

Arthur Benz

Verfassungspolitische Alternative zur Entflechtungspolitik

– Konzept und Konsequenzen für die Raumordnung

An Alternative to the Separation of Powers in the Federal System

– *Concept and consequences for spatial planning*

Zusammenfassung

Die Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat entwickelte zahlreiche konkrete Vorschläge für eine Reform des deutschen Bundesstaats. Im Laufe der Beratungen setzte sich allerdings immer mehr die Entflechtung als dominierendes Ziel durch. Dieses Ziel ist schwerlich realisierbar und es bietet keine sinnvolle Leitlinie für die Entwicklung des Bundesstaats. Angesichts der Interdependenzen zwischen zentralen und dezentralen Aufgaben müssen vielmehr Wege gefunden werden, wie die Autonomie der Länder gestärkt und zugleich die Koordination zentraler und dezentraler Politik verbessert werden kann. Als Alternative zur Entflechtung und zum ökonomischen Modell des Wettbewerbsföderalismus wird hier das Konzept eines kreativen Föderalismus skizziert, der dezentrale Innovationen im Rahmen zentraler Regeln fördert und eine flexible Kompetenzzuordnung verwirklicht. Ein solches Föderalismuskonzept hat gerade für die Raumordnungspolitik Vorteile.

Abstract

The Commission on Federalism of the Lower and Upper Houses of the German Parliament developed numerous concrete suggestions for a reform of the German federal state. However, in the course of the discussions the goal of separating powers between levels of government gained more and more acceptance. This goal is hardly realisable, and it provides no sensible guideline for the development of the federal state. In view of the interdependencies between central and decentralised tasks ways must be found instead to strengthen the autonomy of the Länder governments and to improve the co-ordination between central and decentralised policy at the same time. As an alternative to a separation of power and to the economic model of competitive federalism the concept of a creative federalism is outlined here, which promotes decentralised innovations in the framework of central rules and realises a flexible allocation of competence. Such a concept of federalism has advantages particularly for spatial planning policy.

1. Zum Stand der Föderalismusreform

Mit dem unrühmlichen Ende der Föderalismuskommission ist die Reform des Bundesstaats vielleicht nicht gescheitert, aber in eine schwere Krise geraten. Nach mehr als einem Jahr Verhandlungen konnten sich die Vertreter des Bundes und der Länder nicht auf einen Vorschlag für eine Verfassungsänderung einigen. Die Gründe dafür sollen hier nicht im Einzelnen analysiert werden. Allerdings wurde in der End-

phase der Kommissionsarbeit erkennbar, dass die Bereitschaft der Beteiligten gering war, um des erreichten Kompromisses in den meisten Themenbereichen willens in den zuletzt umstrittenen Fragen Konzessionen zu machen. Das deutet darauf hin, dass die erzielten Kompromisse nicht als besonders wichtig oder wertvoll bewertet wurden.

In der Tat zeichnete sich kein großer Wurf der Bundesstaatsreform ab. Im Vergleich zu den ursprünglichen Ambitionen der Kommission und den in den Diskussionen vorgebrachten Vorschlägen erwies sich das Paket, über das am Ende verhandelt wurde, als wenig innovativ, wenngleich eine Verwirklichung der Vorschläge besser gewesen wäre als der Status quo. Das gilt auch für einige Aspekte, die für die Raumordnungspolitik relevant sind: Der Vorschlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, die Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung aus der Rahmenkompetenz in die konkurrierende Kompetenz zu übertragen, wäre realisiert worden, möglicherweise mit einem Recht der Länder, auf diese Kompetenz zuzugreifen. Bund und Länder hatten sich nicht auf eine Abschaffung, aber auf eine Modernisierung der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ geeinigt, beim Scheitern einer neuen gesetzlichen Regelung der Gemeinschaftsaufgaben wären diese nach einer Übergangsfrist außer Kraft gesetzt worden. Finanzhilfen des Bundes wären in Zukunft nur noch befristet vergeben und eine regelmäßige Überprüfung ihrer Wirkungen wäre zwingend vorgeschrieben worden. Eine Änderung der Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes zeichnete sich zumindest ab, sodass die Verwirklichung eines Umweltgesetzbuches möglich erschien.

Dass für die Raumentwicklung in Deutschland wichtige Themen wie die Neugliederung der Länder oder der Finanzausgleich nicht Gegenstand der Kommissionsberatungen waren, ist kritisiert worden. Bei der Neugliederung ist allerdings weniger ein Defizit der Verfassung festzustellen als vielmehr eine mangelnde Bereitschaft des Gesetzgebers sowie der betroffenen Länder, diese zu verwirklichen. Auch eine Verfahrensvereinfachung hätte daran nichts geändert, zumindest wenn das Neugliederungsverfahren noch demokratischen Grundsätzen entsprechen soll. Den Finanzausgleich zur Disposition zu stellen wäre nicht möglich gewesen, weil die finanzschwachen Länder eine Änderung blockiert hätten. Auch wäre es in Ostdeutschland nicht zu vermitteln gewesen, den mit dem Solidarpakt II gefundenen Kompromiss über die Finanzverteilung nach wenigen Jahren aufzukündigen.

Abgesehen davon muss allerdings eingeräumt werden, dass in den Verhandlungen der Föderalismuskommission viele sinnvolle Vorschläge nicht aufgegriffen oder nicht durchgesetzt werden konnten. Das Ziel einer Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern, das erklärtermaßen leitend für die Beratungen war, erwies sich als nicht realisierbar. Zwar einigte man

sich auf eine Neufassung von Art. 84 Abs. 1 GG, wonach der Bund nur noch in Ausnahmefällen verbindliche Regelungen über den Gesetzesvollzug in den Ländern treffen sollte mit der Folge, dass viele Gesetze nicht mehr zustimmungspflichtig sein sollten. Andererseits wurde aber eine Regelung der Kostenfolgen von Bundesgesetzen vorgeschlagen, nach der in vielen Fällen dieses Ergebnis wieder konterkariert worden wäre. Zumindest bis kurz vor Ende der Beratungen schien es Konsens über eine Abschaffung der Rahmenkompetenz zu geben, aber die erforderliche Aufteilung der Kompetenzen hätte zu einer komplizierten und für Konflikte anfälligen Aufspaltung von Aufgaben geführt. Gleiches gilt auch für andere Vorschläge zur Kompetenzverteilung, die sich entweder auf wenig bedeutsame Materien oder Teilbereiche (etwa des Wirtschaftsrechts) erstreckten. Eine flexiblere Kompetenzverteilung, die zugleich weiter reichende Gesetzgebungsspielräume für die Länder und regionale Differenzierungen zugelassen hätte, wurde lange erörtert, aber letztlich nicht berücksichtigt. Der Vorschlag eines Zuschlagsrechts der Länder auf die Einkommensteuer, der ohne Folgen für den Finanzausgleich realisierbar gewesen wäre, ist von Vertretern des Bundes und der Länder nicht aufgegriffen worden. Der vom Bund eingebrachte Steuertausch zwischen der Kraftfahrzeugsteuer und der Versicherungssteuer blieb strittig, ebenso wie eine Zentralisierung oder Harmonisierung der Steuerverwaltung, mit der regionale Unterschiede bei der Steuererhebung beseitigt werden sollten.

