ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Scharpf, Fritz W.

Working Paper

Der deutsche Föderalismus: Reformbedürftig und reformierbar?

MPIfG Working Paper, No. 04/2

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

Suggested Citation: Scharpf, Fritz W. (2004) : Der deutsche Föderalismus: Reformbedürftig und reformierbar?, MPIfG Working Paper, No. 04/2, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne,
http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-2/wp04-2.html

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/44304

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 04/2, Mai 2004

Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar?

Prof. Dr. emer. Fritz W. Scharpf (scharpf@mpifg.mpg.de),
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Der Vortrag wurde auf dem Forum der "Stiftungsallianz Bürgernaher Sozialstaat" am 31. März 2004 im Preußischen Landtag, Berlin, gehalten.

Zusammenfassung

Der deutsche Föderalismus, der lange als Fundament der westdeutschen Erfolgsgeschichte gefeiert wurde, gilt jetzt als die eigentliche Ursache der deutschen Malaise. In der Tat haben die auf Konsens angelegten Institutionen des "unitarischen Bundesstaats" und der "Politikverflechtung" in den Nachkriegsjahrzehnten eine stetige und erfolgreiche Politik begünstigt, während sie unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen die Politik in Bund und Ländern lähmen und so die Bewältigung neuer Herausforderungen und Krisen behindern oder vereiteln. Deshalb soll eine vom Bundestag und Bundesrat gemeinsam eingesetzte Kommission Vorschläge entwickeln, welche die autonome Handlungsfähigkeit der Politik auf beiden Ebenen verbessern sollen. Der Vortrag analysiert die Interessenkonflikte, an denen dieser erste ernsthafte Versuch einer Föderalismusreform scheitern könnte, und er diskutiert Reformoptionen, bei denen eine Einigung über die Konfliktfronten hinweg immerhin möglich erscheint.

Abstract

German federalism, long considered the foundation of the West German success story, is now seen as a main cause of German failures. In the post-war decades, it is true, the high consensus requirements of "joint decision making" in the "unitary federal state" were conducive to a pattern of consistent, steady and successful policy making. Under present conditions, however, these same institutions are generating deadlocks that impede or prevent effective policy responses to new challenges and crises. As a consequence, the *Bundestag* and the *Bundesrat* have set up a joint commission with the mandate to develop institutional reforms that would increase the autonomy of policy choices at the national level and at the level of individual *Länder*. The paper analyzes the conflicting institutional interests that stand in the way of such reforms and discusses options that might still be acceptable in light of these conflicts.

1 Unitarischer Bundesstaat und Politikverflechtung: Weshalb reformbedürftig?

Vor fünfzehn Jahren, in den Reden und Aufsätzen zum vierzigsten Jahrestag des Grundgesetzes, wurde der Föderalismus als Fundament der westdeutschen Erfolgsgeschichte gefeiert; und noch vor zehn Jahren, als eine Verfassungskommission aus Anlass der deutschen Vereinigung das Grundgesetz überprüfte, wurde die

bundesstaatliche Ordnung so gut wie ohne Änderung bestätigt – obwohl alle Aspekte der gegenwärtigen Kritik jedenfalls in der Wissenschaft damals schon längst bekannt waren. Heute dagegen gilt die gleiche Struktur den Meinungsführern einer zunehmend frustrierten und politikverdrossenen Öffentlichkeit geradezu als die eigentliche Ursache der politischen Malaise in unserem Land – eine Einschätzung, die offenbar von den politischen Akteuren geteilt wird, denn Bundestag und Bundesrat haben im vergangenen Herbst eine gemeinsame Kommission zur "Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" eingesetzt.

Wenn man diesen dramatischen Meinungswandel erklären will, dann muss man die ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen, die von der deutschen Politik zu bewältigen sind, in Beziehung setzen zu den besonderen Strukturmerkmalen und Funktionsweisen des deutschen Föderalismus, die mit den Stichworten des "unitarischen Bundesstaats" und der "Politikverflechtung" bezeichnet werden können.

