

Politikverflechtung als Funktionsvoraussetzung des Bundesstaates? Zum Umgang mit dem Faktischen in der deutschen Föderalismusdiskussion

Scheller, Henrik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Literaturbericht / literature report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scheller, H. (2008). Politikverflechtung als Funktionsvoraussetzung des Bundesstaates? Zum Umgang mit dem Faktischen in der deutschen Föderalismusdiskussion. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1(2), 469-483. <https://doi.org/10.3224/dms.v1i2.13>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Henrik Scheller

Politikverflechtung als Funktionsvoraussetzung des Bundesstaates?

Zum Umgang mit dem Faktischen in der deutschen Föderalismusdiskussion

Zusammenfassung

Das Schlagwort von der „Politikverflechtung“ steht als Synonym für den vermeintlich reformunfähigen Föderalismus in der Bundesrepublik. Zentrale Kategorien der politischen und wissenschaftlichen Debatte sind „Effizienz“ und „Entflechtung“. Die Tatsache, dass in der Verfassungspraxis aber ständig neue Verflechtungs- und Mischfinanzierungsformen entstehen, führt zu der These, dass Politikverflechtung ein konstitutives Merkmal von Bundesstaatlichkeit darstellt. Die Anerkennung dieses Faktums – unter Rückbesinnung auf das ursprüngliche Verflechtungstheorem von Scharpf, Reissert und Schnabel von 1976 – eröffnet neue Perspektiven für die dringend erforderliche Neuausrichtung der Reformdebatte.

Schlagworte: Politikverflechtung, Entflechtung, Föderalismus, Effizienz, Politikfelder

Abstract

The catch-word of „Politikverflechtung“ (“joint decision making”) stands for the frequently criticized reform resistance of German federalism. The central categories of the political and academic debate are “efficiency” and “disentanglement” (“Entflechtung”). Besides these postulations the political reality is shaped by the permanent development of new cooperation and mixed financing structures of the Bund and the Länder, which stands in a clear contradiction to these dominant theoretical paradigms. This leads us to the thesis that joint decision making is a constitutional characteristic of federal systems. In acknowledging this fact the reform debate could be opened for new perspectives.

Key words: Joint decision making, efficiency, disentanglement, German Federalism, policy-fields

1. Einleitung

Die politische und wissenschaftliche Diskussion über die föderale Staatsordnung in Deutschland ist so alt wie die Bundesrepublik selber. Ausdruck dieses Dauerreformprozesses in der jüngeren Vergangenheit waren die Verhandlungen der beiden Kommissionen von Bundestag und Bundesrat zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ sowie zur „Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, die von 2003 bis 2008 tagten. Mehr denn je gewinnt man allerdings den Eindruck, dass die deutsche Föderalismusdiskussion durch eine gewisse Reformmüdigkeit geprägt wird. Die wiederholte Neuauflage altbekannter Reformansätze ist aber auch Ausdruck einer Orientierungslosigkeit. So wird die Diskussion nach wie vor von Leitbildern und Reformvorschlägen dominiert, die bereits in den 1960er Jahren entwickelt wurden und die Debatten bis in die 80er Jahre hinein beherrschten. Zusammengefasst lassen sich diese als „Entflechtungs- und Wettbewerbsparadigma“ bezeichnen. Denn fast schon gebetsmühlenartig fordern Kritiker

des bestehenden Föderalismus mehr Wettbewerb zwischen Bund und Ländern und eine größere Autonomie beider Ebenen. Im politischen Raum haben sich für diese Forderungen bisher eigentümlicherweise keine Mehrheiten gefunden. Dies gründet wohl auch darin, dass der Bruch mit den ausgeprägten historischen Traditionslinien des deutschen Bundesstaates zu groß wäre. Zudem enthalten derartige Modelle kaum adäquate Antworten auf die tiefgreifenden soziökonomischen, fiskalischen und demographischen Veränderungen, die sich seit der deutschen Wiedervereinigung von 1990 im Ländervergleich vollzogen haben. Ausgangspunkt der Diskussion bildet stattdessen nach wie vor die apodiktische Feststellung, dass der deutsche Bundesstaat zu grundlegenden Reformen nicht fähig sei, weil Bund und Länder sich wechselseitig blockierten. In der politischen Diskussion wird dieser Zustand pauschal mit dem negativ besetzten Terminus der „Politikverflechtung“ umschrieben. Der inflationäre Sprachgebrauch dieses Schlagworts verdeckt dabei den historischen Entstehungskontext und die Details des dahinter stehenden Theorems (*Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976, S. 29*).

Die häufig anzutreffende Behauptung der politischen Handlungsunfähigkeit von Bund und Ländern verstellt aber den Blick für die eigentlichen Restriktionen föderaler Politikgestaltung. Auch die Leistungsfähigkeit und die Vorteile von Verflechtungsstrukturen werden so nur unzureichend gewürdigt. Angesichts der Vielschichtigkeit der meisten politischen Sachfragen scheint diese verengte Perspektive fragwürdig. Denn die Externalitätenfrage, die daraus resultiert, erzwingt nicht selten politische Lösungsansätze über die verschiedenen föderalstaatlichen Ebenen hinweg. Nicht umsonst lässt sich in der Verfassungspraxis beobachten, dass parallel zu den Entflechtungsbemühungen des Gesetzgebers oft neue Verflechtungen geschaffen werden.

Diesem Beitrag liegt deshalb die These zugrunde, dass Politikverflechtung ein konstitutives Merkmal (moderner) Bundesstaatlichkeit darstellt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Beitrag der Politikverflechtungsansatz auch heute noch zum Verständnis der spezifischen Mechanismen, Muster und Prozesse *föderaler* Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat leisten kann. Die Reflexion über die Relevanz dieses Theorems soll deshalb nicht nur auf grundlegende Erkenntnisse und inhärente Defizite des Ansatzes eingehen. Vielmehr sollen auch die teils ungewollten, teils aber auch bewussten Missverständnisse in der politischen und wissenschaftlichen Rezeption beleuchtet werden. Denn diese haben letztlich zur Pervertierung des gesamten Ansatzes geführt. Grundlegende Erkenntnisse zur Notwendigkeit von Kooperationsstrukturen über die verschiedenen föderalen Staatsebenen hinweg, die bereits in den 1970er Jahren zutreffend beschrieben worden sind, wurden auf diese Weise diskreditiert.

Neue Perspektiven für die festgefahrene Föderalismusdiskussion in der Bundesrepublik werden sich nur dann entwickeln lassen, wenn man verstärkt *föderale* Steuerungs- und Governanceprozesse in den einzelnen Politikfeldern in den Fokus nimmt. Das Hauptaugenmerk muss dabei auf die Frage nach einer stärkeren Optimierung und Legitimierung bestehender Verflechtungsstrukturen gerichtet werden. Eine solche Analyse von Akteurskonstellationen und Problemstrukturen leistet dann im Idealfall einen Beitrag zur notwendigen Differenzierung in der Föderalismusdiskussion. Auf dieser Grundlage ließe sich anschließend der enge Horizont der deutschen Bundesstaatsdebatte öffnen. Denn die Frage nach notwendigen Folgerungen, die aus den globalen Herausforderungen wie z.B. dem demographischen Wandel, dem Klimawandel und neuen Governanceformen für das Kompetenzgefüge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gezogen werden müssen, wird bisher viel zu wenig thematisiert.