Auf den Punkt gebracht könnte man somit die Arbeit der Föderalismuskommission wie folgt beurteilen: Die Beratungen haben reichhaltiges Material für künftige Diskussionen und eine ganze Reihe bedenkenswerter, auch innovativer Vorschläge gebracht. In den politischen Prozessen der Kompromissfindung wurde dann Vieles ausgeklammert, und es zeichnete sich ein eher strukturkonservativer, wenngleich nicht unbedeutender Entwurf für eine Verfassungsänderung ab. Dass nicht einmal dieser Kompromiss zustande kam, ist bedauerlich. Er hätte die Probleme der bundesstaatlichen Ordnung nicht gelöst, aber ein erster Schritt in Richtung einer Modernisierung des Bundesstaats sein können. Deswegen sollte die von den Vorsitzenden der Föderalismuskommission vorangebrachte Kompromissuche fortgesetzt werden. Die Reformbemühungen müssen aber auch darüber hinaus, also in längerer Frist weitergeführt werden, weil die erforderliche Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sicher nicht im laufenden Verfahren in einer zufrieden stellenden Weise gelingen wird.

Angesichts dessen ist es sinnvoll, die Frage zu erörtern, warum in der Föderalismusreform bislang so wenig erreicht wurde. Die Diskussion darüber wird bereits intensiv geführt. Dabei wird auch über neue Organisations- und Verfahrensformen für den Reformprozess nachgedacht. Ein wichtiger Grund für das dürftige Ergebnis der Arbeit der Föderalismuskommission liegt allerdings in einer Fixierung auf das Entflechtungsziel, das sich bei genauer Analyse als problematische Reformideologie erweist. Ich will im Folgenden diese These erläutern und eine alternative Leitidee für eine Fortsetzung der Modernisierung des Bundesstaats skizzieren.

2. Das Scheitern der Entflechtungspolitik

Mit der Einsetzung der Föderalismuskommission im November 2003 reagierten Bund und Länder auf seit Jahren geführte Diskussionen. In diesen ging es zum Teil um konkrete Interessen der Länder oder des Bundes im Rahmen der bestehenden föderativen Ordnung, zum Teil wurde aber der kooperative Bundesstaat grundsätzlich in Frage gestellt. Ersteres kam einerseits in den Klagen der Länder über die Zentralisierung von Kompetenzen, ihre Abhängigkeiten von Finanzzuweisungen des Bundes, die geringe Bedeutung ihrer Parlamente oder ihrem mangelnden Einfluss auf europäische Entscheidungsprozesse sowie in der Kritik der reichen Länder am Finanzausgleich, andererseits in den Debatten über die Blockaden der Bundesgesetzgebung und die Schwierigkeiten, notwendige Reformen des Sozialstaats zu realisieren zum Ausdruck. Letzteres zeigte sich darin, dass etwa Ende der 1990er Jahre das Konzept des Wettbewerbsföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat propagiert wurde. In Politik und Wissenschaft hatte sich somit die Meinung verfestigt, dass die vermeintliche Krise des deutschen Staates nur durch eine grundlegende Reform des Bundesstaats überwunden werden könne.

Interessanterweise spielte zwar das Konzept des Wettbewerbs in den Beratungen der Föderalismuskommission¹ eine wichtige Rolle, der Wettbewerbsföderalismus wurde aber nicht zur Leitidee der Reform. Vertreter der leistungsfähigen Länder betonten zwar die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen als Ziel, in der Regel wurde jedoch vor einem ungezügelten Wettbewerb gewarnt, und man forderte gleiche Startbedingungen und Solidarität zwischen den Ländern. Dabei wurde auch zwischen einem Standortwettbewerb und einem Leistungswettbewerb differenziert, dieser als positiv und jener als negativ bewertet. Im Vordergrund standen gleichwohl die Ziele der Dezentralisierung (Subsidiarität), der Effektivität und Hand-

lungsfähigkeit von Bund und Ländern sowie der klaren Verantwortungszuweisung. Der sogenannte „Beteiligungsföderalismus“, d.h. die wechselseitige Beteiligung des Bundes und der Länder an Entscheidungen der jeweils anderen Ebene, traf auf nahezu einhellige Ablehnung.

Als problematisch erwies sich dabei, dass die verschiedenen Konzepte nicht eingehender erörtert wurden und sich die Kommission nicht um eine gemeinsame Konzeption für die Reform bemühte. Begriffe wie „Wettbewerbsföderalismus“, „solidarischer Föderalismus“ oder „(innovativer) Gestaltungsföderalismus“ wurden als Schlagworte in der Debatte gebraucht, die sich mit ihnen verbindenden Verfassungsideen aber nicht näher ausgearbeitet. Auch in den Beiträgen der Sachverständigen wurde diese konzeptionelle Arbeit nicht geleistet, da sie von Beginn an mit konkreten Fragen befasst waren. Im Fortgang der Beratungen schälte sich dann immer mehr das Konzept der Entflechtung von Kompetenzen und Finanzen als implizite Leitlinie der Kommissionsarbeit heraus, nachdem sie schon in dem am Anfang formulierten Tauschhandel zwischen Zustimmungsrechten der Länder im Bundesrat und Kompetenzverteilung dominant wurde. In der Kommission wählte man ein Vorgehen, wonach zuerst versucht werden sollte, die Kompetenzen eindeutig zu trennen, und erst wenn sich erweisen sollte, dass dies nicht gelingt, sollten andere Modalitäten der Kompetenzregelung oder andere Kompetenztypen als die ausschließliche oder die konkurrierende Kompetenz (im Sinne des geltenden Verfassungsrechts) erörtert werden. Ferner bemühte man sich um eine Bündelung von Verantwortlichkeit für die Gesetzgebung und für die Finanzierung, während eine weitere Konsequenz einer Entflechtungspolitik, nämlich die Zusammenführung von Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz, angesichts der historisch entstandenen Funktionstrennung im deutschen Bundesstaat ausgeschlossen war.

Der Grundsatz der Entflechtung ist allerdings für eine Föderalismusreform in Deutschland aus mehreren Gründen ungeeignet. Dabei soll nicht bestritten werden, dass das Ausmaß an Politikverflechtung, d.h. an institutionell erzwungener oder faktisch praktizierter Zusammenarbeit zwischen Akteuren des Bundes und der Länder in Deutschland zu hoch ist. Dessen Ursachen liegen allerdings nur zum Teil in der Verfassung, in der Regel ist die Verflechtung eher Folge von Interdependenzen in Aufgabenbereichen, die durch die bestehende Kompetenz- und Ressourcenverteilung sowie durch Verfahren nicht angemessen bewältigt werden. Die Vorstellung jedenfalls, man könne in einem modernen Bundesstaat Aufgaben so nach territorial

definierten Ebenen trennen, dass Überschneidungen in den Wirkungen von Entscheidungen reduziert würden, ist nicht realistisch. Sowohl die Föderalismustheorie wie die vergleichende Föderalismusforschung liefern dafür genügend Belege.

