

Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland

Schmidt, Manfred G.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, M. G. (2000). *Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland*. (ZeS-Arbeitspapier, 4/00). Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-116759>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Manfred G. Schmidt

**Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus
der Bundesrepublik Deutschland**

ZeS–Arbeitspapier Nr. 4/2000

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421–2184062 / 4051
E–mail: MGS@zes.uni–bremen.de

Redigierte Fassung der Vorlage für die Diskussionsrunde in
der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen
Donnerstag, 17. Februar 2000
Abschluss der Überarbeitung 21. März 2000

Vorbemerkung

Das vorliegende Thesenpapier skizziert die Strukturen des deutschen Föderalismus, hebt seine Leistungen hervor, benennt seine Schwächen und den hierin enthaltenen Reformbedarf und erörtert die Chancen einer Reform des Bundesstaates. Das Thesenpapier ist keiner bestimmten politischen Richtung verpflichtet. Sein Autor ist weder Parteigänger dieses oder jenes Bundeslandes noch ein Fürsprecher nur der Länder oder nur des Bundes. Der Beitrag soll vielmehr dazu dienen, den Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland unter der Frage des Reformbedarfs und der Reformoptionen im Interesse des Ganzen möglichst sachgerecht zu beschreiben und zu würdigen. Für diesen Zweck wird eine bestimmte wissenschaftliche Beobachtungsperspektive gewählt. Sie ist – erstens – vorrangig politikwissenschaftlich geprägt. Zweitens erörtert sie den Föderalismus sowohl in seiner politischen Bedeutung wie auch in seiner gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wichtigkeit. Drittens wird der Föderalismus unter Berücksichtigung seiner Schwächen (die im Zentrum der derzeitigen Reformdebatte stehen) *und* seiner Stärken gewürdigt werden. Und viertens soll Deutschlands Föderalismus auch unter Berücksichtigung von Befunden der international vergleichenden Föderalismusforschung analysiert werden. Nur wenn die Stärken *und* die Schwächen des Föderalismus abgewogen und ferner die politischen, sozialen *und* wirtschaftlichen Belange berücksichtigt werden, und zwar unter Heranziehung der Erfahrung anderer Länder, ist eine hinreichend sachgerechte Bestandsaufnahme des Reformbedarfs und der Chancen einer Reformpolitik im Bundesstaat hier zu Lande möglich, so die Überzeugung des Autors der vorliegenden Thesen.

Das Thesenpapier ist wie folgt gegliedert: Die erste These skizziert die Architektonik des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland und benennt ihre Besonderheit. Die zweite These zielt auf die bisherige Bilanz des Bundesstaates hier zu Lande. Welches sind seine Leistungen – im Lichte der ureigenen Ziele des Föderalismus? So lautet hier die Leitfrage. Die dritte These thematisiert offenkundige Schwächen des deutschen Föderalismus. Die vierte These zieht eine Zwischenbilanz: Deutschlands Föderalismus hat beachtliche Stärken – aber auch Reformbedarf. Allerdings ist die Richtung, in die reformiert werden soll, nicht einfach zu bestimmen. Denn die Erfahrungen mit alternativen Föderalismusmodellen zeigen ebenfalls Licht und Schatten an. In der fünften These wird die Reformpolitikproblematik angesprochen. Sie macht auf die besonders schwierigen Bedingungen für erfolgreiche Strukturreformpolitik in Deutschland aufmerksam. Diese Bedingungen, so wird in der sechsten These weiter ausgeführt, bewirken höchstwahrscheinlich, dass nur ein Teil des Reformbedarfs des Föderalismus überhaupt mit Aussicht auf Erfolg zum politischen Thema

gemacht und in politisch machbare Reformvorhaben umgesetzt werden kann. In der sechsten und abschließenden These werden die wichtigsten Optionen in der Debatte zur Reform des Föderalismus zusammenfassend skizziert, im Lichte von Gütekriterien bewertet und auf ihre politische Machbarkeit oder fehlende Mehrheiten erörtert.

I. Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland hat eine eigentümliche Architektonik. Er ist ein exekutivlastiger "unitarischer Bundesstaat" mit hochgradiger Politikverflechtung. Zugleich koexistiert Deutschlands Föderalismus mit einem weit ausgebauten Sozialstaat – was für föderalistische Systeme untypisch ist.

Deutschlands Föderalismus⁰ ist eine besondere Struktur eigen. *Exekutivlastig* ist der Föderalismus hier zu Lande, nicht *legislativlastig*. Wie schon im Deutschen Reich von 1871 so spielen auch in der Bundesrepublik Deutschland die Exekutive von Reich bzw. Bund und die Regierungen der Länder eine herausragende Rolle. Und ganz vorne stehen die Ministerpräsidenten der Länder – so weit vorne, dass mancher die Bundesrepublik als die "*Republik der Landesfürsten*" eingestuft hat, als "Republik der Landesfürsten" in einem parlamentarischen Bundesstaat, also nicht einem präsidentiellen Bundesstaat, wie in den USA.⁰ Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland ist ferner ein "*unitarischer Bundesstaat*", so schon 1962 die scharfsichtige Beobachtung von Konrad Hesse. Dieser Föderalismus ist einerseits gekennzeichnet durch die Gliederung des Staatswesens in Bund und Länder und entsprechende relative Autonomie der Beteiligten, und andererseits durch Eigenschaften, die normalerweise dem Einheitsstaat zugeschrieben werden, nämlich Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie ein hohes Maß an Einheitlichkeit oder zumindest Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

Den Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland prägt ferner die ausgeprägte Fragmentierung der Staatsorganisation – insbesondere die Spaltung in Bund und Länder – und entsprechend eine hochgradige vertikale Differenzierung der Entscheidungsstruktur. Allerdings wird in Deutschland diese Fragmentierung überbrückt – und zwar durch "*Politikverflechtung*", also durch Verknüpfung der Entscheidungsstrukturen zwischen den Ländern und zwischen den Ländern und dem Bund.⁰ Auf Grund der unitarischen Struktur und der hochgradigen Verflechtung von Bund und Ländern sowie auf Grund der demokratischen Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland kommt – und das ist ein weiteres Strukturmerkmal der Bundesrepublik Deutschland – *Dauerwahlkampf* zustande. Gleichviel, ob es sich um eine Bundestagswahl oder eine Landtagswahl handelt, die

⁰ Diese Ausdrucksweise wird im Folgenden bedeutungsgleich mit "Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland" verwendet.

⁰ Winfried Steffani hat 1983 diese Bezeichnung geprägt (wiederabgedruckt in Steffani 1997).

⁰ Hierzu bahnbrechend Scharpf/Reissert/Schnabel 1976. Eine einprägsame Kurzfassung der Politikverflechtungstheorie enthält Scharpf 1978. Die Politikverflechtungstheorie gibt – ergänzt um die Analyse des Parteienwettbewerbs (insbesondere Lehmbruch 1998), der Regierungspraxis der Länder (Schmidt 1980) und der reformverengenden oder reformerweiternden Bedingungen (Wachendorfer-Schmidt 1999, 2000a) – einen der Schlüssel zum Verständnis des politischen Prozesses und des eigentümlichen Staatstätigkeitsprofils, das auf dieser Basis entwickelt wird, zur Hand.

hochgradige Verflechtung von Bund und Ländern und insbesondere die gesicherte Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes führen notwendigerweise dazu, dass in der Regel jede Landtagswahl auch beträchtliches bundespolitisches Gewicht hat. Der Dauerwahlkampf allerdings, der hier zu Lande herrscht, ruft im Gemeinwesen den für Wahlkampfzeiten typischen Zustand fieberhafter Erregung hervor und bekräftigt die Neigung zu relativ *kurzfristiger* Politik, vor allem die Neigung zu einer am nächsten Wahltermin ausgerichteten Politik. Das aber erschwert die Planung und Durchführung langfristiger Vorhaben. Doch just Planung und Durchführung solcher langfristiger Vorhaben sind aufgrund der komplexen Struktur von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik weithin gefordert.

Ein Weiteres ist bei Skizzierung der Architektonik von Deutschlands Föderalismus zu erwähnen. Deutschlands Föderalismus ist nicht nur in seiner *institutionellen Verfasstheit* ein *Sonderfall*. Er ist auch im Hinblick auf die *Koexistenz von Föderalismus und sehr starkem Sozialstaat* ein *Sonderfall*. Normalerweise geht die föderalistische Struktur der Staatsorganisation mit streng gezügelter Staatstätigkeit einher, insbesondere mit streng gezügelter Sozialstaatstätigkeit, so in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Australien und lange Zeit auch in der Schweiz, um die Paradebeispiele zu nennen. Deutschlands Föderalismus aber ist in der Staatstätigkeit einem anderen Weg gefolgt, nämlich dem *mittleren Weg* zwischen US-amerikanischem Staat und US-amerikanischem Kapitalismus einerseits und nordeuropäischem wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus andererseits.⁰ Der Föderalismus hier zu Lande hat den Auf- und Ausbau eines auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich weit entwickelten Sozialstaats nicht wesentlich behindert, sondern mitunter sogar gefördert. Die Gründe dafür liegen unter anderem darin, dass die Finanzierungsweise des deutschen Sozialstaats, die zu rund zwei Drittel aus Sozialbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfolgt, die unmittelbaren steuerpolitischen Interessen der Länder nicht tangierte, sondern gleichsam an ihnen vorbei durchgesetzt werden konnte. Aber noch wichtiger war der Antrieb, den Deutschlands Sozialpolitik von der Koexistenz und dem Wettbewerb zweier großer Sozialstaatsparteien erhielt, einer sozialdemokratischen und einer christdemokratischen Partei.