2. Diskrepanz zwischen theoretischem Anspruch und Verfassungspraxis

Verflechtungen zwischen Bund und Ländern – verstanden als verpflichtende oder freiwillige Kooperation zwischen den staatlichen Ebenen – gelten als eine zentrale Ursache für die (vermeintliche) Reformresistenz des deutschen Bundesstaates. Kritiker weisen immer wieder darauf hin, dass sich diese strukturellen Eigenarten des politischen Systems im Zusammenwirken mit ausgeprägten Unitarisierungstendenzen (Vereinheitlichung) seit Bestehen der Bundesrepublik beständig verstärkt hätten (*Hesse 1962; Abromeit 1993*). Nicht umsonst wird deshalb oft auf die Metaphern von der „Einbahnstraße“, dem angeblichen „Geburtsfehler der föderalen Ordnung“ oder der „Politikverflechtungsfalle“ zurückgegriffen. Diese Begrifflichkeiten suggerieren eine Statik und Unbeweglichkeit des politischen Systems, die in einem merkwürdigen Widerspruch zu unzähligen Reformen auf Bundes- und Länderebene stehen. Dazu zählen auch die groß angelegten Reformen der letzten Jahre in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Bildungs- und Gesundheitspolitik sowie der Finanz- und Steuerpolitik.

In der deutschen Föderalismusdebatte ersetzt die Forderung nach einer pauschalen „Entflechtung“ bestehender Koordinations- und Kooperationsstrukturen von Bund und Ländern inzwischen den Diskurs über normative Leitbilder. Denn der allgemeine Verweis auf eine Kompetenzentflechtung der verschiedenen Ebenen tritt an die Stelle des politisch-kulturellen „framings“ (*Benz 2005, S. 207*). So sucht man vergeblich nach ernsthaften Versuchen, die Notwendigkeit des Föderalismus in einer zukunftsgerichteten Art und Weise politisch-kulturell zu begründen. Und dies, obwohl der deutsche Föderalismus schon heute vor globalen Herausforderungen steht. Zu diesen zählen neben den Folgen des demographischen Wandels, die fiskalische Sondersituation der ostdeutschen Bundesländer und die demokratischen Legitimitätsdefizite des europäischen Mehrebenensystems. *Arthur Benz* hat deshalb mit Blick auf die Verhandlungen zur Föderalismusreform I in den Jahren 2003 bis 2006 nicht umsonst von dem Dilemma der „Entflechtungsfalle“ gesprochen (*Benz 2008*). Diese Feststellung lässt sich mittlerweile problemlos auf die Föderalismusreform II übertragen. Das eigentliche Dilemma bestand dabei darin, dass in beiden Beratungsprozessen die eindeutige Trennung und Zuordnung der Kompetenzen von Bund und Ländern zur obersten Maxime erhoben wurde. Sachpolitische Erwägungen und Besonderheiten der einzelnen Politikfelder spielten dabei nur eine nachgeordnete Rolle. So beanspruchten z.B. in der Bildungspolitik nicht nur der Bund, sondern vor allem auch die Länder jeweils mehr autonome Gestaltungsmöglichkeiten für sich. Allerdings blieb dabei beispielsweise die Frage, ob darin – mit Blick auf eine Verbesserung der vergleichsweise schlechten PISA-Ergebnisse Deutschlands – ein sinnvoller Ansatz bestehe, weitgehend ausgeklammert. Dass die Föderalismusreform I im Dezember 2004 in einem ersten Anlauf scheiterte, dürfte nicht zuletzt dieser dogmatischen Fixierung auf die „Entflechtungsmaxime“ geschuldet gewesen sein. Ähnliches gilt für die Verhandlungsergebnisse, die schlussendlich zum 1. September 2006 in Kraft getreten sind und bereits heute erste gravierende Defizite erkennen lassen.

In der Vergangenheit wurde in Analysen zum deutschen Föderalismus die Verbindung zu Akteursnetzwerken und Entscheidungsfindungsprozessen in einzelnen Politikfeldern immer stärker vernachlässigt. Stattdessen verblieb die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung oft ausschließlich auf der kompetenzrechtlichen Metaebene. Umgekehrt kamen Policy-Analysen oft ohne eine hinreichende Berücksichtigung der fö-

deralen Dimension aus. Aber auch Fragen der demokratischen Legitimität sowie der politischen Kultur wurden in der Föderalismusforschung oft vernachlässigt (*Benz* 2001, 37ff.). Da es sich dabei um politische Einflussvariablen handelt, die meist nur isoliert betrachtet werden, bleibt auch ihr Erklärungsgehalt für die Outputs, Outcomes und Impacts föderaler Politikgestaltungsprozesse in einzelnen Politikfeldern oft ungenutzt (*Schneider/Janning* 2006, 15). Da die Föderalismusdebatte in der Bundesrepublik nicht unwesentlich von Ökonomen beeinflusst wird, liegt das Hauptaugenmerk des Diskurses nach wie vor auf einer möglichen Effizienzsteigerung und Optimierung der Entscheidungsstrukturen von Bund und Ländern (stellvertretend: *Seitz* 2008, 154; *Fuest* 2008, 119ff.; bereits früher: *Kronberger Kreis* 2000; *Bertelsmann Stiftung* 2000). Den Maßstab dafür bilden meist demokratiethoretische Idealvorstellungen und Modellannahmen (*Scheller* 2005: 75ff.). Ein radikaler Abbau bestehender Verflechtungsstrukturen – wie von Vertretern der Finanzwissenschaft seit langem gefordert – lässt sich dennoch kaum ausmachen.

In der Darstellung in den Medien wird der Anschein erweckt, als ob politische Verhandlungsprozesse langwieriger, komplexer und intransparenter geworden sind. Die Abfolge politischer Reformmaßnahmen in ein und demselben Politikfeld hat sich aufgrund einer gesunkenen Halbwertszeit von Gesetzen offenbar verkürzt. In immer kürzeren Abständen scheint ein gesetzgeberischer Nachbesserungsbedarf erforderlich. Das Steuerrecht sowie die Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik zählen dabei zu den prominentesten Beispielen. Allerdings verweist bereits Scharpf darauf, dass dieses Phänomen zwei Ursachen haben kann. Eine Ursache liegt möglicherweise in den Besonderheiten der föderalen Struktur begründet. Diese kann aufgrund einer spezifischen Akteurskonstellation eine inhärente Tendenz zur Selbstblockade aufweisen. Eine andere Problemursache kann aber in der Komplexität einzelner Regelungsmaterien bestehen. Dann wären es die Problemstrukturen, die die politischen Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse in der Bundesrepublik prägen. Scharpf kommt zu der fast schon banalen Feststellung, dass sich „Mehr-Ebenen-Probleme“ nicht durch „Ein-Ebenen-Entscheidungsstrukturen“ optimal verarbeiten lassen (*Scharpf* 1976, S. 29). Eine grundlegende Erkenntnis des Politikverflechtungsansatzes besteht deshalb in der Einsicht, dass das ökonomische Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ eine Idealvorstellung bleiben muss. Denn der Personenkreis, der politische Entscheidungen trifft, wird nur selten mit demjenigen deckungsgleich sein, der die Kosten für diese Entscheidungen zu tragen hat und von entsprechenden Leistungen profitiert.

