

Die föderale Staatsform in der Krise?

Die öffentliche Debatte um den Föderalismus in Deutschland

Von Martin Große Hüttmann*

Martin Große Hüttmann, M.A., arbeitet am Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) der Universität Tübingen und ist Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft.

Der deutsche Föderalismus ist ins Gerede gekommen. Dabei setzt die Kritik weniger am föderalen Charakter der Bundesrepublik an, sondern an der Realität des deutschen föderalistischen Systems mit seinen ihm eigenen Nachteilen, die mit dem Begriff Politikverflechtung beschrieben werden.

Wenn die Debatte um den deutschen Föderalismus auch vor dem Hintergrund knapper Kassen und eines kostspieligen Länderfinanzausgleichs geführt wird, so ist sie nicht allein als Verteilungskampf zu sehen. Vielmehr stehen sich hier unterschiedliche Leitbilder gegenüber: das herkömmliche Konzept des kooperativen Föderalismus und die Idee des Wettbewerbsföderalismus, die die ganze Diskussion ausgelöst hat.

Doch bei aller offensichtlichen Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus sollten sich die Reformvorschläge nicht zu sehr an bestimmten Modellen orientieren und auf sie fixieren. Damit wird der Blickwinkel eingengt und das Gespür für Durchführbarkeit geht hierbei verloren.

Red.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands steht zur Debatte

Das Wortspiel mit dem klassischen Grundsatz der Gewaltenteilung (*checkes and balances*) soll die zentralen Aspekte der aktuellen Föderalismus-Debatte widerspiegeln: im Kern geht es um die Frage nach der Zukunftsfähigkeit des Bundes und seiner Gliedstaaten in einem globalen Wettbewerb, konkret um die Fairneß des föderalen Länderfinanzausgleichs und um die „richtige“ Verteilung von Kompetenzen und finanziellen Ressourcen im deutschen Mehrebenensystem.¹

Im Sommer 1997 begann eine breitere öffentliche Diskussion um diese Fragen. Damals standen der Bundesrat und der Vermittlungsausschuß in der öffentlichen Kritik, da die SPD-Mehrheit in der Länderkammer eine von der Regierung Kohl vorgelegte Steuerreform blockierte und schließlich zum Scheitern brachte. Die Gesellschaft für deutsche Sprache wählte 1997 deshalb „Reformstau“ zum Wort des Jahres. Begründet wurde diese Wahl damit, daß dieser Begriff das politische Leben in jenem Jahr in besonderem Maße kennzeichne. Der Vorwurf der konservativ-liberalen Koalition unter dem damaligen Kanzler Helmut Kohl an die SPD lautete,

daß sie in „unzulässiger Weise“ den Bundesrat als parteipolitisches „Blockadeinstrument“ mißbrauche und dringend notwendige Gesetzesinitiativen verhindere.² Während diese Diskussion als erste Anzeichen des kommenden Wahlkampfes zum Bundestag verstanden werden konnten, waren in der öffentlichen Diskussion parallel dazu und unabhängig davon Stimmen von einzelnen Ländern zu vernehmen, die mit Blick auf die Sozialversicherungssysteme und das System des Länderfinanzausgleichs für einen „Wettbewerbsföderalismus“ warben, der die geltende komplexe Konstruktion des Ausgleichs und der Umverteilung ändern sollte. Ein dritter Punkt, der im Zusammenhang mit der Diskussion um die Leistungsfähigkeit des föderalen Systems in der Bundesrepublik Deutschland in dieser Diskussion der Jahre 1997 und folgende aufgegriffen wurde, waren Forderungen von verschiedener Seite nach einer Länderneugliederung.

Während noch vor zehn Jahren anlässlich des 40. Jahrestages der Gründung der Bundesrepublik dem Föderalismus von politischer Seite hohe Verdienste u.a. für die Stabilität der Nachkriegs-Demokratie in Deutschland und das hohe Maß an gesellschaftlicher und ökonomischer Homogenität zugeschrieben wurden, scheint heute der deutsche Bundesstaat – im fünften Jahrzehnt seiner unwiderruflichen Verankerung im Grundgesetz – Anlaß zu breiter Kritik zu geben.³ Diese Kritik zielt auf die angebliche Unbeweglichkeit und mangelnde Effizienz des auf Konsens orientierten Entscheidungsprozesses in Deutschland, in dem sowohl Bund als auch Länder die Möglichkeiten hätten, sich gegenseitig zu blockieren. So ließe sich zu Recht fragen, welchen Wert ein Föderalismus überhaupt noch haben kann, der „seine Energie darauf konzentriert, in Bonn und Brüssel Entscheidungen zu verhindern, aber nichts dafür tut, daß die Länder selbst sich durch Vielfalt und Ideen auszeichnen“ (Dettling 1997). Da die Föderalismus-Kritik gerade von einem Vertreter der Wirtschaftsverbände angestoßen wurde und im Zusammenhang mit der Debatte um den „Standort Deutschland“ zu sehen ist, schien die Diskussion auf die von dem Bremer Föderalismusforscher Roland Lhotta überspitzt formulierte Frage abzielen: „Brauchen wir im Zuge der (...) Globalisierung und des dräuenden Turbo-Kapitalismus jetzt den Turbo-Föderalismus, um den Standort Deutschland auf Vordermann zu bringen?“ (Lhotta 1998: 86).

Die Konkurrenz unterschiedlicher Leitbilder

Die intensive Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit mit dem Thema Bundes-

staatlichkeit und Effizienz des politischen Entscheidungsprozesses in jüngster Zeit läßt ohne Zweifel verschiedene Interpretationen zu. Wir vertreten in diesem Beitrag die These, daß die in der Öffentlichkeit und von politischer und wissenschaftlicher Seite geführte Diskussion um die „Verfassung“ des deutschen Bundesstaates primär Ausdruck einer Konkurrenz unterschiedlicher Leitbilder des Föderalismus ist. In der Hauptsache geht es darum, dem bislang vorherrschenden Konzept eines „kooperativen Föderalismus“ eine Alternative gegenüberzustellen – das Leitbild eines „Wettbewerbs-“ oder „Konkurrenzföderalismus“.

Die aktuelle Föderalismusdiskussion in Deutschland ist in ihrer vollen Dimension nur dann zu verstehen, wenn nicht nur die materiellen und politischen Interessen der beteiligten Akteure und Länder in den Blick genommen werden, sondern auch und vor allem die Ideen, Leitbilder und „Philosophien“ des Föderalismus, die hinter den entsprechenden Reformvorschlägen und Kritiken am bestehenden System des Föderalismus und seinen Institutionen – wie etwa dem Bundesrat und dem Finanzausgleich – stehen. Es geht zwar in der Tat um viel Geld im bestehenden System des Finanzausgleichs. Denn es werden etwa 33 Mrd. DM jährlich zwischen dem Bund und den Ländern hin- und herbewegt. Die Finanzministerin von Brandenburg, Wilma Simon, hat in einem Papier anschaulich gemacht, was das heißt: „Für die gleiche Summe müßte ein Lottospieler 630 Jahre lang jedes Wochenende 1 Mio DM gewinnen.“⁴ Angesichts der angespannten Haushaltslage in allen Bundesländern konnte es daher kaum überraschen, daß die sogenannten „Geberländer“ eine Debatte um Zweck und Umfang des Länderfinanzausgleichs eröffnet haben. Aus politischer und wissenschaftlicher Sicht ist es aber nicht nur interessant, zu beobachten und zu untersuchen, welche Korrekturen am bestehenden Ausgleichssystem möglicherweise vorgenommen werden können. Denn entgegen einer weitverbreiteten Meinung werden Verhandlungen und Verteilungskonflikte nicht nur „durch die opportunistischen und egoistischen Interessen von Akteuren bestimmt (...), sondern durch die Auseinandersetzung unterschiedlicher Überzeugungssysteme“ (Braun 1998: 801). In diesem Beitrag soll die Debatte um den Föderalismus und den Finanzausgleich nicht allein als Kampf um knappe Güter dargestellt werden, sondern als normativer Ideenwettbewerb, als Konkurrenz von „Übersetzungssystemen“ (*belief systems*) und als Auseinandersetzung um das „richtige“ Verständnis des Föderalismus.

In einer vielbeachteten und heftig diskutierten Analyse des deutschen Föderalismus, dem eine Entwicklung hin zum „verkappten Einheitsstaat“ (so der Titel der Arbeit) bescheinigt wurde, konnte die Politikwissenschaftlerin *Heidrun Abromeit* noch zu Recht darauf hinweisen, daß es in der Bundesrepublik keinen „Hüter“ für das Konzept des Konkurrenzföderalismus gebe (*Abromeit* 1992: 131, 143). Gerade einmal fünf Jahre später ist der Begriff „Konkurrenzföderalismus“ oder „Wettbewerbsföderalismus“ aus keiner öffentlichen Rede oder wissenschaftlichem Kommentar mehr wegzudenken. Das Leitbild des Wettbewerbsföderalismus wird dabei in der Regel als Orientierungspunkt und Maßstab für eine grundlegende Reform des bestehenden Systems diskutiert und zum Lackmestest für die Überlebensfähigkeit des deutschen Bundesstaates im europäischen und globalen Wettbewerb gemacht. Doch zunächst einige Sätze zum theoretischen Hintergrund dieses Beitrages.

