: Da die zum schließlichen Kompromiß führenden Bund-Länder-Verhandlungen entweder im Vorfeld zwischen den Regierungen oder hinter den verschlossenen Türen des Vermittlungsausschusses geführt werden, müssen die Ergebnisse als *fait accompli* präsentiert und von den Parlamenten ohne substantielle Änderungsmöglichkeit akzeptiert oder verworfen werden.

Ähnliches gilt auch für die Landespolitik. Wo die Aufgaben durch bundeseinheitliche Gesetze, die Ressourcen durch bundeseinheitliche Steuern und den bundesrechtlich geregelten Finanzausgleich und die Verwaltungspraxis durch die horizontale Selbstkoordination der Landesregierungen festgelegt sind, da bleibt wenig Raum für programmatische Alternativen im Landtagswahlkampf oder für die Ausübung souveräner Parlamentsrechte (Große-Sender 1990). Da nutzt es auch wenig, daß die Landesregierung zum Ausgleich im Bundesrat an der Gestaltung der Bundespolitik (und nun sogar der europäischen Politik) mitwirken darf (Kremer 1988; Institut für Europäische Politik 1992). Die auf der höheren Ebene verfolgten Verhandlungsstrategien der Regierung lassen sich weder *ex ante* durch ein imperatives Mandat an Willensäußerungen der Wähler oder der Landtage binden, noch kann die einzelne Landesregierung für das schließliche Ergebnis der Bund-Länder-Verhandlungen wirksam verantwortlich gemacht werden.

Kurz: Gemessen an den Demokratiemodellen, die unsere öffentliche Diskussion bestimmen, erscheint der deutsche Föderalismus in geradezu extremer Weise defizitär. Gute Demokraten, so muß man folgern, hätten eine Verfassung wie die unsere nie erfinden dürfen. Freilich habe ich die zitierten Demokratiekonzepte nicht ohne Absicht als "schlicht" qualifiziert. An ihnen gemessen müßten Verfassungen wie die amerikanische oder die schweizerische ebenso defizitär erscheinen - ja, im Prinzip gälte diese Kritik nicht nur allen föderalen Verfassungen, sondern auch allen anderen politischen Systemen, in denen die alleinige Programmkompetenz und eindeutige Ergebnisverantwortung einer politisch geschlossenen Regierungspartei durchbrochen wird durch die "Vetoposition" einer Zweiten Kammer, durch das Nebeneinander eines direkt gewählten Präsidenten und einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung, durch Verhandlungszwänge in einer Mehrparteienkoalition, durch die Verwerfungskompetenz eines Verfassungsgerichts, durch eine unabhängige Nationalbank oder durch verfassungsrechtlich geschützte Reservate der Tarifautonomie (Tsebelis 1995). Gewiß, in der Verfassung des "semisouveränen" deutschen Staates (Katzenstein 1987) kumulieren sich mehr Vetopositionen als in den meisten anderen Ländern, die man als vom Westminster-Modell abweichende "Konsensualdemokratien" beschreiben kann (Lijphart 1984). Aber das allein reicht gewiß nicht aus, um dem deutschen Modell seinen Platz unter den legitimen Verhandlungsdemokratien (Czada/ Schmidt 1993) der westlichen Welt zu bestreiten.

2 Effizienzdefizite des deutschen Föderalismus

Ich will diese Argumentation hier jedoch nicht weiter vertiefen, sondern mich dem zweiten Kriterium zuwenden, das für die gegenwärtige Diskussion sicher größere Bedeutung hat als etwaige demokratietheoretische Skrupel. Ich habe es vorhin "effizienztheoretisch" genannt, um damit die Nähe zur Perspektive der ökonomischen Theorie des Föderalismus anzudeuten (Oates 1977). In meinen eigenen Arbeiten erscheint es als Frage nach der *Problemlösungsfähigkeit politischer Systeme* - d.h. nach der Fähigkeit, durch kollektives Handeln und mit den Ressourcen des Gemeinwesens jene Probleme wirksam zu bearbeiten, die in modernen Gesellschaften weder vom einzelnen Bürger selbst, noch vom Markt, noch durch freiwillig-gemeinsames Handeln bewältigt werden können. In dieser Hinsicht, so scheint es, werden dem deutschen Verfassungsmodell derzeit besonders schlechte Zeugnisse ausgestellt, und auf diese Frage will ich mich im weiteren konzentrieren.

2.1 Historische Wurzeln

Ehe ich zur Diagnose der aktuellen Lage des deutschen Föderalismus komme, scheint es mir freilich geboten, wenigstens kurz auf die Herkunft seiner besonderen Strukturen einzugehen (Bundesrat 1989; Scharpf 1989). Diese unterscheiden sich von dem in der ursprünglichen Verfassung angelegten und weithin als "normal" angesehenen "Trennmodell" dadurch, daß die Aufgaben von Bund und Ländern nicht in erster Linie materiell nach *Sachbereichen*, sondern funktional nach *Kompetenzarten* (Gesetzgebung beim Bund, Verwaltung bei den Ländern) aufgeteilt sind. Überdies ist die Bundesrepublik der einzige unter allen föderalen Staaten, der den *Regierungen* der Gliedstaaten die unmittelbare Mitbestimmung über die Gesetzgebung des Bundes einräumt. Anderswo wird diese Funktion entweder von direkt gewählten Senatoren oder von Delegierten der Landesparlamente wahrgenommen. Diese besondere Konstruktion hat ihre Wurzel in der Verfassung des Bismarck-Reichs, welche die deutschen Fürsten, Bundesgenossen und nicht Besiegte im Krieg von 1870/71, nicht entmachten konnte und sie überdies im Bundesrat als Bollwerk gegen die drohende Parlamentarisierung brauchte (Nipperdey 1986, 83). Die parlamentarische und stärker zentralistische Weimarer Reichsverfassung hat dann zwar die Rolle der Länder bei der Gesetzgebung geschwächt, blieb aber bei der deutschen Tradition, derzufolge Reichsgesetze in der Regel von den Verwaltungen und mit den Mitteln der Länder ausgeführt werden. Die Nationalsozialisten schließlich übertrugen 1934 alle Hoheitsrechte der Länder auf das Reich, das bis 1945 als unitarischer und zentralistischer Einheitsstaat mit einheitlichen Gesetzen regiert wurde, und die historischen Länder nur als Verwaltungseinheiten weiterbestehen ließ.

