

Die deutsche Föderalismusreform—von aussen betrachtet

Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus

(erschienen in: PVS 2007, Heft 1)

Wolf Linder*

Einleitung

Wer als Beobachter aus einem anderen Föderalismusssystem eingeladen ist, zur deutschen Föderalismusreform Stellung zu nehmen, muss zwei Klippen umschiffen. Die erste liegt darin, durch eine freihändig- unbefangene Kritik die Reform mit fremden Werten zu messen, für die das nachbarliche System nicht geschaffen ist. Fehlt die Kontextgenauigkeit, wird Kritik öfter als nicht daneben liegen. Die zweite Klippe wäre diejenige einer einführenden Kommentierung, welche der echten Auseinandersetzung mit den beiden Grundfragen ausweicht, die dem Beobachter gestellt wurden: Erstens, steigert das Paket die Handlungsfähigkeit des deutschen Bundesstaates und seiner Effizienz? Zweitens, bringt die Reform demokratische Verbesserungen im Sinne erhöhter Transparenz, Partizipation und vertikaler Kontrolle? Die Beantwortung dieser Fragen aus der Perspektive und den Erfahrungen aus einem anderen Föderalismusystems erfordert methodisch eine Distanzierung, welche einen institutionellen Vergleich nach dem Kriterium der Unterschiedlichkeit, aber Gleichwertigkeit beider Systeme vornimmt. Ich möchte deshalb als erstes, so kurz und konzis wie möglich, wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede des deutschen und des schweizerischen Föderalismus aufgreifen, wie sie in der Literatur diskutiert werden. Als zweites werde ich zeigen, inwiefern beide Länder vor gleichartigen Modernisierungsproblemen stehen, nämlich den Inputproblemen von Demokratie und fiskalischer Struktur, sowie den Output-Problemen von Entscheidungs- und Leistungseffektivität. Ebenso sind in beiden Ländern Reformen zu vermerken, welche sich auf diese Probleme beziehen. Spätestens hier aber werden Unterschiede wichtiger als die Gemeinsamkeiten: Die unterschiedlichen Föderalismusssysteme, so mein Befund, verlangen offenbar unterschiedliche Lösungen und Lösungsstrategien. Der Beschreibung und Kommentierung dieses Kontrastbildes ist der dritte und abschliessende Teil meiner Überlegungen gewidmet.

* Ich danke meiner Mitarbeiterin Andrea Iff für ihren eigenen Diskussionsbeitrag zum Thema, von dem ich viel gelernt habe, sowie Adrian Vatter und Stephan Heichel (Universität Konstanz) für kritische Kommentare.

Deutscher und schweizerischer Föderalismus im Vergleich

Beginnen wir mit dem deutschen Modell. Historisch ging es, so Lehmbruch (2002) und Braun (2003), um die vom Bürgertum gegen traditionale Herrschaftseliten erstrebte nationale Rechtseinheit in einer deutschen Kulturnation. Einheitlichkeit des Rechts, aber auch die Gleichheit von Lebenschancen in den Gliedstaaten, gehören zu den wichtigsten Grundwerten, die der deutsche Föderalismus zu garantieren hat. Die Mitwirkung der Gliedstaaten an den zentralstaatlichen Entscheidungen wird garantiert durch die Vertretung der Länderexekutiven, die in Gesetzgebung, soweit sie zustimmungsbedürftig ist, als eigentliche Veto-Spieler auftreten. Damit sind Bundes- und Länderpolitik eng gekoppelt. Die föderal-vertikale Dimension ist zugleich überwölbt durch den parteipolitischen Wettbewerb: unterscheiden sich Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, so erfordern verbindliche Entscheidungen auch eine Verständigung zwischen Regierungs- und Oppositionslager. Bund-Länderverhandlungen lassen neben dieser parteipolitischen Komponente die Exekutiv-Interessen der Gliedstaaten prominent vertreten, entbehren aber parlamentarischer Öffentlichkeit oder der direkten Repräsentation der Wählerschaft der Länder. Den Charakteristiken eines „unitarischen“ Föderalismus entspricht die relativ starke Durchnormierung des Vollzugs, welche auf die gleichförmige Implementation zielt und politische Ungewissheit des Vollzugs vermeiden will. Zentralisiert ist die Finanzverfassung insofern, als von einer geringen fiskalischer Autonomie der Länder und Gemeinden auszugehen ist und die wichtigsten Steuern (Lohn- und Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer und Mehrwertsteuer) als bundesweit einheitlicher Steuerverbund von Bund und Ländern ausgestaltet sind (Feld 2004:21). Die sogenannten „Gemeinschaftsaufgaben“ waren bisher eines der häufig diskutierten Instrumente der Mehrebenenpolitik, welche letztere als intensiv genutztes, relativ stark formalisiertes Verhandlungssystem zu begreifen ist (Benz 2003:18).