3. Politikverflechtung: Begriffsdefinition und Typologisierung

Angesichts des fast schon inflationär benutzten „Verflechtungsbegriffes“ in der deutschen Föderalismusdebatte, scheint eine Rückbesinnung auf die ursprüngliche Definition dieses Terminus durchaus erhellend. *Scharpf* definierte „Politikverflechtung“ 1976 „als eine der verfügbaren Möglichkeiten, den Steuerungsbedarf dezentralisierter Entscheidungssysteme zu befriedigen und damit spezifische Problemerzeugungstendenzen abzubauen“ (*Scharpf* 1976, S. 21 (kursiv nur hier)). Auffällig an dieser ursprünglichen Definition sind die neutrale Konnotation und der Hinweis, dass es sich um eine der verfügbaren Optionen handelt, um politischen Problemdruck zu minimieren. *Scharpf* unterscheidet in dieser Definition zwischen einer systemischen Ebene einerseits und spezifischen Problemstrukturen

andererseits. Das der Begriff der „Politikverflechtung“ heute einen so negativen Beigeschmack aufweist, gründet nicht zuletzt in der Weiterentwicklung des ursprünglichen Theorems. So hat *Scharpf* Mitte der 1980er Jahre selber das Bild von der „Politikverflechtungsfälle“ geprägt. Den Hintergrund dazu bildete der damals zunehmende Einfluss der EG auf die deutsche Politikgestaltung. Als „Politikverflechtungsfälle“ wird dabei eine Entscheidungsstruktur verstanden, die zwei oder mehr Ebenen umfasst“. Aus „ihrer institutionellen Logik heraus (erzeugt diese) systematisch (...) ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen“. Zugleich ist sie unfähig, „die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern (...)“ (*Scharpf* 1985, S. 350). Danach wurde also in der europäischen Ebene vornehmlich ein weiterer Akteur gesehen, der die ohnehin schwerfällige Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik zusätzlich erschwert. Ein Ausweg aus dieser institutionellen Unbeweglichkeit sei kaum mehr möglich. *Scharpf* hat mit dieser Begriffsbildung einen Gutteil selber zur Diskreditierung seines eigenen Ansatzes beigetragen.

In der Fixierung auf die Verflechtungsproblematik in der deutschen Föderalismusdiskussion wird oft vernachlässigt, dass *Scharpf* in seinem ursprünglichen Ansatz zwischen drei verschiedenen Verflechtungsformen differenziert hat. Dazu zählt die „horizontale Verflechtung“, die Ausdruck in einer Selbstkoordination der Länder findet. Von einer „hierarchischen Verflechtung“ lässt sich sprechen, wenn zwischen einer übergeordneten Ebene sowie mehreren untergeordneten Einheiten ein Subordinationsverhältnis besteht. Im Gegensatz dazu dienen „Verbundsysteme“ einer gleichberechtigten politischen Teilhabe von Bund und Ländern am Gesetzgebungsprozess (*Zintl* 1999, S. 471f.). Diese letzte Verflechtungsform prägt bekanntermaßen die verschränkte Kompetenzwahrnehmung von Bund und Ländern im deutschen Bundesstaat. In einer Fortentwicklung von *Scharpfs* Überlegungen lassen sich darüber hinaus funktionale und fiskalische sowie formelle und informelle Verflechtungsformen unterscheiden. Außerdem stellen die zunehmenden Verflechtungen zwischen den Politikfeldern eine weitere Form der Vernetzung dar, die immer mehr an Bedeutung gewinnt. Allerdings hat diese Entwicklung selbst in der Policy-Forschung bisher nur wenig Berücksichtigung gefunden.

In der Verflechtungsdiskussion wird nur selten gewürdigt, welche Folgen die „funktionale Aufgabenteilung“ zwischen Bund und Ländern für die föderale Politikgestaltung hat, für die sich der Grundgesetzgeber 1949 ganz bewusst entschieden hat. Danach sind die Gesetzgebung und der Gesetzesvollzug unterschiedlichen Ebenen zugeordnet worden. Diese Entscheidung erzwingt förmlich eine Kooperation zwischen den Gliedern des Bundesstaates. Auch die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung über den Bundesrat ist deshalb folgerichtig, da diese über eine nahezu exklusive Verwaltungshoheit verfügen.

Nicht erst seit den Verhandlungen zur Föderalismusreform I stehen vor allem institutionelle Verflechtungsstrukturen im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung und des wissenschaftlichen Interesses. Fiskalischen Verflechtungen wird dagegen viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt – gerade auch von der Politikwissenschaft (*Scheller* 2005, S. 91ff.). Dabei handelt es sich nicht nur um eine „Ressourcenverflechtung“, für die beispielhaft der große Steuerverbund steht. Dieser stellt sicher, dass Bund, Länder und Gemeinden jeweils einen Anteil am Aufkommen der drei Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) erhalten (*Helms* 2006, S. 122f.). Vielmehr handelt es sich auch um eine Unzahl filigraner einfachgesetzlicher Verzahnungen zwischen den verschiedenen Regelsystemen der Finanzverfassung. Diese begründen ihrerseits institutionelle Kooperations- und Verflechtungsstrukturen. In den meisten Fällen geht damit

eine Beschneidung der finanz- und haushaltspolitischen Autonomie der einzelnen Ebenen einher.

Eine weitere Möglichkeit zur Unterscheidung zwischen verschiedenen Verflechtungsformen bietet deren Formalisierungsgrad. So lässt sich ganz allgemein zwischen formellen und informellen Kooperationsformen differenzieren. Allerdings wirft dies die grundlegende Frage auf, ab welchem Kooperationsgrad eigentlich von politisch-institutionellen Verflechtungen gesprochen werden kann. Definiert man Politikverflechtung als Verschränkung von Entscheidungskompetenzen von Bund und Ländern, so lässt sich ein telefonischer Kontakt oder der Austausch von Positionspapieren auf der Arbeitsebene der Fachverwaltungen schwerlich schon als Verflechtung bezeichnen. Gleichwohl entfalten Absprachen und Verhandlungsergebnisse, die in den unzähligen Koordinierungsgremien von Bund und Ländern getroffen werden, oft eine präjudizierende Wirkung – selbst wenn die formalen Entscheidungen darüber im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren getroffen werden. Diese Frage zeigt, wie abstrakt der Verflechtungsbegriff in seiner pauschalen Verwendung bleibt und wie diffizil es ist, dieses Phänomen begrifflich fassen zu wollen. Für ein vertieftes Verständnis föderaler Politikgestaltungsprozesse ist die Suche nach Kategorisierungsparametern gleichwohl unumgänglich.