Neben der Beobachtung der Aufgaben- und Kompetenzenentwicklung in Bundesstaaten sprechen auch einige grundsätzliche Argumente gegen die Entflechtung als Leitlinie der Föderalismusreform:

1. Bei einer Entflechtung muss über die Zuordnung der Kompetenz auf die Bundes- oder Landesebene entschieden werden. In der politischen Diskussion wird dabei ein prinzipieller Vorrang für eine Dezentralisierung behauptet, der aus dem anerkannten Subsidiaritätsprinzip abgeleitet wird. Zumindest im Verhältnis von Bund und Ländern ist diese Argumentation aber nicht überzeugend. Begründungen wie bessere Informationen wegen der „örtlichen Nähe“, Bürgernähe oder Differenzierungsmöglichkeiten zwischen Regionen stellen sich bei näherer Untersuchung als wenig überzeugend heraus. Die Informationsvorteile der Länder, die sicher durch ihre Verwaltungskapazitäten vorhanden sind, können durch eine enge regionale Sicht der Probleme und Lösungsmöglichkeiten aufgewogen werden, die Einflussmöglichkeiten der Bürger in der Landespolitik sind nicht signifikant größer als in der Bundespolitik² und eine differenzierte Politik ist auch bei zentraler Aufgabenerfüllung nicht ausgeschlossen. Wenn die Unterschiede zwischen den Regionen primär ökonomischer Natur sind, wie dies in Deutschland der Fall ist, dann widerspricht eine durch Dezentralisierung erzwungene Differenzierung den Prinzipien des Sozialstaats, sofern die jeweiligen Aufgaben nicht mobile Bevölkerungsgruppen betreffen. Dezentralisierung verspricht nur dann eine bessere und demokratischere Politik, wenn zwischen den dezentralen Einheiten Wettbewerb herrscht.³ Diese Bedingung wird in der normativen ökonomischen Theorie des Föderalismus herausgestellt, allerdings wird hier eine problematische Form des Standortwettbewerbs favorisiert. Entscheidend aber ist der Politikwettbewerb (vgl. dazu unter 3.).
2. Eine Entflechtung der Kompetenzen wird den realen Interdependenzen der regionalen und nationalen Aufgaben sowie der Dynamik der Aufgabenentwicklung nicht gerecht. Die meisten Aufgaben, die einen regionalen Bezug aufweisen, verursachen in der politischen Praxis Auswirkungen, die über den Zuständigkeitsraum eines Landes hinaus reichen (externe Effekte). Dies trifft besonders in einer modernen Gesellschaft und in einem dicht besiedelten Territorium zu. Diese Wirkungen müssten, wenn man nicht die Ausweitung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit, also einer horizontalen Form der Politikverflechtung zulassen will, bei einer Entflechtung zu einer Zentralisierung der Aufgaben führen. Und in der Tat zeigen die vielen Vorschläge für eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern,⁴ dass bei einer Konkretisierung der Entflechtungsforderung am Ende für die Länder nur wenige Kompetenzen bleiben. In diesem Referenzrahmen der Reformdiskussion haben Verfechter einer Zentralisierung meistens die besseren Argumente auf ihrer Seite.
3. Das Entflechtungsparadigma lässt unberücksichtigt, dass die Beteiligung der Gliedstaaten zum Kernelement einer föderativen Ordnung gehört. Diese richtet sich auf Teilung der staatlichen Macht, die beschränkt werden soll. Machtbegrenzung erreicht man aber nicht durch Gewaltentrennung, sondern durch Verschränkung der Gewalten. Dies hatte schon Montesquieu klar erkannt und in diesem Verständnis wurde die Gewaltenteilungslehre von den amerikanischen Föderalisten auf die Verfassung eines Bundesstaats übertragen. Das Problem des deutschen Bundesstaats liegt nicht in dieser Art der Gewaltenverschränkung, die ihn vielmehr erst rechtfertigt⁵, sondern in der besonderen Kombination von parlamentarischem System und föderativem Verhandlungssystem, welches das System der „checks and balance“ für Blockaden anfällig macht.⁶
4. Gegen eine Entflechtungspolitik spricht auch, dass sie schwerlich realisierbar ist. Die Aufteilung bestehender Kompetenzen (oder auch ihre Umverteilung) stellt ein Nullsummenspiel dar, bei dem es um fundamentale Interessen der Gebietskörperschaften an ihrer Macht geht. Wenn, wie es die Föderalismuskommission am Beginn ihrer Arbeit richtigerweise zum Ziel erklärt hat, in einer Verfassungsreform keine Seite verlieren darf, dann läuft eine Entflechtungspolitik zwangsläufig entweder auf ein Tauschgeschäft oder auf die Erhaltung des Status quo hinaus.
5. Bund und Länder hatten sich schon vor Beginn der Arbeiten der Föderalismuskommission auf einen Tauschhandel geeinigt: Die Länder konzidierten eine deutliche Reduktion der Zustimmungsrechte im Bundesrat, dafür sollte der Bund ihnen zusätzliche Kompetenzen zuweisen. Abgesehen davon, dass die Verwirklichung dieses Tauschs sich als schwierig herausstellte, stand ihm die Asymmetrie im deutschen Bundesstaat entgegen, die durch die deutsche Einheit verschärft wurde. Gewinne bei den Gesetzgebungskompetenzen betrachten die großen

und wirtschaftsstarken Länder eher als positiv, weil sie über einen leistungsfähigeren Regierungsapparat zur Gesetzesvorbereitung verfügen, während die kleinen und wirtschaftsschwachen Länder stärker auf den Bund angewiesen sind und sie deswegen die Beteiligung in der Bundespolitik relativ höher bewerten als autonome Gestaltungskompetenzen. Diese Interessendivergenz blieb im Verfahren lange latent, sie brach aber in der Endphase offen aus und löste letztlich die Blockade der Kommission aus.

6. Schließlich ignorieren Vertreter der Entflechtungspolitik die Pfadabhängigkeit der Verfassungsentwicklung. Pfadabhängigkeit bedeutet zum einen, dass komplexe Institutionengeflechte an einen Entwicklungskorridor gebunden sind, der zu einem historischen Zeitpunkt entsteht, dann aber nicht grundlegend geändert werden kann, zum anderen, dass die Sequenz der Entwicklung das Ergebnis beeinflusst.⁷ Der deutsche Bundesstaat ist durch eine Unitarisierung der Interessenvermittlung und der Gesetzgebung bei gleichzeitiger Dezentralisierung der Verwaltung geprägt. Diese Struktur entstand in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus dem Kompromiss zwischen der Nationalstaatsbewegung, den sich ebenfalls national formierenden grundlegenden Interessenorganisationen der industrialisierten Gesellschaft und der Existenz ausgebildeter Staats- und Verwaltungsorganisationen in den Ländern. Zu dieser langfristig wirkenden Pfadabhängigkeit⁸ trat in der aktuellen Föderalismusform noch ein zweites Moment hinzu. Wesentliche Elemente der Finanzverteilung waren durch den Kompromiss über den Finanzausgleich im Rahmen des Solidarpakts II vor Beginn der Verfassungsberatungen festgelegt. Dadurch reduzierte sich der Spielraum für eine Entflechtungspolitik, weil eine Anpassung der Finanzlastenverteilung an die Auswirkungen von Kompetenzdezentralisierung zwar nicht unmöglich war, alle Beteiligten aber in jedem Änderungsvorschlag eine Gefährdung des Verteilungskompromisses erkannten und ihn deswegen ablehnten.