In der Schweiz nun ist der Föderalismus historisch und funktional von ganz anderen Voraussetzungen geprägt. Er war zunächst der Schlüssel zum Verfassungskompromiss von 1848, bei welchem die Mehrheit der Kantone einen relativ schwachen Bundesstaat errichten konnte (Linder 2005). Die Kantone, als historisch gefestigte, kulturell und sprachlich heterogene Einheiten behielten bis heute eine starke politische Autonomie, welche die Gesetzgebung und ihren Vollzug bis heute prägen. Die Logik subnationaler Autonomie und „Differenz“ umfasst nicht nur die Erhaltung unterschiedlicher Sprach- und Konfessionskultur, sondern auch die Ausgestaltung und Bereitstellung öffentlicher Dienste und Güter, zum

Beispiel im kantonal unterschiedlich ausgebauten Gesundheitswesen. Sie nutzt damit sowohl die Vorteile genauere Wahrnehmung der Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger wie die Möglichkeit eines „Laboratory federalism“ (Oates 1999). Die Mitwirkung der Kantone in der Gesetzgebung war vom Verfassungsgeber durch ein echtes Zweikammersystem konzipiert worden. Realisiert wurde in der Zweikammer des Ständerats der überproportionale Einfluss der Bevölkerung kleiner Kantone wie z.B. Uri, der dort mit gleicher Stimmkraft wie der 35mal grössere Kanton Zürich vertreten ist. Als Föderalismuskommission lässt sich aber der Ständerat insofern nicht bezeichnen, als seine Mitglieder nicht institutionelle Kantonsinteressen vertreten, sondern gleiche Gruppeninteressen wie die Vertreter der Volkskammer. Die Einflussnahme der Kantone geschieht im vorparlamentarischen Verhandlungssystem, wo die Kantone wie die übrigen Interessengruppen angehört werden. Ihren politischen Einfluss als „voice“ gewinnen die Kantone vor allem über ihre Kapazitäten des Vollzugs, von denen der Bund abhängig ist (Vatter/Linder, 2001). Als eigentliche Veto-Position erweist sich die direkte Demokratie, in der die Bevölkerung der kleinen Kantone bei Doppelmehr-Abstimmungen (Änderungen der Verfassung sowie Volksinitiativen) ein überproportionales Gewicht zukommt. Undenkbar für schweizerische Verhältnisse ist politische Autonomie ohne Steuerhoheit: Gemeinden, Kantone und Bund haben je ihre eigenen Einkommenssteuern und verfügen über weitere Steuerbefugnisse. Dabei war der Bund während langer Zeit auf indirekte Steuern beschränkt; die Schweiz ist wohl das einzige Land, das der Zentralregierung nur eine zeitlich befristete Erhebung von Einkommenssteuern gewährt. Unter Kantonen wie unter Gemeinden herrscht Steuerwettbewerb. Ungleiche Belastungen und ungleiche Steuerkraft werden durch einen vertikalen und horizontalen Finanzausgleich gemildert. Durch alleinige Bundeskompetenz geregelt sind nur wenige Bereiche, etwa die Alters- und Invalidenversicherung. Die meisten Gesetze gewähren politische Spielräume für die Umsetzung der Kantone. Wie, und wie weit überhaupt Bundesaufgaben umgesetzt werden, hängt vom Ausmass des politischen Konsens auf Kantonebene ab. Der schweizerische Föderalismus toleriert damit Ungleichheit und Ungewissheit der Umsetzung zentraler Politiken als Preis politischer Autonomie der Kantone (Linder 1987, Spöndli 1998).

Der folgende tabellarische Vergleich verdeutlicht die Unterschiede des Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz.

Deutscher und schweizerischer Föderalismus im Vergleich

	<i>Deutschland</i>	<i>Schweiz</i>
<i>Hauptmerkmale</i>		
Grundstruktur des Föderalismus	Unitarisch	Dezentral
Historisch	Element zentralisierender Staatsbildung von oben	Konstitutives Element der Staatsbildung von unten
Grundkonzept der Gliedstaaten	Kontrolle und Teilhabe am Zentralstaat	Grösstmögliche Autonomie, Nicht-Zentralisierung, eigene Politikgestaltung
Erwartete Systemleistung	Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen	Garantie der Differenz von Multikultur und Sozialstruktur, Einheit in der Vielfalt
<i>Mitwirkung der Gliedstaaten an Entscheidungen des Zentralstaats</i>		
Exekutive Vertretung der Gliedstaaten in der Gesetzgebung	Mitentscheidung durch Länder-Exekutiven, starke Vetoposition	Anhörung im vorparlamentarischen Verfahren, starke Voice, aber schwaches Veto
Parlamentarische Vertretung	Keine bzw. Zweite Kammer als Exekutivvertretung	Zweite Kammer, funktional jedoch keine „Föderalismuskammer“
Direktdemokratische Mitwirkung	Keine	Ständemehr erforderlich für Volksinitiativen und Verfassungsänderungen. Veto
<i>Implementation von Politiken des Zentralstaats</i>		
Umsetzung Bundespolitik	Abhängigkeit von Ländern	Starke Abhängigkeit von Kantonen
Charakteristiken Umsetzung	Formalisierungsgrad hoch Berechenbarkeit Vollzug durch Regulierung hoch Wenig Anreize für dezentrale Innovation	Formalisierungsgrad tief Berechenbarkeit gering; abhängig von politischer Konsenskonstellation, „Laboratory federalism“
<i>Finanzen</i>		
Fiskalstruktur Input	Gemeinsame Bund-Länderkompetenz, kein fiskalischer Wettbewerb	Nicht-zentralisiertes Steuersystem, Wettbewerb auf Kantons- wie Gemeindeebene
Fiskalstruktur Output	Finanzausgleich	Finanzausgleich
<i>Mehrebenenpolitik</i>		
Vergangenheitstrend	Verflechtung zunehmend	Verflechtung zunehmend
Programm-Instrumente	Gemeinschaftsaufgaben, konkurrierende Gesetzgebung	Funktionsteilung: Gesetzgebung Bund, Vollzug Kantone. Rahmengesetzgebung
<i>Politischer Kontext</i>		
Machtbildung	Konkurrenzsysteem	Machtteilung auf allen Ebenen
Parteiensystem	Stark, zentralisiert	Schwach, fragmentiert