4. Grundlegende Annahmen des Politikverflechtungsansatzes

Im Mittelpunkt des ursprünglichen Politikverflechtungstheorems von *Scharpf*, *Reissert* und *Schnabel* stand vor allem eine Analyse von institutionellen Verflechtungsstrukturen in Form von Planungs- und Finanzierungsverbänden zwischen Bund und Ländern. Grundlegend war dabei die Annahme, dass von „einer prinzipiellen Gleichartigkeit aller Dezentralisierungsprobleme“ nicht ausgegangen werden könne. Ebenso könnten „für alle Problemarten (nicht) die gleichen Lösungsstrategien erfolgreich sein“. Denn es bestehe eine immer stärkere „Inkongruenz zwischen Problemzusammenhängen und Handlungsräumen“ (*Scharpf* 1976, S. 25 und 22). Folglich erzeugen spezifische Probleme nicht nur ihre je eigenen Strategien und Muster der politischen Problem- und Konfliktverarbeitung. Vielmehr bringen sie auch entsprechende Ergebnisse (Outputs und Outcomes) hervor. Diese Feststellung impliziert zugleich einen Hinweis auf die unzähligen Interdependenzen, die zwischen den einzelnen Politikfeldern bestehen und entsprechende Konflikte mit der gesetzlichen Kompetenzverteilung begründen können. Auch vor diesem Hintergrund scheint die pauschale Forderung nach umfassender Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern, die immer wieder anzutreffen ist, fragwürdig.

Scharpf unterscheidet zwischen vier Problemtypen (ebd., S. 25ff.). Bei der politischen Verarbeitung dieser Problemtypen kommen spezifische Muster und Mechanismen zur Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen, zur Konsensbildung und zur Konfliktregelung zum Tragen. Erst diese Mechanismen stellen die Funktions- und Handlungsfähigkeit des politischen Verhandlungssystems mit seinen institutionellen Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sicher. Diese ursprüngliche Feststellung des Politikverflechtungsansatzes ist bedeutsam. Denn in der heutigen Rezeption wird immer wieder die Blockadeanfälligkeit verflochtener Strukturen hervorgehoben. *Scharpf* kommt in diesem Kontext hingegen zu dem Schluss, dass „Verbundsysteme“ unter dem Gesichtspunkt der Berücksichtigung von dezentralen und zentralen Interessen eine „höhere Leistungsfähigkeit“ aufweisen als andere Verflechtungsformen (ebd., S. 41).

Die eigentliche Leistung des ursprünglichen Politikverflechtungsansatzes besteht deshalb in der erstmaligen Beschreibung, Analyse und Systematisierung dieser Verhandlungsstrategien einschließlich ihrer Folgewirkungen für die Politikgestaltung von Bund und Ländern. Zu diesen Mechanismen zählt z.B. die Verringerung der Akteure, die an politischen Verhandlungen zu beteiligen ist. Dies kann durch eine Entflechtung bzw. klare Kompetenzabgrenzung, eine „Bilateralisierung“, eine Externalisierung oder Spezialisierung der zu verhandelnden Probleme erfolgen. Eine weitere Möglichkeit stellt die Reduzierung der Entscheidungsalternativen dar. Dies kann durch eine Form der „negativen Koordination“, eine Entscheidungs-Segmentierung oder die „Koordination von unten“ erfolgen. Zu den konfliktminimierenden Entscheidungsregeln zählen der Erhalt bestehender Strukturen, die (finanzielle) Gleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten, die Wahrung bestehender Besitzstände, eine Vertagung möglicher Konflikte und der vollständige Verzicht auf eine Reformmaßnahme (*Scharpf* 1976, S. 54ff.; aber auch *Scharpf* 1985, S. 328f.).

Ein besonderes Problem in verflochtenen Systemen stellt die Lösung von Konflikten dar. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die „Wahrscheinlichkeit der Nicht-Einigung“ in einem politischen Sachkonflikt mit der Anzahl der unabhängig Beteiligten steigt, von deren Zustimmung eine entsprechende Entscheidung abhängig ist (*Scharpf* 1976, S. 42). Dasselbe Problem tritt mit der steigenden Zahl von „ungleichartigen und interdependenten“ Entscheidungsalternativen auf, über die gleichzeitig entschieden werden muss. Besondere Schwierigkeiten wirft das Zusammenfallen beider Parameter auf. Umgekehrt „kann gerade die Verfügbarkeit mehrerer von einander unabhängiger Entscheidungskomplexe Kompensations- und Kompromißmöglichkeiten bieten, die die Konsensbildung im Ganzen erleichtern“ (ebd., S. 44).

5. Defizite in der Rezeption und Weiterentwicklung des Politikverflechtungsansatzes

In der heute gängigen und verkürzten Rezeption des Politikverflechtungsansatzes, die die politische Auseinandersetzung prägt, gelten politische Verflechtungsstrukturen per se als suboptimal. Entsprechende Outputs bzw. Outcomes werden grundsätzlich als unzureichend eingestuft. Eine Verbindung zwischen der Input-Seite und der Output- bzw. Outcome-Seite des politischen Verhandlungsprozesses wird nur selten konsequent hergestellt. Empirisch-vergleichende Analysen zur Performanz föderaler Systeme weisen allerdings längst kein so eindeutiges Bild auf (*Ehlert* 2007). Im politikwissenschaftlichen Diskurs überwiegt inzwischen vielmehr die Einschätzung, dass föderale Systeme in ihrer Leistungsfähigkeit zumindest nicht per se schwächer sind, als unitarisch oder dezentral strukturierte Staaten (*Benz* 2001, S. 40).

Die Input-Fokussierung der heutigen Politikverflechtungsdiskussion zeugt von einem sehr funktionalen bzw. statischen Institutionenverständnis. Vor allem auf der Arbeitsebene des politischen Systems lässt sich aber beobachten, dass politische Institutionen nicht dauerhaft von Bestand sein müssen: Als Reaktion auf die sich verändernden Rahmenbedingungen werden oft bestehende Institutionen mit neuen Aufgaben betraut oder ganz aufgelöst. In der Folge werden nicht selten neue Abstimmungs- und Kooperationsstrukturen geschaffen. Politische Institutionen befinden sich somit in einem permanenten Anpassungsprozess (*Benz* 1984, S. 58). Dieser Eigendynamik von Institutionen wird von poli-

tikwissenschaftlicher Seite oft viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Ähnliches gilt für die Frage, wie neue Institutionen entstehen bzw. wann und warum bestehende Institutionen Reformen unterzogen werden. Weitgehend unklar ist z.B. nach wie vor, unter welchen Bedingungen (neue) Verflechtungsstrukturen entstehen. Inwieweit handelt es sich dabei um Top-down- bzw. möglicherweise auch um Bottom-up-Entwicklungen? Denn weitgehend unbekannt sind beispielsweise die Motive von Kommunen und Ländern, sich gezielt in Politikverflechtungs- und Netzwerkstrukturen mit den jeweils übergeordneten Ebenen einzubinden bzw. einbinden zu lassen. Nicht selten eröffnet sich damit eine (der letzten verbliebenen) Möglichkeiten der politischen Mitwirkung und Interessenvertretung.