Nach der Niederlage entstanden zunächst neue Länder, unter der Kuratel der Besatzungsmächte und von diesen nach eigenen Bedürfnissen zugeschnitten. Von den Deutschen wurden sie aber keineswegs als selbständige Staaten, sondern als Treuhänder des handlungsunfähigen Reiches verstanden. Jede Betonung der Eigenständigkeit dieser neuen Länder wäre als Separatismus verfemt worden. Deshalb blieb, obwohl das frühere Reichsrecht nun zur Disposition der Länder stand, die Rechtseinheit weitestgehend erhalten, und als es schließlich zur Gründung des westdeutschen Staates kam, bedurfte es mehrerer Interventionen der Besatzungsmächte, um eine allzu zentralistische Verfassung des neuen Bundesstaates zu verhindern (Morsey 1988). Unter den Deutschen jedenfalls war es so gut wie unstreitig, daß der weit überwiegende Teil der Gesetzgebungszuständigkeiten wiederum dem Bund - als ausschließliche, konkurrierende oder Rahmengesetzgebungskompetenz - zustehen sollte. Deren Ausübung sollte - angesichts der höchst ungleichen Belastung der Länder durch Kriegszerstörung, Demontagen und Flüchtlingsströme mehr als verständlich - der Herstellung "einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet dienen. Die Länder behielten in gesicherter eigener Verantwortung kaum mehr als die Bereiche der Landes- und Kommunalverfassung, der Polizei und von Bildung und Wissenschaft - und zur Vereinheitlichung des letzteren organisierten sie noch vor der Gründung der Bundesrepublik die Kultusministerkonferenz (Hohn/Schimank 1990). Kurz: Föderalismus mußte wohl sein, aber einen Unterschied sollte er nicht machen.

Für die Länder und ihre Politiker bot diese Konstellation kaum die Chance der eigenständigen politischen Gestaltung. Um so größeren Wert mußten sie deswegen auf die Verwaltungskompetenzen legen, die der Bund ihnen zumindest in den ersten Jahren der Republik ohnehin nicht hätte streitig machen können, und vor allem auf ihre Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung des Bundes. Zwar stand das Bundesratsmodell in Herrenchiemsee und auch noch in den Beratungen des Parlamentarischen Rats in

Konkurrenz zu einem ernsthaft verfolgten Senatsmodell, aber am Ende setzte sich doch die deutsche Tradition durch - die überdies die Sachlogik einer mit der Verwaltungskompetenz korrespondierenden legislativen Mitverantwortung für sich hatte.

Damit waren aber im Prinzip schon alle Elemente der gegenwärtig diskutierten Problematik im ursprünglichen Grundgesetz angelegt. Wenn die Rechtseinheit und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gesichert werden sollte, dann mußte der Bund von dem umfangreichen Katalog konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten extensiven Gebrauch machen; und wenn die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit und mit eigenen Mitteln ausführen sollten, dann mußte auch ihre Finanzkraft mit den Mitteln der Steuerverteilung und des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs weitgehend angeglichen werden. Dann aber war es auch nur folgerichtig, auch die wesentlichen Steuerpflichten der Bürger und Unternehmen durch Bundesgesetze einheitlich zu regeln und das daraus resultierende Steueraufkommen nach Bedarfsgesichtspunkten zwischen Bund und Ländern aufzuteilen. So gesehen erscheint also die Finanzverfassungsreform von 1969 nicht als Sündenfall in einer anfänglich am Trennprinzip orientierten Finanzverfassung, sondern als folgerichtige Komplettierung eines zunächst unvollständig definierten Modells (Kommission für die Finanzreform 1966).

2.2 Gründe der Politikverflechtung

Angesichts der heutigen Diskussion erscheint es überdies interessant, sich die Motive für diese Komplettierung und die fortschreitende Politikverflechtung zu vergegenwärtigen. Das wichtigste dieser Motive folgt aus dem bisher Gesagten: Mit Ausnahme von Bayern und Hamburg hatte keines der neuen Länder eine eigene historische Identität, und die durch Krieg, Evakuierung, Flucht, Vertreibung und Abwanderung aus der DDR durcheinandergewürfelte Bevölkerung hatte wenig Sinn für die Pflege landsmannschaftlicher Besonderheiten und deshalb auch eine geringe Toleranz für Unterschiede etwa im Bildungswesen oder im Wirtschaftsrecht, welche der Mobilität von Familien oder Unternehmen im Wege gestanden hätten. Überdies waren die Belastungen der einzelnen Länder durch Kriegszerstörung und Massenwanderung so ungleich, daß jede Betonung von Landesegoismen als Verweigerung nationaler Solidarität auf Empörung gestoßen wäre. Die Landesregierungen hätten also durch eine Betonung eigenständiger Landespolitik kaum politische Zustimmung gewinnen können.

Statt dessen sahen sie sich, sobald die Verhältnisse sich zu bessern begannen, dem Druck einer gefährlichen Abwerbungs- und Überbietungs-Konkurrenz ausgesetzt: Da der Anspruch auf einheitliche Lebensverhältnisse verfassungsrechtlich legitimiert und politisch virulent war, wurde jede Leistungsverbesserung in einem Land zur Anspruchsgrundlage in allen anderen. Dieser Druck äußerte sich beispielsweise in einem Subventionswettlauf zwischen Ländern und Gemeinden, die immer höhere Steuermittel einsetzten, um den eigenen Anteil am begrenzten Potential mobilitätsbereiter Industrieinvestitionen zu erhöhen (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976: 76-98). Ein anderes Beispiel war die Beamtenbesoldung, wo jede Strukturverbesserung in einem Land so viel politischen Druck in allen anderen Ländern erzeugte, daß im Ergebnis die stetige Angleichung an den jeweils besten Stand unvermeidlich wurde. Ganz anders als heute unterstellt wird, führte der Standortwettbewerb also zunächst einmal zur Ausweitung der Staatsfunktionen und zur Aufblähung der Staatshaushalte.

In den beiden erwähnten Fällen - und in vielen Fällen ähnlicher Art - bot sich die Politikverflechtung als Ausweg an: Indem die Länder sich untereinander zu einem

defensiven Kartell zusammenschlossen und sich dabei zugleich von der Mitwirkung des Bundes abhängig machten, stärkten sie ihre Fähigkeit zur Abweisung von Interessentenforderungen (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976, 18-22; Grande 1995). Das formale Mittel zu diesem Zweck war im ersten Fall die Einbringung der Landeskompetenzen für die regionale Wirtschaftsförderung in eine "Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder"; im zweiten Fall brachte eine neue Rahmenkompetenz des Bundes für das Recht der Landesbeamten die Lösung - wobei der Bund selbstverständlich hier wie dort nur mit Zustimmung der Ländermehrheit handeln konnte.