Modernisierungsprobleme und die institutionellen Reformen zu ihrer Lösung

Es lassen sich mindestens vier Grundprobleme ausmachen, von denen deutscher und schweizerischer Föderalismus, trotz allen Strukturdifferenzen, in ähnlicher Weise betroffen sind. Diese gleichartigen Probleme führen indessen zu unterschiedlichen institutionellen Reformen.

a) Die Behebung von Entscheidungseffizienz durch zunehmende Politikverflechtung

Herkömmliche Abgrenzung der Kompetenzen und Aufgabenbereiche zwischen den verschiedenen Ebenen föderativer Systeme werden aus zwei Gründen problematisch. Erstens bedürfen reale Problemlösungen zunehmend der Aktivierung verschiedener Politikprogramme. Dies schafft Interdependenzen. Zweitens gibt es im Föderalismus verschiedenste institutionelle Anreize der Kooperation der verschiedenen Ebenen, etwa in der Finanzierung oder in der funktionalen Differenzierung, typischerweise durch Zentralisierung. Die Zunahme der Mehrebenenpolitik und der Politikverflechtung bringt als Begleitprobleme die Verwischung politischer Verantwortlichkeit, vor allem aber das Risiko gegenseitiger Blockierung, sowie eine geringe Innovationsfähigkeit für neue Politikprogramme. Scharpf (1985, 1994, 2004) hat sie für deutsche Verhältnisse als „Politikverflechtungsfälle“ in verschiedenen Varianten analysiert. Während die Entscheidungsfähigkeit des deutschen Systems zudem durch die Teilungen der Parteipolitik und des Gegensatzes zwischen den reichen und den armen Bundesländern erschwert wird, richtete sich die Kritik in der Schweiz vor allem gegen den Wildwuchs, die Unübersichtlichkeit und die Ineffizienz der Finanzverflechtung.

Die deutsche Reform nun setzt an den problematischen „Gemeinschaftsaufgaben“ sowie an der Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrats für bestimmte Gesetze an. Durch eine Erweiterung von ausschliesslichen Gesetzgebungskompetenzen für Bund und Länder, durch den Wegfall der Rahmengesetzgebung, sowie durch eine Beschränkung der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 GG soll eine substanzielle Entflechtung erzielt werden. Bund-/Länder-Konflikte sollen in der Folge umgangen, Transaktionskosten des vertraulichen Vermittlungsverfahrens gemindert werden. Damit verfolgt die Reform die Rückgewinnung der Handlungsfähigkeit im Wesentlichen durch das Prinzip der Aufgabentrennung (Scharpf

2006). Ob drohende Blockaden zwischen Bundesrat und Bundestag wegen Art. 104a Abs. 4 doch nicht im wünschbaren Ausmass vermieden werden (Burkhard/Manow 2006), muss die Zukunft weisen. Mindestens so problematisch scheint jedoch die verstärkte Rolle, welche der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in der Kompetenzzuweisung aufgetragen ist: mit der Verrechtlichung politisch bedeutsamer Probleme ist meist wenig gewonnen. Als Trend führt sie zur Überanstrengung des Rechts und zur Legitimationsschwächung politischer Akteure.

In der Schweiz ist die gegenseitige Blockierung von Bundes- und Kantonsebene nur selten zum Problem geworden, weil Kantonsregierungen über kein Veto gegenüber der Bundespolitik verfügen. Im Unterschied zu Deutschland wurden Verflechtung wie Trennung der Aufgaben vor allem als Finanzproblem diagnostiziert und in den 1990er Jahren auch als Finanzreform behandelt (kritisch dazu: Klöti 1999, Rhinow 2005). Im Ergebnis wurden vor allem die Finanzkompetenzen von Bund und Kanton entflochten mit dem Hauptziel, das Entscheidungssystem von falschen Anreizen zu befreien (Frey 2005). Solche Bemühungen sind allerdings ein Stück weit Sisyphusaufgabe, indem nach Trennungen typischerweise durch Mischfinanzierungen neue Verflechtungstatbestände geschaffen werden (Linder 2005, Rodden 2003). Diese Verflechtungsanreize, die föderalistischen Systemen inhärent sind (Bednar et al. 2001), wurden immerhin dort entschärft, wo im Zuge einer Finanzreform viele zweckgebundene Subventionen durch nicht gebundene Finanzzuweisungen ersetzt wurden.

Gerade entgegengesetzte Wege gehen schweizerischer und deutscher Föderalismus bei der Rahmengesetzgebung: sie scheint unbeliebt und soll durch die deutsche Reform abgeschafft werden, weil die zentrale Regulierung den deutschen Ländern zu wenig Spielraum liess. In der Schweiz entsprechen weitmaschige Rahmengesetze mit Mindeststandards der Devise, aus der Not des knappen Konsens eine Tugend zu machen: im Parlament verlangen nicht nur die Machtteilung der Konkordanz, sondern auch die unterschiedlichen Präferenzen der Sprachregionen, der urbanen wie der ländlichen Kantone eine Beschränkung auf Grundsatzregelungen, die konsensfähig und autonomieschonend sind sowie den Kantonen politischen Handlungsspielraum lassen.

b) Kalte Zentralisierung

Föderalismussysteme haben ein Gleichgewichtsproblem, dessen Nichtbeachtung grosse Folgen haben kann: im Extremfall enden sie im Unitarismus oder in der Sezession.