Damit soll nicht behauptet werden, dass die Dominanz des Entflechtungsziels das Scheitern der Föderalismuskommission allein verursachte. Aber zum einen trug sie in Verbindung mit den gewählten Organisationsstrukturen und dem Verfahren der Verfassungsreform zu diesem Ergebnis bei. Zum anderen erweist sich die Entflechtung generell als eine fragwürdige Leitlinie für eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Die Suche nach einem neuen Konzept ist daher erforderlich, um dem aktuellen Reformprozess Impulse zu geben, aber auch um die weitere Poli-

tik einer Entwicklung des Bundesstaats, die unabhängig vom Ausgang der Reform erforderlich ist, in geeignete Bahnen zu lenken.

3. Kreativer Föderalismus als neue Leitidee der Bundesstaatsreform

Die Kritik an der Entflechtungspolitik soll nicht in Frage stellen, dass eine klare Kompetenzzuweisung und eindeutige Verantwortlichkeiten anzustreben sind. Die Deckung von Entscheidungsraum und Wirkungsraum ist nicht nur aus Gründen der Effizienz der Aufgabenerfüllung vorzuziehen, sondern auch Voraussetzung für die Funktionsweise der repräsentativen Demokratie. Wenn die eindeutige Kompetenztrennung im Sinne des Entflechtungsparadigmas aber nicht realisierbar ist, nicht zuletzt weil sie auch negative Auswirkungen auf die Effizienz und Demokratie auslöst, dann müssen bei der Modernisierung des Föderalismus Zielkonflikte gelöst werden, und dies gelingt nur in einem veränderten normativen Referenzrahmen. Die Kritik der Entflechtungspolitik weist auf drei miteinander zusammenhängende Gesichtspunkte, die dabei zu beachten sind: Zum einen muss eine Kompetenzteilung möglich sein, die den Nullsummencharakter der Entflechtung überwinden kann. Zum zweiten sind angesichts der Aufgabenentwicklung und der Interdependenzen flexible, anpassungsfähige Formen der Kompetenzzuweisung erforderlich, sowohl um auf Veränderungen reagieren zu können, als auch um Kompetenzkonflikte durch politische Verfahren lösen zu können. Drittens bedarf es einer Revitalisierung von Wettbewerb, aber eines politischen Wettbewerbs, der weder der gesellschaftlichen Unitarisierung noch den Prinzipien des Sozialstaats widerspricht.

Die Leitidee, die ich im Folgenden präzisieren will, soll als „kreativer Föderalismus“ bezeichnet werden, in Anlehnung an einen in den USA geprägten Begriff. Der Begriff des Wettbewerbsföderalismus ist in einer spezifischen Weise besetzt, weshalb er nicht verwendet wird, obgleich dem Wettbewerb eine zentrale Bedeutung zukommt. Die hier vorgeschlagene Bezeichnung fasst sowohl die Aspekte der Innovation wie der Gestaltungsfähigkeit auf, die im Konzept des „innovativen Gestaltungsföderalismus“ (Krista Sager⁹) enthalten sind, soll aber zugleich neben der politischen Handlungsfähigkeit auch die Demokratie fördernde Wirkung des Politikwettbewerbs und die Dynamik der föderativen Staatsorganisation betonen.

Die grundlegende Idee des Konzepts ist, dass die Aufteilung von politischer Macht zwischen Ebenen und zwischen Ländern neben der Machtbeschränkung auch dem Wettbewerb dient. Wettbewerb wird hier

nicht verstanden als ökonomischer Mechanismus der Effizienzsteigerung, sondern als politisches Verfahren der Demokratie, wobei Demokratie sowohl effiziente als auch von den Bürgerinnen und Bürgern kontrollierbare Entscheidungen bewirken soll.¹⁰

Im marktwirtschaftlichen Wettbewerb geht es um die Entdeckung jener Produktionsverfahren und Produkte, die bei möglichst geringen Kosten die Bedürfnisse der Nachfrager am Besten befriedigen. Darüber hinaus erzeugt der Markt Innovationen durch schöpferische Zerstörung, aber im Rahmen pfadabhängiger Entwicklung. Beim politischen Wettbewerb geht es darüber hinaus um die Verwirklichung von verantwortlicher Herrschaftsausübung und kontinuierlicher Diskussion. Insofern ist der Wettbewerb seit jeher eine grundlegende Voraussetzung für die Demokratie. Die moderne parlamentarische Demokratie beruht auf dem Parteienwettbewerb, in dem sich diejenige Regierung bzw. gesetzgebende Mehrheitsfraktion im Parlament herausbildet, deren Politik von der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger präferiert wird. Darüber hinaus generiert die dauerhafte Konkurrenz zwischen den Parteien, welche die Regierung unterstützen, und den Oppositionsparteien öffentliche Diskussionen, welche die Regierung zwingen, ihre Politik zu rechtfertigen, und welche für die Wählerschaft die Gesetzgebungs- und Regierungsentscheidungen transparent und kontrollierbar machen. Die durch den Wettbewerb erzeugten Diskussionen erlauben es den Wählerinnen und Wählern, die Politik der Parteien zu vergleichen, und die Vergleichbarkeit ist wiederum Voraussetzung für Auswahlentscheidungen und Wettbewerb.