Die Finanzverfassungsreform von 1969 und die sie begleitenden anderen Verfassungsänderungen hatten also im Rahmen der gegebenen Verfassungsstruktur durchaus gute Gründe für sich. Wenn die einzelnen Länder aus politischen oder faktischen Gründen schon nicht unabhängig voneinander handeln konnten, dann schien es nur folgerichtig, die Interaktion zwischen ihnen von der - insgesamt eher wohlfahrtsschädlichen - Form des nicht-kooperativen Spiels aller gegen alle in die Form eines kooperativen Spiels mit möglichst geringen Transaktionskosten zu überführen. Diesem Zweck dienen die Dutzende von ständigen "Konferenzen" und "Ausschüssen" der Ministerpräsidenten, der Fachminister, der Staatssekretäre und der Abteilungsleiter, in denen die allfälligen Interessenkonflikte kleingearbeitet und ein insgesamt doch erhebliches Maß kollektiver Handlungsfähigkeit erzeugt wird (Benz 1985; Renzsch 1995).

2.3 Grenzen der Politikverflechtung

Freilich steht diese Handlungsfähigkeit unter zwei Restriktionen. Die Bund-Länder-Politikverflechtung stößt, wie alle Verhandlungssyteme, auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Regelung von Verteilungsfragen. Eine Einigung ist zwar in der Regel möglich, wenn entweder Besitzstände gewahrt oder wenigstens die Gleichbehandlung aller Beteiligten gesichert werden kann (Renzsch 1991). Wenn aber sachgerechte Lösungen nur durch Umverteilung zwischen den Ländern erreicht werden könnten, tendiert die Politikverflechtung zur Selbstblockade. Die zweite Restriktion wurde schon erwähnt. Sie entsteht unter Bedingungen des *divided government*, wie sie sich unter anderen konstitutionellen Bedingungen auch in den USA, in Australien oder in Frankreich (unter Bedingungen der *cohabitation*)[1] ergeben können. Hier wie dort reicht es jedoch nicht, daß die parteipolitischen Orientierungen beider Kammern (oder die des Präsidenten und des Parlaments) voneinander abweichen. Dies allein ließe immer noch produktive Kompromisse zu, bei denen jede Seite eigene Erfolge verbuchen (und öffentlich präsentieren) könnte. Das Verhandlungssystem verliert seine Funktionsfähigkeit erst, wenn eine zwischen Bundesregierung und Bundesratsmehrheit strittige Frage zum Gegenstand des öffentlich ausgetragenen Machtkampfes zwischen Regierung und Opposition wird. Dann geht es auf beiden Seiten nicht mehr um bessere oder weniger gute Lösungen in der Sache, sondern nur noch um Sieg oder Niederlage - die andere Seite in den Augen ihrer Anhänger zu demütigen oder sie in den Augen der Wähler als handlungsunfähig erscheinen zu lassen (Scharpf 1997; 1998). Das Ergebnis sind übrigens keineswegs immer Politikblockaden - je nach den Umständen des Falles kann es auch hier zur populistischen Überbietungskonkurrenz kommen, wie sie etwa für die Kostenexplosion im Gesundheitswesen Anfang der siebziger Jahre verantwortlich war.

Die deutsche Politikverflechtung hat also eindeutige Schwächen - aber solche Schwächen haben auch andere Verfassungssysteme. Das britische Westminster-System hat

schließlich nicht nur die in manchen Bereichen höchst effektive Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik der achtziger Jahre ermöglicht, sondern auch die Stop-and-Go-Politik der fünfziger und sechziger Jahre, die Großbritannien zum kranken Mann Europas gemacht haben, und die totale Handlungsunfähigkeit der siebziger Jahre, die erst den Erfolg von Margaret Thatcher ermöglichte (Scharpf 1987). Neuseeland hat zwar mit dem britischen Westminster-System besonders radikale neo-liberale Reformen durchgesetzt, aber unmittelbar danach eine Verfassungsänderung beschlossen, die mit dem Verhältniswahlrecht auch den Zwang zur Bildung von Koalitionsregierungen einführte. Das heute so hoch gelobte holländische Vielparteien-Verhandlungssystem mußte das Land erst in die tiefe Krise der siebziger und frühen achtziger Jahre stürzen, ehe Parteien und Gewerkschaften dann die Fehler korrigieren und die Bedingungen für den Wiederaufstieg in den neunziger Jahren schaffen konnten (Visser/ Hemerijck 1998). Die Präsidialverfassung der Vereinigten Staaten schließlich ist für politische Blockaden mindestens so anfällig wie die deutsche Politikverflechtung, und die USA verdanken ihren wirtschaftlichen Erfolg nach den tiefen Krisen der achtziger Jahren gewiß nicht einer besonders handlungsfähigen staatlichen Politik.

Kurz: Der internationale Vergleich rechtfertigt kaum die Hoffnung, daß mit einer Verfassungsänderung unsere gegenwärtigen wirtschaftlichen Probleme zu beseitigen wären. Die Staaten, die derzeit besser abschneiden als wir, haben ihre Erfolge unter Verfassungsbedingungen erreicht, die nicht offensichtlich weniger schwierig waren als die unseren. Umgekehrt ist ja auch die deutsche Politikverflechtung in der Vergangenheit recht erfolgreich gewesen. Sie hat weder das Wirtschaftswunder der fünfziger und frühen sechziger Jahre verhindert, noch stand sie der brillanten Bewältigung der Rezession von 1965/66 im Wege. Selbst in der ersten großen Nachkriegskrise der siebziger Jahre hat sich das "Modell Deutschland" recht ordentlich bewährt; und auch in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hätten die meisten Länder, die uns heute als Vorbild vorgehalten werden, gerne mit uns getauscht. Kurz, der "semisouveräne Staat" der Bundesrepublik hat bis in die neunziger Jahre hinein im internationalen Vergleich keineswegs schlecht abgeschnitten (Katzenstein 1987).

3 Chancen der institutionellen Reform

Das soll nicht heißen, daß der Zustand unserer politischen Institutionen mit der Malaise der neunziger Jahre nichts zu tun hatte, oder daß die Schwierigkeiten nun rasch verschwinden würden, weil jetzt wenigstens für eine Weile der parteipolitische Konflikt zwischen den Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wieder ausgeschaltet ist. Erst recht will ich nicht behaupten, daß Verfassungsänderungen nichts bewirken könnten. In Frankreich hat der Übergang von der Vierten zur Fünften Republik die Handlungsfähigkeit des Staates wesentlich gesteigert, und auch der dramatische Kurswechsel der italienischen Politik, der entgegen allen Erwartungen die Erfüllung der Maastricht-Kriterien ermöglichte, hat gewiß auch mit dem Übergang zu einem die Reorganisation des Parteiensystems begünstigenden Wahlrecht zu tun. Aber wenn man über institutionelle Reformen diskutiert, dann sind mindestens zwei Kriterien zu beachten: Die Vorschläge müssen auf eine zutreffende Diagnose des Zusammenhangs zwischen den Erfordernissen der sachlichen Politik und den diesen entgegenstehenden institutionellen Hindernissen gegründet werden; und noch wichtiger: die Vorschläge müssen im Prinzip innerhalb der gegebenen institutionellen Struktur und mit den darin handelnden Akteuren realisierbar sein. Alles andere wäre eine Vergeudung knapper politischer Energie.