Deutschland wie die Schweiz sind Systeme, die eher dem Trend und den institutionellen Anreizen der Zentralisierung zuneigen. Sie wurden aber in Deutschland und der Schweiz--entsprechend der unterschiedlichen Systemlogik-- unterschiedlich bewältigt und bewertet. In Deutschland tauschten Bundesländer Kompetenzen gegen Mitwirkungsrechte beim Bund, in der Schweiz räumten die Kantone dem Bund Mitregulierungsbefugnisse ein, nachdem letzterer den Gliedstaaten Subventionen für ihre Aufgaben gewährt hatte.

Beides sind Fälle "kalter" Zentralisierung, in denen durch Interessenskollusion von "Advocacy coalitions" in spezifischen Politikbereichen zentralisierende Arrangements getroffen werden, die aus Sicht des institutionellen Gleichgewichts insgesamt unerwünscht sein können. In Deutschland konnte die kalte Zentralisierung insoweit hingenommen werden, als sie der Schaffung einheitlicher Lebensbedingungen diene. Aber die Resolution der Länderparlamente von 2003 kritisierte daran die „Entwicklung zum Exekutivföderalismus“, sowie den Verlust demokratischer Legitimation und der Transparenz. Die kalte Zentralisierung könnte künftig dann vermehrt zum Problem werden, wenn sie die neue Aufgabentrennung, von denen die bessere Entscheidungsfähigkeit abhängt, zu unterlaufen vermag. Von grösster Bedeutung für die deutsche Reform scheint mir deshalb, dass beide Ebenen, also auch die Länder, über einen geschützten Bereich ausschliesslicher Kompetenzen verfügen. Fehlt ein solcher für die untere Gebietsebene, so kann die obere Ebene durch Neuinterpretation bestehender Kompetenzen theoretisch jeden Gegenstand an sich ziehen. Ein solcher Weg der kalten Zentralisierung wird nun in den Bereichen ausschliesslicher Länderkompetenz ausgeschlossen oder zumindest erschwert. Wenn ich recht sehe, ist damit auch ein wirksames Element eines "bipolaren" Föderalismus begründet worden.

In der Schweiz wurde vor bald 30 Jahren wegen des Scheiterns der Totalrevision der Bundesverfassung eine Chance verpasst, mit „Hauptverantwortlichkeiten" des Bundes und der Kantone auf ähnliche Weise einen bipolaren Föderalismus zu schaffen. Stattdessen wurde in der Verfassungsreform von 1999 das Subsidiaritätsprinzip in eher schwammiger Form eingeführt: der Bund übernimmt (nur) die Aufgaben, „welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen“ (Art. 43a BV). Damit ist in der politischen Praxis allerdings wenig gewonnen (Rhinow 2005). Klagen einer schleichenden Zentralisierung sind in der Schweiz häufig zu vernehmen, erweisen sich aber in international-vergleichender Perspektive kaum begründet: Die Schweiz ist nach wie vor eines der dezentralsten Länder geblieben. Hinzuweisen ist hier auf einen interessanten Sachverhalt

zur Kompetenzverteilung: Deutschland, die Schweiz, die USA und die EU weisen den gleichen Mechanismus der abschliessend geregelten Zentralkompetenzen durch Einzelermächtigung aus, bei der eine neue Aufgabe auf zentraler Ebene nur durch Zustimmung der Glied- bzw. Mitgliedstaaten geschaffen werden kann. Während aber die Zentralregierung der USA wie die Behörden der EU mit dem System der „Implied powers“ zu Erweiterungen ihrer Kompetenzen unter Umgehung des formellen Zustimmungswegs gelangt sind, hat ein solches Justizverfahren im schweizerischen Föderalismus weder juristisch noch politisch Anerkennung gewonnen—ein wichtiger Grund für die Nicht-Zentralisierung im schweizerischen System (Linder 1997).

c) Gebietsreform und horizontale Kooperation

Ungleiche Bevölkerungsgrösse und Struktur, vor allem aber ungleiches Wirtschaftspotential von Gliedstaaten sind in Deutschland wie in der Schweiz ein Dauerproblem. Kleine Einheiten kommen, im Zuge der Internationalisierung des Wettbewerbs und der höheren Technizität politischer Aufgaben, unter Druck. Dies gilt besonders für die Schweiz, die sich mit 26 Kantonen und noch beinahe 3000 Gemeinden für 7 Millionen Einwohner einen einzigartigen institutionellen Luxus leistet. Hinzu kommen unterschiedliche Grössenverhältnisse: die Bevölkerung des Kanton Uri ist mit 15'000 Einwohnern kleiner als der Personaletat der grössten Stadt Zürich. Von grösseren Einheiten verspricht sich die ökonomische Theorie economies of scale in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, weniger spill overs, sowie eine leichter zu erreichende fiskalische Inzidenz, bei der Nutzer- und Zahlerkreis für öffentliche Güter und Dienste deckungsgleich sind (Frey 2005). Auf lokaler Ebene finden Gebietsreformen statt: Kleinere Gemeinden spüren vor allem Kostendruck und fusionieren heute aus eigenem Antrieb. Es gibt aber auch Stimmen, welche die Kantone als historisch überholt und als wirtschaftliche Hemmschuhe sehen. Sie verlangen eine umfassende Gebietsreform: zum Beispiel die Ersetzung der 26 Kantone durch sieben etwa gleich grosse, ökonomisch gleichwertigere Regionen. Politischer Konsens ist dafür kaum zu haben; Initiativen zum Zusammenschluss der Kantone Genf und Waadt zum Beispiel wurden von der Stimmbürgerschaft beider Kantone deutlich abgelehnt. Aber auch ökonomisch sind die Vorteile der Vergrösserung von Gebietskörperschaften umstritten: neben Vorteilen der Grösse gibt es auch Kosten zu berücksichtigen (Vatter 2006).