Das erste Stichwort beschreibt eine für Bundesstaaten ungewöhnliche Fixierung der politischen Diskussion, der parteipolitischen Auseinandersetzung und der Medien auf die nationale Ebene. Dieser "unitarischen" politischen Kultur entsprechen ungewöhnlich geringe Unterschiede der Rechtsordnung und der staatlichen Leistungen zwischen den Ländern und eine Finanzverfassung, die verhindert, dass Unterschiede in der Wirtschaftskraft sich auf die finanzielle Ausstattung der einzelnen Länder auswirken könnten. Das zweite Stichwort, die "Politikverflechtung", beschreibt dagegen eine in der Welt einmalige Zuordnung der Staatsfunktionen. Die Gesetze in fast allen wichtigen Politikfeldern und so gut wie alle Steuergesetze werden vom Bund erlassen, aber sie müssen von den Ländern in eigener Verantwortung und mit eigenen Mitteln vollzogen werden. Im Gegenzug sind jedoch die Bundesregierung und ihre parlamentarische Mehrheit im Bundestag in allen wichtigen Bereichen der Gesetzgebung auf die Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat angewiesen. Im Ergebnis ist deshalb in Deutschland politisches Handeln jedenfalls in der Innenpolitik nur im Konsens zwischen den Regierungen von Bund und Ländern möglich.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit war dieser Konsens im gemeinsamen Willen zum Wiederaufbau und zur Integration der Heimatvertriebenen allseits vorhanden. Auch die wichtigen innenpolitischen Grundsatzentscheidungen der fünfziger Jahre, die das "deutsche Modell" der "sozialen Marktwirtschaft" prägten – lohnbezogene Sozialversicherung und dynamische Rente, Mitbestimmung und Tarifvertragsrecht, Bundesbankgesetz und Kartellrecht – waren bei ihrer Verabschiedung zwar oft zwischen den großen Parteien umstritten, aber kaum zwischen Bund und Ländern. Nachdem aber die Weichen einmal gestellt waren, hätten sie auch nur noch im Konsens zwischen Bund und Ländern wieder umgestellt werden können.

Da diese politischen Grundentscheidungen insgesamt für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik in den Nachkriegsjahrzehnten günstig waren, erwies sich auch die aus der Politikverflechtung folgende Stetigkeit und Verlässlichkeit der konsensualen Politik zunächst als ein Vorteil. Mit dem Beginn der Wirtschaftskrise in den siebziger Jahren gewannen jedoch die korrespondierenden Nachteile des politischen Immobilismus an Gewicht. Dies lag nicht nur an krisenbedingten Interessenkonflikten zwischen den Ländern, sondern auch an politischen Richtungskonflikten zwischen der sozial-liberalen Koalition im Bundestag und einem von unionsgeführten Regierungen dominierten Bundesrat.

Seit den neunziger Jahren gibt es nun wieder die Möglichkeit parteipolitischer Blockaden.

Zugleich stand und steht aber die deutsche Politik vor neuen Problemen, von denen die deutsche Vereinigung zwar das dramatischste, aber nicht notwendigerweise das schwierigste war und ist. Herausgefordert wird das alte "deutsche Modell" auch durch die Globalisierung der Kapitalmärkte, durch die Vollendung und die Osterweiterung des europäischen Binnenmarktes, durch die Erstreckung der europäischen Wettbewerbspolitik auf Aufgaben der "Daseinsvorsorge", durch die Europäische Währungsunion und den Verlust einer auf die deutsche Wirtschaft zugeschnittenen Geldpolitik, und vor allem durch die Folgen hoher Arbeitslosigkeit und fallender Geburtenraten für die Finanzierungsgrundlagen unseres Sozialstaats.