3.1 Was man gar nicht versuchen sollte

In Neuseeland wurde die Abkehr vom Mehrheitswahlrecht durch ein Referendum beschlossen. Bei uns dagegen könnte die von mancher Seite geforderte Einführung des Mehrheitswahlrechts durch einfaches Gesetz beschlossen werden - aber wer würde darauf setzen, daß die Union der FDP und die Sozialdemokraten den Grünen ein Todesurteil ausstellen werden? Alle anderen Reformvorschläge bedürfen einer Verfassungsänderung, die Zweidrittelmehrheiten nicht nur im Bundestag, sondern auch in der Länderkammer erfordert. Das bedeutet, daß alle Vorschläge, die auf eine generelle Entmachtung des Bundesrats hinauslaufen, von vornherein keine Chance haben. Die "Politikverflechtungsfalle" (Scharpf 1985) schließt es aus, daß einmal institutionalisierte Mitwirkungsrechte den Ländern ohne gleichwertige Kompensation wieder genommen werden könnten. Das bedeutet auch, daß in wichtigen Politikbereichen die Bedingungen des *"divided government"* in Zukunft immer wieder auftreten können. Sie können nicht verhindert, sondern nur dadurch entschärft werden, daß Regierung und Opposition bei den für das Gemeinwesen besonders wichtigen Fragen den parteipolitischen Konflikt auf Zeit still stellen. Dies ist in der alten Bundesrepublik immer wieder gelungen, und man muß es in der Tat als einen Kunstfehler der Beteiligten - insbesondere der Regierung - anprangern, wenn ein ernsthafter Versuch dieser Art scheitern sollte. Daß dabei die Opposition nicht zur Kapitulation gezwungen werden könnte, und daß deshalb das Programm der Regierung allfällige "Konsensgespräche" nicht unverändert überstehen kann, sollte freilich selbstverständlich sein. Wenn zwei politisch gegeneinander konkurrierende Lager sich einigen sollen, muß jede Seite das Ergebnis ihren Anhängern als einen wenigstens partiellen Erfolg präsentieren können.

Aber diese insgesamt skeptische Einschätzung der Chancen von Verfassungsreformen schließt institutionelle Veränderungen keineswegs aus. Jedoch müssen dies Änderungen sein, die allen Seiten - Bund und Ländern, der jeweiligen Regierung und der jeweiligen Opposition - plausible Vorteile gegenüber dem derzeitigen Status Quo bieten können. Solche sollte es in der Tat geben, wenn man die allseitigen Klagen über die Nachteile der Politikverflechtung bedenkt.

3.2 Was vielleicht möglich wäre

In der Diskussion um die Möglichkeiten einer Entflechtung zwischen Bundespolitik und Landespolitik sind drei Bereiche zu unterscheiden, in denen die Reformchancen sehr unterschiedlich einzuschätzen sind:

- den Abbau der Politikverflechtung im engeren Sinne, also der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen entsprechend Art. 104a, IV GG;
- die (partielle) Rückkehr vom System der Gemeinschaftssteuern zu einem Trennsystem und die Rückverlagerung der Gesetzgebungskompetenz über die Steuern, deren Aufkommen den Ländern zufließt, auf die Länder; und um
- die Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder.

Von diesen drei Möglichkeiten könnte die erste, so sollte man denken, am leichtesten Zustimmung finden. Die Mischfinanzierung stand schon in den letzten Jahren der sozialliberalen Koalition im Feuer der politischen Kritik; und ebenso wie Helmut Schmidt (Schmidt 1980) hat auch Helmut Kohl ernsthaft versucht, sie zurückzudrängen. Viel Erfolg hatten freilich beide nicht damit. Inzwischen sind freilich einige der Fördertatbestände - insbesondere unter dem Druck der europäischen Subventionskontrolle

- in Westdeutschland so eingeschränkt worden, daß nun vielleicht eher die Chance bestünde, die durch Bund-Länder-Programme definierte Förderung auf die ostdeutschen Länder zu beschränken, und sie dort in den vertikalen Finanzausgleich einzubauen.

Dies scheint jedenfalls für die regionale Wirtschaftsförderung und für die Finanzhilfen nach Art. 104a, IV GG plausibel. Ob es auch für die Gemeinschaftsaufgabe der Hochschulbauförderung gilt, hängt in hohem Maße von den überfälligen Reformen der Hochschulpolitik und der Hochschulfinanzierung ab, auf deren Optionen und Chancen ich hier nicht näher eingehen kann. Wenn es etwa nach holländischem Vorbild zu einer an der Studentenzahl (oder der Zahl erfolgreich abgelegter Abschlußexamen) orientierten Finanzierung käme, und wenn dann die Kopfquote für den einzelnen Studenten jeweils von dessen Heimatland aufzubringen wäre, so könnten auch kleine Länder wie das Saarland und Bremen eine eigene Universität betreiben, sofern diese nur für Studenten aus anderen Ländern attraktiv genug ist. In diesem Falle würde die Gemeinschaftsfinanzierung des Hochschulbaus überflüssig. Ähnliches gälte bei einer Einführung kostendeckender Studiengebühren (die selbstverständlich durch ein Stipendienprogramm ergänzt werden müßten). Aber von solchen Lösungen sind wir ja noch weit entfernt.

Noch größere Schwierigkeiten wären wohl bei einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur" zu erwarten, weil hier die Strukturunterschiede zwischen den norddeutschen und den süddeutschen, und erst recht die zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Agrarländern eine schematische Lösung über den Finanzausgleich kaum zulassen. Erst recht gilt dies, wenn es entsprechend den Vorschlägen der Europäischen Kommission in Vorbereitung der EU-Osterweiterung zu einer weitgehenden Re-Nationalisierung der Agrarförderung käme.