Die Forderung nach klarer Kompetenztrennung von Bund, Ländern und Gemeinden, die insbesondere von der Finanzwissenschaft erhoben wird, gibt nur unzureichende Antworten auf die Frage der *politischen* Externalitäten. Diese Problematik prägt aber die politische Aufgaben- und Konfliktbewältigung in besonderer Weise. Bereits *Scharpf* hat sie deshalb grundlegend beschrieben und dabei auf die ökonomische Theorie des Föderalismus Bezug genommen. Denn wie lassen sich politische Sachfragen von einzelnen Gebietskörperschaften sowohl sachgerecht als auch ökonomisch effizient lösen, wenn sie die Grenzen dieser politischen Einheit aufgrund ihrer geographischen, finanziellen und kompetenzrechtlichen Tragweite überschreiten? Heute werden politische Verhandlungen – mehr denn je – durch internationale Governance- und Rechtsetzungsprozesse, die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen, die chronische Ressourcenknappheit der öffentlichen Haushalte sowie einen enormen medialen Druck geprägt. Daraus resultiert eine Beschneidung der autonomen Gestaltungsspielräume der Akteure im föderalen System.

Die Frage, wie sich der institutionelle Verflechtungsgrad in einem föderalen System messen lässt, ist äußerst diffizil. Dies gründet bereits in der Schwierigkeit, ob Politikverflechtung als struktureller Zustand bzw. als prozessualer Vorgang gefasst werden muss. Der häufig anzutreffende Verweis auf die geschätzte Anzahl an Bund-Länder-Institutionen enthält weder eine Aussage zur Intensität, noch zur Qualität von Kooperations- und Koordinationsformen. Das Grundproblem dahinter bildet offenbar die Dynamik von Verflechtungsstrukturen. Zudem ist auch die Funktionsweise des „Kapillarsystems“ bundesstaatlicher Verflechtungsstrukturen in der Vergangenheit nur spärlich ausgeleuchtet worden. Dies wirft die Frage auf, inwieweit sich die Dynamik institutioneller Verflechtungsstrukturen überhaupt erfassen lässt. Gibt es Indikatoren, mit denen sich die Qualität der Verflechtungsperformanz messen lässt? Kann im Idealfall möglicherweise sogar eine „Logik der strukturellen Veränderungen in der Staatsorganisation“ ausgemacht werden? (*Benz* 1984, S. 53)

Das zentrale und nach wie vor ungelöste Problem föderaler Mehrebenensysteme bildet die demokratische Legitimität und die damit verbundene Kontrolle institutioneller Verflechtungsstrukturen. Hier wird eine grundlegende Diskrepanz erkennbar. Auf der einen Seite steht die demokratiethoretisch nachvollziehbare Forderung nach Transparenz und klarer Zuordnung politischer Verantwortlichkeiten. Auf der anderen Seite steht dem die föderale Eigendynamik von institutionellen Verflechtungsstrukturen in der Staatspraxis gegenüber. Diese wird durch die permanente Gleichzeitigkeit von Verflechtungs- und Entflechtungsvorgängen geprägt, die auch immer Zentralisierungs- und Dezentralisierungswirkungen entfalten. In diesem Kontext kann auch das Konstrukt der „Output-Legitimität“ nicht wirklich befriedigen. Denn unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten unterstreicht es die ohnehin exekutivföderalistische Schlagseite des politischen Systems

der Bundesrepublik. Der vielfach beklagte Einflussverlust der Landesparlamente und „der Bürger“ wird dabei billigend in Kauf genommen.

Gleichwohl berührt dieser Punkt die wesentlichen Funktionsbedingungen föderaler Verbundsysteme. Diese setzen immer die freiwillige Bereitschaft von mindestens zwei Einheiten bzw. Ebenen voraus. Der vielfach beklagte Kompetenzverlust der Länder im Allgemeinen und der Landesparlamente im Besonderen ist damit auch zu einem Gutteil selbst verursacht. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesländer scheinbar freiwillig auf Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich ihrer ureigensten „Hausgüter“, wie z.B. der Bildungspolitik, verzichten, stellt sich die Frage, ob die Ursachen dafür systemischer Natur sind oder in entsprechenden Problemstrukturen begründet liegen. Wie so oft, dürfte es sich um eine Mischung handeln.

6. Ermöglichende Aspekte der Politikverflechtung

Neben der allgemeinen Kritik an der Politikverflechtung gerät oft in den Hintergrund, dass Mechanismen, die eine Kooperation und Koordination über mehrere Staatsebenen hinweg ermöglichen, auch positive Effekte haben können. Über *Scharpfs* Verständnis hinausgehend, bilden politische Verflechtungsstrukturen – nicht nur in Bundesstaaten, sondern auch in Einheitsstaaten – notwendige Diskurs- und Kommunikationsforen. Diese ermöglichen sowohl den horizontalen als auch den vertikalen Austausch sowie die Verarbeitung und Diffusion von Informationen (*Blancke* 2004, S. 195ff.). Eine steigende Zahl an Akteuren, die an politischen Verhandlungen beteiligt werden muss, hat allerdings Vor- und Nachteile. Einerseits können auf diese Weise entsprechender Sachverstand sowie Verwaltungserfahrungen mobilisiert werden. Zudem lassen sich politische Akzeptanz und Vertrauen aufbauen und eine intensive Kontrolle von politischem Handeln sicherstellen – auch wenn diese meist ausschließlich exekutivisch geprägt ist. Andererseits steigt „mit der Zahl (...) unabhängiger Beteiligter, deren Zustimmung für eine Entscheidung notwendig ist“ zugleich „die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Einigung (...)“ (*Scharpf* 1976, S. 42). In der Folge lassen sich dann die hinlänglich beschriebenen Negativfolgen von Verflechtungsstrukturen beobachten.

Politikverflechtung – verstanden als notwendiges Diskurs- und Kommunikationsforum zur föderalen Politikgestaltung – führt in letzter Konsequenz auch das Entflechtungsziel ad absurdum. Denn ein politisches System ohne (föderale) Verflechtungsstrukturen wäre wohl kaum zu einem problemangemessenen Informationsaustausch und einer entsprechenden Entscheidungsfindung in der Lage. Weder eine hierarchisch gegliederte Einheitsstruktur noch eine strikte interstaatliche Kompetenztrennung von Bund und Länder stellen ernsthafte Alternativen dar. Unabhängig davon ist zu fragen, wie man die Diffusion von Informationen in einer Welt moderner Kommunikations- und Informationstechnologien unterbinden wollte.