Eine Neubewertung von Ideen und Leitbildern in der Politik

In der neueren politikwissenschaftlichen Literatur wird die Bedeutung von Ideen, Weltbildern oder Leitbildern in der Politik wieder verstärkt in den Blick genommen.⁵ Dabei gehen die Ideen-Ansätze davon aus, daß politisches Handeln nicht in erster Linie von Interessen und ihrem Austausch geprägt sei, sondern von *Ideen*. Ideen und Vorstellungen („Philosophien“) darüber, wie die politische, ökonomische oder soziale „Welt“ sei bzw. sein sollte, werden hier den Interessen vorangestellt. Interessen würden erst auf der Basis von bestimmten Vorstellungen und Ideen über die „Welt“ entstehen und artikuliert. Ideen werden dabei verstanden als „Wissen über die Wirklichkeit (...)“, wobei der Begriff ‚Wissen‘ nicht nur harte Daten einschließt, sondern auch Normen und ästhetische Urteile und Vorstellungen über die Identität des Akteurs im Verhältnis zu anderen Akteuren“ (*Jachtenfuchs* 1995: 428). Das bedeutet, daß die Analyse von Interessen immer auch die dahinterliegenden Ideen und Leitbilder bedenken muß, da nur so das Verhalten bestimmter Akteure zu erklären ist. Die Ideen sind sozusagen die „Brille“, durch die einzelne Akteure – in unserem Fall etwa die Länder – die politische Wirklichkeit wahrnehmen und darauf basierend ihre Interessen definieren und artikulieren. So betont *Heinrich Schneider* (1992: 4), Leitbilder seien „nicht nur Zielvorstellungen, sondern auch *Wahrnehmungs- und Deutungsmuster* der je gegebenen Situation, und beide Dimensionen sind dialektisch aufeinander bezogen.“⁶ Leitbilder geben nicht nur eine bestimmte Richtung und Finalität des politischen Prozesses an, sondern spielen eine zentrale Rolle schon bei der subjektiv vorgeprägten Wahrnehmung des Ist-Zustandes. Diese Definition von Leitbild kann uns helfen, die teilweise sehr unterschiedliche Wahrnehmung und Deutung eines politischen Zustandes (hier: des Bundesstaates) plausibel zu machen.

Warum überhaupt Föderalismus?

In rechts- und politikwissenschaftlichen Hand- und Lehrbüchern und auch in der öffentlichen Diskussion werden dem Föderalismus als politisches Organisationsprinzip eine Reihe von Eigenschaften und Besonderheiten zugeschrieben, die aus der politischen Praxis in föderal organisierten Staaten abgeleitet wurden und die rechts- und politikwissenschaftliche Theoriediskussion bestimmen. Diese Besonderheiten dienen aber auch der *Rechtfertigung* bzw. der *Legitimation* des Föderalismus. Zugleich wird kritisch von einem „Tugendkatalog“ des Föderalismus gesprochen (vgl. *Kisker* 1985).

Eine Liste mit Rechtfertigungsgründen für den Föderalismus haben *Kilper/Lhotta* (1996: 58–61) zusammengestellt. Danach erlaubt der Föderalismus sachgerechte, an den Verhältnissen „vor Ort“ orientierte Problemlösungen und Entscheidungen; die Teilung von Aufgaben und politischer Verantwortung zwischen verschiedenen Ebenen entlastet die Zentrale; Föderalismus erhöht die Möglichkeiten, sich demokratisch zu engagieren (*territorial democracy*); er ermöglicht einen Minderheitenschutz; er fördert den ökonomischen, kulturellen und politischen Wettbewerb; er erleichtert die Integration von Gesellschaften, die durch konfessionelle, sprachlich-kulturelle, sozio-ökonomische und politische Heterogenität gekennzeichnet sind; er bietet Schutz vor Zentralismus und ergänzt die in liberalen Demokratien klassische *horizontale* Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative durch eine *vertikale* Trennung bzw. Verschränkung der Gewalten zwischen dem Zentralstaat und den territorialen Untereinheiten.

Neben diesem „theoretischen“ Föderalismus gibt es aber auch einen – von diesem häufig abweichenden – „real existierenden“ Föderalismus, der deshalb entsprechender Kritik von politischer und vor allem von wissenschaftlicher Seite ausgesetzt ist: „Der Bundesstaat wird allgemein akzeptiert – allerdings nicht so, wie er praktisch verwirklicht ist“ (*Benz* 1989: 181). In der Kritik steht vor allem die Ausprägung des deutschen Föderalismus als „kooperativer Bundesstaat“, und die damit zusammenhängende Politik- und Verwaltungsverflechtung, das hohe Maß an Interdependenz zwischen Bund und Ländern bei der Planung, Entscheidung und Umsetzung von politischen Maßnahmen.

Das Stichwort, das hier eine zentrale Rolle spielt und die Eigenheiten der deutschen Fassung des kooperativen Föderalismus auf den Punkt bringt, ist das der „Politikverflechtung“.⁷ Der von *Scharpf, Reisert* und *Schnabel* (1976) eingeführte Begriff soll die im deutschen Föderalismus der Nachkriegszeit vorherrschende Entscheidungsstruktur veranschaulichen, wonach die Mehrzahl der öffentlichen Aufgaben nicht durch getrennte Entscheidungen des Bundes oder der Länder, sondern durch das enge und institutionalisierte Zusammenwirken von Bund und Ländern bzw. durch die Kooperation zwischen Ländern wahrgenommen wird („kooperativer Föderalismus“). Die Formen und die Intensität der Zusammenarbeit und der

Politikverflechtung haben in der Vergangenheit stetig zugenommen. Verantwortlich gemacht werden dafür die auf politische und gesellschaftliche Homogenität und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ ausgerichtete politische Kultur in Deutschland. Gerade aber die kleinen und finanzschwächeren Länder konnten einzelne Aufgaben allein nicht bewältigen. Durch die deutsche Einheit und die Erweiterung der Bundesrepublik um fünf kleinere und im Vergleich zu den „alten“ Ländern extrem finanzschwache Länder ist der Druck auf den Bund, sich finanziell zu engagieren, noch gewachsen. Ein weiterer Punkt, der die Politikverflechtung in den letzten Jahrzehnten erhöhte, war der Wandel der Staatsaufgaben.⁸

Die finanzielle und koordinierende Beteiligung des Bundes an den Aufgaben der einzelnen Länder kann auch als Versuch angesehen werden, dem Bund unter den Bedingungen abnehmender Gestaltungsmöglichkeiten den Einfluß auf Gesamtstaatliche Aufgaben wie etwa Konjunktur- und Raumordnungspolitik zurückzugeben. Ein letzter Punkt, der genannt werden muß, um die Entwicklung und Robustheit der Politikverflechtung zu erklären, ist, daß sie häufig im Interesse der Akteure in den Regierungen und Verwaltungen von Bund und Ländern liegt. Denn die Politikverflechtung „entschädigt“ den Verlust der Länder, eigenständig handeln zu können, durch die im Gegenzug gestattete Möglichkeit, an der Bundesgesetzgebung und an *gesamstaatlicher* Koordination mitzuwirken; zudem erlaubt die Politikverflechtung, daß sich Bundes- und Landespolitiker die Erfolge teilen und Mißerfolge gegenseitig zuschieben könnten (*blame avoidance*), und schließlich können Fachpolitiker und Verwaltungen auf Bundes- wie Länderebene die Durchsetzung von Programmen häufig erst durch den Hinweis erreichen, die jeweils andere Ebene würde die Ausgaben mitfinanzieren. Diese Entwicklung des deutschen Föderalismus hat natürlich eine Reihe von Kritikern auf den Plan gerufen.

Der Vorwurf von Zentralisierung und Trägheit

Eine Konstante in der wissenschaftlichen Föderalismus-Kritik stellt die Frage dar, ob der deutsche Bundesstaat zu politischer Steuerung „in sachlich-zeitlicher, sozial anspruchsvoller, längerfristig konzipierter und in einer zur Umverteilung fähigen Weise“ fähig sei (*Schmidt* 1994: 77). Viele Analysen aus den letzten Jahrzehnten sind zu dem Ergebnis gekommen, daß der deutsche Föderalismus politische Steuerung nur unter einem (im Vergleich zu anderen Staaten) erhöhten Preis zu leisten in der Lage sei.⁹ Die Debatte um die Problemlösungskapazität und die politischen Probleme im deutschen Föderalismus kreisen um mehrere Fragen, die teilweise eng miteinander verflochten sind.