Insgesamt aber kann im Bereich der Mischfinanzierung durchaus mit einer gewissen Bereitschaft zur Entflechtung nicht nur im Bund, sondern auch in den Ländern gerechnet werden. Die Schwierigkeiten liegen hier eher im Detail als im Grundsätzlichen, und ich halte es deshalb auch nicht für ausgeschlossen, daß eine auf dieses Thema angesetzte Bund-Länder-Kommission praktikable und auch konsensfähige Lösungen entwickeln könnte. Das Vorbild der Troeger-Kommission, deren Vorschläge in den sechziger Jahren die Perfektionierung der Politikverflechtung erreichten (Kommission für die Finanzreform 1966), sollte unter den veränderten Verhältnissen am Ende der neunziger Jahre eher ermutigen als abschrecken.

4 Vom Steuerverbund zum Trennsystem?

Sehr viel skeptischer sind die Erfolgschancen von Vorschlägen zur Entflechtung des Steuersystems einzuschätzen. Vorab ist dazu festzustellen: Die Diskussion über eine Rückkehr vom Steuerverbund zum Trennsystem wäre überhaupt nicht sinnvoll, wenn nicht zuvor oder zugleich auch das geltende System des Finanzausgleichs so verändert würde, daß der Grenznutzen einer Erhöhung oder Senkung des Aufkommens an Landessteuern für das betreffende Land in erheblichem Maße zu Buche schlägt. Ohne diese Veränderung würde die Rückverlagerung der Kompetenz zur Festsetzung von Steuersätzen auf die Länder lediglich einen ruinösen Steuersenkungswettlauf zwischen diesen auslösen, weil sie auf diese Weise die Attraktivität des eigenen Standorts für Unternehmen und andere Steuerzahler auf Kosten aller übrigen Länder verbessern könnten. Das heißt aber, daß die hohe Hürde einer Reform des Finanzausgleichs genommen werden muß, ehe es sich überhaupt lohnt, über die Entflechtung des

Steuersystems zu verhandeln.

Wenn jedoch ein geänderter Finanzausgleich die Voraussetzungen für eine eigenständige Steuerpolitik der Länder geschaffen hätte, dann hinge die Attraktivität des Trennsystems aus der Sicht der Länder wie aus gesamtstaatlicher Perspektive in hohem Maße davon ab, welche Aufgaben und welche Steuern dann der Entscheidung des Landesgesetzgebers unterstellt werden sollen. Im Prinzip kann man sich hier durchaus an den Maximen orientieren, welche in der ökonomischen Theorie des Föderalismus entwickelt und im Referat von Herrn van Suntum (in diesem Band) dargestellt worden sind. Grundlegend ist hier die Maxime der "fiskalischen Äquivalenz", derzufolge (1) Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten nicht voneinander getrennt und (2) in der territorialen Gliederung so weit wie möglich dezentralisiert werden sollen - vorausgesetzt, daß (3) die relevanten Effekte politischer Entscheidungen noch innerhalb der betreffenden Jurisdiktion internalisiert werden können.

Es liegt auf der Hand, daß die Konkretisierung dieser Maximen in hohem Maße sowohl von den realen Verhältnissen als auch von politischen Werturteilen abhängig ist. Generell läßt sich allenfalls sagen, daß Umverteilungsaufgaben (vorausgesetzt, sie sind politisch gewollt) immer auf der Ebene lokalisiert werden müssen, auf welcher der Gleichheitsanspruch definiert wird. Bezieht dieser sich auf "alle Deutschen", so müßte beispielsweise der Bundesgesetzgeber die Sozialhilfe regeln und finanzieren, während Regelungs- und Finanzierungskompetenzen auf Landes- oder kommunaler Ebene nur dann vertretbar wären, wenn man (wie offenbar in Italien) die Mindestsicherung als eine Angelegenheit der lokalen Solidarität definiert. Da es hier um normative Vorentscheidungen geht, kann die ökonomische Theorie hier nur kritisieren, daß in Deutschland die Konnexität zwischen Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten bei der Sozialhilfe eklatant verletzt wird - eine Verletzung, die nur deshalb erträglich bleibt, weil die deutschen Kommunen und Länder ja über Steuerverbund, Mischfinanzierung und Finanzausgleich am gesamtstaatlichen Finanzaufkommen unter stark egalisierenden Kriterien partizipieren. Wollte man diesen Finanzierungsverbund jedoch entflechten, dann müßten in der Tat alle Kosten der Sozialhilfe vom Bund getragen werden - und man verlöre damit den fiskalischen Anreiz zur sparsamen Mittelverwendung auf der lokalen Ebene.

Den Ländern und Gemeinden blieben dann in der Theorie nur noch jene allokativen Aufgaben, die ohne erhebliche Externalitäten den Haushalten und Unternehmen innerhalb der eigenen Jurisdiktion zugute kämen. Für deren Finanzierung könnte man ihnen dann den Zugriff auf all jene Steuerarten eröffnen, die als Gegenleistung für die Inanspruchnahme lokaler und regionaler öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen verstanden werden können. Neben den leistungsabhängigen Gebühren im engeren Sinne wären dies in erster Linie Steuern auf die lokal in Anspruch genommenen Produktionsfaktoren[2] und die lokal erwirtschafteten Einkommen und Gewinne der Haushalte und Unternehmen.

Freilich werden bei dieser abstrakt-theoretischen Betrachtung zwei wichtige Umstände vernachlässigt: Auch wenn die Länder und Gemeinden nur noch allokative Aufgaben wahrzunehmen hätten (was derzeit ja keineswegs der Fall ist), ergäben sich erhebliche Probleme aus den Unterschieden ihrer anfänglichen Ausstattung und der jeweils zu bewältigenden Problemen. Im Ergebnis müßten deshalb die bisher weniger attraktiven Standorte (etwa die ostdeutschen Länder) wesentlich höhere Steuern erheben, welche aber ihre Attraktivität für private Investoren weiter vermindern müßten. Die Folge eines mit den Mitteln der Steuerpolitik betriebenen Standortwettbewerbs wäre also die progressive

Verelendung der anfänglich weniger gut ausgestatteten Standorte - ein Ergebnis, das politisch nicht konsensfähig wäre, und das auch Wohlfahrtsökonomen nicht befriedigen könnte.

Zum zweiten haben fast alle für die Standortkonkurrenz relevanten Angebote der Länder und Kommunen - so etwa das Vorhandensein einer leistungsfähigen Verkehrs- und Kommunikations-Infrastruktur und qualifizierter Forschungs- und Bildungseinrichtungen - nicht nur den Charakter von öffentlichen Gütern, sondern auch Fixkosten-Eigenschaften. Deshalb ist es nicht nur für das einzelne Unternehmen rational, alle Möglichkeiten der Steuervermeidung zu nutzen, sondern es ist auch für das einzelne Land rational, in der Konkurrenz um mobile Unternehmen den "Steuerpreis" unter die durchschnittlichen Produktionskosten der von den Unternehmen genutzten Standortvorteile zu senken. Kurz: Wenn die Standortkonkurrenz mit den Mitteln des Steuerwettbewerbs ausgetragen werden muß, entsteht die Gefahr einer wohlfahrtsschädlichen "ruinösen Konkurrenz" zwischen den Ländern. In der Tendenz käme es deshalb zu einer Verlagerung der Finanzierungslast von den mobilen auf die immobilen Steuerquellen und damit zu einer wohlfahrtstheoretisch ungerechtfertigten Subventionierung der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen durch mobile Investoren, Unternehmen und Steuerzahler.