Neben dem Parteienwettbewerb stellt der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ein weiteres Verfahren demokratischer Politik dar. Dessen Bedeutung wurde in der ökonomischen Föderalismustheorie herausgestellt. Während Parteien um Zustimmung bei der Wählerschaft konkurrieren, um Macht zu erlangen, können Regierungen von Gebietskörperschaften entweder um externe Steuerzahler konkurrieren mit dem Ziel, ihre Ressourcen zu steigern, oder sie konkurrieren um beste Politikergebnisse, um Anerkennung für ihre Leistungen bei der eigenen Bürgerschaft zu erreichen. Im ersten Fall agieren Regierungen im Standortwettbewerb, im zweiten im Leistungswettbewerb. Beide Formen werden in der ökonomischen Theorie nicht hinreichend klar unterschieden, die Differenz erweist sich aber für einen kreativen Föderalismus als essentiell. Die ökonomische Theorie ignoriert auch praktisch relevante Probleme des Wettbewerbs, nämlich die Durchführbarkeit bzw. Grenzen des Vergleichs und die Notwendigkeit, die Akteure bei politischen Entscheidungen zu komparativen Orientierungen zu bewegen.¹¹

Im Standortwettbewerb geht es für Regierungen der Länder darum, aus einem verfügbaren (mal wachsenden, mal schrumpfenden, grundsätzlich aber knappen) Bestand an wirtschaftlichen Ressourcen (Kapital, Arbeitskräfte, Steuerpotentiale) möglichst viel für ihr Territorium zu gewinnen. Eine komparative Sicht der Aufgabe entsteht von selbst; Regierungen können nur gewinnen, wenn sie bessere Standortbedingungen bieten als sie in anderen Ländern vorhanden sind, und ob ihnen dies gelingt, entscheidet der Vergleich, den Standortsuchende anstellen. Die von außen potentiell Zuwandernden sowie die Abwanderungswilligen definieren damit die Maßstäbe des Vergleichs. Regierungen müssen auf den Wettbewerb reagieren, d.h. sie passen sich an eine Marktsituation an. Deswegen besteht im Hinblick auf das Niveau an Regulierung, Steuerbelastungen und öffentlichen Leistungen, die zur Erreichung von Gemeinwohlzwecken erforderlich sind, die Gefahr eines „race to the bottom“, wodurch Standards, die im demokratischen Prozess als akzeptiert gelten, unterschritten werden können. Im Übrigen verstärkt der ungesteuerte Standortwettbewerb tendenziell bestehende ökonomische Disparitäten. Diese negativen Wirkungen des Standortwettbewerbs sind umso gravierender, je größer die wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen den Ländern sind bzw. je weniger diese durch einen Finanzausgleich kompensiert werden.

Im Leistungswettbewerb suchen Regierungen der dezentralen Gebietskörperschaften ebenfalls komparative Vorteile. Anders als im Standortwettbewerb, der sich auf Zuwanderung von außen oder die Verhinderung von Abwanderung richtet, geht es ihnen hier darum, durch Auszeichnung ihrer Politik als relativ besser Zustimmung bei der eigenen Bevölkerung zu erlangen. Das bedeutet, dass Regierungen verschiedener Gebietskörperschaften – als Politikanbieter – ihre Leistungen in einzelnen Politikfeldern untereinander vergleichen, aber ebenso müssen die Wählerinnen und Wähler – als Politiknachfrager – die Leistungen der Regierungen vergleichen. Auch in diesem Fall ist die Gleichheit der Rahmenbedingungen erforderlich, weil nur Vergleichbares in sinnvoller Weise miteinander verglichen werden kann. Entscheidend ist dabei aber nicht die ökonomische Startgleichheit in der Ressourcenausstattung der Gebietskörperschaft, sondern die Gleichheit der Aufgaben in einzelnen Politikfeldern. Das bedeutet, dass sich finanzschwache Länder in bestimmten Bereichen gut mit finanzstarken messen können. Bei zu großen Disparitäten erfordert der Leistungsvergleich aber einen Lastenausgleich, der an den einzelnen Aufgaben ansetzt.

Anders als Standortsuchende sind Regierungen und Wähler jedoch nicht per se an einer vergleichenden Betrachtung von Politik interessiert, besonders dann nicht, wenn innerhalb der Länder Politik im Parteienwettbewerb formuliert wird und Wahlentscheidungen maßgeblich durch diesen beeinflusst werden. Daraus folgt, dass Dezentralisierung von Kompetenzen zwar den Standortwettbewerb erzeugt, aber von selbst nicht den Leistungswettbewerb auslösen und gewährleisten kann. Genau darin liegt eine gravierende Schwäche des Modells des Wettbewerbsföderalismus in der Fassung der ökonomischen Theorie des Föderalismus.

Die entscheidende Schwierigkeit eines Leistungswettbewerbs im Bundesstaat liegt darin, dass in demokratischen Regierungssystemen ein Wettbewerb zwischen Ländern überlagert wird durch den dominanten Wettbewerb zwischen Parteien. Dieser erstreckt sich aber primär auf die Politik eines Landes und lässt Leistungen anderer Länder außer Acht. Zwar ist es nicht unwahrscheinlich, dass Oppositionsparteien den Vergleich mit erfolgreicheren Ländern heranziehen, um die Regierungspolitik zu kritisieren, aber die Regierung wird darauf reagieren, indem sie die Differenzen (also die Nicht-Vergleichbarkeit) herausstellt. Und wenn die Regierung Vergleiche mit anderen Ländern anstellt, um besondere Leistungen zu verdeutlichen, wird umgekehrt die Opposition argumentieren, dass andere Länder eben unter anderen Bedingungen schlechter abschneiden. Kurz: Der Parteienwettbewerb innerhalb der Länder führt dazu, dass komparative Orientierungen zwischen Ländern oder die Ergebnisse von Vergleichen verzerrt werden. Und sie werden im deutschen Bundesstaat noch mehr verzerrt, weil der Parteienwettbewerb sich vorwiegend im Referenzrahmen der Bundespolitik abspielt, da die Parteien vertikal stark integriert und ihre Politik unitarisch ausgerichtet ist. Als Grundlage der Beurteilung von Politik durch die Bevölkerung spielt der Leistungswettbewerb zwischen den Ländern deswegen keine Rolle.

Um diese Art des politischen Wettbewerbs zu verwirklichen, müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein. Dementsprechend reicht es, zumindest in der Regel¹², nicht aus, Kompetenzen zu entflechten und zu dezentralisieren. Entscheidend ist, dass folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Wettbewerb ist nur möglich, wenn Leistungen vergleichend bewertet werden können. Dies ist umso schwieriger, je komplexer die Gegenstände des Vergleichs sind. Auf die entsprechenden Probleme im Markt verweist die ökonomische Theorie vor allem beim Vorliegen spezifischer Güter („asset specificity“), aber auch mit der Beachtung von Informationskosten. Politische Entscheidungen haben zudem

den Nachteil, dass meistens keine eindeutigen Kategorien zur Bestimmung der Nutzen und Kosten vorhanden sind. Deswegen bedarf es der expliziten Definition von Maßstäben oder Standards, nach denen Leistungen von Regierungen oder Gesetzgebern zwischen Ländern gemessen werden können.¹³