Mit Ausnahme der „Sezession“ des französischsprachigen Nord- Juras vom Kanton Bern, die nach jahrzehntelangem Konflikt 1978 mit der Gründung eines neuen Kantons „Jura“ ihren Abschluss fand, waren in der Schweiz grössere Gebietsreformen nicht möglich. Es bleibt als funktionales Äquivalent die horizontale Kooperation. In der Form von sog. Konkordaten (Verträgen zwischen den Kantonen), Konferenzen, Netzwerken oder gemeinsamen Unternehmungen findet sich diese Kooperation zwischen Gemeinden wie zwischen Kantonen in hohem Masse. Sie ist in vielen Bereichen effektiv, weist aber ganz eindeutige Demokratie- und öffentliche Kontrolldefizite aus, die trotz politischer Akzeptanz überaus stossend sind. Neuerdings wird in einigen Aufgabenbereichen die Allgemeinverbindlicherklärung von Verträgen durch den Bund vorgesehen; sie kann auf Antrag einer bestimmten Zahl von Kantonsregierungen erklärt werden und hat zum Ziel, „renitente“ Kantone z.B. am interkantonalen Lastenausgleich zu beteiligen—eine im System des schweizerischen Föderalismus wohl eher fragwürdige Neuerung (Rhinow 2005:74)

Die deutsche Literatur hat sich mit der Gebietsreform ausführlich befasst (statt vieler: Greulich 1995) und billigt ihr nicht selten eine Schlüsselrolle zu (Berlit, 2000). Allerdings scheinen ihre realpolitischen Chancen nicht wesentlich grösser zu sein als in der Schweiz, wenn man an die gescheiterte Fusion der Länder Berlin und Brandenburg im Jahre 1996 denkt. Dies verweist darauf, dass die föderalen Gebietskörperschaften auch in Deutschland zu Räumen geworden sind, die politische Identität vermitteln und an denen nicht einfach nach ökonomisch-rationalen Kriterien herumgeschneidert werden kann. Im Vergleich zur Schweiz scheint eine Gebietsreform in Deutschland auch sachlich sehr viel weniger dringlich zu sein, da die Grössen und Grössenverhältnisse der Bundesländer günstiger sind. So scheint es kein Unglück zu sein, wenn die Gebietsreform kein Thema der jüngsten Föderalismusreform darstellt. Die horizontale Kooperation wiederum dürfte von ähnlichen Demokratie-Defiziten wie in der Schweiz geprägt sein, ist aber angesichts der erweiterten technischen und organisatorischen Ressourcen der durchschnittlich grösseren Gebietskörperschaften nicht von gleichem relativem Gewicht wie in der Schweiz.

d) Fiskalischer Föderalismus und Steuerwettbewerb

Das schweizerische Fiskalsystem entspricht historisch gesehen den traditionellen Grundwerten von Nicht-Zentralisierung und sub-nationaler Autonomie. Bis heute erheben

Kantone und Gemeinden rund 60 Prozent der Gesamteinnahmen in autonomer Weise und sind (aufgrund des Finanzausgleichs durch den Bund) mit rund 75 Prozent an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand beteiligt. Dabei folgt die Aufgabenteilung von unten nach oben möglichst dem Kriterium lokaler, regionaler oder nationaler Auswirkungen. Wohlstandsunterschiede (regionale Disparitäten) werden durch einen Finanzausgleich gemildert. 2004 wurde eine grössere Reform durch Volk und Stände als angenommen, die als „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, kurz „NFA“, 1992 vom Bundesrat den kantonalen Finanzdirektoren vorgeschlagen und schliesslich von den Eidgenössischen Räten verabschiedet wurde (Schaltegger/Frey 2003). Die Hauptziele der Reform lagen in der finanziellen wie der aufgabenmässigen Entflechtung, sowie in der starken Umgestaltung des eigentlichen Finanzausgleichs: eine verbesserte fiskalische Äquivalenz (Deckungsgleichheit von Nutzer- und Zahlerkreis) soll für eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Leistungen sorgen; die Anwendung der „Tinbergen-Regel“ soll die Vermischung von Umverteilungs- und Allokationszielen vermeiden. Schliesslich sollen mit der Ersetzung zweckgebundener Subventionen durch Globalbeiträge falsche Ausgaben-Anreize vermindert, und der Steuerwettbewerb gestärkt werden (Frey 2005:28ff)

Dem gegenüber sind in Deutschland eine Dezentralisierung der Finanzkompetenzen und die Zulassung eines Steuerwettbewerbs bisher nicht Gegenstand der Föderalismusreform. Die politischen Gründe für diese Ausklammerung sind anderswo einlässlich beschrieben (z.B. Scharpf 2004,2006).