Die mit dem Trennprinzip implizierte Steuerkonkurrenz der unteren Gebietskörperschaften erzeugt demnach Probleme, für die auch in der Theorie einfache und sichere Lösungen jedenfalls nicht offensichtlich sind. Man kann also immerhin verstehen, weshalb die Landespolitiker aller Parteien auf gutgemeinte Empfehlungen zur Wiederherstellung des Trennprinzips, oder auch nur zur Einführung von Hebesätzen der Länder und Kommunen bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer, bisher überhaupt nicht eingegangen sind. Da aber ohne die Zustimmung der Landesregierungen die Finanzverfassung nicht geändert werden kann, müßten allfällige Reformvorschläge sich sehr viel intensiver als bisher mit den Folgeproblemen der Steuerkonkurrenz und mit den Möglichkeiten ihrer Vermeidung befassen, wenn sie die Skepsis der Landespolitiker überwinden wollen.

Ebenso wichtig wäre überdies die klarere Identifikation des vermuteten Nutzens der Steuerkonkurrenz. In der derzeitigen Diskussion wird oft der Eindruck vermittelt, daß davon die Motivation der Landesregierungen und Kommunalverwaltungen für eine effektive Wirtschaftsförderung abhinge. Dies ist unrealistisch. Der Freistaat Bayern hat sich weder durch den Steuerverbund noch durch den jahrzehntelangen Empfang großzügiger Ausgleichsleistungen im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich von einer wirtschaftsfreundlichen Standortpolitik abhalten lassen, die ihn über mehrere Jahrzehnte hinweg vom unteren Ende an die Spitze des Ländervergleichs gebracht hat. Ähnliches gilt für Nordrhein-Westfalen, das der Strukturkrise in der Montanindustrie ja auch nicht tatenlos zugesehen hat, obwohl es dann höhere Ausgleichszahlungen hätte erwarten können. Wenn andere Länder weniger eindrucksvolle Erfolge erzielten, dann kaum deshalb, weil ihnen ohne den Steuerwettbewerb der Anreiz dazu gefehlt hätte.

Im Gegenteil: Im Vergleich zu Bundesstaaten mit Steuerwettbewerb und ohne Finanzausgleich - etwa den Vereinigten Staaten oder der Schweiz - waren die interregionalen Unterschiede der Wirtschaftskraft oder der Durchschnittseinkommen in der "alten Bundesrepublik" weitaus geringer. Die Länder haben also die gleichmäßigere Finanzausstattung durchaus dazu genutzt, ihre Wirtschaft aktiv zu fördern. Der Grund liegt auf der Hand: Anders als manche Ökonomen offenbar unterstellen, brauchen die Landesregierungen nicht die Peitsche des Steuerwettbewerbs, um sich um das

wirtschaftliche Wohlergehen ihres Landes zu kümmern. Die Konkurrenz, welche die Landes- und Kommunalpolitik antreibt, geht nicht um höhere Steuereinnahmen, sondern um Wählerstimmen - und solange die Wähler sich für Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Einkommen interessieren, müssen die Landes- und Kommunalpolitiker sich auch um die Interessen der Unternehmen und die Qualität der wirtschaftsdienlichen Leistungen und Einrichtungen des Standorts kümmern. Kurz: Der von den Ökonomen als Zentralproblem definierte Steuerwettbewerb erscheint mir eher als ein *non-issue*, dessen Diskussion von den Hauptproblemen des deutschen Föderalismus ablenkt.

5 Wichtig sind die Gesetzgebungskompetenzen der Länder

Aber was wären denn die Hauptprobleme, wenn die Blockade der Bundespolitik und die Ausschaltung des Steuerwettbewerbs zwischen den Ländern nicht dazu gerechnet werden sollen? Sie liegen, so denke ich, in der Beschränkung des legislativen Handlungsspielraums der deutschen Länder. Gewiß, die Länder haben freiwillig an der Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes mitgewirkt und diese sogar aktiv betrieben. Aber dies geschah zu einer Zeit, da die "Rechtseinheit" im einheitlichen "Wirtschaftsgebiet" noch eine erhebliche ökonomische Bedeutung hatte. Sie sicherte gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle in unmittelbarer Konkurrenz miteinander stehenden Produzenten, weil diese im Inland unter den gleichen rechtlichen Auflagen produzieren mußten, und weil auch ausländische Anbieter sich auf dem deutschen Markt an die durch die nationale Gesetzgebung definierten Normen zu halten hatten. Inzwischen aber haben sich die Verhältnisse in doppelter Weise verändert.

Das für die Entscheidungen der Unternehmen maßgebliche Wirtschaftsgebiet ist nicht mehr die nationale Ökonomie, sondern der europäische Binnenmarkt. Sofern dort einheitliche Normen für wünschenswert erachtet werden, werden sie nun auf europäischer Ebene definiert. Im übrigen aber herrscht in Europa der Grundsatz der "wechselseitigen Anerkennung" mit der Folge, daß alle Produkte, die im Ursprungsland legal produziert und vertrieben werden, auch auf dem deutschen Markt zugelassen werden müssen. Insofern kann also die nationale Gesetzgebung die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen nicht mehr sichern. Statt dessen konkurrieren nun auf dem europäischen Binnenmarkt und auf dem deutschen Markt Produkte gegeneinander, die unter höchst unterschiedlichen rechtlichen Standortbedingungen produziert worden sind (Scharpf 1998a; 1999).

Zugleich hat aber im Zuge der Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft die Intensität des Wettbewerbs auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen erheblich zugenommen - mit der Folge, daß auch die jeweiligen Standortbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wesentlich wichtiger geworden sind. Unter diesen Standortbedingungen spielt das Niveau der Unternehmens- und Gewinnsteuern gewiß eine Rolle, aber auf den Druck des internationalen Steuerwettbewerbs kann die nationale Politik - wie das Beispiel anderer unitarischer und anderer föderaler Staaten zeigt - durchaus in angemessener Weise reagieren. Dafür braucht es keine Dezentralisierung der Steuerkompetenzen.