1. Ein Vorwurf an den deutschen Föderalismus ist, daß die Politikverflechtung zu einer *Zentralisierung* führe. „Zentralisierung“ wird in dem Sinne wahrgenommen, daß immer mehr Kompetenzen und Steuerungskapazitäten von den unteren

Einheiten (Länder und Kommunen) auf die Ebene des Zentralstaates übertragen werden und damit das Prinzip der Subsidiarität und der regionalen und lokalen Autonomie verletzt wird. Gegen diese Zentralisierungsthese kann eingewandt werden, daß diese Tendenz zur Zentralisierung kompensiert wurde durch eine wachsende Beteiligung und Einbindung der Länder in die Bundespolitik. Das Ergebnis war weniger ein zentralistischer Staat als vielmehr der „unitarische Bundesstaat“ (Hesse 1962). Die „Verlierer“ dieser Entwicklung waren weniger die Länder und noch weniger die Landesregierungen als vielmehr die Landesparlamente, die eine „Entwertung“ (Schmidt 1994: 77) ihrer Rolle zusätzlich im Bereich der europäischen Integration erfahren mußten, diese konnten sie in jüngster Zeit durch institutionelle Vorkehrungen teilweise wieder gutmachen.¹⁰

2. Die *Trägheit und Langsamkeit* des politischen Entscheidungsprozesses im Bundesstaat gehört gewissermaßen zum Standardrepertoire der Föderalismuskritik. Die große Zahl der am Willensbildungsprozeß beteiligten Akteure und Gremien, der Zwang zu Konsens und Konkordanz sowie komplizierte Verfahren machen unmittelbare Reaktionen auf veränderte Situationen im Innern wie im Äußern gar nicht oder nur unter erheblichem Kostenaufwand möglich. Das heißt – positiv gewendet – natürlich auch, daß sich die Politik in Deutschland durch ein hohes Maß an Stabilität und Erwartungssicherheit auszeichnet und manche Probleme (z.B. Preisstabilitätspolitik) dadurch gut gelöst werden, andere dagegen aber weniger gut angepackt werden können (etwa Fragen der Umverteilung und des Ausgleichs). Das Argument, der Staatsaufbau in einem Bundesstaat mit 16 Landesregierungen, Landesverwaltungen und Parlamenten komme den Steuerzahler um vieles teurer als ein Zentralstaat mit einer Regierung, einem Parlament und einer zentralen Verwaltung, ist immer wieder zu hören, besonders im Zusammenhang mit der Frage, ob eine Länderneugliederung und die Zusammenlegung zu fünf oder sechs etwa gleich starken Länder aus politischen und wirtschaftlichen Gründen nicht sinnvoll sei.

Demokratiedefizit und Strukturbruch

3. Durch die dem deutschen Föderalismus eigene Politikverflechtung sind im politischen Entscheidungsprozeß nicht die Parlamente die zentralen Akteure, sondern die Ministerialbürokratien von Bund, Ländern und Gemeinden. Dies führt zu dem Vorwurf, die Politikverflechtung führe zu einem *Demokratiedefizit* im deutschen Föderalismus. Entscheidungen können kaum oder gar nicht einzelnen Akteuren zugerechnet werden, da die Zusammenarbeit zwischen Fachbürokratien und Fachpolitikern in den unzähligen Ausschüssen und Bund-Länder-Gremien, den sogenannten „Fachbruderschaften“, einer direkten demokratischen Kontrolle weitgehend entzogen sei. Diesen Schaltzentralen in der Politikverflechtung muß unter bestimmten demokratietheoretischen Gesichtspunkten ein „Legitimationsdefizit“

bescheinigt werden. Die Akzeptanz des kooperativen Staates wird aber nicht nur durch eine Beteiligung entsprechend demokratisch legitimierter Akteure und Organe gesichert, sondern auch mittels einer „Legitimation durch Effektivität“, da eine intensive Kooperation und Abstimmung auf allen Ebenen effektive Problemlösungen ermöglicht. Diese Form von „Output“-Legitimation ist angesichts der zu lösenden Aufgaben im nationalen und europäischen Rahmen nicht geringzuschätzen, es wird aber wiederholt darauf verwiesen, daß eine solchermaßen „halbierte“ Legitimationsbasis auf Dauer unzureichend sei (vgl. Benz 1998: 207).

4. In seiner 1976 veröffentlichten Analyse zum „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ vertrat *Gerhard Lehbruch* die These, das politische System der Bundesrepublik Deutschland sei durch einen historisch bedingten *Strukturbruch* gekennzeichnet. Diesen „Strukturbruch“ sieht *Lehbruch* in den tendenziell sich ausschließenden Entscheidungsregeln, die im Bundesstaat einerseits und im Parteiensystem andererseits vorherrschen: Während im Parteiensystem der politische Wettbewerb und die Mehrheitsregel zentral seien, bildeten im Bundesstaat dagegen Kooperation, Konsens und wechselseitige Vetomöglichkeiten die Rahmenbedingungen des Entscheidungsprozesses. Die Konsequenz dieses Strukturbruchs sei, daß sich beide Konfliktregelungsprinzipien wechselseitig blockierten. „Entweder läuft der Parteienwettbewerb infolge der zunehmend erforderlich werdenden ‚Politikverflechtung‘ leer, oder aber er blockiert das Funktionieren der bundesstaatlichen Institutionen“ (*Lehbruch* 1976: 124).

Aufgrund der politischen Situation in den 70er Jahren, mit einer sozial-liberalen Regierung in Bonn und einer christdemokratischen Mehrheit im Bundesrat, wurde der klassische Parteienwettbewerb durch eine Art „Allparteienkoalition“ ersetzt, da die Mehrheitsverhältnisse in der Länderkammer und die gewachsene Bedeutung des Bundesrates im Entscheidungsprozeß eine intensive Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem „politischen Gegner“ notwendig machten, um politische Programme (die der Zustimmung des Bundesrates bedurften) realisieren zu können. Solche Allparteienkompromisse waren nur zu erreichen, wenn Konsens und Konkordanz an die Stelle von Konflikt und Mehrheitsregel traten. *Fritz Scharpf* formuliert den Sachverhalt in einem Zeitungsbeitrag vom Juni 1997 so:

Das Grundgesetz, so *Scharpf* habe „nicht nur ein schweizerisches Übermaß an Vetopositionen geschaffen, sondern zugleich die britische Konfrontation zwischen Regierung und Opposition zur Norm erhoben (...). In Bern müssen alle Parteien die Kuh gemeinsam vom Eis bringen – und alle wissen, daß das nur geht, wenn jeder dem anderen seinen Teil am Erfolg gönnt. In London gönnt keiner dem anderen etwas, aber dafür kann die Mehrheit allein regieren, und die Opposition erfüllt ihre Kontrollfunktion, indem sie alle realen und vermeintlichen Fehler der Regierung öffentlich anprangert. Unsere Ver-

fassung dagegen verlangt von den Parteien, daß sie wie die britischen öffentlich aufeinander einprügeln und wie die schweizerischen vertrauensvoll zusammenarbeiten sollen. Das kann nicht gutgehen“ (*Scharpf* 1997).

Die „Politikverflechtungs-Fälle“

5. In einem vielbeachteten Beitrag, in dem der deutsche Föderalismus und das System der Europäischen Gemeinschaft verglichen und strukturelle Ähnlichkeiten herausgearbeitet wurden, formulierte *Fritz Scharpf* die These von der „Politikverflechtungs-Fälle“ (*Scharpf* 1985). Die Beobachtung, daß beide untersuchten Systeme, EG wie Föderalismus in Deutschland, häufig suboptimale Politikergebnisse hervorbringen, wurde mit charakteristischen Problemlösungs-Defiziten der Politikverflechtung erklärt, für die *Scharpf* zwei institutionelle Bedingungen verantwortlich machte: erstens die Tatsache, daß die Entscheidungen auf der höheren Ebene von der Zustimmung von Regierungen der unteren Ebene abhängig sind, und zweitens, daß diese Zustimmung einstimmig oder beinahe einstimmig erfolgen muß. In der Anwendung der „Theorie der Politikverflechtung“ auf das Beispiel der EG wird der Anspruch erhoben, mit den gleichen Hypothesen, die die Analyse des deutschen Modells des Verbundföderalismus geleitet haben, den „europäischen“ Fall zu erklären. Die „Politikverflechtungs-Fälle“, die die Situation der EG in den achtziger Jahren charakterisieren soll, beschreibt *Scharpf* als „eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch (...) ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die gleichzeitig unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern“.¹²

Die Kritik am Föderalismus, wie sie von wissenschaftlicher Seite in den vergangenen Jahrzehnten geübt wurde, fand Mitte der 1990er Jahre in der öffentlichen Debatte ein bemerkenswertes Comeback. Bemerkenswert deshalb, weil so ziemlich alle aufgelisteten „Schwachpunkte“ des real existierenden deutschen Föderalismus (Immobilität, verkappter Zentralismus, etc.), in der Debatte um eine Reform des Föderalismus aufgegriffen und unter einem neuen Schlagwort diskutiert wurden. Als Ziel und Mittel einer mehrheitlich als notwendig erachteten Bundesstaatsreform wurde von unterschiedlichster Seite das Leitbild eines „Wettbewerbs-“ oder „Konkurrenzföderalismus“ gesehen.

Vom „kooperativen“ Föderalismus zum „Wettbewerbsföderalismus“?