Vergleichende Beurteilung der Reformen

Input: Die Verbesserung der Demokratiequalität und Effektivität föderalistischer Partizipation

Wie eingangs dargelegt, unterscheiden sich deutsches und schweizerisches System fundamental im Zielwert der föderalistischen Partizipation: ersteres will die Beteiligung der Länder als gliedstaatliche Einheiten, letzteres die repräsentative und direktdemokratische Beteiligung der Stimmbürgerschaft. Die deutsche Reform entspricht der Eigenlogik ihres Systems; sie legt mit der stärkeren Trennung von Bundes- und Länderaufgaben, sowie mit der

Zurückdrängung der nicht-öffentlichen Prozesse der Vermittlungsausschüsse gute Argumente vor, die Teilnahme der Länder an der Willensbildung des Zentralstaates transparenter und klarer zu regeln. Das ist bestimmt auch förderlich für die demokratische Legitimation föderalistischer Beteiligung. Das schweizerische System der repräsentativen oder direktdemokratischen Beteiligung ist als solches nicht reformbedürftig—ausser man stosse sich am hohen Entscheidungsgewicht der kleinen Kantone, die über ein theoretisches Veto von 22% der Bevölkerung im Ständerat und von 11% in den Volksabstimmungen mit Doppelmehr verfügen. Aber es weist aus demokratiethoretischer Sicht zwei weitgehend ungelöste Reformprobleme auf. Das erste: die Kantone sind nicht „repräsentativ“ vertreten. Der Ständerat ist effektiv keine Vertretung der Kantone, sondern seiner Wähler- und Parteipräferenzen. Die Kantonsregierungen als solche weisen keine eigentliche Vertretung mit Vetomacht, sondern nur Verhandlungsmacht aus. Den Ständerat nach dem Modell des deutschen Bundesrates zu bestellen, würde schweizerischem Demokratieverständnis nicht entsprechen. Die Selbstorganisation der exekutiven Interessen in der sog. „Konferenz der Kantonsregierungen“ verstärkt zwar den Kantonseinfluss beim Bund, ist aber von schwacher demokratischer Legitimation. Dasselbe gilt für die nicht-öffentlichen Verhandlungen zwischen Kantonen oder Gemeinden, deren Kooperationstätigkeit Gebietsreformen oder Zentralisierungen vermeiden soll. Die interkommunale und –kantonale Zusammenarbeit gewinnt stets an Gewicht, während die Versuche zu mehr Öffentlichkeit und zum Einbezug der Kantons- oder Gemeindeparlamente in den Prozess interkantonaler Kooperation erst am Anfang stehen. Der ungünstige Trade-off zwischen der Bewahrung dezentraler Autonomie und der Demokratiequalität ist daher ein zweites, nach wie vor ungelöstes Problem föderalistischer Reform.

Output: Verbesserung der Handlungsfähigkeit und der Effektivität der Mehrebenenpolitik

Auch für die Output-Ziele ist an den Unterschied zwischen deutschem und schweizerischem Föderalismus zu erinnern. Die Handlungsfähigkeit in föderalistischer Komplexität zielt im deutschen System auf die Schaffung einheitlicher Politikprogramme und ihrer gleichmässigen Umsetzung sowie auf die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in den Bundesländern, während sie in der Schweiz die Bewahrung von Autonomie und Differenz der Kantone zu garantieren hat. Im Vergleich zu den Input-Reformen sind die Output-Reformen komplexer und entsprechen in beiden Ländern nicht durchwegs der je eigenen Systemlogik.

Ich beginne mit der *Gebietsreform*. Vergleicht man die deutsche Länder- mit der schweizerischen Kantonsebene, so wird man dem deutschen Föderalismus sicher die besseren Perspektiven zubilligen, den typischen „Warenkorb“ öffentlicher Güter eines OECD-Landes effizient und effektiv zu erbringen: seine Gebietseinheiten sind grösser, und in mancher Hinsicht homogener als diejenigen der Schweiz. Wenn überhaupt, besteht vor allem in der Schweiz Handlungsbedarf. Dabei spricht aber nicht nur die verfassungsrechtliche, sondern auch die politische Konstellation dafür, dass Gebietsreformen stets von unten erfolgen sollen, also nur im freiwilligen Zusammenschluss und keinesfalls durch Diktat der oberen Ebene. Man braucht dahinter nicht einen Helvetismus zu sehen, sondern eine allgemein vertretbare Logik des Föderalismus bei Einhaltung des Prinzips fiskalischer Äquivalenz: Sind nämlich Nutzer- und Zahlerkreis dezentraler Einheiten einigermaßen identisch und leben sie beide nicht auf Kosten Dritter, werden Fusionsbeschlüsse ökonomisch rational ausfallen. Zum Zusammenschluss kommt es also nur dann, wenn sich für beide bzw. alle Teilnehmenden Vorteile einstellen. Zwangsbeschlüsse oberer Instanzen dagegen können sich nicht nur über politische Widerstände, sondern auch über ökonomische Kosten sichtlich unrentabler Zusammenschlüsse hinwegsetzen. Solche „rationale“ Argumente sind aber letztlich sekundär: wo Bürgerschaft und Politiker sich mit ihrer Gebietseinheit identifizieren, sind Präferenzen für ihren Erhalt von grösserem Gewicht.