Im übrigen aber verlangt die Integration der internationalen Märkte von den Anbietern in den Hochkostenländern eine immer stärkere Spezialisierung - mit der Folge, daß auch die sektorale und regionale Differenzierung der für die Wettbewerbsfähigkeit ausschlaggebenden komparativen Vorteile erheblich an Bedeutung gewonnen hat. In kleineren Ländern mit einer einfachen Produktionsstruktur können diese durch die Politik

der nationalen Regierung gezielt verbessert werden. In einem so großen und ökonomisch diversifizierten Land wie der Bundesrepublik dagegen muß die sektorale und regionale Differenzierung der maßgeblichen komparativen Vorteile durch die Politik der Sozialpartner und durch die Landespolitik geleistet werden. Deren wichtigste Instrumente waren bisher (trotz der Fesseln der Politikverflechtung und der europäischen Subventionskontrolle) die regionale Wirtschaftsförderung, die Infrastrukturpolitik, die Bildungs- und Weiterbildungspolitik und die Innovationspolitik, die - wie die Erfolge Bayerns und Nordrhein-Westfalens ja zeigen - durchaus die internationale Wettbewerbsfähigkeit regional höchst verschiedenartiger Standorte steigern können.

Die Frage ist allerdings, ob unter den heutigen Bedingungen die *fiskalischen und administrativen* Handlungsspielräume der Länder allein noch ausreichen, um durch regionale Differenzierung des Mitteleinsatzes und des Verwaltungshandelns die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu sichern, oder ob dafür auch die Möglichkeiten der *rechtlichen* Differenzierung erweitert werden müssen. Dafür spricht die Tatsache, daß es im internationalen Vergleich kaum ein anderes Land gibt, in dem die Verrechtlichung des Verwaltungshandelns so weit getrieben wurde wie in Deutschland. Überdies macht die Abhängigkeit des Bundesgesetzgebers (und des Bundesverordnungsgebers) von der Zustimmung des Bundesrats nicht nur allfällige Gesetzesänderungen, sondern insbesondere auch Versuche einer Deregulierung außerordentlich schwierig. Das Bundesrecht kann also auf neue Sachlagen oder geänderte Präferenzen nur sehr schwerfällig reagieren.

Gewiß: Wir verfügen auch über eine kompetente und integere Verwaltung, die in der Lage ist, mit Rechtsnormen pragmatisch und wirtschaftsfreundlich umzugehen - aber in vielen Bereichen liegt die sachliche Entscheidung ja gar nicht bei den Verwaltungsbehörden, sondern bei den Verwaltungsgerichten, die gänzlich unbeeinflußt vom ökonomischen Erfolgszwang der Landesregierung ihre Entscheidungen ausschließlich nach rechtlichen Kriterien treffen. Das Recht, das sie anzuwenden haben, ist aber in fast allen Fällen bundeseinheitliches Recht, das auf regional und sektoral unterschiedliche Problemlagen oder Präferenzen kaum Rücksicht nehmen kann. Dabei haben, ich sagte es schon, die Länder in der Vergangenheit eifrig mitgewirkt - aber damals konnte die Rechtseinheit noch Schutz vor der Standortkonkurrenz bieten. Heute dagegen werden die Probleme, die standortübergreifend geregelt werden können, auf der europäischen Ebene geregelt, während das einheitliche deutsche Recht immer mehr zur Fessel einer effektiven Standortpolitik der Länder wird.

Wenn man daran etwas ändern wollte, müßte man den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen durchforsten, um nach Materien zu suchen, deren Rückübertragung auf den Landesgesetzgeber zu fordern wäre. Dafür böte sich im gegenwärtigen Zusammenhang insbesondere das "Recht der Wirtschaft" (Art. 74, Ziff. 11 GG) an, also das Recht von "Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, und privatrechtlichem Versicherungswesen". Freilich zeigt schon diese Auflistung, wie problematisch eine pauschale Rückübertragung ganzer Kompetenzblöcke erscheinen müßte. Dies illustriert etwa die 1993 auf Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission beschlossene Mini-Reform, nach der nun ein Bundesgesetz bestimmen könnte, "daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit ... nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann" (Art. 72 Abs. 3 GG). Selbst dem Freistaat Bayern sind zu dieser Option bisher nur wenige und eher triviale Vorschläge eingefallen.

Dies kann auch gar nicht anders sein, wenn der Bundesgesetzgeber ohne besonderen

Anlaß ganze Regelungsbereiche an die Länder zurückgeben soll. Allein die Ungewißheit über die künftigen Implikationen eines derart pauschalen Kompetenzverzichts muß die Bedenken im Bundestag maximieren. Sehr viel praktikabler erschiene dagegen ein Vorschlag, der im Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform von 1977 in einem Sondervotum von Senator Dr. Heinsen so formuliert wurde (Enquete-Kommision 1977, 76):

> "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 Monaten nach Zuleitung Einspruch erhebt."

Der Vorschlag könnte auf die Rahmengesetzgebung erweitert und überdies durch den Zusatz ergänzt werden, daß der Einspruch des Bundestages nur dann Bestand hat, wenn das Landesgesetz im Widerspruch steht zu den (nunmehr ja justiziablen) Erfordernissen des Artikels 72 Abs. 2 GG ("wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht").

Käme es zu einer solchen Verfassungsreform, die gewiß nicht am Widerstand des Bundesrats scheitern würde, dann wären wir auf dem Wege zu einem innovationsfreundlichen Wettbewerbsföderalismus ein gutes Stück voran gekommen. Dann läge es an den einzelnen Landtagen und Landesregierungen, je für sich jene Aufgabenbereiche zu identifizieren, in denen nach ihrer politischen Überzeugung das einheitliche Bundesrecht die standortbezogenen Gestaltungsmöglichkeiten zu sehr einengt, und jene landesgesetzlichen Regeln zu definieren, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes fördern könnten. Dann endlich könnte Nordrhein-Westfalen, ohne auf die anderen Länder warten zu müssen, die Handwerksordnung liberalisieren; Hamburg und Berlin könnten, wenn sie denn wollten, den Ladenschluß ganz außer Kraft setzen; Baden-Württemberg könnte den Kündigungsschutz auch für größere Unternehmen beseitigen; und Bayern könnte seine Universitäten entweder privatisieren oder deren Finanzierung über kostendeckende Studiengebühren, verbunden mit sozial gestaffelten Vouchers und Unterhalts-Stipendien für begabte Landeskinder, sicherstellen.[3]

Der Bundestag hätte in jedem Fall nur zu prüfen, ob durch solche Sonderregelungen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder gesamtstaatliche Interessen verletzt werden. Wo immer diese Prüfung nicht negativ ausfiele, hätte der deutsche Föderalismus eine neue Experimentierfähigkeit und neue Chancen des *"policy learning"* gewonnen. Im Prinzip könnten dann die deutschen Länder ebenso nach eigenständigen Lösungen für ihre jeweiligen ökonomischen Probleme suchen, wie dies heute nur den kleineren Nationalstaaten - Dänemark etwa oder den Niederlanden - möglich ist. Je nach dem Ausgang ihrer Experimente wäre dann entweder mit einer baldigen Revision oder aber mit Imitation durch die anderen Länder zu rechnen. Der Zugewinn an flexibler Problemlösungsfähigkeit könnte erheblich sein.