Dem medizinischen Sprachgebrauch folgend wird unter Krise die Phase eines Krankheitsprozesses verstanden, in dem sich entscheidet, ob die Selbstheilungskräfte des Organismus ausreichen, um eine Genesung des Patienten herbeizuführen.¹³ In den Sozialwissenschaften dominiert allerdings bis heute ein systemtheoretisch gefaßter Krisenbegriff, wie er von Habermas angelegt wurde. Krisen entstehen danach

dann, wenn „die Struktur eines Gesellschaftssystems weniger Möglichkeiten der Problemlösung zuläßt, als zur Bestandserhaltung des Systems in Anspruch genommen werden müßten. In diesem Sinne sind Krisen anhaltende Störungen der *Systemintegration* (Habermas 1973: 11).¹⁴ Übertragen auf unsere Fragestellung heißt dies, daß von einer „Krise des Föderalismus“ dann gesprochen werden kann, wenn dieser systemnotwendige Steuerungsleistungen des Gesamtstaates oder der Länder (also die „Systemintegration“) permanent, d.h. strukturell bedingt, erschwert oder unmöglich macht. Viele Beiträge zur Föderalismusdebatte und Vorschläge einer Reform, die seit Mitte 1997 die öffentliche Diskussion bestimmen, gehen explizit oder implizit davon aus, daß der Bundesstaat und seine Institutionen nach dieser Definition sich in der Krise befinden. Betrachtet man die einzelnen Beiträge zur Diskussion genauer, dann lassen sich unterschiedliche föderale Leitbilder und verschiedene Reformstrategien identifizieren.

Die föderalen Leitbilder oder die „bundesstaatspolitischen Grundanschauungen über Inhalt und Funktion der Bundesstaatlichkeit“, wie Kesper (1998: 131) sie umschreibt, sind offensichtlich einem Wandel bzw. einem „Paradigmenwechsel“ unterworfen. Die Bestrebungen zur Reform der Finanzordnung zeigen deutlich eine Abkehr von dem bislang dominierenden Verständnis oder Leitbild eines „kooperativen Föderalismus“ hin zur Betonung von Autonomie der Länder und des föderalen Wettbewerbs. Diesen Wandel des Bundesstaatsverständnisses herauszustellen und zu erklären, scheint in unserem Zusammenhang von zentraler Bedeutung, da das jeweilige Leitbild „die Problemwahrnehmung und -bewertung beeinflusst (und) einen wichtigen Faktor bei den Reformüberlegungen“ darstellt (Kesper 1998: 131). Das Leitbild eines kooperativen Föderalismus bestimmte die wissenschaftliche und politische Diskussion seit 1969 bis in die jüngste Zeit. Die Finanzreform von 1969 wird als „Geburtsstunde des kooperativen Föderalismus“ (Henke/Schuppert 1993: 31) bezeichnet. Die Kommission, die diese Reform begründete, formulierte damals den berühmten Satz, daß der „Föderalismus unserer Zeit nur ein kooperativer Föderalismus sein“ könne.¹⁵ Diese spezifische Form des Föderalismus versteht sich – kurz gesagt – als ein System der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander zur Verfolgung des Gesamtwohls. Einzelne Institutionen wie vor allem die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, 91b GG und die Investitionshilfen des Bundes nach Art. 104a GG, der Steuerverbund und die Regelung der Verteilung des Umsatzsteuerertrages (Art. 106 III, IV GG) können als Ausdruck des kooperativen Bundesstaatsverständnisses verstanden werden (vgl. Kesper 1998: 132).

„Konkurrenz-“ oder „Wettbewerbsföderalismus“ als Gegenentwurf zum „kooperativen Föderalismus“ kann in Anlehnung an Hartmut Klatt, der sich vor vielen Jahren schon mit diesem Begriff auseinandergesetzt hat, so verstanden werden, daß „im Bund-Länder-Verhältnis sowie im Verhältnis der Länder untereinander grundsätzlich

bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und der Lösung von Problemen Konkurrenz und Wettbewerb gelten“ (Klatt 1982: 22). Das heißt konkret, daß in der Beziehung von Bund und Ländern die Möglichkeiten der Dezentralisierung geprüft werden müssen, die Verflechtung der Ebenen reduziert, die Verpflichtungen zur Solidarität abgebaut und generell den Ländern mehr Eigenständigkeit eröffnet wird.¹⁶ Eine solche Umorientierung von Kooperation hin zu stärkerer Konkurrenz zwischen den Ländern hat Konsequenzen für die bundesstaatliche Ordnung insgesamt und das föderale Finanzsystem. Mitverantwortlich für diesen Wandel des Leitbildes vom Bundesstaat ist die Tatsache, daß in der aktuellen Diskussion die Finanzwissenschaft und ökonomische Theorien des Föderalismus und der Politik wichtige Impulse geben, im Unterschied zu den sechziger Jahren, als die Diskussion um den „kooperativen Föderalismus“ vorwiegend von rechtswissenschaftlicher Seite geprägt war (vgl. Koriath 1997: 439).¹⁷ Einen wichtigen Anstoß zur Notwendigkeit einer Reform des föderalen Finanzsystems hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage mit seinem Jahresgutachten 1990/91 gegeben. Die aus der ökonomischen Theorie entlehnten Begriffe der Allokation, Distribution und Stabilisierung dienten dem Sachverständigenrat als „maßgebliches Raster zur Überprüfung des Finanzausgleichs – allerdings mit deutlicher Betonung der allokativen Aspekte und der diesen eigenen Effizienzgesichtspunkten“ (Koriath 1997: 439). Damit war ein zentrales Argument der Debatte um den Finanzausgleich, wie er seit 1997 in der politischen Öffentlichkeit geführt wird, formuliert: das System des föderalen Ausgleichs soll nicht primär der Umverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern dienen, sondern es sollen angesichts eines globalen Wettbewerbs mit anderen Regionen den starken Ländern, die ihre Ressourcen effizient nutzen, möglichst ein großer Teil der eigenen Mittel verbleiben, damit diese Länder und damit das Gesamtsystem in der internationalen Konkurrenz bestehen können. In einer Beilage des *Handelsblattes* zum *Föderalismus in Deutschland* im Frühjahr 1996 stellte Renate Merklein, Mitglied im Herausgeberrat von *Handelsblatt* und *Wirtschaftswoche*, verwundert fest, daß der Föderalismus deutscher Prägung „in den allerorten angestimmten Abgesängen auf den Wohlstand der Nation bislang noch nicht der Mitschuld an dem Übel angeklagt“ werde. Ganz im Gegenteil: „Die Institutionen und Personen, die das föderale Prinzip in der Bundesrepublik kenntlich und greifbar machen, sind sogar erstaunlich angesehen“ – obwohl die Bundesrepublik Deutschland sich vom „Idealtypus des föderal verfaßten Staates“ sich (...) so weit entfernt (habe), daß ihre föderalen Elemente nur noch folkloristisch anmuten“.¹⁸

Der Vorstoß aus Baden-Württemberg und Bayern

Etwa ein halbes Jahr später wurde der Zusammenhang von globalem Standortwettbewerb und Föderalismus – freilich

nicht in dieser Grundsätzlichkeit – von politischer Seite an einem dafür prädestinierten Ort thematisiert. Beim routinemäßigen Wechsel im Amt des Präsidenten des Bundesrates im Oktober 1996 vom bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber zu seinem Kollegen aus Baden-Württemberg, Erwin Teufel, wurde einer breiteren Öffentlichkeit deutlich gemacht, daß die beiden „Südländer“ angesichts des globalen Wandels und der damit verbundenen Herausforderungen den Wettbewerb auch in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft stärken wollten. Der deutsche Bundesstaat bringe für einen nationalen und globalen Wettbewerb gute Voraussetzungen mit. Denn der Föderalismus, so der bayerische Regierungschef, mobilisiere „durch den Wettstreit der Länder untereinander ein erhebliches Potential an Innovation für die Entwicklung unseres Landes. Das ist eine wesentliche Dimension des Föderalismus, die heute immer bedeutsamer wird.“ Und Stoiber weiter: „In Zeiten eher gesättigten Wohlstandes konnten wir mehr über Umverteilung rasonieren. Heute müssen wir mehr als bisher vor allem unsere Leistungspotentiale im gesunden und kreativen Wettbewerb ausschöpfen (...). Der Wettbewerb fördert die Innovation. Regionalismus und Globalisierung sind nicht Gegensätze, sondern bedingen sich gegenseitig. Zentralismus lähmt; der Föderalismus sollte beflügeln.“¹⁹

Auch in der Antrittsansprache des baden-württembergischen Ministerpräsidenten spielt das Stichwort „Wettbewerb“ im Zusammenhang mit der internationalen Konkurrenz um Wirtschaftsstandorte eine zentrale Rolle. Eine hochentwickelte Wirtschaftsregion wie Deutschland könne nur bestehen, wenn sie die eigenen Stärken und Ressourcen effektiv nutze. Das wichtigste seien Bildung, Qualifikation und Kreativität; diese Themen gehören in den ureigenen Kompetenzbereich der Länder, da diese für Schule, Hochschule, Bildung und Forschung zuständig seien: „Es darf auch ruhig mehr Wettbewerb unter den deutschen Ländern sein; Wettbewerb der politischen Ideen, mehr Wettbewerb der Universitäten, Wettbewerb der Forscher und der Forschungseinrichtungen, Wettbewerb im Beseitigen von überholten Vorschriften und Investitionshemmnissen, Wettbewerb in der kulturellen Vielfalt.“ Ähnlich wie Stoiber weist auch Teufel darauf hin, daß dieses Plädoyer für mehr Wettbewerb zwischen den Ländern „keine Absage an Gemeinsamkeit, an Chancengerechtigkeit, an Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, an einen gerechten Finanzausgleich“ sei, sondern ein Plädoyer für „mehr Vielfalt in der Einheit“.²⁰ Diese ersten Hinweise von politischer Seite auf eine Neuorientierung des föderalen Leitbildes wurde von den Ministerpräsidenten Stoiber und Teufel und ihren Regierungen in der Folgezeit aufgegriffen und präzisiert.²¹