Allerdings gerieten Länder und Bund mit zunehmendem Wachstum des Sozialstaates – und vor allem infolge der schweren Finanzierungslasten der Sozialpolitik – haushaltspolitisch in eine Schiefelage. Die hohe Sozialabgabenlast beschränkt die Finanzierungsmöglichkeiten für Aufgaben von Bund und Ländern jenseits der sozialen Sicherungen im engeren Sinn in sehr beträchtlichem Umfang und bringt im Verein mit den hohen Personalausgaben die Bund- und Länderhaushalte in eine schwierige Finanzlage, die kaum Spiel für finanziell aufwendige Reparaturen und Neuerungen jenseits der Sozialpolitik im engeren Sinn lässt.

⁰ Schmidt 1999.

Deutschlands Föderalismus unterscheidet sich mithin von anderen Föderalisten nachhaltig. Er hat im Vergleich zum typischen Föderalismus ein ungewöhnlich hohes Sozialstaatsniveau auf seiner Seite. Dieses äußert sich in einer hohen Sozialleistungsquote, die mittlerweile über 34% des Bruttoinlandsproduktes liegt, einer im Vergleich zur Wirtschaftskraft des Landes sogar sehr hohen Sozialleistungsquote, und in einem nicht minder hohen arbeitsrechtlichen Schutz für die Arbeitsplatzbesitzer.⁰ Deutschlands Föderalismus ist zudem durch Exekutivlastigkeit und hochgradige Politikverflechtung auf einem anderen Weg als andere Bundesstaaten vorangekommen. Er hat wenig vom Trennföderalismus oder dualen Föderalismus in sich, der weithin den US-amerikanischen Bundesstaat prägt, wo beispielsweise in vielen Politikfeldern Bund und Gliedstaaten jeweils separate Verwaltungsunterbauten haben und somit weitaus größere Möglichkeiten besitzen, politische Vorhaben in Eigenverantwortlichkeit zu formulieren und durchzuführen. Deutschlands Föderalismus unterscheidet sich aber auch in hohem Maße von einem Autonomie- oder Wettbewerbsföderalismus, in dem die Gliedstaaten weit größere relative Autonomie in der Politikplanung und im Politikvollzug besitzen, so beispielsweise in der Schweiz. Deutschlands Föderalismus unterscheidet sich überdies von Ländern mit schwachem Föderalismus wie Österreich und mehr noch von beinahe-bundesstaatlichen Strukturen in autoritär oder stärker autoritär verfassten Ländern wie beispielsweise Russland. Deutschlands Föderalismus ist schließlich trotz seiner hochgradigen Verflechtung von Bund und Ländern und der dementsprechend vergleichsweise geringen Autonomie der beteiligten Gliedstaaten des Bundes keineswegs ein schwacher, sondern ein starker Bundesstaat.

⁰ Bei beiden Messlatten übertrifft die Bundesrepublik mittlerweile Schweden, das lange als "Weltmeister" in Sachen Wohlfahrtsstaat galt, so neuere Berechnungen der OECD zum Sozialschutz der Jobbesitzer (OECD Employment Outlook 1999) und Neuberechnungen der Sozialleistungsstatistik unter Einschluss der sozialpolitischen Weichenstellungen der Steuerpolitik und der privaten Pflichtleistungen (Adema 1999).

II. Zur Bestandsaufnahme der Struktur, des Reformbedarfs und der Reformfähigkeit des deutschen Bundesstaates gehört die Beantwortung der Frage, inwieweit er die ureigenen Ziele erreicht oder verfehlt hat. Im Lichte dieser Ziele hat der Föderalismus hier zu Lande eine uneinheitliche Bilanz, aber insgesamt doch beträchtlichen Erfolg vorzuweisen – mehr Erfolg, als man angesichts der Debatte, die sich auf die Schwächen des Föderalismus konzentriert, erwarten kann. Die Stärken des deutschen Föderalismus liegen vor allem in der spektakulär erfolgreichen Machtaufteilung, sodann in der Sicherstellung von Teilhabechancen für die Opposition (nämlich durch Erringung von Regierungsmacht in den Ländern und Einflussnahme über den Bundesrat auf die Bundespolitik) und darin, dass er das Koordinationsproblem zwischen Gliedstaaten und Bund recht effektiv löst. Die Schwächen des Föderalismus sind vor allem in Folgendem zu sehen: in der vergleichsweise geringen Autonomie der Länder und der Bundesregierung, in der Schwerfälligkeit und Langwierigkeit der Willensbildung und Entscheidungsfindung im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht, dem Nichtausschöpfen des Experimentier- und Innovationspotenzials sowie in der Nichtausschöpfung des Potenzials für materielle Wohlfahrtsmehrung.

Wie schneidet Deutschlands Föderalismus im Lichte der ureigenen *Ziele* der Föderalismustheorie ab? Zu diesen Zielen zählt vor allem

Machtaufteilung und Machtbalance,

- Einhaltung des Verfassungsgebotes der Einheitlichkeit oder zumindest Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, einschließlich der Wirtschafts- und Rechtseinheit,
- die möglichst optimale Ausbalancierung von Autonomieschonung der Gliedstaaten, Integration und Gemeinschaftsverträglichkeit der bundesstaatlichen Ordnungsstrukturen,
- Förderung von Experimentier- und Innovationsfähigkeit und
- die Eignung für Wohlfahrtsmehrung.

Wie die wissenschaftliche Erforschung des Föderalismus hier zu Lande zeigt, ist der deutsche Föderalismus diesen Zielen in unterschiedlichem Maße näher gekommen.⁰ Besonders erfolgreich war der Föderalismus bei der *Machtaufteilung*. Sie ist weit vorangeschritten, und zwar so weit, dass Bund und Länder in der Regel eine große Koalition

⁰ Hierzu u.a. Hesse 1962, Hesse/Benz 1990, Scharpf 1994, Schmidt 1994, Kilper/Lhotta 1996, Laufer/Münch 1998, Wachendorfer-Schmidt 1999, 2000b.

bilden müssen, um größere Gesetzesvorhaben auf den Weg zu bringen. Somit ist einer der wichtigsten Hauptzwecke des Föderalismus hier zu Lande in vollem Umfang erreicht worden: der Legislative und der Exekutive im Bund und in den Ländern sind mächtige Zügel angelegt worden.

Dies hat den weiteren Vorteil, dass die Verlierer einer Bundestagswahl in der Regel eine gute Chance haben, nicht alles zu verlieren, sondern kraft ihrer Machtstellung in den Ländern den Nachteil der Oppositionsrolle im Bundestag durch Regierungsbeteiligung in den Ländern auszugleichen. Das vermeidet Konflikte vom Typ des Nullsummenspiels und ist der Integration und Kooperation zuträglicher als Nullsummenspiele. Nicht selten hat allerdings die Regierungsbeteiligung in den Ländern von Parteien, die bei der Bundestagswahl als Verlierer ausgingen, zu gegenläufigen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat geführt, so 1972–1982, 1990–1998 und seit der Hessenwahl 1999. Das kann für die Politikentwicklung komplizierte Lagen schaffen, im ungünstigsten Fall Entscheidungsprozessblockaden, ist aber für die politische Integration der Verlierer von Wahlen von größter Bedeutung. Deutschlands Föderalismus sorgt somit nicht nur für wirksame Machtaufteilung und Machtzügung, sondern auch für wirksame *politische Integration* von Gewinnern *und* Verlierern von Wahlen nationaler Bedeutung.

Weitgehend erfolgreich war Deutschlands Föderalismus auch bei der Einhaltung des Verfassungsgebotes der *Einheitlichkeit* oder zumindest *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* sowie bei der Herstellung und Wahrung der *Wirtschafts- und Rechtseinheit*. Dies alles ist in einem weit reichenden Maße sichergestellt worden. Und selbst das Hinzukommen der "armen Vettern" in Gestalt der neuen Bundesländer hat der bundesdeutsche Föderalismus verkraftet – unter Ächzen und Würgen zwar, aber immerhin.