Besonders im finanzpolitischen Bereich dienen Verflechtungsstrukturen als eine Art „Haftungsverbund“, mit dem Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam fiskalische Ausfallrisiken abfedern. In diesem Verständnis bietet Politikverflechtung eine Gewähr für Stabilität und das gewisse Maß an unverzichtbarer Homogenität, das notwendig ist, um die bundesstaatliche Einheit zu gewährleisten. Damit ist eine Verbindung zur politischen Kultur aufgezeigt. Denn inwieweit muss Politikverflechtung möglicherweise auch als Ausdruck einer politischen Kultur in der Bundesrepublik gedeutet werden, die eine aus-

geprägte Neigung zu (finanziellem) Ausgleich und bundesstaatlicher Einheit aufweist? Schließlich gilt die Bewältigung von Heterogenität durch gleichberechtigte Einbindung aller Glieder als eines der föderalen Urprinzipien. Spinnt man diesen Gedanken fort, stellt sich eine weitere Frage: Inwieweit können Verflechtungsstrukturen einen Beitrag zur Akzeptanz sowie zur Legitimität von politischen Outputs und Outcomes föderaler Politikgestaltungsprozesse leisten? Unabhängig davon weist das föderale System mit seiner inkrementalistischen Anpassungsfähigkeit in Zeiten nahezu permanenter Sozialstaatsreformen eine Stabilität auf, die in der gegenwärtigen Entflechtungs-Debatte selten als Eigenwert gewürdigt wird. Die Politikverflechtungskritik hingegen erkennt in diesen Vorzügen vor allem die Gefahr von politischer Selbstblockade und Stillstand. Zudem bestehe für die handelnden Akteure die Möglichkeit, Verantwortlichkeiten zu verwischen bzw. auf andere Akteure oder Ebenen abzuwälzen (*Berthold 2005; Bertelsmann Stiftung 2001*).

7. Fazit und Ausblick

Der Politikverflechtungsansatz hat in seiner ursprünglichen Fassung den Blick für die Eigenarten der föderalen Problem- und Konfliktverarbeitung in der Bundesrepublik geschärft. Ein Verdienst des Ansatzes bleibt die systematische Kategorisierung grundlegender politischer Konsensfindungs- und Konfliktvermeidungsstrategien. Diese müssen vor allem als Antwort auf die politische Externalitätenfrage im föderalen Mehrebenensystem verstanden werden: Politische Akteure sind zur Lösung von Sachfragen immer wieder darauf angewiesen, über ihren eigenen Kompetenzbereich hinweg mit Akteuren der anderen Verfassungsebenen zu kooperieren. Auch *Scharpfs* dezidierte Unterscheidung zwischen den strukturellen Eigenarten des föderalen Systems einerseits und den politikfeldspezifischen Problemstrukturen andererseits stellt eine gleichermaßen einfache wie wegweisende Erkenntnis dar. Im Interesse einer Differenzierung und Versachlichung der aktuellen deutschen Föderalismusdiskussion müsste dieser Hinweis wieder viel stärkere Berücksichtigung finden.

In den vergangenen Jahrzehnten ist in der Rezeption des Politikverflechtungsansatzes leider eine zentrale Grundannahme immer stärker aus dem Blickfeld geraten. *Scharpf, Reissert* und *Schnabel* gingen ursprünglich von der „Vermutung aus, dass unterschiedliche Problemarten unterschiedliche Anforderungen an das politische System stellen“. Zugleich seien „unterschiedliche Entscheidungsstrukturen in unterschiedlichem Maße geeignet“, auf „die Anforderungen unterschiedlicher Probleme zu reagieren“. Deshalb würden „die systematische Kombination einer Typologie der Problemarten und einer Typologie der Entscheidungsstrukturen (...) wesentliche Fortschritte auf dem Weg zu einer problemorientierten, praxisrelevanten Politik- und Verwaltungswissenschaft“ darstellen (*Scharpf 1976, S. 10 und 17*). Dem Politikverflechtungsansatz ist leider das Gegenteil widerfahren: Der Verflechtungsbegriff ist aus der Wissenschaft „ausgewandert“, von der Politik instrumentalisiert und auf das Blockade-Phänomen verkürzt worden. Die ursprünglich neutrale Konnotation *Scharpfs* ist nicht zuletzt durch seine eigene Konstruktion von der „Politikverflechtungsfalle“ ins negative Extrem verkehrt und desavouiert worden.

Die grundlegende Schwierigkeit bei der Analyse föderaler Verhandlungssysteme liegt offenbar in der gleichmäßigen, aber äußerst filigranen Druck- und Zugverteilung zwischen den unterschiedlichen Akteuren, Verfassungsebenen, Parteien usw. Diese Ordnung

ist auf ein machtpolitisches Gleichgewicht gerichtet, das nicht zu sehen ist und sich allenfalls aus den sichtbaren Verflechtungsstrukturen erahnen lässt. So kommt es, dass das föderale Mehrebenensystem in der Diskussion immer wieder per se für vermeintlich suboptimale Policy-Outputs und Policy-Outcomes verantwortlich gemacht wird (*Schultze* 2001, 384). Die vernetzte Komplexität einzelner politischer Sach- und Problemstrukturen wird dabei heute – im Gegensatz zum Ansatz von *Scharpf*, *Reissert* und *Schnabel* – selten hinreichend gewürdigt. Oft weisen politische Sachfragen aber bereits inhärente Ziel- und Interessenkonflikte auf, die verfassungskonform und im Interesse des Gemeinwohls zu bewältigen sind. Vor diesem Hintergrund bleibt der Ruf nach einer Neuordnung der institutionellen Rahmenbedingungen in Form einer umfassenden Kompetenzentflechtung föderaler Zuständigkeiten zu allgemein. Denn ohne eine sachpolitische Problemanalyse lassen sich adäquate Problemlösungsmechanismen kaum entwickeln.