Die *Entflechtung bzw. Trennung der Aufgaben* hat neben demokratietheoretischen Konsequenzen selbstverständlich auch wichtige Implikationen für die politische Handlungsfähigkeit. Zunächst muss der Versuch der Entflechtung in beiden Systemen an Grenzen stossen. Die realen Interdependenzen der Politik sind unvermeidlich. Die Globalisierung und Europäisierung der Politik lässt die Bereiche „autonom“ Gesetzgebung gerade auch auf gliedstaatlicher Ebene schrumpfen. Mehr als früher dürfte sich die Wirkung politischer Autonomie vor allem auf die Umsetzung der europäisch und national vorstrukturierten Gesetzgebung beschränken, was einer funktionalen Aufgabenteilung entspricht. Möglichkeiten ihrer besseren Ausgestaltung haben weder die schweizerische noch die deutsche Reform voll ausgeschöpft. Die unterschiedliche Bewertung der Rahmengesetzgebung in Deutschland und der Schweiz bei den jüngsten Reformen zeigt allerdings, dass unterschiedliche Kriterien der Handlungsfähigkeit auch andere Instrumente verlangen: Ungleiche Umsetzung zentralstaatlicher Politiken muss dem deutschen System als Ärgernis erscheinen, während Handlungsspielräume des Vollzugs im schweizerischen Föderalismus überhaupt erst den Gesetzeskompromiss ermöglichen. Sie dienen aber zudem

auch dem Zielwert einer kontextgerechten Umsetzung. Ein solches System genügt dem Anspruch berechenbarer und gleicher Umsetzung zentralstaatlicher Politiken nur bedingt; es weist aber—neben einem geringen Regulierungsbedarf—einen weiteren Vorzug auf: die Kantone sind für politische Innovationen ein eigentliches Versuchslabor. Gerade in der Gesundheits- und Sozialpolitik finden sich viele Beispiele eines „trial and error“-Ansatzes, in welchem Neuerungen zunächst verschieden entwickelt und eingesetzt, dann unter den Kantonen verglichen und in einem Lernprozess optimiert werden.

Betrachten wir als Drittes die *föderalistische Finanzordnung*. Aus theoretischer Sicht leuchtet ein, dass die Einhaltung des Grundsatzes fiskalischer Äquivalenz viele Vorteile nicht nur ökonomischer Art—etwa der Vermeidung von Überversorgung wie von Trittbrettfahrern-erlaubt, sondern auch demokratische Vorteile erschliesst: die Verantwortlichkeit der Politiker für die Leistungen, die sie erbringen, ist deckungsgleich mit ihrer Verfügungsmacht über die Steuern, die sie von den Einwohnern ihrer Gebietskörperschaften erheben. Das sind die optimalen Voraussetzungen eines „responsive Government“, das sich freilich gerade in föderalistischen Systemen nur teilweise realisieren lässt. Einmal gibt es spill-overs zwischen den Gebietskörperschaften, sodann gebieten grössere Wohlstands- und Strukturunterschiede einen finanziellen Ausgleich. Aber selbst unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen ist eines unbestritten: die fiskalische Äquivalenz kann überhaupt nur dann zum Zuge kommen, wenn das föderalistische Steuersystem jeder Stufe Autonomie zur Erhebung eigener Steuern für jene Aufgabenbereiche gewährt, für die sie primär zuständig ist.

Im schweizerischen System ist die fiskalische Autonomie stark verankert. Aber die fiskalische Äquivalenz ist stark beeinträchtigt: die Kleinheit und Heterogenität der Kantone hat viele spill-overs zur Folge, und die Wohlstandsgefälle verlangen einen starken Finanzausgleich. Die schweizerische Finanzreform dauerte 12 Jahre, bis sie ans Ziel kam. Das zeigt, wie schwierig es politisch war, das System trotz befriedigender Grundstruktur vom Wildwuchs intransparenter Mischfinanzierungen und von falschen Anreizen zu befreien. Die Reform lässt auch einen verstärkten Steuerwettbewerb zu. Ökonomen sehen den Vorteil der Reform darin, dass er das schweizerische System insgesamt beweglicher und innovativer gemacht hat: in der globalisierten Wirtschaft stehen heute nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Kantone und Gemeinden im internationalen Wettbewerb und haben sich schnell und flexibel im volatilen Markt der Standortgunst zu bewegen.

Was wären daraus für Folgerungen zu ziehen für das deutsche System, in welchem die Fiskalreform bisher ausgeklammert wurde? Letztere wird der eigentliche Prüfstein für die deutschen Föderalismusreform sein. Denn vom Fiskalsystem hängen konstitutive Elemente eines künftige Föderalismus ab: die Werthaltigkeit der Autonomie der dezentralen Gebietskörperschaften, die Selbstbestimmung und Selbstverantwortung ihrer Bürgerschaft, Politiker und Verwaltungen, die institutionellen Anreize für die Zentralisierung oder Dezentralisierung politischer Aufgaben, und schliesslich das Verhältnis von zentraler oder dezentraler Regulierung, sowie Frage der Notwendigkeit von vielen Regulierungen oder der Alternative der Nichtregulierung überhaupt. Damit ist die jetzige Föderalismusreform nicht unwichtig, aber die entscheidenden Schritte folgen erst. Eine künftige Reform wird grosse Sprünge machen müssen, oder sie macht keine. Das deutsche System müsste, um die fiskalische Eigenverantwortlichkeit zu stärken, den Ländern wie den Kommunen bedeutend grössere Befugnisse einräumen. Grössere fiskalische Autonomie gab es in Deutschland zwar historisch auch schon, aber es wären Schritte, die sich heute gegen grosse politische Bedenken durchzusetzen hätten (Kerber 2003) und „Pfadabhängigkeiten“ (Lehmbruch 2002) der jüngeren Entwicklung zu durchbrechen hätten. Kontrovers ist vor allem die Frage: führt ein solches System nicht zum ruinösen Steuerwettbewerb, und wird damit das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen nicht zur Illusion (Kern 2000)? Eines der Bedenken vermag das schweizerische Erfahrungsbeispiel vielleicht zu zerstreuen: der Steuerwettbewerb, zusammen mit dem Entscheidungsmechanismus direkter Demokratie, hat nach Ansicht von Ökonomen bisher zu relativ geringen Steuerbelastungen, aber nicht zum „race to the bottom“ unter den Kantonen geführt (Feld 2004, Frey 2005).