Spürbar weniger erfolgreich war allerdings die *Gratwanderung* zwischen *Autonomieschonung und Gemeinschaftsverträglichkeit*. Hier neigt sich die Waage eindeutig zugunsten der Gemeinschaftsorientierung, während die Autonomieschonung der Länder zunehmend zu kurz kam. Die Herausbildung des unitarischen Bundesstaates hat die relative Eigenständigkeit der Länder beträchtlich verkleinert, und zwar überwiegend zu Lasten der Landtage, weniger zu Lasten der Länderexekutiven, die über die Institutionen des politikverflochtenen Föderalismus und insbesondere durch die unitarische Gesetzgebung sowie über die Länderzuständigkeiten in der Verwaltung sich ein beträchtliches Handlungspotenzial gesichert und dieses weitgehend genutzt haben.

Erhebliche Abstriche sind auch, so die Befunde der wissenschaftlichen Erforschung des Föderalismus hier zu Lande, bei der *Innovationsfähigkeit* zu machen. Wenngleich die Länder nach wie vor Spielräume für eigenständige Gestaltung besitzen, in der Bildungspolitik beispielsweise, aber auch in der Wirtschaftspolitik, so hat der exekutivlastige politikverflochtene Föderalismus der Bundesrepublik bei all seinen Stärken *erhebliche Problemlösungsschwächen* aufzuweisen. Einer viel beachteten These von Fritz

Scharpf u.a. zufolge ist das Problemlösungsstreben des politikverflochtenen Föderalismus sogar von chronischer Schwäche.⁰ Die Vielzahl der Beteiligten und die langwierigen Abstimmungsprozesse *reduzieren die Reaktionsschnelligkeit und die Anpassungsfähigkeit* der Politik im Bundesstaat. Ferner vermindern sie die Problemlösungsfähigkeit bei besonders komplex strukturierten Problemen, insbesondere bei hochgradig verschachtelten Problemlagen, die jeweils die Haushalte von Bund, Ländern und Sozialversicherungen in unterschiedlichem Maße belasten oder entlasten. So wirken beispielsweise die Koexistenz der vielen Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung mit ihren divergierenden Budgetinteressen insgesamt eher als Reformbremse bei der Entwicklung einer koordinierten Arbeitsmarktpolitik denn als Reformantrieb.⁰ Gleiches gilt für viele andere Politikfelder, so jedenfalls die These der Politikverflechtungstheorie.

Allerdings sind Einschränkungen anzumelden. Unter bestimmten politischen Konstellationen kann die Problemlösungsfähigkeit eines politikverflochtenen Föderalismus erhöht werden, wie unter anderem neuere Überprüfungen der Politikverflechtungstheorie zeigen⁰. Gleichwohl ist die politische Innovationsfähigkeit in Deutschlands Föderalismus nicht optimal gelöst. Und vor allem die hochgradige Verflechtung und die geringe relative Autonomie der beteiligten Gliedstaaten erschweren das produktive Experimentieren in beträchtlichem Maße, wenn sie solches Experimentieren nicht gar gänzlich blockieren.

Vor allem wirtschaftswissenschaftliche Überlegungen haben auf eine weitere Schwäche des deutschen Föderalismus aufmerksam gemacht. Das Streben nach unitarischem Bundesstaat und nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse habe insgesamt *zu viel Nivellierung* – ja: Gleichmacherei – zustande gebracht und die Spielräume für eigenverantwortliches wirtschafts- und finanzpolitisches Handeln zu eng begrenzt. Die weit reichende Umverteilung zwischen wirtschaftsstärkeren und wirtschaftsschwächeren bzw. finanzstärkeren und finanzschwächeren Gliedstaaten habe überdies die *Anreize falsch gesetzt* und dazu geführt, dass das Potenzial der *Wohlfahrtsmehrung* nicht in dem möglichen Ausmaß ausgeschöpft worden sei. So lautet eine Diagnose, die sich überwiegend auf neoklassische Wirtschaftstheorie beruft und auf die insgesamt einleuchtende Auffassung, dass mehr relative Autonomie und mehr Konkurrenz nicht nur das Geschäft belebe, sondern die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt mehren würde.

Erheblich besser ist die Leistungsbilanz des Föderalismus jedoch wieder bei der *Bewältigung der erforderlichen Koordination* zwischen den Gliedstaaten und zwischen

⁰ Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, Scharpf 1978, Scharpf 1994.

⁰ Hierzu instruktiv Bruche/Reissert 1985.

⁰ Man denke etwa an den relativen Erfolg der Problemlösung im Fall der deutschen Einheit oder an die Beweglichkeit, die das politische System der Bundesrepublik insgesamt, wenngleich nach langem Tauziehen, bei der Privatisierung von Bahn und Post, bei der Privatisierung der ostdeutschen Planwirtschaft oder bei der Bereitschaft, die Intensivierung der europäischen Integration einschließlich der europäischen einheitlichen Währung mitzumachen. Vgl. hierzu Wachendorfer-Schmidt 1999, 2000a, 2000b.

Bund und Gliedstaaten. Das Koordinationsproblem hat Deutschlands Föderalismus sehr gut gelöst – was sich auch an einer höheren "technischen Intelligenz" der Gesetzgebung von Bund und Ländern ablesen lässt und an einer besseren Vernetzung von Gliedstaaten. Hier zu Lande ist schwer vorstellbar, was in Australien gang und gäbe ist: nämlich die Unfähigkeit, auch nur ein einheitliches Eisenbahnsystem mit einheitlicher Spurweite in den verschiedenen Bundesstaaten einzuführen.

In der Bilanz zeigt sich ein *uneinheitliches Muster*. In vielen wichtigen Fragen hat Deutschlands Föderalismus erfolgreich gewirkt. Besonders erfolgreich war er bei der Machtaufteilung und der Zügelung der öffentlichen Gewalten, aber auch beim Offenhalten von Machtteilhabechancen im Staate für die Partei, die bei Bundestagswahlen verlor, sowie bei der Lösung des Koordinationsproblems. In anderen Feldern ist Deutschlands Föderalismus allerdings eindeutig schwächer, so hinsichtlich der relativ geringen Autonomieschonung, aber auch bei der Problemlösungsfähigkeit. Überdies schöpft er, so eine bei Wirtschaftsfachleuten verbreitete These, das Wohlfahrtspotenzial nicht aus.

Die verschiedenen Messlatten für Erfolg oder Misserfolg des Föderalismus lassen sich nicht eindeutig auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Relativ zu den ureigenen Zielen des Bundesstaates ist die Leistungsbilanz von Deutschlands Föderalismus – wenn ich das mit einer schwäbischen Wendung ausdrücken darf – ‚nicht schlecht‘. Und davon legt letztendlich wohl auch die Akzeptanz der bundesstaatlichen Gliederung Zeugnis ab. In keinem der Länder gibt es Mehrheiten oder Beinahemehrheiten, die auf eine entscheidende Änderung der bundesstaatlichen Gliederung drängen.

III. Zur Bestandsaufnahme der Struktur, des Reformbedarfs und der Reformfähigkeit des deutschen Bundesstaates gehört auch die Prüfung von Nebenfolgen, Folgeproblemen und Zielkonflikten, die aus dem Streben nach den ureigenen Zielen des Föderalismus entstehen können. Zusätzlich zu den in der zweiten These identifizierten Schwächen sind vor allem die Intransparenz des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zu nennen, ferner ein hohes Maß an Nivellierung sowie mittlerweile eine beträchtliche haushaltspolitische Schieflage zwischen dem Sozialstaat und der Verantwortung von Bund und Ländern für öffentliche Daseinsvorsorge jenseits der Sozialpolitik.

Allerdings darf die Erkundung des Problemlösungspotenzials des Föderalismus nicht bei den ureigenen Zielen des Föderalismus stehen bleiben. Zur Bestandsaufnahme des Föderalismus, seines Reformbedarfes und seiner Reformfähigkeit gehört auch die Erforschung von Nebenfolgen, von Folgeproblemen und von Zielkonflikten, die sich aus dem Streben nach den ureigenen Föderalismuszielen ergeben können.

Von drei der dabei möglichen Verstrickungen war schon in der zweiten These die Rede. Das Streben nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hat ein sehr hohes Maß an *Nivellierung* im Verteilungs- und Umverteilungsgeschehen zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern zustande gebracht. Auch haben Unitarismus und Politikverflechtung den eigenständigen *Gestaltungsspielraum* von Bund und Ländern spürbar *eingengt*. Überdies ist für den unitarischen Bundesstaat und seine Politikverflechtung ein beträchtlicher Preis zu zahlen: Die *Problemlösungsfähigkeit* des gesamten politisch-administrativen Systems in Deutschland lässt zu wünschen übrig – und dafür sind Föderalismus und Politikverflechtung mitverantwortlich.

Hinzu kommen drei weitere dornige Probleme für jeden einzelnen Gliedstaat und für den Bund. Die Stichworte sind: hochgradige Intransparenz, geringe Eignung für die mediengerechte Darstellung der Politik und haushaltspolitische Schieflage zwischen Wohlfahrtsstaat und dem Großteil der Budgets von Bund und Ländern.