Angesichts dieser Dominanz des Entflechtungs-Paradigmas stellt sich die Frage, wie sich die festgefahrene Föderalismusdiskussion in der Bundesrepublik aufbrechen lässt. Zunächst müsste wohl der politische Kompromiss als konstitutives Wesensmerkmal von föderalen Verhandlungssystemen wieder stärkere Anerkennung erfahren. Im Kern berührt diese Frage die politische Kultur, die bekanntermaßen allenfalls langfristigen Veränderungen unterliegt. Hier besteht zudem ein grundlegender Konflikt. Auf der einen Seite ist die heutige Rezeption des Politikverflechtungsansatzes stark inputorientiert, da sie vornehmlich institutionelle Verflechtungsstrukturen fokussiert und per se von suboptimalen Policy-Outcomes ausgeht. Die politische Kultur in der Bundesrepublik ist auf der anderen Seite hingegen stark outputgeprägt. Denn der vermeintlich suboptimale Kompromisscharakter politischer Verhandlungsergebnisse wird oft kritisiert. Die Eigenarten der institutionalisierten Entscheidungsfindung werden dabei jedoch selten hinreichend berücksichtigt. Beide Perspektiven offenbaren nicht nur zwei auseinanderstrebende Blickrichtungen. Vielmehr werden auch an dieser Stelle eine gewisse politische Ziellosigkeit und der Mangel an normativen Leitbildern erkennbar. Dabei wird oft übersehen, dass der vernetzten Komplexität bestehender Problemstrukturen auch mit einem angemessenen institutionellen Rahmen begegnet werden muss. Politikverflechtung stellt immer auch eine institutionelle Reaktion auf neuartige Problemstrukturen dar, die in einem Kompetenzvakuum gelöst werden müssen, weil sie „quer“ zur bestehenden Zuständigkeitsverteilung liegen. Die Kooperation von Bund und Ländern dient in diesem Fall auch einer Risikominimierung bei der notwendigen Bewältigung politischer Probleme.

Bereits *Scharpf* hat deshalb darauf hingewiesen, dass neben Problemstrukturen in einzelnen Politikfeldern auch entsprechende Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsmechanismen analysiert werden müssen. Die *Dynamik* politischer Problem- und Entscheidungsstrukturen wird heute allerdings – mehr noch als in den 1960/70er Jahren – nicht mehr ausschließlich von „klassischen“ Gesetzgebungsprozessen und hierarchischen Verwaltungsabläufen geprägt. Neben Verbundstrukturen zwischen Bund und Ländern sowie einer horizontalen Selbstkoordination der Länder erfolgt politische Steuerung heute zusätzlich über „weiche“ Steuerungs- und Governancemechanismen. Dazu zählen zunehmend unterschiedliche Wettbewerbsformen, Monitorings, Benchmarkings und Peer Reviews, die entsprechenden Harmonisierungsdruck entfalten. Ein besonders plastisches Beispiel stellt in diesem Kontext die Bildungspolitik der Länder dar. Mit dem zunehmenden Einsatz solcher Mechanismen ist der Rechtfertigungsdruck der einzelnen Bundespartner für die eigene politische Performanz deutlich gestiegen. Paradoxerweise setzen solche Gegenüberstellungen dabei nicht selten strukturelle Vereinheitlichungen voraus,

um überhaupt eine annäherungsweise Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Den Vergleichsmaßstab bildet der Länderdurchschnitt. Abweichungen davon – insbesondere im Fall von etwaigen Ausschlägen in den „Negativbereich“ – müssen entsprechend gerechtfertigt werden. Dies begründet ein weiteres Paradox: Obwohl sich die Unterschiede zwischen den Ländern seit der Wiedervereinigung deutlich vergrößert haben, wird die jeweilige politische Performanz unter Zugrundlegung einheitlicher Vergleichsmaßstäbe bewertet. Landesspezifische Besonderheiten finden dabei kaum adäquate Berücksichtigung. Und dies, obwohl siedlungsstrukturelle, demographische, sozioökonomische oder geographische Eigenarten der Länder kaum nachhaltig zu beeinflussen sind.

Die Analyse föderaler Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse in einzelnen Politikfeldern zeigt, dass sich vormals geschlossene Akteurskonstellationen zunehmend öffnen. Dahinter dürfte ein Wandel in der politischen Problemsicht stehen, die mit dem Ende des „kurzen Traums von der immerwährenden Prosperität“ einen besonderen Schub erfahren hat (Lutz 1984). Als Reaktion darauf versucht man deshalb, vernetzten Problemstrukturen mit neuen Steuerungsinstrumenten gerecht zu werden. Der damit verbundene Einflussgewinn von nicht-staatlichen Akteuren erklärt möglicherweise auch die Abwehrhaltung der Länder, die zunehmend an die Stelle einer autonomen und prospektiven Politikgestaltung getreten ist. Auch mit Blick auf die zeitliche Dimension politischer Prozesse bleiben diese neuen Steuerungsinstrumente nicht folgenlos. Denn angesichts zunehmender Ländervergleiche, Umfragen und entsprechender Datenerhebungen entstehen immer kurzfristigere politische Rechtfertigungszwänge. Das Zusammenwirken zwischen „traditionierten Formen“ föderaler Politikgestaltung in Verflechtungsstrukturen einerseits und die Wirkweise neuer Steuerungsmechanismen ist bisher noch nicht hinreichend analysiert worden. Es bliebe zu prüfen, inwieweit in diesem Kontext womöglich eine zweite Strukturbruch-These formuliert werden muss. Denn neben die Spannungslage zwischen Parteienwettbewerb und Konkordanzdemokratie tritt möglicherweise eine weitere Spannungslage zwischen föderaler Autonomie und unitarisierendem Ländervergleich (Lehmbruch 2000).

Was folgt aus den vorstehenden Erkenntnissen sowohl für die politische als auch vor allem für die wissenschaftliche Föderalismusdiskussion in der Bundesrepublik? Angesichts der Komplexität föderaler Verflechtungsstrukturen in der Bundesrepublik ist für entsprechende Analysen ein theoretisch-methodisches Untersuchungsdesign erforderlich, das in modularer Weise auf verschiedene Ansätze zurückgreift. Neben dem Ansatz zur Dynamik föderaler Mehrebenen-Systeme und dem Vetospieler-Theorem eröffnen der Governance-Ansatz und Mikro-Policy-Analysen neue Perspektiven auf föderale Netzwerkstrukturen (vgl. u. a. Benz 1985; Benz, 2004; Schuppert 2005; Tsebelis 1995; Tsebelis 2002). Die Vielschichtigkeit dieser Strukturen lässt sich allerdings durch keinen dieser Ansätze alleine abbilden und erklären. Eine verallgemeinerungsfähige Kategorisierung von Verflechtungsmustern kann nur über den mühsamen Umweg einer Analyse einzelner Politikfelder bzw. politikfeldspezifischer Problemstrukturen vorgenommen werden. Ein vertieftes Verständnis der dynamischen Wechselwirkungen zwischen föderalen Strukturen und Prozessen einerseits sowie den politischen Ergebnissen andererseits kann offensichtlich nur unter dem Brennglas stark abgegrenzter Ausschnitte einzelner Politikfelder entstehen. Führt man diese verschiedenen Analyseansätze mit den grundlegenden Erkenntnissen des Politikverflechtungsansatzes von Scharpf, Reissert und Schnabel zusammen, dann lässt sich zur vergleichenden Analyse und Kategorisierung von politikfeldspezifischen Verflechtungsformen eine Untersuchungsmatrix entwickeln. Dabei lässt

sich zwischen den spezifischen „Problemstrukturen“, den handlungsleitenden „Verflechtungsmotiven“ der beteiligten (politischen) Akteure sowie den typischen Ausprägungen und Strukturen bestehender Verflechtungsformen unterscheiden.