1.1 Handlungsfähigkeit der Politik des Bundes

Jede dieser neuen Herausforderungen hätte Kurswechsel der Bundespolitik erfordert, die in ihrer Wirkung schwer abzuschätzen aber für die Betroffenen zumeist schmerzhaft gewesen wären. Solche Reformen werden aber durch die föderale Politikverflechtung außerordentlich erschwert oder sogar verhindert.

Das lag und liegt einerseits an den sechzehn Landtagswahlen in jeder Legislaturperiode, die alle Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat haben, und die von der jeweiligen Opposition als Plebiszit gegen die Regierungspolitik inszeniert werden können. Anders als in den meisten Demokratien hat keine deutsche Regierung fünf oder vier oder auch nur zwei Jahre Zeit, um die Wähler von der Wirksamkeit schmerzhafter Reformen zu überzeugen. Wenn sie nicht politischen Selbstmord begehen will, muss sie auch die kurzfristigen Proteste der Wähler fürchten.

Aber auch eine Regierung, die bereit wäre, ihr eigenes Überleben aufs Spiel zu setzen, könnte ihre Reformpolitik nicht gegen die Oppositionsmehrheit im Bundesrat durchsetzen, wenn diese zur Blockade entschlossen ist. Dafür kann es wahltaktische Gründe geben – je näher der Wahltag, desto größer das Interesse der Opposition, jeden Erfolg der Regierung zu verhindern. Wichtiger sind aber sachpolitische Kontroversen, wenn Regierung und Opposition von unterschiedlichen Situationsdeutungen ausgehend unterschiedliche Lösungskonzepte verfolgen, und dann im Vermittlungsausschuss nach quälenden Geheimverhandlungen bestenfalls widersprüchliche und verkorkste Kompromisse herauskommen.

In Krisensituationen führt die deutsche Politikverflechtung also in einen Circulus Vitiosus: Ihre Bewältigung erforderte durchgreifende und für die betroffenen Gruppen auch schmerzhafte Richtungswechsel der Bundespolitik. Die erwartbare Folge sind verlorene Landtagswahlen und oppositionelle Mehrheiten im Bundesrat, die dann parteipolitisch motivierte Blockaden der Regierungspolitik möglich machen. Die Krise selbst erzeugt also gerade jene Lähmung der Bundespolitik, die ihrerseits eine erfolgreiche Überwindung der Krise verhindert.

Aber auch wenn die Politik des Bundes voll handlungsfähig wäre, könnte sie die gegenwärtigen Herausforderungen nicht allein bewältigen. Wichtige Instrumente – vor allem in der Geld-, Währungs-, Handels- und Wettbewerbspolitik – stehen nur noch auf der europäischen Ebene zur Verfügung oder ihre nationale Verwendung wird durch die Vorgaben des europäischen Rechts beschränkt. Vor allem aber haben die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und die Währungsunion die tatsächliche Wirksamkeit der Bundespolitik erheblich vermindert. Die deutschen Unternehmen stehen nun im unmittelbaren Wettbewerb mit Anbietern aus anderen Regionen Europas, und sie haben

selbst die freie Wahl unter allen europäischen Standorten, ohne dadurch ihren Zugang zum heimischen Markt zu gefährden.

In diesem Standortwettbewerb zwischen den europäischen Regionen kann der Bund wenig mehr tun als einige der negativen Standortfaktoren zu korrigieren – durch den Abbau von Überregulierung und die Senkung der nominalen Steuersätze auf Unternehmensgewinne und der Lohnnebenkosten.

1.2 Handlungsfähigkeit der Politik in den Ländern

Für die positiven Standortbedingungen dagegen, von denen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in erster Linie abhängt, liegt entweder die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern, oder sie hängen weniger vom Inhalt der Gesetze als von der Qualität des Vollzugs und von der leistenden und gestaltenden Verwaltung in den Ländern ab.