Zu dem Preis, der für einen politikverflochtenen Föderalismus wie dem der Bundesrepublik zu entrichten ist, zählt seit alters her ein beträchtliches Ausmaß an *Intransparenz des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses*. Die Vielzahl der Beteiligten und die komplexen Konsensbildungsprozesse zwischen den Ländern und dem Bund sind für Außenstehende schwer oder gar nicht durchschaubar. Und die Ergebnisse des politischen Prozesses aus solchen hochgradig politikverflochtenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen sind nicht mehr eindeutig dem einen oder dem anderen Handeln zuzuordnen oder zuzurechnen. Das Grundprinzip der *Zurechenbarkeit* wird damit ebenso verletzt wie dasjenige der *Transparenz* und damit sinkt die demokratische

Rechenschaftspflichtigkeit und Rechenschaftslegung unter eine demokratietheoretisch bedenkliche Schwelle. Nicht nur für den Normalbürger erwächst hieraus der Eindruck eines undurchschaubaren Getriebes. Selbst Fachleuten fällt es mitunter schwer, dieses politische Getriebe zu durchschauen. Potenziert wird das Problem der Intransparenz und der geringen Zurechenbarkeit aber dadurch, dass zusätzlich zur nationalstaatlichen Politikverflechtung mit der europäischen Integration eine weitere Politikverflechtungsdimension hinzu gekommen ist: nämlich diejenige zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zwischen Europäischer Union und Nationalstaat. *Mehrfache Politikverflechtung* erwächst hieraus – zwischen Bund, Ländern und Kommunen, zwischen EU und Bund, sowie zwischen EU und Ländern. Doch die Mehrebenenverflechtung potenziert die Intransparenz. Gleiches gilt für die Nichtzurechenbarkeit der politischen Entscheidungen.

Das ist eine potenziell gefährliche Entwicklung für alle Beteiligten – insbesondere für die Länderregierungen, die Bundesregierung und die Kommandostäbe in der Europäischen Union. Das ist nämlich ein Einfallstor für politische Frustration, Politikverdrossenheit, oder politisches Desinteresse, oder auch für überreizte Reaktionen der Öffentlichkeit auf einzelne Vorgänge oder Ergebnisse des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Und davon sind Bund, Länder und EU gleichermaßen betroffen, und sind im ureigenen Interesse gut beraten, auf Verminderung von Intransparenz und von Nichtzurechenbarkeit hinzuwirken. Praktisch politisch wäre dies beispielsweise durch bereichsspezifische Entflechtung von zuvor verflochtenen Entscheidungsprozessen möglich – sowohl im Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Ländern als auch im Beziehungsgeflecht zwischen Nationalstaat und Europäischer Union.

Die hohe Intransparenz im politikverflochtenen Bundesstaat und im Beziehungsgeflecht von Nationalstaaten und Europäischer Union bringt ein weiteres Problem mit sich. Je wichtiger die Massenmedien für die Willensbildung und Entscheidungsfindung werden, desto mehr steht auch die Politik vor der Aufgabe, sich mediengerecht darzustellen. Mit solcher *mediengerechten Darstellung* tut sich ein politisches System nach Art der Bundesrepublik Deutschland immer schon schwer. Aufwendige und schwierige Konsensbildungsprozesse wie zwischen Bund und Ländern oder zwischen Ländern lassen sich nicht in einfachen medienwirksamen Formeln präsentieren. Die durch die europäische Integration allerdings vervielfachte Politikverflechtung vermindert die medienwirksame Darstellung noch weiter und reduziert somit den Wirkungsgrad der Politik in der Öffentlichkeit, soweit dieser durch öffentlichkeitswirksame Selbstdarstellung beeinflussbar ist, in beträchtlichem Umfang. Der politisch-bürokratische Nutzen, den manche der Politikverflechtung zuschreiben – zum Beispiel die Chance, Verantwortung auf andere abschieben zu können oder Forderungen durch Hinweis auf andere Beteiligte abwehren zu können – verblasst vor den hohen politischen Kosten der weit reichenden Politikverflechtung.

Schlussendlich kommt eine *haushaltspolitische Schiefelage zwischen Sozialstaatlichkeit und Föderalismus* zu den Problemen des deutschen Bundesstaates hinzu. Deutschland ist das Land mit einem besonders stark politikverflochtenen Föderalismus und zugleich das Land mit einem besonders weit ausgebauten Sozialstaat. Insoweit ist das verfassungspolitische Ziel des "sozialen Bundesstaates" erreicht worden. Allerdings ist das Problem dies: das Sozialstaatsprinzip hat in einem so großen Maße an Bedeutung hinzugewonnen, dass der verbleibende Spielraum für die staatliche Daseinsvorsorge jenseits der sozialen Sicherung schrumpft und weiter schrumpfen wird. Der Sachverhalt ist für Experten bekannt – aber seltsamerweise spielt er in der Föderalismusreformdiskussion bislang keine nennenswerte Rolle.⁰ Gemessen am insgesamt beträchtlichen Wachstum der Staatsquote (also der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt des Landes) ist die Sozialpolitik der große Gewinner des Anstiegs der Staatsquote in Deutschland. Auf sie entfällt mittlerweile ein größerer Anteil der öffentlichen Ausgaben als auf jeden anderen Politikbereich. Mehr noch: mehr als 60 Prozent aller öffentlichen Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen werden zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Deutschland für Zwecke der sozialen Sicherung ausgegeben. Der Anteil der übrigen Politikfelder an den staatlichen Gesamtausgaben tritt dahinter weit zurück. Ja: er ist sogar rückläufig. Berücksichtigt man überdies, dass es eine zweite Wachstumsbranche bei den Staatsausgaben gibt, nämlich die Zinszahlungen auf die – auf mittlerweile rund 60 Prozent des Sozialproduktes angestiegenen – Staatsschulden, so wird eine budgetpolitische Schiefelage zwischen Sozialstaat und sonstigen nichtsozialstaatlichen Aufgabenfeldern, für die Bund und Länder überwiegend zuständig sind, sichtbar: Dem hohen und voraussichtlich weiter zunehmendem Aufwand für die Sozialpolitik im engeren Sinn, insbesondere für die Systeme der sozialen Sicherung, steht ein stagnierender oder gar schrumpfender Sozialproduktanteil und Staatsausgabenanteil für alle anderen Politikfelder gegenüber. Das ruft naturgemäß budgetpolitische Engpässe hervor, beispielsweise in der Verkehrspolitik, in der Bildungspolitik, bei Forschung und Entwicklung, den Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung und in der Verteidigungspolitik, um nur einige zu erwähnen.

Die Durchlässigkeit, die Deutschlands Föderalismus für den Auf- und den Ausbau des Sozialstaates an den Tag gelegt hat, erweist sich auf längere Sicht somit für Bund und Länder als ein großes Problem. Aufgrund der hohen Abgabenlast für die Sozialpolitik

⁰ Ein zweites explosives Problem wird in dieser Debatte überhaupt nicht thematisiert – wohl aus falscher Scheu, heilige Kühe, wie die Lohnpolitik der Sozialpartner, kritisch auf ihre Folgeprobleme hin zu befragen: "Baumol's disease", die nach ihrem Erfinder benannte "Kostenkrankheit des öffentlichen Sektors". Diese entsteht beispielsweise, wenn sich die Lohnpolitik im öffentlichen Bereich (der aus strukturellen Gründen in der Regel produktivitätsschwächer als der privatwirtschaftliche Sektor ist) an den Lohnabschlüssen im (produktivitätsstärkeren) privaten Sektor orientiert. Hieraus erwächst eine dynamische Zunahme der öffentlichen Personalausgaben – bei näherungsweise konstant bleibendem oder gar abnehmendem Output des öffentlichen Sektors. – Der Kostenkrankheits-Faktor ist im übrigen laut Zwischenergebnissen meiner Forschungen zum Industrieländervergleich, die am Bremer Zentrum für Sozialpolitik durchgeführt werden, einer der stärksten Antriebskräfte für die Expansionsdynamik der öffentlichen Haushalte hier zu Lande und in anderen Industriestaaten.

geraten Bund und Länder bei allen anderen ebenfalls ausgabenintensiven Politikfeldern in Bedrängnis. Das vermindert die Beweglichkeit und die Anpassungsfähigkeit aller nichtsozialstaatlicher Politikfelder beträchtlich.⁰ Abhilfe ist nicht in Sicht. Eine Erhöhung der gesamtstaatlichen Abgabenlast ist aus wirtschaftlichen Gründen nicht anzuraten; sie käme politisch wahrscheinlich einem Selbstmordprogramm gleich. Der weitere Ausbau des Sozialstaats, der infolge der Alterung der Gesellschaft und der hohen Arbeitslosigkeit wahrscheinlich ist, würde aber das Problem noch weiter verschärfen und die Manövrierspielräume von Bund und Ländern in nichtsozialpolitischen Feldern noch weiter reduzieren – mit absehbar schwerwiegenden Mängeln der zukünftigen Daseinsvorsorge seitens Bund, Länder und Gemeinden. Auch hier wächst ein beträchtlicher Reformbedarf heran – für alle Beteiligten, also für Bund und für Länder, und zwar für alle Länder, gleichviel, ob Ost oder West, ob CDU– oder SPD–regiert, ob arm oder reich.