Problemstruktur	„Verflechtungsmotive“	Verflechtungsstruktur
Neuartiges Problem, ohne historische Vorbilder – Kompetenzvakuum, – fehlende Routinen, – schwierige Gesetzesfolgenabschätzung Externalitäten-Problematik und Dimension des Problems – Zeitliche Dimension – Finanzielle Dimension – Räumliche Dimension – Grad der Steuerbarkeit Folgewirkungen (impacts) – Unbeabsichtigte Folgen – Intendierte Folgen (Externalisierung, Überwälzung) – Mobilisierungseffekte	Machtgleichgewicht und Machtteilung Haftungsverbund – Risikoaversion – Konformismus Parteipolitische Instrumentalisierung Bedeutung/Reputation für Bund und Länder – Kompetenzausbau bzw. – Kompetenzerhalt Überschätzung bzw. Unterschätzung der eigenen politischen Gestaltungsspielräume durch die Akteure Vertrauensbeziehungen	Funktionale Aufgabenteilung – grundgesetzliche und – einfachgesetzliche Verpflichtung zur verschränkten Kompetenzzwahrnehmung (Scharpf) Fiskalische Verflechtungen – Steuerverbund – Finanzausgleich Politikfeldverflechtungen Formelle – informelle Verflechtungen Verflechtung durch neue Governancemechanismen (Monitoring, Benchmarking etc.) Grad der Steuerbarkeit der Probleme – Demographischer Wandel – Gesetzgebungsprozess

Aus: *Henrik Scheller* und *Josef Schmid* (Hrsg.) 2008: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Baden-Baden, S. 356.

Diese Analysematrix könnte helfen, z.B. das Zusammenspiel zwischen verfassungsrechtlichen Kooperationspflichten, sachpolitischen Handlungszwängen und „Verflechtungsmotiven“ der Akteure intensiver zu beleuchten. Durch die Einbeziehung der individuellen Verhandlungsdimension in die Analyse wird der enge Fokus der deutschen Föderalismusdiskussion, der sich oft auf die Phase der Politikentscheidung sowie entsprechender Outputs und Outcomes beschränkt, aufgebrochen. Die Frage nach den Motiven der Akteure, mehrerebenenübergreifende Verflechtungen (zum Großteil auch freiwillig) einzugehen, erweitert das Verständnis für prägende politisch-kulturelle Handlungsmuster. So lässt sich in der Bundesrepublik z.B. bei den Akteuren der Länderebene eine gewisse Neigung zu Konformismus durch Nachahmung bzw. deckungsgleiche Übernahme von politischen Lösungsansätzen beobachten, ohne dass dies durch gesetzliche Maßgaben erzwungen würde. Bisher fehlt es in der Verflechtungsdiskussion an überzeugenden Erklärungsansätzen für solche vermeintlich kollektiven Handlungszwänge. Warum ist die Bereitschaft der Länder zur Umsetzung individueller Lösungsansätze in manchen Politikfeldern offenbar nur schwach ausgeprägt? Die Frage nach den „Verflechtungsmotiven“ der Akteure eröffnet aber auch die Perspektive auf Strategien, mit denen solche Strukturen machtpolitisch gezielt zur Politikgestaltung oder Durchsetzung eigener Interessen genutzt werden.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Komplexität der bestehenden Verflechtungsstrukturen im deutschen Bundesstaat nicht auf die extrem vereinfachende Dichotomie „Verflechtung versus Entflechtung“ reduziert werden kann. Vielmehr bedarf es eines multiplen Analyse-Ansatzes, wenn dieser Vielschichtigkeit auch nur annähe-

rungsweise begegnet werden soll. Voraussetzung dafür bildet jedoch die notwendige Anerkennung des Faktischen: Politikverflechtung stellt ein konstitutives Merkmal von Bundesstaatlichkeit dar. Debatten zu Reformen der föderalen Staatsordnung, die auch zukünftig unzweifelhaft notwendig sein werden, sollten deshalb nicht unnötige Energien auf die Frage einer allgemeinen Kompetenzverflechtung verschwenden.

Literatur

- Abromeit, Heidrun*, 1993: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, Arthur*, 2008: Föderalismusreform in der „Entflechtungsfrage“, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden: Nomos, S. 180-190.
- Benz, Arthur*, 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? – Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 2, Jg. 46, S. 207-217.
- Benz, Arthur* (Hrsg.), 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), 2002: Föderalismus – Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 32/2001*, Jg. 42, S. 40ff.
- Benz, Arthur*, 1985: Föderalismus als dynamisches System, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Benz, Arthur*, 1984: Zur Dynamik der föderativen Staatsorganisation, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 1, Jg. 25, S. 53-73.
- Bertelsmann Stiftung*, 2001: Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten. Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung*, 2000: Entflechtung 2005 – Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus. Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“. Gütersloh.
- Berthold, Norbert*, 2005: Wege aus der institutionellen Verflechtungsfrage – Wettbewerb oder Kooperation? Würzburg: Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge.
- Blancke, Susanne*, 2004: Politikinnovationen im Schatten des Bundes – Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, Wiesbaden: VS Verlag.
- Ehlert, Niels*, 2007: Föderalismus, Dezentralisierung und Performanz – Eine makroquantitative Analyse der Leistungsfähigkeit territorialer Politikorganisation in den OECD-Ländern, Saarbrücken: VDM Verlag.
- Fuest, Clemens* 2008: Steuerwettbewerb unter den Ländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer? In: *Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate* (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Helms, Ludger*, 2006: Föderalismus und Bundesstaatlichkeit in Deutschland: Eine Analyse aus der Perspektive der vergleichenden Politikwissenschaft, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 115-135.
- Hesse, Konrad*, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: Verlag C. F. Müller.
- Kronberger Kreis*, 2000: Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs. In: *Schriftenreihe des Frankfurter Instituts*: Bd. 36.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lutz, Burkart*, 1984: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt/Main: Campus.
- Mayntz, Renate*, 2004: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: *MPIfG Discussion Paper 04/1*, Köln.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg: Scriptor.
- Scheller, Henrik/Schmid, Josef* (Hrsg.), 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden: Nomos.

- Scheller, Henrik*, 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin: Analytica.
- Schneider, Volker/Janning, Frank*, 2006: Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden: VS Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft. 4, Jg. 26, S. 323 – 356.
- Schultze, Rainer-Olaf*, 2001: Politikverflechtung, in: *Nohlen, Dieter* (Hrsg.) 2001: Kleines Lexikon der Politik, München: C. H. Beck.
- Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), 2005: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos.
- Seitz, Helmut*, 2008: Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: *Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate* (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, 25, 3, S. 289-325.
- Zintl, Reinhard*, 1999: Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland, in: *Ellwein, Thomas/Holtmann, Eberhard* (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1999.

Anschrift des Autors:

Dr. Henrik Scheller, Lehrbeauftragter an der Universität Potsdam, Kaiser-Friedrich-Str. 88, 10585 Berlin