Anders als in den kleineren europäischen Ländern ist überdies die Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik sektoral und regional stark differenziert. Wenn also auch bei uns Spezialisierungsvorteile im internationalen Wettbewerb genutzt werden sollen, dann sind dafür einheitliche Regeln und Maßnahmen auf Bundesebene weniger wirksam als eine regional differenzierte Politik. Dies gilt nicht nur für das Bildungswesen, sondern auch für die berufliche Bildung, die Weiterbildung der Arbeitskräfte und für das Angebot unternehmensbezogener und praxisnaher Kapazitäten für Forschung und Entwicklung und den Ausbau der unternehmensdienlichen Infrastruktur oder den standortbezogenen Umweltschutz.

Aber auch dieses Potential einer regional spezialisierten Politik kann unter den Bedingungen der deutschen Politikverflechtung nur in engen Grenzen genutzt werden. Anders als im Bund liegt der Grund hier allerdings nicht in parteipolitisch motivierten Blockaden, sondern in der Beschränkung des landespolitischen Handlungsspielraums durch das einheitliche Bundesrecht – und, so muss man hinzufügen, in der Selbstbindung der Länder durch Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarungen in den wenigen Bereichen, in denen ihnen auch heute noch die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Noch schlechter steht es um die Einnahmen der Länder, weil selbst die Steuern, die ausschließlich den Ländern und Gemeinden zufließen, durch Bundesgesetz einheitlich geregelt werden. Finanziellen Spielraum kann das einzelne Land also allenfalls noch durch höhere Verschuldung gewinnen. Kurz, die gegenwärtigen Handlungsspielräume der Landespolitik reichen nicht aus, um die Vorteile der regionalen Spezialisierung in der europäischen Standortkonkurrenz zu nutzen.

2 Kann die Politikverflechtung sich selbst reformieren?

Wenn Deutschland die gegenwärtigen Krisen überwinden soll, brauchen wir also eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung, welche die über fünf Jahrzehnte anhaltende Tendenz zur immer stärkeren Verflechtung umkehrt. Sie müsste gleichzeitig die autonome Handlungsfähigkeit der Bundespolitik erhöhen und die Handlungsspielräume der Politik in den einzelnen Ländern erweitern. An Vorschlägen dafür fehlt es inzwischen nicht mehr. Am Ende der Diskussion steht jedoch das Erfordernis von Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und im Bundesrat. Mit anderen Worten: Es gibt für auch für die Verfassungsreform keinen archimedischen Punkt außerhalb der Politikverflechtung.

Dies schließt Reformvorschläge aus, bei denen es eindeutige Gewinner und Verlierer gäbe. Realisierbar sind allenfalls "*Win-Win*"-Lösungen, über die an den drei wichtigsten Konfliktfronten der deutschen Politikverflechtung Konsens erzielt werden kann – nämlich der Front zwischen Regierungskoalition und Opposition im Bund, der Front zwischen Bund und Ländern, und schließlich der Front zwischen den wirtschaftlich und finanziell stärkeren und den schwächeren Ländern.

2.1 Regierung und Opposition

Wenn die Handlungsfähigkeit der Bundespolitik gesteigert werden soll, dann müsste der Opposition die Möglichkeit genommen werden, Gesetzesinitiativen der Regierungskoalition aus sachpolitischen oder aus wahltaktischen Gründen im Bundesrat zu blockieren. Auf den ersten Blick erscheint dies als ein Nullsummenkonflikt, bei dem die Interessen beider Lager einander diametral entgegenstehen. Wenn dies zuträfe, dann hätte man freilich die Bundesstaatskommission gar nicht erst einzusetzen brauchen. Dass sie dennoch zustande kam, und dass die Vertreter beider politischer Lager sich mit großem Ernst und fast ohne Polemik um konstruktive Lösungen bemühen, muss deshalb als ein hoffnungsvolles Zeichen gewertet werden.