IV. Die zweite und die dritte These decken einen beträchtlichen Reformbedarf des Föderalismus in Deutschland auf. Allerdings sollte bei der Reform darauf geachtet werden, dass die bewahrenswerten Eigenschaften des Föderalismus hier zu Lande nicht beschädigt werden. Ferner sollte berücksichtigt werden, dass real existierende Alternativföderalismen – beispielsweise in Kanada, den USA und der Schweiz – ihrerseits charakteristische Stärken und Schwächen haben.

Halten wir als *Zwischenbilanz* fest: Deutschlands Föderalismus hat beträchtliche Stärken. Er hat aber auch beträchtliche Schwächen. Nicht wenige davon sind im ureigenen Interesse aller Beteiligten durch Reformen zu lindern oder möglichst zu beseitigen, weil andernfalls der Schaden den Nutzen voraussichtlich beträchtlich übersteigen würde. Zu den Schwächen des Föderalismus zählen – zusammenfassend aufgelistet – gebremste Innovationsfähigkeit, Nichtausschöpfung des Potenzials für materielle Wohlfahrt, beträchtliche Intransparenz des Willensbildungs– und Entscheidungsprozesses, damit herabgesetzte "Medienfitness" und haushaltspolitische Schieflagen im Verhältnis von Sozialstaatsfinanzierung und Finanzierung von sonstigen wichtigen Feldern der Daseinsvorsorge durch Bund und Länder.

Das alles weist auf einen beträchtlichen Reformbedarf des Föderalismus hin.

Allerdings sollte darauf geachtet werden, beim Bestreben, den Reformbedarf zu decken, die bewahrenswerten Eigenschaften des Föderalismus hier zu Lande nicht zu beschädigen.

Ferner sollte berücksichtigt werden, dass real existierende Alternativföderalismen – beispielsweise Kanada, die USA und die Schweiz – ihrerseits charakteristische Stärken und Schwächen haben. Keines dieser Bundesstaatsmodelle kann für sich beanspruchen, in allen

⁰ Verstärkt wird dies durch den in Anmerkung 9 erwähnten Vorgang – sofern die Lohnpolitik nicht darauf Rücksicht nimmt.

wichtigen Fragen dem Bundesstaat nach deutschem Muster überlegen zu sein. Kanadas Föderalismus laboriert an Zerfallsneigungen. Auch lehrt er, dass Autonomie der Länder keineswegs notwendig mehr Innovation und mehr Wohlfahrt bedeuten muss, sondern zu mehr protektionistischer Abschirmung und Erstarrung führen kann. Der US-amerikanische Föderalismus, der vielfach von Befürwortern des "Wettbewerbsföderalismus" als beispielgebend angesehen wird, krankt unter anderem an mangelhafter Bewältigung des Koordinationsproblems, und ob er effizienter ist, darf allein deshalb bezweifelt werden. Seine relative Stärke – die größere Autonomie der Beteiligten – passt allerdings nur zu einem wohlfahrtsstaatlichen Regime, das, im Vergleich zum westeuropäischen Sozialstaat, sehr stark regionalisiert ist und seinen Bürgern einen nur löchrigen Sozialschutz bietet. Vergleichsweise erfolgreich schneidet demgegenüber der schweizerische Föderalismus ab. Zu seinen Nachteilen zählt aber die 'helvetische Verzögerung', also eine – durch die direktdemokratischen Institutionen auf Bundes-, Kantons- und Kommunalebene verstärkte – Neigung zur verzögerten Problemwahrnehmung und Problemtherapie.

V. Wer den – insgesamt beträchtlichen – Reformbedarf des deutschen Föderalismus abarbeiten will, stößt allerdings an harte politische Schranken gegen Strukturreformen. Diese Schranken kommen unter anderem dadurch zustande, dass das politische System der Bundesrepublik Deutschland sehr hohe Konsensbildungshürden für Strukturreformen enthält. Die hohen Hürden sind hauptsächlich Ergebnis der vielen "Mitregenten" oder "Vetospiele" im politischen System der Bundesrepublik Deutschland und der verbreiteten Neigung der Parteien, bei der Konkurrenz um Wählerstimmen den Konflikt gegenüber der Kooperation zu betonen und durch Dramatisierung der Parteienunterschiede, insbesondere durch Dichotomisieren, Moralisieren und Schuldzuweisung an den Gegner, gemeinsam erreichbare Problemlösungspotenziale nicht oder nur unzureichend zu nutzen.

Reformpolitik ist überall ein schwieriges Unterfangen. Besonders schwierig sind besonders ehrgeizige Reformvorhaben. Für sie sind in jedem politischen System beträchtliche Kosten der Willensbildung und der Entscheidungsfindung zu veranschlagen. In manchen politischen Systemen sind diese Willensbildungs- und Entscheidungsfindungskosten allerdings noch höher als in anderen. Überdurchschnittlich hoch sind sie in allen so genannten *Konkordanzdemokratien*, zum Beispiel der Schweiz, oder in *Mischformen aus Konkordanz- und Mehrheitsdemokratie*, wie in der Bundesrepublik Deutschland. Und überdurchschnittlich hoch sind diese Willensbildungs- und Entscheidungsfindungskosten des Weiteren in einem so stark exekutivlastigen und politikverflochtenen Föderalismus wie dem der Bundesrepublik Deutschland. Ferner sind überdurchschnittlich hohe

Reformpolitikbarrieren in den Ländern zu erwarten, in denen besonders viele mächtige Akteure oder Institutionen am politischen Prozess mitwirken.

Das ist, wie die Vergleichende Politikwissenschaft lehrt, in der Bundesrepublik Deutschland in besonderem Maße gegeben.⁰ Die Bundesrepublik ist auch im internationalen Vergleich der Staat der besonders vielen "Mitregenten" oder "Vetospieler" (im Sinne eines Individual- oder Kollektivakteurs, von dessen Zustimmung eine größere politische Kursänderung, insbesondere eine wegweisende Gesetzgebung abhängt).⁰ Deutschland ist der *Staat der vielen Mitregenten oder Vetospieler*, weil so viele Kräfte mitwirken müssen, um gesamtstaatlich verbindliche Regelungen zustande zu bringen: im Fall von verfassungsändernden Gesetzgebungsvorhaben beispielsweise die Zweidrittelmehrheit im Bundestag und die Zweidrittelmehrheit im Bundesrat, und bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen zumindest die Mehrheit des Bundestages und die des Bundesrates – und Zustimmungspflichtigkeit herrscht bei rund der Hälfte aller Gesetzesvorhaben und bei der großen Mehrzahl der besonders wichtigen Gesetzgebungsprojekte. Weil in der politischen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat häufig gegenläufig waren, erwächst aus den Konsensbildungshürden des demokratischen Bundesstaates der Zwang zur Formierung einer zweifachen großen Koalition – gleichviel ob formell oder informell –, sofern größere Gesetzgebungsvorhaben auf den Weg gebracht werden sollen.

Wer Strukturreformen hier zu Lande auf den Weg bringen will, benötigt nicht nur eine *große Koalition aus Bundestagsmehrheit und Mehrheit der Stimmen im Bundesrat*, sondern in der Regel auch eine informelle oder formelle *große Koalition zwischen den Regierungsparteien des Bundestages und der Oppositionspartei des Bundestages*, sofern diese die Ländermehrheit im Bundesrat auf ihrer Seite weiß. Das Erfordernis, für große Gesetzgebungsvorhaben die Zustimmung von zwei großen Koalitionen zu gewinnen, vermindert aber wiederum die Reaktionsfähigkeit, die Elastizität und die Planungs- und Problemlösungsfähigkeit der Politik – sofern nicht durch gemeinsame Diagnose und Bereitschaft aller Beteiligten, die Lasten gleichmäßig zu verteilen und kurzfristige Vorteile zugunsten von langfristigen Lösungen zu verzichten, die Problemlösungsfähigkeit verbessert wird.

Doch solche – für die Problemlösung günstigen – Konstellationen sind selten. Die "Fenster" für Strukturreformen sind nur selten weit geöffnet. Zwischen 1966 und 1968/69 war das während der Großen Koalition auf Bundesebene der Fall. Gleiches gilt mit Abstrichen auch für die Gesetzgebung zur deutschen Einheit und wohl auch bei Abarbeitung der Herausforderungen, welche die neuen Länder für die bundesdeutsche Finanzverfassung mit

⁰ So der übereinstimmende Befund verschiedener international vergleichender Forschungsprojekte der Abteilung "Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates" am Zentrum für Sozialpolitik Bremen, so beispielsweise Wagschal 1999 und Schmidt 2000.