Die Klagen gegen den Finanzausgleich

Auch eine Reform des Länderfinanzausgleichs wurde angemahnt. Der Finanzaus-

gleich solle als „Hilfe zur Selbsthilfe“ dienen und nicht als „Beihilfe zur Konkursverschleppung“. ²² Im Dezember 1996 wurde auf einer gemeinsamen Sitzung des bayerischen und baden-württembergischen Kabinetts der Regierungen Stoiber und Teufel vereinbart, gemeinsam für eine Änderung des Länderfinanzausgleichs einzutreten. Kritisiert wurde, daß das geltende System des Länderfinanzausgleichs dazu führe, daß die Empfängerländer nach dem horizontalen (zwischen den Ländern) und vertikalen (zwischen Bund und einzelnen Ländern) Ausgleich finanziell besser gestellt seien als die Geberländer. ²³ Es wurde deshalb beschlossen, ein Gutachten in Auftrag zu geben, das die Verfassungsmäßigkeit der geltenden Regelungen untersuchen solle. Am 14. Oktober 1997 wurde das von dem Mannheimer Professor *Hans-Wolfgang Arndt* (1997) erstellte Gutachten *Finanzausgleich und Verfassungsrecht* der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Kern stellte das Gutachten fest, das seit 1995 geltende Ausgleichssystem führe zu einer „massiven Veränderung der Finanzkraftreihenfolge“ unter den Ländern und sei deshalb verfassungswidrig. ²⁴ Dabei stützt sich das Gutachten auf den sogenannten „Halbteilungsgrundsatz“, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Juni 1995 zur Vermögensteuer postulierte, wonach der Staat seinen Bürgern höchstens die Hälfte der Einkünfte nehmen darf. *Arndt* überträgt dieses Prinzip auf das Verhältnis zwischen Ländern und Gesamtstaat: Die Abgabepflicht eines Landes müsse auf 50 Prozent seiner überdurchschnittlichen Finanzkraft beschränkt bleiben.

Mit der Einreichung von *Organklagen* beim Bundesverfassungsgericht Ende Juli 1998 durch Baden-Württemberg und Bayern hat die Reformdiskussion einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Diesem Schritt gingen aber eine Reihe von Versuchen, das Thema Finanzreform zwischen den Ländern zu regeln, voraus. Gleichzeitig haben beide Südländer die Öffentlichkeit über ihre Reformvorstellungen informiert und es geschafft, die Frage nach der Fairneß des bestehenden Länderfinanzausgleichs auf die politische Agenda zu setzen. Wenige Wochen nach der Vorstellung des *Arndt*-Gutachtens unterstrich der Stuttgarter Ministerpräsident *Teufel* in einem Beitrag für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* die Kritik am Länderfinanzausgleich. ²⁵ Die These, die in diesem Beitrag vertreten wird, lautet, tragendes Prinzip des Ausgleichssystems gemäß Artikel 107 des Grundgesetzes sei die Verteilung der Steuern nach dem „örtlichen Aufkommen“ (GG), Finanzkraft-Unterschiede unter den Ländern würden demzufolge toleriert. Die faktischen Auswirkungen des bestehenden Ausgleichssystems widersprächen diesem Prinzip, da Baden-Württemberg 1996 vor Finanzausgleich in der Reihenfolge der Länder auf Platz drei (hinter Hamburg und Hessen) gelegen habe und nach dem Finanzausgleich „überraschenderweise“ auf Platz 15, vor Bayern, das auf Platz 16 zurückgefallen war. Dagegen habe das Saarland – vor Ausgleich auf Platz elf – mit Hilfe der Zahlungen der finanzstarken Länder und

den Zahlungen des Bundes den Sprung auf Platz drei nach dem Finanzausgleich geschafft. Die durch die jährlichen Transfers bewirkten „Verschiebungen“ und die Entwicklung des Finanzausgleichs (Erhöhung des Finanzvolumens auch schon vor der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in das Ausgleichssystem im Jahre 1995) machten deutlich, daß „verfassungsrechtliche Intention und tatsächliche Wirkungen“ weit auseinanderklafften. Die Länder, die bereits vor 27 Jahren finanzschwach waren, seien dies auch heute noch. Die „extreme Haushaltsnotlage“, die das Bundesverfassungsgericht dem Saarland und Bremen bescheinigt habe und die dazu führe, daß diese nicht mal in der Lage seien, ihren Aufgaben als Land eigenständig nachzukommen, macht nach Ansicht des baden-württembergischen Ministerpräsidenten eine „tiefgreifende Reform des Länderfinanzausgleichs, im Grunde aber eine Neugliederung der Länder in wirtschaftlich lebensfähige und leistungsfähige Verbände zwingend notwendig“. Für eine Reform des Ausgleichssystems gebe es sehr gute verfassungspolitische und auch ökonomische Gründe. Es gehe um das Selbstverständnis der Länder, um deren Eigenständigkeit, ihre finanzielle Selbstständigkeit und faktische Handlungsfähigkeit – und damit „im Kern um den Föderalismus selbst“. Im Ergebnis dieser Steuerverteilung, so *Teufel* weiter, dokumentiere sich Erfolg oder Mißerfolg der Wirtschafts- und Strukturpolitik eines Landes. Diese primäre Intention der Verfassung werde aber durch die extrem hohe Ausgleichsintensität des bestehenden Systems konterkariert: „99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft sind in jedem Fall auch für leistungsschwache Länder gewährleistet; finanzstarke Länder müssen derzeit bis zu 80 Prozent ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft ‚abliefern‘.“ Dies führe bei den Empfängerländern zwangsläufig zu einer „Subventionsmentalität“. Es spreche vieles dafür, so *Teufel*, „diesen Gedanken der hälftigen Teilung auch auf die Zahlungsverpflichtungen finanzstarker Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs anzuwenden. (...) Im Ergebnis bedeutet dies, daß überdurchschnittliche Finanzkraft allenfalls bis zur Obergrenze von 50 Prozent abgeschöpft werden darf“ – und nicht bis zu einer Höhe von 80 Prozent der überdurchschnittlichen Finanzkraft, wie es das geltende System sehe. Eine über die 50 Prozent hinaus gehende Abschöpfung der finanzstarken Länder könne keinesfalls als „angemessen“ im Sinne des Grundgesetzes angesehen werden und sei daher „verfassungswidrig“.

Die „Systemdebatte“ oder ist der deutsche Föderalismus noch wettbewerbsfähig?

Die Diskussion um den Länderfinanzausgleich, wie sie von Bayern und Baden-Württemberg angestoßen wurde, fand in der politischen und publizistischen Öffentlichkeit Zustimmung und Unterstützung von verschiedenen Seiten, ebenso aber auch Kritik. Eine breiter und an die Grundfesten des Bundesstaates gehende Debat-

te um die Reformbedürftigkeit und Leistungsfähigkeit des politischen Systems insgesamt lösten die Einlassungen des Präsidenten des *Bundesverbandes der Deutschen Industrie* (BDI), *Hans-Olaf Henkel*, im Sommer 1997 aus. Im Anschluß an die „Berliner Rede“ des Bundespräsidenten *Herzog* vom April 1997 („Durch Deutschland muß ein Ruck gehen“), gab der BDI-Präsident seinen Anstoß für die „Systemdebatte“. Unter dem Titel *Für eine Reform des politischen Systems* fordert *Henkel* dazu auf, sich mit der Frage zu befassen, ob „ein Land mit unserer föderalen Struktur, mit sechzehn Bundesländern, einem Verhältniswahlrecht überhaupt eine Chance hat, sich so schnell zu verändern wie andere. Wenn man sich auf Neuseeland, Holland oder Schweden beruft, ist das Gegenargument schnell bei der Hand: ‚Keine Kunst‘ sagen viele, ‚dort ist das politische System eben anders‘. Wenn es aber so ist, daß der Wettbewerb zwischen Standorten eine relative Veranstaltung ist, und daß wir selbst bei eigener Bewegung zurückfallen, wenn andere schneller auf die Herausforderungen der Globalisierung reagieren als wir, dann müssen wir uns fragen, ob unser politisches System überhaupt noch wettbewerbsfähig ist. (...) Jemand muß beginnen, über die Fähigkeit unseres politischen Systems im Wettbewerb mit anderen zu sprechen. Dazu gehört unsere Verfassung. (...) Ich bin davon überzeugt, daß es bald an der Zeit ist, auch bei uns die Systemdebatte auf höchster und vor allem kompetentester Stelle anzustoßen. Wer wäre da geeigneter als Bundespräsident Roman Herzog!“ (*Henkel* 1997: 89-90).