Offenbar hat sich für die Föderalismusreform an dieser Front ein historisch seltenes "*Window of Opportunity*" geöffnet, in dem die gegenwärtige Regierungskoalition noch immer hofft, auch nach der nächsten Wahl weiterregieren zu können, während die Opposition sich selbst als die nächste Regierung sieht. Überdies haben beide Seiten offenbar eingesehen, dass auch jede künftige Regierung eine unpopuläre Reformpolitik betreiben müsste, deren Erfolg durch parteipolitisch motivierte Blockaden im Bundesrat vereitelt würde. Anders als in der *Sachpolitik* spielt bei den Diskussionen über die *Verfassungsreform* der Konflikt zwischen Regierung und Opposition im Bund derzeit also kaum eine Rolle. Im Gegenteil: Beide Lager wollen die Vetorechte des Bundesrats einschränken, weil es beiden nun in erster Linie darum gehen muss, die autonome Handlungsfähigkeit der Bundespolitik zu steigern.

2.2 Länder gegen Bund

Aber dieses Interesse ihrer Bundesparteien reicht gewiss nicht aus, um auch die Landesregierungen und ihre Chefs für den Verzicht auf Vetorechte zu begeistern. Sie verlören damit ja nicht nur attraktive Möglichkeiten einer bundespolitischen Profilierung, sondern auch die Chance, die institutionellen und fiskalischen Interessen ihrer Länder bei der Gesetzgebung des Bundes durchzusetzen oder zu verteidigen.

Für die Länder erscheint der Verzicht auf Vetorechte des Bundesrats deshalb als Zumutung, die sie nicht ohne ausreichende Kompensation akzeptieren werden. Da sie in der fünfzigjährigen Entwicklung der deutschen Politikverflechtung immer Landeskompetenzen gegen Mitwirkungsrechte im Bund getauscht haben, liegt es für sie zunächst nahe, als Kompensation einen Rücktausch zu fordern: Wo der Bund auf Gesetzgebungskompetenzen verzichtet, könnte der Bundesrat ja schließlich auch nichts mehr blockieren – womit freilich für die größere Handlungsfähigkeit der Bundespolitik noch nicht viel gewonnen wäre.

Wo aber der Bund weiterhin handeln will und Gesetze beschließen kann, die von den

Ländern ausgeführt werden müssen, da werden und können die Länder auch künftig nicht auf die Verteidigung ihrer institutionellen und fiskalischen Interessen verzichten. Immerhin sind sie aber offenbar bereit, dabei über Entscheidungsregeln und Verfahren nachzudenken, die nicht ohne weiteres auch für parteipolitische Blockaden genutzt werden können. Eine Einigung an dieser Front erscheint also nicht ausgeschlossen.

2.3 Länder gegen Länder

Die größten Schwierigkeiten gibt es an der dritten Front. Hätten wir in Deutschland annähernd gleich große und gleich leistungsfähige Länder, so wie sie nach dem "Neugliederungsauftrag" im ursprünglichen Grundgesetz geschaffen werden sollten, so wäre die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern kaum ein Problem. Andererseits haben aber die Gliedstaaten in der Schweiz oder in den Vereinigten Staaten viel weiterreichende Kompetenzen als die deutschen Länder, obwohl sie sich nach Größe und Leistungsfähigkeit noch viel stärker voneinander unterscheiden. Freilich sind dort die Bürger auch bereit, erhebliche Unterschiede in den staatlichen Leistungen und in ihren eigenen Lebensverhältnissen zu akzeptieren. Hier liegt also der Knackpunkt einer Reform des deutschen Föderalismus.