2. Regierungen und Mehrheitsfraktionen im Parlament, die im Parteienwettbewerb stehen, müssen motiviert werden, ihre Politik dem Vergleich zwischen Gebietskörperschaften auszusetzen. Wettbewerb zwischen Ländern ist also als Verfahren erst zu etablieren, er entwickelt sich nicht von selbst. Die institutionellen Strukturen müssen hinreichende Wettbewerbsanreize bieten.
3. Auch die Wählerschaft muss dazu gebracht werden, sich neben dem Parteienwettbewerb am Wettbewerb der Gebietskörperschaften zu orientieren. Da letzterer sich auf bestimmte Politikfelder oder Entscheidungen richtet (während es im Parteienwettbewerb generell, d.h. unabhängig von konkreten Aufgaben, um die Regierungsmehrheit geht), erreicht man diese komparativen Orientierungen am besten, wenn neben den Parlamentswahlen die Bürgerinnen und Bürger zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten ausüben können.
4. Maßstäbe und Leistungsvergleiche stellen keine objektiven Fakten dar, sondern Normen und Bewertungen, die von Interessen und Ideologien abhängen. Als demokratisches Verfahren ist der Leistungswettbewerb daher nur akzeptabel, wenn er nicht zu einer technokratischen Begründung von Entscheidungen führt, sondern politische Diskurse über die Maßstäbe und ihre Anwendung auslöst. Diese Diskurse können die Innovationsanreize, die vom Wettbewerb ausgehen, reduzieren, nicht zuletzt wenn sie durch den Parteienwettbewerb geprägt werden. Sie können aber gerade dadurch Wettbewerbsanreize auslösen, wenn „offizielle“ Bewertungen bestritten und gleichsam alternative Vergleiche angestellt werden. In jedem Fall bewirkt der vergleichende Diskurs, dass für die Wählerschaft Informationen und Politikalternativen deutlich werden. Im Unterschied zum machtorientierten Parteienwettbewerb funktioniert der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften besser als Such- und Lernprozess.¹⁴

Ein innovativer und demokratischer Wettbewerbsföderalismus ist also durch Entflechtung und Dezentralisierung nicht zu verwirklichen. Im Rahmen der bundesdeutschen Parteiendemokratie besteht sogar die Gefahr, dass der Leistungswettbewerb dadurch gerade stillgelegt und nur auf einen durch den Markt

erzwungenen Standortwettbewerb reduziert wird. An dieser Stelle können die erforderlichen institutionellen Bedingungen nicht vollständig dargestellt werden. In den Beratungen der Föderalismuskommission sind allerdings einige Vorschläge formuliert worden, die wichtige Beiträge zur Schaffung eines kreativen Föderalismus hätten bilden können. Dass sie letztlich in den Aushandlungsprozessen zwischen Bund und Ländern immer weiter in den Hintergrund rückten, zeigt die Dominanz des Entflechtungsparadigmas.

Eine erste Möglichkeit, den Leistungswettbewerb zwischen den Ländern zu fördern, bietet der Vorschlag, die Rahmengesetzgebung durch eine Grundsatz- bzw. Maßstäbengesetzgebung¹⁵ abzulösen. Dabei handelt es sich nicht, wie Kritiker dieses Vorschlags unterstellen, bloß um eine neue Bezeichnung der Rahmengesetzgebung. Vielmehr würde die Bundeskompetenz darauf beschränkt, Maßstäbe und Regeln für den dezentralen Wettbewerb festzulegen, um einen Unterbietungswettlauf zu verhindern. Dem Bund müsste ferner die Kompetenz eingeräumt werden, die Landesregierungen zur Veröffentlichung von Informationen und zur Beteiligung an Bewertungsdiskursen zu verpflichten. Mit einer solchen Form der Gesetzgebungskompetenz könnte ein Leistungswettbewerb von oben organisiert werden.

Ein anderer Vorschlag einer flexiblen Kompetenzverteilung könnte dazu dienen, den Leistungswettbewerb von unten zu induzieren. Möglich wird dies, wenn die Länder Zugriffsrechte auf Bundeskompetenzen erhalten. Diese Kompetenzart wurde von den Ministerpräsidenten der Länder in die Föderalismusdiskussion eingebracht. Ihr Vorteil liegt zunächst darin, eine flexible, auf regionale Situationen angepasste Kompetenzverteilung zu verwirklichen. Die vorgeschlagene Variante einer nicht konditionierten Zugriffsmöglichkeit wurde allerdings zu Recht als inkonsistent kritisiert¹⁶ und sie trägt nicht zum Leistungswettbewerb, sondern lediglich zu einer selektiven Dezentralisierung mit der Gefahr der Unterbietung von Qualitätsniveaus bei. Wenn die Wahrnehmung der Kompetenz aber voraussetzte, dass die Länder eine Aufgabe besser erfüllen können als der Bund, dann käme es zum Wettbewerb und zugleich würde ein „race to the bottom“ verhindert. Die Länder erhielten durch die bedingte Zugriffsmöglichkeit die Chance, mit innovativen Politiken bei ihren Wählern Aufmerksamkeit zu erzeugen. Sie würden zum sachbezogenen Vergleich veranlasst, weil sie zum Nachweis verpflichtet wären, bessere Leistungen als die bundeseinheitliche Regelung zu liefern. Politik würde also verglichen in Bezug auf Standards, die durch die Bundesgesetze definiert werden, die Ausübung des Zugriffsrechts implizierte

aber, dass ein Land, wenn es vom für alle anderen Länder geltenden Standard abweichen will, die relative Qualitätsverbesserung öffentlich darlegen und begründen müsste. Wenn, wie von den Landesregierungen vorgeschlagen, unbedingtes Abweichen erlaubt wäre, könnten die Länder diese Möglichkeit ausschließlich aus landesinternen Erwägungen nutzen. Wenn sie aber nur mit besseren Lösungen abweichen dürfen, werden sie zum Vergleich gezwungen. Diese Konditionierung könnte prozedural ausgestaltet werden, indem der Bundesgesetzgeber gegebenenfalls einer abweichenden Länderregelung widersprechen kann.¹⁷

Im Rahmen des bundesdeutschen Regierungssystems steht die Konkurrenz zwischen den Parteien in den Ländern dem Leistungswettbewerb zwischen den Ländern entgegen. Besser realisierbar ist dieser Wettbewerb auf der Ebene von Regionen unterhalb der Länderebene, die sich primär durch Netzwerke und Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren konstituieren. Praktische Beispiele zeigen, dass – bei allen Schwierigkeiten – solche Regionenwettbewerbe Innovationsimpulse auslösen können. Der Leistungswettbewerb wird im institutionellen Kontext dieser Regionen durch neue Formen der Beteiligung von Verbänden und Privaten unterstützt. Insofern ist es bedauerlich, dass durch das Scheitern der Föderalismuskommission eine Modernisierung der Gemeinschaftsaufgaben nicht erzwungen wurde. Denn durch die Abschaffung der bestehenden Regelungen der Gemeinschaftsaufgaben hätten neue Verfahren eines Leistungswettbewerbs in die regionale Strukturpolitik und in die Agrarstrukturpolitik eingeführt werden können, die bisher nur außerhalb des Regelwerks als Modellprojekte realisiert wurden. Ob dies ohne die Verfassungsreform gelingt, ist angesichts der Beharrungskraft der Fachbruderschaften, die auf die einfachen Gesetzgebungsverfahren einwirken, zu bezweifeln.