Im Vergleich zur Abschaffung des Finanzausgleichs oder zur Beseitigung des Steuerverbundes würde eine Experimentierklausel zugunsten eigenständiger landesgesetzlicher Regelungen im Bereich der konkurrierenden und Rahmen-Kompetenzen des Bundes den Interessen der Landtage weit entgegenkommen und die Interessen der Landesregierungen jedenfalls nicht verletzen. Widerstand im Bundesrat wäre also kaum zu erwarten. Ob freilich eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag für eine

derartige Liberalisierung und Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen gewonnen werden könnte, steht auf einem anderen Blatt. Jedenfalls würde es sich lohnen, die für Verfassungsreformen überhaupt verfügbaren politischen und publizistischen Energien auf diese insgesamt praktikable und erfolgversprechende Variante zu konzentrieren.

Literatur

Benz, Arthur (1985): Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bundesrat, Hrsg.(1989), Vierzig Jahre Bundesrat. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposion in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11. bis 14. April 1989. Baden-Baden: Nomos.

Czada, Roland/ Manfred G. Schmidt, Hrsg. (1993): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Enquete-Kommission (1977): Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestags. Teil II: Bund und Länder. Zur Sache 2/77. Bonn: Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages.

Grande, Edgar (1995): Forschungspolitik in der Politikverflechtungs-Falle? Institutionelle Strukturen, Konfliktdimensionen und Verhandlungslogiken europäischer Forschungs- und Technologiepolitik. In: Politische Vierteljahresschrift 36, 460-483.

Große-Sender, Heinrich A., Hrsg. (1990): Kommission "Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland - auch in einem Vereinten Europa". Bericht. Teil Eins. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.

Hohn, Hans-Willy/ Uwe Schimank (1990): Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung. Frankfurt/Main: Campus.

Institut für Europäische Politik (1992): Die Landtage im Integrationsprozeß nach Maastricht. Vorschläge für eine Stärkung der europapolitischen Rolle. Gutachten für den Landtag von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.

Katzenstein, Peter J. (1987): Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia: Temple University Press.

Kommission für die Finanzreform (1966): Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer.

Kremer, Harry Andreas, Hrsg. (1988): Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus. Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10. Juni 1988 in München. München: Bayerischer Landtag.

Lehmbruch, Gerhard (1976): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: Kohlhammer. (2., erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1998).

Lijphart, Arend (1984): Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven: Yale University Press.

Morsey, Rudolf (1988): Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft - das Werk des Parlamentarischen Rates. In Bundesrat, Hrsg.: Bundesrat, Hrsg. Stationen auf dem Weg zum Grundgesetz. Festansprachen aus Anlaß der 40. Jahrestage der Rittersturz-Konferenz, des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Zusammentretens des Parlamentarischen Rates. Bonn: Bundesrat, 83-100.

Nipperdey, Thomas (1986): Föderalismus in der deutschen Geschichte. In: Thomas

Nipperdey, Nachdenken über die deutsche Geschichte. Essays. München: Beck, 60-109.
Oates, Wallace E., ed. (1977): The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington, Mass.: D.C. Heath.
Reissert, Bernd/ Fritz Schnabel (1976): Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden. In: Scharpf/Reissert/ Schnabel, 71-235.
Renzsch, Wolfgang (1991): Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990). Bonn: Dietz.
Renzsch, Wolfgang (1995): Konfliktlösung im parlamentarischen Bundesstaat. Zur Regelung finanzpolitischer Bund-Länder-Konflikte im Spannungsfeld von Administration und Politik - Vorläufige Überlegungen. In: Rüdiger Voigt, Hrsg., Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden: Nomos, 167-192.
Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.
Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/Main: Campus.
Scharpf, Fritz W. (1989): Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene". In: Bundesrat (Hrsg.), Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden: Nomos, 121-162.
Scharpf, Fritz W. (1997): Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik. In: FAZ 5.6. 1997, 35.
Scharpf, Fritz W. (1998): Zur Wiedergewinnung politischer Handlungsfähigkeit. In: Bertelsmann Stiftung, Hrsg., Demokratie neu denken. Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit in Deutschland. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 55-70.
Scharpf, Fritz W. (1998a): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, 41-66.
Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa: demokratisch und effektiv? Frankfurt/Main: Campus.
Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor.
Schmidt, Helmut (1980): Grundsatzfragen der Struktur des Gesamtstaates. Rede des Bundeskanzlers in der 494. Sitzung des Bundesrates am 19. 12. 1980. Bulletin Nr. 134. Bonn: 23. 12. 1980: 1137-1141
Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. In: British Journal of Political Science 25, 289-325.
Visser, Jelle/ Anton Hemerijck (1998): Ein holländisches Wunder? Frankfurt/ Main: Campus.

Endnoten

1 In der Praxis werden mögliche Konflikte dadurch weitgehend vermieden, daß der Präsident (der bei parteipolitisch gleichgerichteten Regierungen an allen wichtigen Entscheidungen beteiligt ist) sich im Verhältnis zu politisch divergierenden Regierungen im wesentlichen auf seine außenpolitischen Kompetenzen beschränkt.
2 Bei einer Rückkehr zum Trennprinzip müßte man also durchaus auch die Wiedereinführung der Gewerbe-Kapitalsteuer in Betracht ziehen.
3 Das Beispiel zeigt freilich, daß auch die Gesetzgebungs-Konkurrenz

Anpassungszwänge für die anderen Länder erzeugt. Wenn Bayern allein Studiengebühren einführte, müßten die auf Studier-Freiheit bestehenden Länder Vorkehrungen gegen die "Sozialwanderung" bayrischer Studenten treffen; wenn Bayern seine "Landeskinder" privilegieren dürfte, bräuchte es gemeinsame Regeln über die Definition der "Landes-Angehörigkeit".

Copyright © 1999 Fritz W. Scharpf
No part of this publication may be reproduced or transmitted without permission in writing from the author.
Jegliche Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, bedarf der Zustimmung des Autors.
MPI für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, Germany

MPIfG: MPIfG Working Paper 99/3
http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-3/wp99-3.html
[Zuletzt geändert am 29.03.2007 10:59]