Wenn man über die Neugliederung nicht reden und zugleich den Anspruch auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht aufgeben will, dann wird die Rückverlagerung von Kompetenzen zum Problem im Verhältnis zwischen den Ländern. Soll man die Verteilung an der Leistungsfähigkeit des Saarlandes, Bremens oder Mecklenburg-Vorpommerns orientieren? Dann müsste der Bund noch mehr Zuständigkeiten an sich ziehen, als er heute schon hat. Ginge es dagegen nur um Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen, die man ja auch als mittelgroße und höchst potente Mitgliedstaaten in die EU entlassen könnte, dann gäbe es für eine Entflechtung allenfalls politisch motivierte, aber kaum sachlich zwingende Beschränkungen.

Die zu Beginn der Diskussion einhellige Forderung nach größerer Autonomie und weitgehender Entflechtung muss also für die kleinen und wirtschaftsschwachen Länder ambivalent erscheinen. Sie erhöht gewiss auch ihre Chance, für die eigenen Probleme passende und demokratisch legitimierte Lösungen zu entwickeln – wie dies ja unmittelbar nach der deutschen Vereinigung gerade von den neuen Bundesländern gefordert worden war. Aber das war vor ihrer vollständigen Integration in den unitarischen Bundesstaat.

Heute jedenfalls betont man dort eher die Risiken als die Chancen der Entflechtung. Obwohl der bis 2019 festgeschriebene Finanzausgleich von der Föderalismusreform nicht in Frage gestellt werden darf, befürchtet man doch einen Regulierungs- und Steuerwettbewerb zwischen den Ländern, der eine noch größere Ungleichheit der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse zur Folge haben könnte.

3 Die Agenda einer realisierbaren Föderalismusreform

Eine erfolgreiche Föderalismusreform müsste die Lähmung der deutschen Politik überwinden. Dazu müsste sie die Möglichkeit parteipolitisch motivierter Blockaden im Bundesrat beschränken, ohne dass dadurch die institutionellen und fiskalischen Interessen der Länder schutzlos gestellt werden. Zugleich müsste der legislative und fiskalische Handlungsspielraum der einzelnen Länder erweitert werden, ohne dass dadurch die

kleinen und wirtschaftsschwachen Länder einer für sie gefährlichen Standortkonkurrenz ausgesetzt werden. Objektiv gesehen wäre zwar das erste Ziel leichter zu erreichen als das zweite, aber die Länder haben zwischen beiden ein politisches Junktim postuliert, so dass nur entweder beide oder keines von beiden erreicht werden kann.

3.1 Zustimmungsrechte

Die Zustimmungsrechte des Bundesrats gehen zum ganz überwiegenden Teil auf zwei Regeln zurück: Wenn ein Bundesgesetz, das von den Ländern oder Kommunen zu vollziehen ist, auch die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln will, so bedarf dies der Zustimmung des Bundesrats (Art. 84, 85, 80 und 108 GG). Das Gleiche gilt für Bundesgesetze über Steuern und Ausgleichsleistungen, welche den Ländern oder Kommunen zufließen (Art. 105-107 GG). In der bisherigen Architektur des Grundgesetzes, die von keiner Seite grundsätzlich in Frage gestellt wird, erscheinen diese Regeln sinnvoll und aus der Sicht der Länder auch unverzichtbar. Die Möglichkeit ihrer parteipolitischen Instrumentalisierung ergab sich erst aus einer Ausweitung, die durch die "Einheitstheorie" des Bundesverfassungsgerichts legitimiert wurde. Nach ihr kann der Bundesrat die Zustimmung auch wegen der materiellen Inhalte eines Bundesgesetzes verweigern, auch wenn diese keine Bedeutung für die administrativen oder fiskalischen Landesinteressen haben.

Wenn man sich also darüber einig wäre, dass der sachliche Gehalt eines Gesetzes von der parlamentarischen Mehrheit im Bundestag politisch zu verantworten sei, und dass das Zustimmungsrecht des Bundesrats sich auf die Verteidigung institutioneller und fiskalischer Landesinteressen beschränken sollte, dann brauchte man nur diese richterliche Ausweitung zu korrigieren. Dafür liegen inzwischen mehrere Vorschläge vor, und wenn es nur darum ginge, wäre eine konsensuale Lösung nicht ausgeschlossen.