Der Vorteil einer solchen maßvollen Änderung der föderativen Ordnung in Richtung eines kreativen Föderalismus läge darin, dass die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen nicht nur den Leistungswettbewerb zwischen Ländern und Regionen und damit Innovation und Transparenz fördern, sondern auch eine flexible Anpassung der Kompetenzverteilung erlauben würden. Darüber hinaus könnten Interdependenzen zwischen den Ebenen durch Verfahren der wechselseitigen Anpassung bewältigt werden. Einerseits könnte der Bund durch Maßstäbe festlegen, dass die Länder bei externen Effekten entweder diese in ihrer Politik berücksichtigen oder ihre Entscheidungen mit anderen Ländern koordinieren müssen. Andererseits

könnten die Länder, wenn ihnen Bundesgesetze für ihr Gebiet oder für besondere Bereiche nicht zu bewältigende Behinderungen auferlegen, durch Nutzung des Zugriffsrechts entweder solche Auswirkungen verhindern oder den Bund zur Anpassung seiner Gesetze veranlassen.

Die Chancen für einen Leistungswettbewerb und eine kreative Nutzung der flexibilisierten Kompetenzordnung liegen in bestimmten Politikfeldern. Sie werden beeinträchtigt durch ungleiche Finanzbelastungen, die die jeweiligen Aufgaben für die Länder auslösen. Diese Lastendisparitäten bestehen unabhängig vom Finanzausgleich, und sie sind Ursache dafür, dass die flexible Anpassung der Steueranteile nach der Deckungsquotenberechnung durch wachsende Auseinandersetzungen gefährdet wird. Sowohl dieses Problem als auch die Behinderung eines Leistungswettbewerbs zwischen den Ländern könnten durch einen Lastenausgleich beseitigt werden. Vom Bundesstandard abweichende Regelungen oder Leistungen der Länder werden auch dadurch unterbunden, dass sie Kosten verursachen, die ein Land unter den Beschränkungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung nicht finanzieren kann. Wenn die Länder sich mit besseren Lösungen profilieren wollen, so müssen sie auch die Finanzverantwortung dafür tragen. Es müssen ihnen aber auch die wirtschaftlichen Voraussetzungen gewährleistet werden, damit sie politisch gestalten können. Ein kreativer Föderalismus erfordert daher größere Autonomie der Länder in der Steuergesetzgebung, ohne dass zwischen den Ländern ein Steuerwettbewerb induziert wird, in dem die wirtschaftlich benachteiligten Länder nur verlieren können. Beide Anforderungen wären erfüllt, wenn den Ländern ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer eingeräumt würde, sofern bei der Ausgestaltung der Einkommensteuer zwischen der Besteuerung mobiler und nicht mobiler Steuerzahler differenziert wird.¹⁸

Die hier vorgeschlagenen Regelungen würden keinen radikalen Umbau des deutschen Bundesstaats bedeuten, vielmehr dessen pfadabhängige Entwicklung in Richtung eines kreativen Föderalismus verändern. Sie könnten zu einer schrittweisen Erweiterung der Länderautonomie führen, in der die bereits heute zu beobachtenden Tendenzen einer föderativen Differenzierung der Parteistrukturen und einer Regionalisierung des Parteiensystems unterstützt werden können.¹⁹ In Verbindung mit den vorhandenen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, durch Referenden auf einzelne Politikfelder Einfluss zu nehmen, könnten in den Ländern konkordanzdemokratische Strukturen entstehen, zumindest in den Politikfeldern, in denen die Zentralisierung der Organisationen gesellschaftlicher

Interessenvermittlung schwach ausgeprägt ist und eigenständige regionale Verbände existieren. Die neue Leitidee zielt also nicht auf eine Transformation des deutschen Bundesstaats in einen Wettbewerbsföderalismus, sondern in die tendenzielle Stärkung von Regionalisierungstendenzen, der Schaffung intelligenter Formen der Mehrebenenkoordination und der Förderung von innovativer und demokratischer Politik.

4. Verwirklichung eines kreativen Föderalismus – am Beispiel der Raumordnungspolitik

Für die Raumordnungspolitik in Deutschland hätte die Verwirklichung eines kreativen Föderalismus nicht unerhebliche positive Konsequenzen. Indem ein solches Konzept nicht allein auf Zentralisierung oder Dezentralisierung gerichtet ist, könnte es dazu beitragen, die Raumordnung und regionale Entwicklungspolitik in den Ländern zu revitalisieren und zugleich dem Bund die Koordinierungsmöglichkeiten zu geben, die er im Hinblick auf die europäische Raumentwicklungspolitik benötigt. Eine Föderalismusreform könnte durch folgende Verfassungsänderungen den Rahmen dazu schaffen:

1. Die Bundeskompetenz für Raumordnung muss nicht erweitert werden, an die Stelle der Rahmenkompetenz sollte die Grundsatz- bzw. Maßstäbekompetenz treten. Der Bund hätte dadurch die erforderlichen Mittel, die Landesplanung zu koordinieren und könnte zwischen den Ländern einen Leistungswettbewerb induzieren. Aus dieser Kompetenz für die Gesetzgebung könnte auch die Vertretung des Bundes in der europäischen Raumentwicklungspolitik abgeleitet werden.
2. Die für die Raumentwicklung wichtigen Bereiche des Wirtschafts- und Umweltrechts sollten gebündelt werden, was eine Zentralisierung im Umweltrecht erfordert. Beide Bereiche bieten sich aber für ein konditioniertes Zugriffsrecht der Länder an, da auf diese Weise regionalen Differenzierungen Rechnung getragen werden kann und innovative Impulse von der Landesebene erzeugt werden können.
3. Durch eine grundlegende Reform der Gemeinschaftsaufgaben kann der regionale Wettbewerb in den Bereichen der Wirtschaftsstrukturpolitik und der ländlichen Entwicklung stimuliert und organisiert werden. Um Entscheidungsblockaden über Maßstäbe und Verfahren des Regionenvergleichs zu verhindern und um eine Verzerrung des Wettbewerbs durch die im kooperativen Bundesstaat typische Gleichverteilung oder Tauschgeschäfte zwischen Ländern zu vermeiden, ist es denkbar,

einen zweistufigen Wettbewerb zwischen Regionen auf Bundesebene und auf Landesebene durchzuführen. Die Bund-Länder-Koordination wäre dann nur erforderlich, um Grundsätze des Wettbewerbs zu bestimmen. Im Übrigen müsste bei einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben in der bestehenden Form nach Wegen gesucht werden, wie die Koordinationsfunktion im Hinblick auf die europäische Strukturpolitik gewährleistet werden könnte, eine Funktion, die die Gemeinschaftsaufgaben in Deutschland nach und nach übernommen haben.²⁰

4. Aus der Sicht der Raumordnungspolitik stellt die Reform der Finanzverfassung ein besonders wichtiges Thema dar.²¹ Dass die Spielräume für eine Reform in diesem Bereich gering sind, mag nicht gegen die Formulierung von Vorschlägen sprechen, muss aber in der praktischen Verfassungsreform beachtet werden. Eine Ergänzung des Finanzausgleichs durch einen Lastenausgleich, der spezifische Nachteile von Regionen kompensiert ohne die betroffenen Länder durch den „goldenen Zügel“ in ihrer Gestaltungsfähigkeit zu behindern, die Befristung von Finanzhilfen mit der Verpflichtung zur Evaluierung ihrer Wirkungen sowie ein Hebesatzrecht der Länder auf die Besteuerung nicht mobiler Faktoren müssten aber nicht nur realisierbar sein, sie böten für die Raumordnungspolitik auch den Vorteil, die Investitionsspielräume der Länder zu erhöhen, ohne die regionalen Disparitäten zu verschärfen.