Die Mehrzahl der ersten Reaktionen auf diese Auslassungen *Henkels* in Medien und Öffentlichkeit war eindeutig ablehnend. ²⁶ Auch von politischer Seite wurde *Henkel* nur von wenigen, wie etwa dem ehemaligen Hamburger Bürgermeister *Klaus von Dohnanyi*, unterstützt. Eine Mehrzahl von Politikerinnen und Politiker, die nach der Wünschbarkeit und Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Föderalismus gefragt wurde, lehnte es ab, die „Systemfrage“ zu stellen. ²⁷ Parallel zur bzw. im Anschluß an die Diskussion, die sich an den Vorschlägen von *Henkel* entzündet hatten, wurden aber konkretere Reformüberlegungen in die öffentliche Debatte eingebracht, die die Auseinandersetzung um Leistungsfähigkeit und Reformbedürftigkeit des Föderalismus nachhaltiger geprägt haben als die polemischen und wenig differenzierten Beiträge in der Diskussion des Sommers 1997.

In einem Zeitungsbeitrag lieferte *Otto Graf Lambsdorff* ein umfangreiches „Plädoyer für einen echten Föderalismus“. ²⁸ Das deutsche System könne allenfalls als „Scheinföderalismus“ bezeichnet werden. Zwei scheinbar gegenläufige Entwicklungen (Verlagerung der Kompetenzen auf den Bund und verstärkte Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat) hätten zu diesem „unechten Föderalismus“ geführt. Eine Reform des föderalen System müsse sich von zwei Grundsätzen leiten lassen: Verantwortung von Aufgaben, Einnahmen und Ausnahmen in einer Hand, und dem Prinzip eines föderalen Wettbewerbs. Das erstgenannte

Prinzip habe sich in den USA und in der Schweiz bewährt. Eine Vielfalt der Länder und Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse würden in diesen Systemen als „föderale Tugend“ angesehen. Das deutsche Modell dagegen folge dem „Leitbild der Gleichheit“. Der zweite Grundsatz, das Prinzip eines föderalen Wettbewerbs, das einer Föderalismusreform zugrunde liegen solle, würde dazu führen, so *Lambsdorff*, daß die verschiedenen Bundesländer die unterschiedlichen Vorstellungen ihrer Einwohner stärker berücksichtigen würden. Ein föderaler Wettbewerb als „Entdeckungs-Verfahren“ ermögliche, die neue, überlegene Wirtschaftspolitik einzelner Bundesländer festzustellen, erfolgreiche Aufgabenlösungen nachzuahmen, aber auch Folgewirkungen von Fehlschlägen zu begrenzen. Dadurch könnten „ähnliche Lebensverhältnisse“ herbeigeführt werden – und nicht durch einen „nivellierenden Finanzausgleich“. Dies liefert das Stichwort für eine nächste Etappe in der Auseinandersetzung um Sinn und Zweck des bestehenden System des Ausgleichs.

Vor dem Bundesverfassungsgericht

Ende Juli 1998 haben Baden-Württemberg und Bayern dann Organklagen beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, mit denen das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern aufgrund seiner überzogenen Ausgleichswirkung als Verstoß gegen das im Grundgesetz festgeschriebene Gebot eines „angemessenen Ausgleichs“ gesehen wurde. Die beiden Ministerpräsidenten *Stoiber* und *Teufel* betonten, daß neben der Klage in Karlsruhe die Anstrengungen für eine „politische Lösung“ vorangetrieben würden. Dieses Vorgehen sei auch keine Absage an das Prinzip der Solidarität im Bundesstaat.²⁹ Genau dies aber wird von Kritikern unterstellt.³⁰ Es wird erwartet, daß aufgrund der elementaren Bedeutung dieser Frage für das politische System der Bundesrepublik die Verfassungsrichter die Sache nicht „auf die lange Bank“ schieben werden, sondern schon bald ein Urteil ergehen wird.

Inzwischen hat auch das Land Hessen zu Beginn des Jahres 1999 eine Normenkontrollklage in Karlsruhe vorgelegt, in der Hessen sich nicht wie Baden-Württemberg und Bayern auf den sogenannten Halbtteilungsgrundsatz beruft und ihn auf das System des Finanzausgleichs überträgt, sondern versucht, die Verfassungswidrigkeit des bestehenden Ausgleichssystems auf der Basis der vom Bundesverfassungsgericht selbst aufgestellten Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Ausgleich zu begründen. Parallel zu der Klage kündigte die hessische Regierung für den August 1999 ein Gutachten des Gießener Finanzwissenschaftlers *Wolfgang Scherf* an, das Vorschläge für die Diskussion um eine Neuregelung des Solidarpaktes unterbreiten soll.³¹

Korrekturen sind normal und unausweichlich – mehr nicht

Nach *Max Weber* (1988: 480) sind „die Finanzverhältnisse (...) in einem Bundes-

staat das, was die wirkliche Struktur am entscheidensten bestimmt“. Wenn man die öffentliche Diskussion um den Länderfinanzausgleich und den Föderalismus insgesamt in jüngster Zeit verfolgt hat, wird man sich fragen müssen, ob die von einzelnen Ländern angestrebte Veränderung der föderalen Finanzbeziehungen in diesem Sinne auch zu einem Wandel der „wirklichen Struktur“ des deutschen Bundesstaates führen wird. Die Mehrzahl der Experten ist da eher skeptisch. Ob eine weitreichende Reform des Föderalismus in Richtung „Trennsystem“ und „Wettbewerbsföderalismus“ zu verwirklichen ist, beruht auf verschiedenen Annahmen. So wird eingewandt, die der ökonomischen Theorie des Föderalismus oder dem US-amerikanischen Modell des „dual federalism“ entlehnten Prämissen vieler Reformansätze seien nicht auf die politische und rechtliche Situation des deutschen Bundesstaates übertragbar. Die Kritik an der Ausrichtung der Reformdebatte wird etwa von dem Rechtswissenschaftler *Stefan Koriath* (1997: 444) so formuliert:

„Die Diskussion um die Zukunft des Bundesstaates legt einen teils modelltheoretisch, teils ideologisch verfügten Bundesstaatsbegriff zugrunde, der die unitarische Anlage des grundgesetzlichen Bundesstaates als pathologischen Zustand der Verfassungswirklichkeit vorführt.“

Was bleibt dann aber, wenn andere Modelle des Föderalismus offensichtlich nur bedingt taugen für eine Übertragung auf die hiesigen Verhältnisse? Es bleibt die Beobachtung, daß institutionellen Reformen in modernen Industriestaaten prinzipiell Grenzen gesetzt sind – dies gilt auch und gerade für den deutschen Föderalismus, weil hier ja genau die politischen Einheiten, also die Länder, einer Reform zustimmen müssen, deren institutionelle und finanzielle Eigeninteressen durch eine solche Reform des Länderfinanzausgleichs beeinträchtigt werden (vgl. *Scharpf* 1987: 124). Diese Dilemma-Situation wird die beteiligten Akteure, also Geber- wie Nehmerländer, aber nicht daran hindern (dürfen), in einem politischen Tausch- und Aushandlungsprozeß einen für alle akzeptablen Interessenausgleich zu suchen und zu institutionalisieren. Denn dieser Ausgleich bzw. Konflikt widerstreitender Interessen gehört zum Wesenskern des Föderalismus, der nach allgemeinem Verständnis keine zementierte politische Ordnung darstellt, sondern jeweils nur „zeiträumlich begrenzt die jeweils akzeptierte Machtbalance unterschiedlicher intra- oder interstaatlicher Beziehungen“ (*Schubert* 1994: 42) reflektiert. Begreift man den Föderalismus und die bundesstaatliche Ordnung in diesem Sinne als „dynamisches System“ (*Benz* 1985), so sind Korrekturen und Veränderungen institutioneller und ideeller Art normal und unausweichlich. Die „föderale Balance“ zu suchen und auf begrenzte Zeit zu institutionalisieren, gehört zur Geschichte des deutschen Bundesstaates seit eh und je, ebenso wie die Auseinandersetzung um die „richtige“ Aufteilung von Kompetenzen und Ressourcen und die „Angemessenheit“ des finanziellen Ausgleichs zwischen Bund und Ländern.