3.2 Erweiterung der Landeskompetenzen

Aber damit hätten die Länder ja noch nichts an Autonomie gewonnen. Deshalb sucht man nun in den Katalogen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen und der Rahmengesetzgebungskompetenzen des Bundes nach Zuständigkeiten, die künftig auf die Länder übertragen werden könnten, ohne dass dadurch wichtige gesamtstaatliche Interessen gefährdet werden. Beim gegenwärtigen Stand der Diskussion, die auf Seiten des Bundes bisher überwiegend von den Parlamentariern bestritten wurde, erscheint dies auch keineswegs aussichtslos. Aber noch haben ja die Fachbrüderschaften in den Ministerien beider Ebenen ihre Bedenken gegen die Entflechtung noch nicht formuliert.

Überdies zeigt ein Blick auf die schier unübersehbare Liste der geltenden Bundesgesetze auch die außerordentliche Vielfalt der unter den einzelnen Kompetenztiteln tatsächlich geregelten Materien. Für jede von ihnen wären differenzierte Argumente und Prognosen erforderlich, um die künftige Unschädlichkeit unterschiedlichen Landesrechts zu begründen. Dies wäre schon aus Zeitgründen gar nicht zu leisten. Man wird also notwendigerweise zu pauschalierenden Zuweisungen kommen müssen, die dann aber neue Bedenken provozieren werden, weil sie entweder die Kompetenzen des Bundes oder die der Länder zu extensiv definieren müssten.

Vor allem aber mobilisiert die Diskussion über eine erhebliche Erweiterung autonomer Landeskompetenzen die Ängste vor einem "ruinösen" Regulierungs- und

Steuerwettbewerb zwischen den wirtschaftsstarken und den wirtschaftsschwachen Ländern. Die ersten, so befürchtet man, könnten dann ihre Steuern senken, während die zweiten ihre ohnehin geringe Attraktivität als Wirtschaftsstandort durch die Deregulierung von Vorschriften des Umweltschutzes, der Arbeitssicherheit, des Baurechts und des Arbeitsrechts verteidigen müssten. Am Ende wären dann die Staatskassen in allen Ländern noch leerer als heute und die Bürger und Arbeitnehmer noch weniger vor allfälligen Risiken geschützt.

Solche Befürchtungen sind nicht immer grundlos, aber man darf sie auch nicht verallgemeinern. Nicht jeder Unterschied bei den Steuern treibt die Unternehmen und Steuerzahler aus einem Land in das andere, und das Gleiche gilt für Unterschiede im Baurecht oder im Umweltrecht. Ein Steuer- und Regulierungswettbewerb wäre also keineswegs immer und überall zu erwarten – und er hätte, so er denn stattfände, in unserem überregulierten Land auch oft eher Wohlfahrtsgewinne als Nachteile für die Bürger zur Folge.

3.3 Korrekturmechanismen

Aber auch diese Fragen könnten in den Beratungen über eine Verfassungsreform nicht mit der notwendigen Differenziertheit geklärt werden. Damit freilich können auch die Befürchtungen der wirtschaftsschwachen Länder vor den Risiken eines "Wettbewerbsföderalismus" nicht überzeugend widerlegt werden. An dieser Hürde kann deshalb die Rückübertragung wesentlicher Gesetzgebungs- und Steuerkompetenzen auf die Länder immer noch scheitern – und wenn dann die anderen Länder auf dem Junktim zwischen Autonomie und ihren Zustimmungsrechten im Bundesrat bestehen, bliebe von der Reform insgesamt wenig übrig.

Deshalb lohnt es sich, nach korrigierenden Mechanismen zu suchen, welche bei der jeweils gewählten Kompetenzverteilung den Konflikt zwischen den Ländern entschärfen und so die Blockade der Reform vermeiden könnten.