Verglichen mit den Vorschlägen für eine Reform des Bundesstaats, nicht zuletzt der Finanzverfassung, die im Rahmen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in den letzten Jahren erarbeitet wurden, mögen diese Überlegungen als strukturkonservativ erscheinen. Sie sind, in pragmatischer Absicht, nicht aus einer abstrakten normativen Theorie abgeleitet, sondern aus einer Analyse der Funktionsmechanismen des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Auch für die Raumordnungspolitik gilt, dass das Entflechtungskonzept nicht den geeigneten Referenzrahmen bietet, um realisierbare Verbesserungen der institutionellen Bedingungen zu erreichen. Wenn hier mit der Vorstellung des Konzept eines kreativen Föderalismus dafür plädiert wird, eine neue Leitidee für die Föderalismusreform zu finden, so soll dies bei der Suche nach realisierbaren Vorschlägen helfen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Stenographische Protokolle der Bundesstaatskommission. Protokolle der öffentlichen Sitzungen sowie die Drucksachen sind auf der Internet-Seite des Deutschen Bundesrats zugänglich
- 2 Die empirische Forschung weist auf einen U-förmigen Zusammenhang zwischen Größe von Gebietskörperschaften und Demokratiequalität hin. Vgl. Robert A. Dahl, Edward Tufte: *Size and Democracy*. – Stanford: Stanford University Press, 1973
- 3 Ausführlich dazu Arthur Benz: *Föderalismus und Demokratie*. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien (polis-Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Nr. 57). – Hagen: FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, 2003
- 4 Als Überblick: Ursula Münch, Tanja Zinterer: *Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985–2000*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3, 2000, S. 657–680
- 5 Vgl. Konrad Hesse: *Der unitarische Bundesstaat*. – Karlsruhe: C.F. Müller, 1962
- 6 Gerhard Lehmbruch: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. – Opladen: Westdeutscher Verlag, 2000 (3. Aufl.)
- 7 Paul Pierson: *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. – Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2004
- 8 Gerhard Lehmbruch: *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Kontinuität und Wandel*. In: Arthur Benz, Gerhard Lehmbruch (Hrsg.): *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive* (PVS-Sonderheft 32). – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002, S. 53–110
- 9 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, *Stenografischer Bericht*, 1. Sitzung, Berlin, Freitag, den 7. November 2003, S. 14. Der Begriff des Gestaltungsföderalismus wurde auch von Vertretern anderer Parteien und der Länder benutzt, was belegt, dass es sich dabei nicht um ein parteipolitisch besetztes Konzept handelt
- 10 Grundlage ist also das Konzept der „komplexen Demokratie“; dazu Fritz W. Scharpf: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. – Konstanz: Konstanzer Universitätsverlag, 1970; ferner Manfred G. Schmidt: *Demokratiethorie*. – Opladen: Leske + Budrich (3. Aufl.), 2000, S. 204–214

11

Vgl. Frank Nullmeier: Politische Theorie des Sozialstaats. – Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2000

12

Als Beispiel einer Reformpolitik, die durch den Vergleich zwischen Ländern ausgelöst wurde, sei auf die Änderungen der Kommunalverfassungen in Nordrhein-Westfalen hingewiesen. Man muss aber bezweifeln, ob dieses Beispiel als typisch gelten kann, da diese Reform maßgeblich durch publizistische Aktivitäten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung und der beharrlichen Überzeugungsarbeit ihres Leiters Gerhard Banner zu verdanken war

13

Zu Konzepten, Praxis und Problemen des Leistungsvergleichs vgl.: Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil, Hellmut Wollmann (Hrsg.): Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. – Wiesbaden: VS Verlag, 2004

14

Dazu: Friedrich A. Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: Friedrich A. Hayek: Freiburger Studien. – Tübingen: Mohr, 1969, S. 249–265; Viktor Vanberg, Wolfgang Kerber: Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach. In: Constitutional Political Economy 5 (2), 994, S. 193–219

15

Bisher wurde der Vorschlag unter der Bezeichnung Grundsatzgesetzgebung diskutiert. Die Bezeichnung Maßstäbegesetzgebung scheint mir besser geeignet, den Zweck dieser Kompetenzart zu charakterisieren

16

Wenn alle Länder vom Bundesrecht abweichen können, besteht eigentlich kein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung; vgl. Dieter Grimm: Zugriffsrechte und Öffnungsklauseln bei der konkurrierenden Gesetzgebung. Bundesstaatskommission; Kommissionsdrucksache 0018. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass Länder nur partiell von Bundesgesetzen abweichen können, was vermutlich die Regel sein dürfte

17

Vgl. Arthur Benz: Zur Reform der Kompetenzverteilung im Bundesstaat. Bundesstaatskommission; Kommissionsdrucksache 0017; Fritz W. Scharpf: Für eine flexible und differenzierte Kompetenzverteilung. Bundesstaatskommission; Kommissionsdrucksache 0062

18

Fritz W. Scharpf: Steuerwettbewerb vs. Gestaltungskompetenz. Bundesstaatskommission; Kommissionsdrucksache 0047

19

Eine Stärkung der landespolitischen Verantwortung der Parteien kann auch durch die Abschaffung der Stimmenthaltung im Bundesrat gefördert werden. Solche Enthaltungen praktizieren Koalitionsregierungen aus Rücksicht auf ihre Bundespartei, während landespolitische Interessen verlangen, dass eine Regierung „Farbe bekennt“ (so Peter Michael Huber: Stellungnahme. Bundesstaatskommission; Kommissionsdrucksache 0007, S. 21; ferner dazu Arthur Benz: Stellungnahme. Bundesstaatskommission; Kommissionsdrucksache 0010, S. 8, sowie, mit ausführlicher Begründung, Arthur Benz: Abstimmungsverfahren im Bundesrat. Bundesstaatskommission; Kommissionsdrucksache 0086)

20

Thomas Conzelmann: Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien. – Baden-Baden: Nomos, 2002

21

Vgl. die Ergebnisse des ARL-Arbeitskreises „Räumliche Aspekte des föderalen Systems“; zusammengefasst in: „Reform der Finanzverfassung – Die dezentralen Entscheidungsträger stärken“. In: ARL-Nachrichten Heft 1/2003; ferner: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen (Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 209). – Hannover: ARL, 1999; Thomas Döring, Dieter Stahl: Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (ARL-Arbeitsmaterial 256). – Hannover: ARL, 1999

Artur Benz
Fernuniversität in Hagen
Fachbereich KSW
Universitätsstraße 41
58084 Hagen