Reformbedürftigkeit und ein inhärentes Spannungsverhältnis sind also zentrale Wesensmerkmale des Bundesstaates.³²

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Regierungsebene, wie sie im Dezember 1998 beschlossen wurde, soll die „bundesstaatliche Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung einschließlich der bestehenden Regelungen der Finanzverfassung und des Länderfinanzausgleichs“ prüfen. Nach einer „länderinternen“ Vorbereitung soll eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat mit den dann vorliegenden Ergebnissen befaßt werden. Dieses Vorgehen wird allen beteiligten Akteuren Gelegenheit geben, mögliche Reformschritte zu diskutieren und vor allem auf ihre politische Realisierbarkeit hin zu überprüfen – denn wenn es stimmt, daß der Wettbewerbsföderalismus eine „institutionelle Totalreform“ (*Klatt* in diesem Heft) voraussetzt, dann werden Fragen der Machbarkeit konkreter Veränderungen im Bundesstaat eine größere Rolle spielen als dies in der öffentlichen Debatte bislang geschah. Aber auch diese notwendige Diskussion um die Machbarkeit bestimmter Reformen wird nicht zu trennen sein von ihrer „Wünschbarkeit“ von seiten bestimmter Akteure, denn entsprechende substanzteile Strukturereformen sind „vor allem“ (!) von der Überprüfung des „föderalen Selbstverständnisses“ (*Ottnad/Linnartz* 1997: 17) abhängig. Die Autoren der IWG-Studie zur Reform des Länderfinanzausgleichs und der Neugliederung gehen davon aus, daß eine grundlegende institutionelle Reform des Föderalismus nicht ohne eine Neudefinition des föderalen Leitbildes zu erwarten ist. Nach allem, was zum jetzigen Zeitpunkt gesagt werden kann, ist diese Neudefinition noch lange nicht abgeschlossen.

Anmerkungen

* Ich möchte mich bei Herrn Freund, Dr. Kreuder und Dr. Clostermeyer für die übersandten Materialien sehr herzlich bedanken.

¹ Zu den Auswirkungen der Globalisierung auf den deutschen Föderalismus vgl. Deeg (1996).

² Vgl. dazu im einzelnen König (1997) und Lhotta (1998).

³ Vgl. stellvertretend für die insgesamt positive Würdigung des Föderalismus anläßlich der 40-Jahrfeier der Verabschiedung des Grundgesetzes durch den Beitrag des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Rau (1989: 148), der einer Würdigung des deutschen Föderalismus durch den Politikwissenschaftler Kurt Sontheimer zustimmt: „Billig ist der deutsche Föderalismus nicht, aber der Preis, den wir für ihn entrichten, ist gewiß nicht zu hoch, mißt man ihn an den Kosten einer zentralistischen Ordnung.“

⁴ Papier „Finanzausgleich mittelfristig reformieren, aber nicht zerschlagen“ von Dr. Wilma Simon, Ministerin der Finanzen des Landes Brandenburg unter Mitarbeit von Ministerialdirigentin Angela Nottelmann und Ministerialrat Martin Braun, März 1998 (in Auszügen veröffentlicht in Frankfurter Rundschau vom 12. 03. 1998).

⁵ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die instruktiven Arbeiten von Braun (1998), Jachtenfuchs (1993, 1995) und Schneider (1992), mit jeweils zahlreichen weiterführenden Literaturangaben.

⁶ Meine Hervorhebung

⁷ Vgl. zum folgenden Reissert (1995).

⁸ Vgl. dazu ausführlich etwa Grimm (1996).

⁹ Vgl. zum folgenden Kapitel 4.2 bei Schmid (1994) und die entsprechenden Verweise auf weitere Literatur.

¹⁰ Vgl. dazu allgemein Klatt (1982).

¹¹ Lehbruch hat 1998 eine stark überarbeitete Fassung dieser Schrift vorgelegt, die an der ursprünglichen These weitgehend festhält; vgl. Lehbruch (1998).

¹² Kritisch zur These von der „Politikverflechtungs-Falle“ vgl. Schmid (1987).

- ¹³ Vgl. dazu und zum folgenden Habermas (1973) und Sturm/Billing (1994).
- ¹⁴ Zur Unterscheidung von „Sozialintegration“ und „Systemintegration“ vgl. Habermas (1973: 14): „Von sozialer Integration sprechen wir im Hinblick auf Institutionensysteme, in denen sprechende und handelnde Subjekte vergesellschaftet sind; Gesellschaftssysteme erscheinen hier unter dem Aspekt einer Lebenswelt, die symbolisch strukturiert ist. Von Systemintegration sprechen wir im Hinblick auf die spezifischen Steuerungsleistungen eines selbstregulierten Systems.“ – Dies macht deutlich, daß bei der aktuellen Diskussion um die „Krise des Föderalismus“ von den Befürwortern einer weitreichenden Reform der Bundesstaat vor allem unter steuerungstheoretischen Aspekten der Systemintegration betrachtet wird und weniger oder gar nicht unter Aspekten der Sozialintegration (symbolische Bedeutung des Föderalismus).
- ¹⁵ Zitiert nach Kesper (1998: 132), dort weitere Literaturnachweise.
- ¹⁶ Vgl. dazu Koriath (1997: 438) und den Beitrag von Klatt in diesem Heft.
- ¹⁷ Die ökonomische Theorie des Föderalismus beschäftigt sich primär mit der Frage, wie aus ökonomischer Sicht eine „optimale“ Kollektivgröße zur Herstellung und Verteilung öffentlicher Güter bestimmt werden kann. Vgl. dazu ausführlich Koriath (1997: 2. Kapitel, V.2.c) und Postlep/Döring (1996) mit entsprechenden Literaturnachweisen.
- ¹⁸ Vgl. Renate Merklein: Föderalismus in Deutschland: Nur noch eine sehr teure Folklore?, in: Handelsblatts-Analyse vom 21. 03. 1996.
- ¹⁹ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 91 vom 14. 11. 1996, S. 990.
- ²⁰ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 91 vom 14. 11. 1996, S. 991–992.
- ²¹ Vgl. etwa die Interviews mit Erwin Teufel in der Südwest Presse vom 07. 11. 1996 („Das Hausgut des Föderalismus wahren“) und mit der Süddeutschen Zeitung vom 17. 03. 1998 („Wir zahlen, zahlen, zahlen“).
- ²² Stoiber, nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 11. 1996, S. 5.
- ²³ Zu den Einzelheiten des Länderfinanzausgleichs siehe den Beitrag von Wolfgang Renzsch in diesem Heft und Huber (1997).
- ²⁴ Vgl. zum folgenden auch Homeyer (1998).
- ²⁵ „Der gegenwärtige Finanzausgleich pervertiert den Föderalismus: Gleichmacherei statt Solidarität“ von Erwin Teufel in der FAZ vom 19. 12. 1997, S. 5.
- ²⁶ Vgl. etwa Günter Frankenberger: „Verfassung als Standortnachteil. Soll jetzt auch noch das Grundgesetz verschlankt werden?“, in: Die Zeit vom 18. 07. 1997, S. 8 und Süddeutsche Zeitung vom 11. 07. 1997, S. 4 („Der Staat als Beute“).
- ²⁷ Vgl. den Bericht im Nachrichtenmagazin Der Spiegel Nr. 30/1997 („Der Rambo von Bonn“) und den Beitrag von Rita Süßmuth in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 05. 08. 1997, S. 8 („Verhandeln, aushandeln – Pflicht der Politik“).
- ²⁸ Süddeutsche Zeitung vom 01. 09. 1997. Ähnliche Argumentationsgänge finden sich in folgenden Beiträgen und Reformvorschlägen: Dieter Puchta: Mehr Autonomie für Länder und Gemeinden, in: FAZ vom 28. 06. 1997; Thilo Sarrazin: Zum Leichtsinns verführt: Der Finanzausgleich bedarf einer grundlegenden Reform, in: DIE ZEIT vom 11. 07. 1997; Rolf Peffekoven: Die deutschen Länder am kollektiven Tropf, in: FAZ vom 18. 04. 1998; das Positionspapier von Walter Döring (FDP): „Wie die Krise des Föderalismus überwunden werden kann“ vom 12. 06. 1998; das Papier der Reformkommission Soziale Marktwirtschaft „Reform der Finanzverfassung“ der Bertelsmann, Heinz Nixdorf und Ludwig-Erhard-Stiftung vom Juli 1998; Stefan Homburg: Im Gewirr der Kompetenzen: Der Finanzausgleich ist das Ergebnis fauler Kompromisse, in: FAZ vom 31. 10. 1998 und kritisch zu dieser Reformdiskussion der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier: Der unitarische Bundesstaat. Einer Reföderalisierung, der Bundesrepublik sind Grenzen gesetzt, in: FAZ vom 05. 11. 1998.
- ²⁹ Vgl. das Positionspapier des Landes Baden-Württemberg und des Freistaats Bayern „Stärkung der Eigenverantwortung der Länder – Reform der Finanzverfassung“, 25. 06. 1998 und Staatsanzeiger für Baden-Württemberg vom 29. 06. 1998.
- ³⁰ Vgl. dazu etwa Pressemitteilung der AG Finanzen der SPD-Fraktion im Bundestag vom 21. 09. 1998 und Wieland (1999).
- ³¹ Vgl. dazu die Presseinformation der Hessischen Landesregierung vom 29. 12. 1998 (Nr. 220/1998) bzw. vom 15. 01. 1999 (Nr. 8/1999).
- ³² Vgl. dazu etwa auch Hidién (1998: 413) und Koriath (1996: 258).

Literaturhinweise

Abromeit, Heidrun, 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen.

Arndt, Hans-Wolfgang, 1997: Finanzausgleich und Verfassungsrecht; Gutachten für das Land Baden-Württemberg und den Freistaat Bayern, unveröffentlichtes Manuskript, Mannheim.

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

Benz, Arthur, 1989: Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat. Eine Bilanz der Föderalismusforschung, in: Ste-

phan von Bandemer und Götrik Wewer (Hrsg.), Regierungssystem und Regierungslehre, Opladen, 181–192.