⁰ Zum Vetospielertheorem Tsebelis 1995 und 1999.

sich brachten. Auch die derzeit amtierende große Koalition in der Hansestadt Bremen ist ein Beispiel einer für die Problemlösung relativ günstigen Konstellation. Der Regelfall ist das allerdings nicht. Vielmehr führen die hohen Konsensbildungserfordernisse für Strukturreformen in Deutschland vielfach dazu, dass bestimmte Reformbedarfe nicht oder nur unzureichend angepackt werden und dass eine nicht unerhebliche Anzahl von Reformvorhaben schon im Vorfeld oder spätestens im Zentrum des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses scheitert.

Daraus erwächst eine *Lücke zwischen Reformbedarf und Reformpolitikfähigkeit*. Vergrößert wird diese Lücke durch das Tun und Lassen der politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland. Diese neigen bei ihrem Streben nach Machtanteil und bei ihrer Werbung um Gefolgschaft und Bundesgenossen nämlich dazu, den *Konflikt* gegenüber der Kooperation zu betonen und durch *Dramatisierung* der Parteienunterschiede, insbesondere durch *Dichotomisieren*, *Moralisieren* und *Schuldzuweisung* an den Gegner, gemeinsam erreichbare Problemlösungspotenziale nicht oder nur unzureichend zu nutzen. Ausnahmen bestätigen die Regel.

Die besonderen politisch-institutionellen und machtpolitischen Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland stehen folglich in einer *beträchtlichen Spannung* zum eigentlichen Reform- oder Problemlösungsbedarf, der sich im Bundesstaat, aber auch im Zusammenwirken von Sozialstaat und Bundesstaat, angestaut hat.

VI. Die politischen Institutionen Deutschlands sind für manche drängende Reformen schier undurchlässig. Reformen der haushaltspolitischen Schieflage zwischen dem Bundesstaats- und dem Sozialstaatsprinzip gehören höchstwahrscheinlich zu dieser Kategorie. Größere Reformspielräume ergeben sich im Grundsatz dort, wo die Interessen von Bund und Ländern konvergieren und wo zugleich keine anderen Vetospieler mitwirken, so bei Reformen, die auf Verminderung der Intransparenz des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zielen. Die unterschiedliche Größe der Spielräume kann zu einem beträchtlichen Teil mit dem so genannten "Vetospielertheorem" erklärt werden.

Welche der zuvor diagnostizierten Reformbedarfe im deutschen Föderalismus können am ehesten das Nadelöhr passieren, das Deutschlands politische Institutionen für Strukturreformen bereithalten?

Bei der Beantwortung dieser Frage hilft eine – scheinbar nur akademische – Größe weiter, nämlich das sogenannte *Vetospielertheorem*. Das Vetospielertheorem bietet eine nützliche Erklärung dafür an, dass die Gestaltungsspielräume in der Politik sehr unterschiedlich sein können. Im Kern besagt das Vetospielertheorem, dass das Potenzial für große politische

Kursänderungen (beispielsweise eine größere Reform des Föderalismus) – erstens – um so geringer ist, je größer die Zahl der Mitregenten oder Vetospieler ist, von deren Zustimmung die Reformgesetzgebung abhängt. Und noch geringer wird der Handlungsspielraum in dem Fall, in dem – zweitens – die politisch–ideologischen Positionen der Streitparteien besonders weit auseinander liegen und in dem – drittens – jede Streitpartei intern relativ homogen ist.

Umgekehrt gilt: Die Reformchancen sind unter sonst gleichen Bedingungen größer, wenn die Zahl der Vetospieler gering ist und/oder wenn die ideologische Distanz zwischen den Streitparteien gering ist oder überbrückt werden kann (beispielsweise durch die Diagnose, dass es sich um ein nationales Projekt, wie im Fall der Alterssicherung oder der deutschen Einheit handelt, oder durch die Diagnose, dass es eine gemeinsam abzuwehrende Gefahr von außen oder von innen sei, gegen die man vorgehen müsse). Größer sind die Reformchancen überdies, wenn die Streitparteien intern nicht homogen sind, sondern heterogen.⁰

Wendet man das Vetospielertheorem auf die zuvor analysierten Reformbedarfe im deutschen Föderalismus an, so sind die *schwierigsten Reformen* diejenigen, welche die Schieflage zwischen Sozialstaatsfinanzierung und Föderalismus betreffen. Dort müsste man nicht nur eine große Koalition zwischen Bund und Ländern bilden, sondern faktisch auch eine zwischen den Sozialpartnern, dem Bund und den Ländern. Das allerdings ist eine Herkulesaufgabe – mit erheblicher Dringlichkeit. Dass sie einvernehmlich bewältigt wird, ist derzeit jedenfalls nicht in Sicht. Auch das "Bündnis für Arbeit" ist charakteristischerweise in dieser Hinsicht vollständig segmentiert. Es hat nur den Bund und die Sozialpartner an einen Tisch gebracht – während die Länder vor der Tür blieben.

Nicht ganz so eng, aber doch beträchtlich reduziert, sind die Handlungsspielräume auch bei der Reform des Verteilungs– und Umverteilungsgrades der *bundesstaatlichen Finanzverfassung*. Hier prallen vor allem die Interessen der wirtschafts– und finanzschwächeren Länder mit denen der wirtschafts– und finanzkräftigeren Gliedstaaten zusammen. Reformen sind hier politisch wohl nur dann durchzuführen, wenn schwächere Länder Kompensationszahlungen materieller oder immaterieller Art für Zugeständnisse zu Gunsten der reicheren Länder erhalten. Überdies werden Reformen, die ein erhebliches Maß an Autonomisierung der Länder mit sich bringen, vor allem in finanzpolitischen Angelegenheiten, wohl nur dann auf Zustimmung des Bundes zählen können, wenn dieser an anderer Stelle angemessen entschädigt wird.

⁰ Der Vollständigkeit halber ist hinzuzufügen, daß die Reformchancen – nach neuester Lesart des Vetospielertheorems – auch bei zwei weiteren Bedingungen größer als sonst sind: bei einer seit längerem amtierenden Regierung (was allerdings nicht uneingeschränkt gilt) und bei einer Zunahme der politisch–ideologischen Distanz zwischen neuer und alter Regierung (im Klartext also nach einem Regierungswechsel, der weit weg von den alten Regierungskonstellationen führt). So jedenfalls Tsebelis 1999. Auch hier gibt es Für und Wider anzumelden.

Beträchtlich größere Handlungsspielräume haben aber die Beteiligten, jedenfalls Bund und Länder, in Angelegenheiten, die ihre ureigenen Interessen negativ berühren und die sie im Prinzip ohne weitere Akteure regeln könnten. Politisch gefährliche Intransparenz des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses beispielsweise und die mit ihr verbundene Einengung der relativen Autonomie der Gliedstaaten gehören zu den Sachverhalten, bei denen Bund und Länder aufgrund ihrer gemeinsamen Interessenlage – nämlich Verminderung der durch die Intransparenz entstehenden politischen Kosten – einfacher zu Lösungen kommen könnten. Diesbezügliche Lösungen erfordern allerdings in Abkehr der bislang gepflegten Gewohnheiten zumindest ein gewisses Maß an Entflechtung statt weiterer Verflechtung. Sie erfordern mithin mehr Selbständigkeit für Bund und Länder. Einflussreichen Theorien zufolge würde ein größeres Maß an Selbständigkeit weiteren Nutzen mit sich bringen. Die wirtschaftswissenschaftliche Theorie erhofft sich davon mehr Wohlfahrtsmehrung. In ähnliche Richtung geht die Überlegung der Politikverflechtungstheorie. Von mehr Entflechtung erhofft sie sich insgesamt intelligentere Problemlösungsfähigkeit, so beispielsweise größere Chancen des innovationsorientierten Experimentierens.

VII. Die wichtigsten Vorschläge zur zukünftigen Gestaltung des Föderalismus in Deutschland lassen sich auf drei Hauptpositionen zurückführen: 1. Die Befürwortung des Status quo, 2. das Eintreten für eine autonomieorientierte Strukturreform (wie z.B. der Übergang zu einem "Wettbewerbsföderalismus" oder zu einem "Trennföderalismus") und 3. die Favorisierung einer schrittweisen Strukturflexibilisierung. Diese Positionen haben jeweils verschiedene Stärken und Schwächen – gemessen an Gütekriterien wie potenzielle Problemlösungskraft und Eignung dafür, den bisher erreichten Erfolg des Föderalismus nicht aufs Spiel zu setzen. Hinsichtlich der Frage, für welche der Positionen aber überhaupt Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat gebildet werden können, fällt der Befund eindeutiger aus: mehrheitsfähig ist die Status quo Beibehaltung (die aber den Nachteil hat, dass sie sich dem Reformbedarf im deutschen Föderalismus nicht stellt) sowie die Option der schrittweisen Strukturflexibilisierung. Für einen Systemwechsel vom politikverflochtenen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus sind dagegen weder die Mehrheiten unter den Ländern noch zwischen den Parteien in Sicht. Auch die hierfür erforderliche Zustimmung der Bundestagsmehrheit, gleichviel ob diese SPD–geführt oder CDU–geführt ist, erscheint unwahrscheinlich.