Im Falle einer erheblichen Erweiterung der Länderkompetenzen könnte man die Befürchtungen der wirtschaftsschwachen Länder zumindest vermindern, wenn zugleich Möglichkeiten einer künftigen Beschränkung des Regulierungs- und Steuerwettbewerbs vorgesehen würden. Zu diesem Zweck könnte man dem Bund generell das Recht einräumen, eine vergleichende Berichterstattung über die Wahrnehmung von Landesaufgaben zu veranlassen. Sollten sich dabei Hinweise auf schädliche Wettbewerbseffekte ergeben, so könnte der Bundesgesetzgeber (mit Zustimmung des Bundesrats) ermächtigt werden, Mindeststandards und Höchstgrenzen für die Landesgesetzgebung festzulegen. Würde schließlich die Wahrnehmung gesamtstaatlich wichtiger Landesaufgaben durch die mangelnde Leistungskraft einzelner Länder beeinträchtigt, so sollte der Bund (wiederum mit Zustimmung des Bundesrats) zweckgebundene Finanzhilfen an die betroffenen Länder geben können.

Wahrscheinlicher ist freilich der umgekehrte Fall. Sollte eine weitgehende Übertragung autonomer Steuer- und Gesetzgebungskompetenzen scheitern, dann wäre das von den leistungsstärkeren Ländern postulierte Junktim verletzt – und diese hätten dann auch keinen Grund mehr, ihre Vetorechte im Bundesrat einzuschränken. Unter diesen Umständen könnte man jedoch auf die von einigen Ländern vorgeschlagene Option von "Zugriffsrechten" zurückgreifen, die dem Landesgesetzgeber Abweichungen von den Regeln eines Bundesgesetzes erlauben. Nach diesem Vorschlag könnte der

Bundesgesetzgeber weiterhin die ihm zugeordneten Materien vollständig regeln, und normalerweise würden die Länder es auch dabei belassen. Wenn aber ein Land in Reaktion auf besondere Probleme oder Chancen der regionalen Wirtschaft oder auf die politischen Präferenzen seiner Bürger von einzelnen Regeln des Bundesrechts abweichen will, soll dies grundsätzlich möglich sein. Zum Schutz gesamtstaatlicher Belange und der Interessen anderer Länder sollte freilich der Bundesgesetzgeber (mit Zustimmung des Bundesrats) die Möglichkeit erhalten, eine solche Abweichung entweder von vornherein auszuschließen oder nachträglich aufzuheben.

Wenn derartige Optionen in die Verfassung eingebaut würden, dann verlöre die Diskussion über die genaue Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern die kritische Bedeutung, an der die Reform im Ganzen zu scheitern droht. Zu weitgehende Bundeskompetenzen könnten durch Zugriffsrechte der Länder korrigiert, zu weitgehende Landeskompetenzen durch bundesgesetzliche Mindest- und Höchststandards begrenzt und durch Finanzhilfen des Bundes kompensiert werden. In beiden Fällen könnten so die Handlungsspielräume der Landespolitik erweitert werden, ohne dass die wirtschaftsschwachen Länder den Risiken einer unkontrollierbaren Regulierungs- und Steuerkonkurrenz ausgesetzt würden.

Wenn an der Front zwischen den Ländern Konsens über solche Mechanismen erzielt würde, dann könnte wohl auch an der Front zwischen Bund und Ländern Konsens über eine Beschränkung der Zustimmungsrechte des Bundesrats erreicht werden. Dann schließlich könnte man auch auf Konsens für eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung hoffen, welche die Handlungsfähigkeit der Politik im Bund wie in den Ländern erhöht. Angesichts der gegenwärtigen Krisen unseres Landes sollte man die erkennbaren Mühen aller Beteiligten um diesen Konsens als eine patriotische Tat würdigen.

Copyright © 2004 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