Benz, Arthur, 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen, 201–222.

Braun, Dietmar, 1996: Der bundesdeutsche Föderalismus an der Wegscheide. Interessenkonstellationen, Akteurskonflikte und institutionelle Lösungen, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 7. Jg., H. 2, 101–135.

Braun, Dietmar, 1998: Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift, 39. Jg., H. 4, 797–818.

Callies, Christian, 1997: Die Justiziabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus, in: Die Öffentliche Verwaltung, 50. Jg., H. 21, 889–899.

Deeg, Richard, 1996: Economic Globalization and the Shifting Boundaries of German Federalism, in: Publius, Vol. 26, No. 1, 27–52.

Dettling, Warnfried, 1997: Und die Deutschen bewegen sich doch, in: Die Zeit vom 03. 10. 1997.

Grimm, Dieter, 1996: Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung (1990), in: ders. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden, 613–646.

Habermas, Jürgen, 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main.

Henke, Klaus-Dirk/Schuppert, Gunnar Folke, 1993: Rechtliche und finanzwirtschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden.

Henkel, Hans-Olaf, 1997: Für eine Reform des politischen Systems, in: Manfred Bissinger (Hrsg.), Stimmen gegen den Stillstand. Roman Herzogs „Berliner Rede“ und 33 Antworten, Hamburg, 87–90.

Hesse, Joachim Jens, 1998: Die bundesstaatliche Ordnung zwischen Vereinigung und Europäisierung – Thesen in: Ursula Männle (Hrsg.) 1998, 41–47.

Hesse, Konrad, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe.

Hidién, Jürgen W., 1998: Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern, Baden-Baden.

Homeyer, Immo von, 1998: Zukunft des Föderalismus: Mehr Wettbewerb, weniger Solidarität?, in: Gegenwartskunde, 47. Jg., H. 1, 91–100.

Hrbek, Rudolf, 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: Rudolf Hrbek und Uwe Thaysen (Hrsg.), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, 17ff.

Hrbek, Rudolf, 1997: Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/97, 12–21.

Huber, Bernd, 1997: Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/97, 22–30.

Jachtenfuchs, Markus, 1993: Weltbilder als Kategorie der politischen Analyse; MZES Arbeitspapier AB III, Nr. 2, Mannheim.

Jachtenfuchs, Markus, 1995: Ideen und internationale Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2. Jg., H. 2, 417–442.

Kesper, Irene, 1998: Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform, Baden-Baden.

Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland, 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Kisker, Günter, 1985: Ideologische und theoretische Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland – Zur Rechtfertigung des Föderalismus, in: Probleme des Föderalismus. Deutsch-jugoslawisches Symposium vom 19.–21. 03. 1984 in Belgrad, Tübingen, 23–37.

Klatt, Hartmut, 1982: Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung: Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, in: APuZ, B 31/82, 3–24.

Klatt, Hartmut, 1997: Die föderalstaatliche Struktur ist reformbedürftig – Beispiel: Horizontaler Finanzausgleich, in: Gegenwartskunde, 46 Jg., H. 3, 309–320.

König, Thomas, 1997: Politikverflechtungsfälle oder Parteilockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 8. Jg., H. 2, 135–159.

Koriath, Stefan, 1996: Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist besser als ihr Ruf, in: Wirtschaftsdienst, H. 7, 339–344.

Koriath, Stefan, 1997: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.

Laufer, Heinz/Münch, Ursula, 1997: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland (Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn.

Lehbruch, Gerhard, 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart u.a.

Lehbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regierungssysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2., erweiterte Auflage, Wiesbaden/Opladen.

Lhotta, Roland, 1993: Der „verkorkte Bundesstaat“ – Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdiskussion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 24, H. 1, 117–132.

Lhotta, Roland, 1997: Der Staat als Wille und Vorstellung. Die etatistische Renaissance nach Maastricht und ihre Bedeutung für das Verhältnis von Staat und Bundesstaat, in: Der Staat, 36. Bd., H. 2, 189–210.

Lhotta, Roland, 1998: Der „lästige“ Föderalismus: Überlegungen zum konsensualen „dead-lock“ am Beispiel von Bundesstaat und Vermittlungsausschuß, in: Ursula

Männle (Hrsg.) 1998, 79–91.

Lhotta, Roland, 1999: Deutsche Staatsrechtslehre und Föderalismus: Theoretisches Vakuum und dogmatische Stagnation; Beitrag für die Hamburger Föderalismus-Tagung (Prof. Dr. Rainer Prätorius) vom 04.–06. 02. 1999, unv. Ms.

Mackenstein, Hans/Jefferly, Charlie, 1999: Financial Equalization in the 1990s: On the Road Back to Karlsruhe?, in: Charlie Jefferly (ed.), Recasting German Federalism. The Legacies of Unification, London, New York, 155–176.

Männle, Ursula (Hrsg.), 1998: Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden.

Münch, Ursula, 1998: Konkrete Reformansätze in der Kontroverse; Papier für die Tagung der Evangelischen Akademie Loccum „Verflochten und verschuldet. Zum (finanz)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa“ vom 28.–30. 10. 1998, Loccum.

Ottmad, Adrian/Linnartz, Edith, 1997: Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt, New York.

Postlep, Rolf-Dieter/Döring, Thomas, 1996: Entwicklungen in der ökonomischen Föderalismusdiskussion und im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Rolf-Dieter Postlep (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Ausgewählte Probleme aus Theorie und Praxis des Föderalismus, Marburg, 7–44.

Poß, Joachim, 1998: Finanzverfassung: Eine strikte Trennung von Bund und Ländern wäre absurd; Manuskript des finanzpolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion, 18. 12. 1998 (stark gekürzt veröffentlicht in Frankfurter Rundschau vom 17. 12. 1998).

Rau, Johannes, 1989: Der Föderalismus in der Bewahrung, in: Wilhelm Bleek und Hanns Maull (Hrsg.), Ein ganz normaler Staat? Perspektiven nach 40 Jahren Bundesrepublik, München, Zürich, 128–151.

Reissert, Bernd, 1995: Artikel „Politikverflechtung“, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik Neuausgabe, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung), 555–557.

Renzsch, Wolfgang, 1997: Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen? Sechs Thesen zur Konkurrenz grundlegender Prinzipien im Bundesstaat, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 8. Jg., H. 1, 87–108.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Bundesstaates in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.

Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, 26. Jg., H. 4, 323–356.

Scharpf, Fritz W., 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Baden-Baden, 111–151.

Scharpf, Fritz W., 1997: Nötig, aber ausgeschlossen: Die Malaise der deutschen Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05. 06. 1997, S. 35.

Schmid, Josef, 1987: Wo schnappt die Politikverflechtungsfälle eigentlich zu? Kritische Anmerkungen zu einer These von F.W. Scharpf, in: PVS, Jg. 28, 446–452.

Schmidt, Manfred G., 1994: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Fernuniversität Hagen).

Schneider, Hans-Peter, 1998: Nehmen ist seliger als Geben. Oder: Wieviel „Föderalismus“ verträgt der Bundesstaat?, in: NJW, Heft 51, 3757–3759.

Schneider, Heinrich, 1992: Europäische Integration – die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas (PVS-Sonderheft 23), Opladen, 3–35.

Schubert, Klaus, 1994: Föderalismus im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft, in: Tilman Evers (Hrsg.), Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 33–44.

Stamm, Barbara/Merkel, Gerhard, 1998: Kompetitiver Föderalismus: Ordnungsprinzipien, historische und verfassungspolitische Grundlagen, politische Konsequenzen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 31. Jg., H. 12, 467–475.

Sturm, Roland/Billing, Peter, 1994: Art. „Krisentheoretische Ansätze“, in: Lexikon der Politik, Band 2, Politikwissenschaftliche Methoden, hrsg. von Jürgen Kriz, Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München, 227–229.

Sturm, Roland, 1998: Föderalismus als demokratisches Prinzip in Deutschland und Europa, in: Max Vollkommer (Hrsg.), Föderalismus – Prinzip und Wirklichkeit. Atzelsberger Gespräche 1997, Erlangen, 7–16.

Vesper, Dieter, 1998: Länderfinanzausgleich – besteht Reformbedarf?, in: WSI Mitteilungen, H. 11, 762–771.

Volkman, Uwe, 1998: Bundesstaat in der Krise?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 51. Jg., H. 15, 613–623.

Wachendorfer-Schmidt, Ute, 1998: Föderalismus und Finanzverfassung, in: Ursula Männle (Hrsg.) 1998, 57–71.

Weber, Max, 1988: Deutschlands künftige Staatsform (1919), in: ders., Gesammelte Politische Schriften, 5. Aufl., Tübingen, 448–483.

Wehling, Hans-Georg, 1997: Ist der Föderalismus reparaturbedürftig?, in: Das Parlament, Nr. 38, 12. 09. 1997, 13.

Wieland, Joachim (unter Mitarbeit von Johannes Hellyermann), 1999: Aktuelle finanzverfassungsrechtliche Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie der zugrunde liegenden Steuerverteilung; Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein, Januar 1999, unv. Ms.