Deutschlands Föderalismus gilt weithin als reformbedürftig. Allerdings besteht kein Konsens über die Richtung und die Dosierung der Reform. Es werden vielmehr höchst unterschiedliche Reformen vorgeschlagen. Diese unterscheiden sich je nach politischem Standort, je nach bevorzugter Arbeitsteilung zwischen Bund und Gliedstaat sowie zwischen Staat, Markt und Privatsphäre im Allgemeinen und je nach Einschätzung der politischen Machbarkeit der Reformen. Vereinfachend kann man die Bandbreite der Vorschläge, die in dieser Debatte unterbreitet werden, in *drei Positionen* zusammenfassen:

1. *Plädoyer für den Status quo.* Befürworter dieser Position treten für Beibehaltung des Status quo ein. Die Argumente sind unterschiedlich. Sie reichen von reiner Interessenpolitik – so läge es beispielsweise für ein armes und haushaltspolitisch gebeuteltes Land wie dem Saarland nahe, im Status quo des deutschen Föderalismus die beste aller Welten zu sehen – bis zu wohlfahrtstheoretisch begründeten Positionen. Beispielsweise wird argumentiert, dass der Status quo des Föderalismus in Deutschland besser als jede Alternative sei. Die Alternativen seien zwar in der Theorie gut, in der Praxis aber wenig attraktiv – wie realgesellschaftliche Beispiele mit alternativen Föderalismusmodellen zeigen, so zum Beispiel Kanada, wo die Gefahr des Auseinanderdriftens des Bundes besteht und wo Autonomisierung nicht zu mehr Wohlfahrt und Innovationen geführt haben, sondern zu Erstarrung und protektionistischer Abschirmung. Ein weiteres nicht sonderlich überzeugendes Beispiel

könnte in den USA lokalisiert werden. Dort war lange Zeit ein dualer Föderalismus prägend. Dieser allerdings hatte enorm hohe Kosten in puncto unzulänglicher Koordinierung zwischen Gliedstaaten und zwischen Gliedstaaten und Bund. Obendrein verletzte er das Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder zumindest der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, das für Deutschlands Föderalismus gilt, in beträchtlichem Umfang.

2. *Autonomieorientierter Systemwechsel hin zu einem Wettbewerbsföderalismus.* Die Anhänger dieser Position empfehlen einen Systemwechsel durch Aufbrechung des unitarischen Bundesstaates und beträchtliche Stärkung der Autonomie der Gliedstaaten. Dieser Reformvorschlag beruht auf der Überzeugung, dass der bestehende Föderalismus längst vom Problemlöser zum Problemerzeuger geworden sei. Die Reformempfehlung gründet ferner auf der Auffassung, dass der bestehende Föderalismus die Innovationsfähigkeit und die Wohlfahrtserzeugungskraft von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik schwäche und überdies überdurchschnittliche Leistung nicht belohne, sondern durch übermäßige Nivellierung buchstäblich bestrafe.
3. *Strukturflexibilisierung.* Die dritte Position empfiehlt weder Status quo noch Systemwechsel, sondern Reformen innerhalb der Strukturen oder schrittweise Strukturflexibilisierungen. Zugrunde liegt vor allem die folgende Diagnose: Deutschlands Föderalismus ist trotz aller Mängel leistungsstark. Zur Reform der Mängel genügen weitgehend systemimmanente Korrekturen. Diese sind obendrein wirksamer als alle Alternativen und bergen weniger Fehler- und Irrtumswahrscheinlichkeit als die Alternativen in sich.

Wer grundsätzlich für einen leistungsfähigen Föderalismus eintritt, der das Kunststück der Gratwanderung zwischen Autonomieschonung und bundesweiter Gemeinschaftsverträglichkeit vollbringt, wird die Reformvorschläge mindestens anhand der folgenden *Prüffragen* messen:

- ♦ Inwieweit trägt das Reformprojekt voraussichtlich dazu bei, die in diesem Thesenpapier erörterten Probleme des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland zu verringern oder zu begrenzen?
- ♦ Sind die Reformvorschläge hinreichend komplex, um die föderalismuspolitischen Ziele sowie die Nebenfolgen und Zielkonflikte, die durch die Reform entstehen, zu berücksichtigen und letztere zu vermeiden?
- ♦ Gewährleisten die Reformen die Aufrechterhaltung des bisherigen Leistungsniveaus des Föderalismus oder gefährden sie den erreichten Leistungsstand?
- ♦ Schlussendlich: Ist die empfohlene Reform in der Bundesrepublik Deutschland politisch überhaupt machbar und politisch durchsetzbar? Kann sie das Nadelöhr der politischen

Institutionen im Staat der großen Koalition und im Staat der vielen Vetospieler passieren?

Eine solche Prüfung der Reformvorschläge ergibt – zusammenfassend – die folgenden Befunde:

Der gewisse Charme des *Status quo*–*Vorschlags* liegt darin, dass er in der Tat mögliche Folgekosten von Reforminitiativen und Reformmaßnahmen vermeidet. Auch ist er unter dem Aspekt der Eindämmung von Ungewissheit für alle politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure von einem nicht unerheblichen Vorteil. Der Hauptnachteil der *Status quo*–Option liegt aber darin, dass sie nichts zur Lösung des offenkundigen Reformbedarfs beiträgt. Ferner laufen die Befürworter des *Status quo* in eine im politischen Tagesgeschäft kaum haltbare Position. Unbeweglichkeit kommt nicht gut an und schmälert das politische Standing des *Status quo*–Befürworters in zukünftigen Runden des Willensbildungs– und Entscheidungsprozesses zwischen den Ländern und zwischen Ländern und Bund.

Im Unterschied zur *Status quo*–Orientierung hat die zweite Position, die den *Systemwechsel im Sinne einer autonomieorientierten Strukturreform* (zum Beispiel in Gestalt eines "Wettbewerbsföderalismus") befürwortet, einen wichtigen und wirksamen Beitrag zur Lösung eines Teils der Reformbedarfe in Aussicht gestellt. Vor allem vermag sie die Wirtschafts– und Leistungskraft der ohnehin schon stärkeren Gliedstaaten wohl in nicht unerheblichem Maße fördern. Auch würde ein Mehr an Autonomie der Länder den Spielraum für experimentelle Politik und die Suche nach innovatorischen Lösungen erweitern. Allerdings hat diese Strategie des Systemwechsels auch größere Nachteile. Sie stärkt die stärkeren und schwächt die schwächeren Gliedstaaten. Damit reißt sie eine Kluft in den Lebensverhältnissen auf, die jedenfalls dem Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit oder Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wohl nicht entspricht. Um diese Lücke zu füllen, müsste nun der Bund einspringen. Und somit wäre ein möglicher materieller Verlierer dieser Reform der Zentralstaat. Deshalb ist ein besonders hartnäckiger Widersacher gegen eine autonomieorientierte Strukturreform höchstwahrscheinlich bei der Bundesregierung und der sie tragenden Bundestagsfraktionen zu lokalisieren.

Aber selbst wenn die Wirkungen der autonomieorientierten Strukturreform unter wohlfahrtstheoretischen Gesichtspunkten günstiger ausfallen sollten, sprechen *zwei fundamentale Argumente gegen dieses Vorhaben*. Erstens erfordert ein autonomiebetonender Föderalismus auf die lange Sicht nicht den unitarischen Sozialstaat, sondern den regionalisierten Sozialstaat und überdies die regionalisierte Besoldung im öffentlichen Dienst – also Abkehr von bundesweit einheitlichen Sozialstandards und Sozialleistungen und wohl auch Abkehr von bundeseinheitlicher Regelung der Wirtschaft. Das aber ist mit dem deutschen Sozialstaat aus strukturellen Gründen nicht zu machen. Er ist unitarisch und diese Struktur ist politisch, auch verfassungsrechtlich, wohl unangreifbar.

Das führt zu dem zweiten fundamentalen Einwand gegen eine autonomieorientierte Strukturreform: Dieses Vorhaben ist unter den derzeitigen und den absehbaren politischen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik Deutschland nicht durchsetzbar. Es ist nicht in Sicht, wie man für dieses Vorhaben die erforderlichen Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat bekommen könnte. Es ist nichts in Sicht, was den Bund (und die Bundesregierung stellenden Regierungsparteien) zur Befürwortung dieser Reform bringen könnte. Und es ist auch wenig in Sicht, was die wirtschafts- oder finanzschwächeren Länder ohne größere Ausgleichszahlungen zur Zustimmung zu einem Systemwechsel veranlassen könnte.

Die dritte Reformvariante – *Strukturflexibilisierung* – steht sowohl unter dem Aspekt der Sachproblemlösung wie auch dem der politischen Machbarkeit in günstigerem Licht. Strukturflexibilisierungen wie beispielsweise stärkere Zurückhaltung Bundes bei der Gesetzgebung, zeitliche Befristung von Bundesgesetzen, schrittweise Stärkung der Autonomie der Länder im Rahmen von Strukturen des verflochtenen Föderalismus könnten einen Teil der Probleme abarbeiten. So könnte beispielsweise die über einen längeren Zeitraum erstreckte Absenkung des Nivellierungsgrades im Finanzausgleich zwischen Ländern und zwischen Bund und Ländern die relative Autonomie der Gliedstaaten stärken. Mehr Zurückhaltung des Bundes und zeitlich befristete Bundesgesetzgebung würden in die gleiche Richtung wirken. Auch ist eine Klausel vorstellbar, wonach Landesgesetze Bundesgesetze ersetzen können, sofern sie grundsätzlich die Wahrung der Wirtschafts- und Rechtseinheit sicherstellen. Überdies ist denkbar, dass durch die Opferung eines Teils der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a mehr Autonomie und mehr Transparenz erreicht werden könnte. Das gilt insbesondere für die regionale Wirtschaftsförderung, die aufgrund der Einschaltung der Europäischen Union die Intransparenz der politikverflochtenen Gemeinschaftsaufgaben potenziert hat.

Vor allem aber hat die Variante der Strukturflexibilisierung zwei weitere Vorteile. Erstens gewährleistet sie die Aufrechterhaltung des bisherigen Leistungsniveaus des Föderalismus einschließlich seiner integrationsfördernden Wirkung. Überdies sind Strukturflexibilisierungsreformen am ehesten politisch machbar und politisch durchsetzbar – sofern Bund und Länder sowie Regierungsparteien und Oppositionsmehrheit überhaupt zur kooperativen Problemlösung willens und fähig sind.

Anhang:

Die wichtigsten Optionen zur Reformierung des Föderalismus einschließlich der Status quo-Variante

Option	Hauptbefund der Befürworter dieser Option	Was trägt die Reform voraussichtlich zur Lösung von Problemen des Föderalismus bei?	Ist das Vorhaben hinreichend komplex? Sind Nebenfolgen und Zielkonflikte bedacht?	Gewährleistet die Reform die Aufrechterhaltung des bisherigen Leistungsniveaus des Föderalismus?	Ist die empfohlene Maßnahme in Deutschland politisch machbar und durchsetzbar?
STATUS QUO	Status quo besser als jede Alternative – Alternativen in der Theorie gut, in der Praxis wenig attraktiv (vgl. Kanada, USA). Obendrein Einsparung jeglicher reformbedingter Umstellungskosten	Nichts (aber die Option schafft auch keine neuen Folgeprobleme von Reformen). Allerdings ist sie politisch sehr schwer zu "verkaufen".	Keine Reform (aber Komplexität und Nebenfolgen sind zumindest argumentativ bedacht)	Ja, aber mit der Gefahr der Inkaufnahme zunehmender Kosten infolge ungelöster Probleme.	---
SYSTEMWECHSEL: AUTONOMIE-ORIENTIERTE STRUKTURREFORM	Der deutsche Föderalismus ist vom Problemlöser zum Problemzeuger geworden. Er überlastet und lähmt die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Politik.	Reform vermag manche Probleme zu bewältigen und könnte somit der Leistungskraft und Akzeptanz des Föderalismus dienen. Jedoch umstellungsbedingte Kosten und Akzeptanzprobleme vor allem seitens der schwächeren Länder.	Teilweise; vernachlässigt werden jedoch die hohen Umstellungskosten und zumindest einige Nebenfolgen des Systemwechsels (insb. das Koordinationsproblem zwischen den Gliedstaaten und den Gliedstaaten und dem Bund, ferner das Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Lücke zwischen föderalisierter Politik und unitarisierendem Sozialstaat.	Wahrscheinlich Stärkung der Innovationskraft und der Wirtschaftskraft (der stärkeren Gliedstaaten), wahrscheinlich aber auch Absenkung der Integrationskraft des Bundesstaates sowie höheres politisches Konfliktniveau.	Machbarkeit derzeit und in nächster Zukunft wenig wahrscheinlich. Die erforderlichen Mehrheiten fehlen sowohl auf Seiten der Länder wie auch im Verhältnis von Ländern und Bund und in den großen politischen Parteien.

<p>STRUKTUR- FLEXIBILISIE- RUNG SCHRITT WEISER ART</p>	<p>Deutschlands Föderalismus ist leistungsstark. Zu seiner Reform genügen weitgehend systemimma- nente Korrekturen. Diese sind poli- tisch besser machbar, wirksamer als die Alternativen und bergen weniger Fehler- und Irrtumswahrsche- inlichkeiten als die Alternativen.</p>	<p>Verzögerte Lösung von Problemen des Status quo, allerdings längerfristige Möglichkeit der Problemabarbe- itung. Minimiert überdies die Um- stellungskosten von Reformen des Föderalismus.</p>	<p>Grundsätzlich: ja.</p>	<p>Insgesamt ja (wenngleich ab- züglich der Ko- sten, die durch nur langsames Abarbeiten des Reformbedarfs zu veranschlagen sind).</p>	<p>Politische Machbarkeit und Durch- setzbarkeit sind grundsätzlich gegeben – soweit Bund und Länder sowie Regierung und Oppositions- mehrheit über- haupt zur kooperativen Problemlösung willens sind.</p>
------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1992: *Der verkappte Einheitsstaat*. Opladen: Leske + Budrich.
- Adema, Willem, 1999: *Net Social Expenditure*. Paris: OECD (Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 39).
- Bauer, Thomas, 1999: "Der Vermittlungsausschuß – Politik zwischen Konkurrenz und Konsens", Universität Bremen: Promotionsschrift.
- Benz, Arthur, 1985: *Theorie des dynamischen Föderalismus*. Opladen: Leske + Budrich
- Bruche, Gerd; Reissert, Bernd, 1985: *Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: Müller.
- Hesse, Joachim Jens; Benz, Arthur, 1990: *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*. Baden–Baden: Nomos.
- Kilper, Heiderose; Lhotta, Roland, 1996: *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lauer, Heinz; Münch, Ursula, 1998: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich, UTB.
- Lehmbruch, Gerhard, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Opladen/Wiesbaden. Westdeutscher Verlag.
- OECD, 1999: *OECD Employment Outlook 1999*. Paris: OECD.
- Reissert, Bernd, 1975: *Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet"*. Bonn–Bad Godesberg: Müller.
- Renzsch, Wolfgang, 1991: *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzung um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Wiedervereinigung*. Bonn: Dietz.
- Renzsch, Wolfgang, 1994: "Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995", *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, H.1: 116–138.
- Scharpf, Fritz W., 1978: "Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefaßter Leitfaden", in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs– und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Baden–Baden: Nomos, 21–31.

-
- Scharpf, Fritz W., 1985: "Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift* 26, H. 4: 323–356.
- Scharpf, Fritz W., 1994: *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Athenäum.
- Schmidt, Manfred G., 1980: *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Manfred G., 1994: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Hagen: FernUniversität–Gesamthochschule Hagen.
- Schmidt, Manfred G., 1996: "Germany – The Grand Coalition State", in: Josep M. Colomer (Hg.): *Political Institutions in Europe*. London: Routledge, 62–98.
- Schmidt, Manfred G., 1999: "Immer noch auf dem "mittleren Weg"? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts." Zentrum für Sozialpolitik. Universität Bremen: *ZeS–Arbeitspapier* Nr. 7/99.
- Schmidt, Manfred G., 2000 (3. erw. Aufl., im Erscheinen): *Demokratiethorien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schultze, Rainer Olaf, 1992: "Föderalismus", in: Manfred G. Schmidt, (Hg.): *Die westlichen Länder* (Lexikon der Politik, hg. von Dieter Nohlen, Bd. 3). München: C.H. Beck, 95–110.
- Steffani, Winfried, 1997 (1983): "Die Republik der Landesfürsten", in: Winfried Steffani: *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 46–88.
- Steffani, Winfried, 1999: "Der parlamentarische Bundesstaat als Demokratie", *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, H. 4: 980–998.
- Tsebelis, George, 1995: "Decision Making in Political Systems: Veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multi-Cameralism and Multi-Partyism", *British Journal of Political Science* 25, H. 2: 289–325.
- Tsebelis, George, 1999: "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis", *American Political Science Review* 93, H. 3: 591–608.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, 1999: "Der Preis des Föderalismus in Deutschland", *Politische Vierteljahresschrift* 40, H. 1: 3–38.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hg.), 2000a (im Erscheinen): *Federalism and Political Performance*. London: Routledge.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute 2000b (im Erscheinen): "Leistungsprofil und Zukunftschancen des Föderalismus", in: Hans-Dieter Klingemann; Friedhelm Neidhardt (Hg.): *Die Zukunft der Demokratie* (WZB–Jahrbuch 2000), Berlin: sigma.

Wagschal, Uwe, 1999: "Blockieren Vetospieler Steuerreformen?" *Politische Vierteljahresschrift* 40, H. 4: 628–640.