Ein nicht zu unterschätzender Widerstand liegt meiner Ansicht nach im mentalen Grundkonzept, das die politischen wie die wissenschaftlichen Stimmen des deutschen Föderalismus prägt: es nimmt den Zentralstaat als unantastbare Grösse und fragt, was Bundesländern und Kommunen ohne Schaden fürs Ganze abgetreten werden kann. Dies Beweislastregel liesse sich freilich auch umkehren, etwa in folgender Formulierung: Dezentrale Lösungen sind grundsätzlich vorteilhaft. Soweit keine eindeutig grösseren Vorteile von einer Bundeslösung zu erwarten sind, ist die Aufgabe eine solche von Ländern und Kommunen. Eine derart umgekehrte Setzung ist für deutsche Ohren wohl ungewohnt, hat indessen ein wichtiges Argument auf ihrer Seite. Es lautet: höhere Autonomie der Bundesländer gestattet Deutschland insgesamt, sich besser auf die Risiken des globalen Wirtschaftswettbewerbs einzustellen. Handlungsfähigere Bundesländer, so das aus Umkehr

der Beweislast gewonnene Denkspiel, vermögen schneller, weniger bürokratisch, und mit mehr Wissen um die eigenen Ressourcen eine grössere und differenziertere Palette von Attraktoren im internationalen Standortwettbewerb bereitzustellen als dies gleichgeschaltete Rahmenbedingungen für Deutschland insgesamt tun. Das Argument gilt umso mehr, als deutsche Bundesländer im europäischen Kontext eine respektable Substanz und Grösse ausweisen sowie differenzierte Wirtschaftsstrukturen anzubieten haben. Sie könnten in einem massvollen Standortwettbewerb "trial and error" Strategien mit begrenztem Risiko, aber mit den Vorteilen bundesweiter Diffusion von bewährten Politiken fahren. Geht ein solches Konzept ökonomisch auf, werden grössere Kompensationen durch einen noch wirksameren Finanzausgleich zugunsten benachteiligter Bundesländer möglich. Solche Vorstellungen hätten an der Beobachtung jener Trends anzuknüpfen, die von einer stärkeren Handlungsfähigkeit der Bundesländer in jüngster Zeit sprechen, und die auf die Diffusions- und Innovationskraft der Länder für Politiklösungen von Bund und anderen Ländern hinweisen (Blancke 2004).

Bei alledem sollte der Einfluss von Föderalismusstrukturen auf die Entscheidungsergebnisse der Politik nicht überschätzt werden (Benz 2002). Entscheidend für die künftige Debatte wird indessen nicht nur sein, wie weit das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen auch mit fiskalischer Autonomie der Kommunen und Länder erreichbar bleibt, sondern ob es gelingt, Erfolgsaussichten dezentraler Initiative und Autonomie politisch glaubhaft zu vermitteln, die „einheitsstaatliche Mentalität“ (Abromeit 1992) aufzuweichen und zusätzliches politisches Interesse an deutscher Länder- und Lokalautonomie zu wecken. Falls nicht, bleibt es wohl beim Status quo des gegenwärtigen, also eines egalitär gesicherten, aber doch eher starren und zentralistisch geprägten Föderalismus.

Bibliographie

- Abromeit, Heidrun*, 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Leske+Budrich, Opladen.
- Bednar, Jenna/Eskridge, William N. Jr. Ferejohn, John*, 2001: A Political Theory of Federalism, in: *Ferejohn, John/Rakove, Jack N. Riley, Jonathan* (Hrsg.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge, 223-270.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W.Zintl, Reinhard*, 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M./New York.
- Benz, Arthur*, 2002: Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen—Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion, in: *PVS Sonderheft 32*, 391-403.
- Benz, Arthur*, 2003: Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien. *Polis Nr.57*, Typoskript. Fernuniversität Hagen, Hagen.
- Berlit, Uwe*, 2000: Verfassungsrechtliche Perspektiven des Föderalismus, in: *Arnim/Färber/Fisch* (Hrsg.), 2000: *Föderalismus in Deutschland*, Schriften der Hochschule Speaer, Bd. 137, Berlin, 63-100.
- Blancke, Susanne*, 2004: Politikinnovationen im Schatten des Bundes, VS Verlag, Wiesbaden.
- Braun, Dietmar*, 2003: Dezentraler und unitarischer Föderalismus im Vergleich, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 9/1*, 57-90.
- Burkhart, Simone, Manow, Philip*, 2006: Was bringt die Föderalismusreform? Max-Panck-Institut für Gesellschaftsforschung (unveröffentlichtes Manuskript). Köln.
- Feld, Lars P.*, 2004: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz - Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung? Bertelsmann Stiftung. Konrad Adenauer Stiftung Gütersloh; Berlin.
- Frey, René L.*, 2005: Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich, in: *ders.* (Hrsg.), 2005: *Föderalismus- zukunftstauglich?! Zürich*, 11-42.
- Greulich, Susanne*, 1995: Länderneugliederung und Grundgesetz. Entwicklungsgeschichte und Diskussion der Länderneugliederung nach dem Grundgesetz, Baden-Baden 1995.
- Kerber, Wolfgang*, 2003: Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4/1*, 43-64.
- Kern, Kristine*, 2000: Die Diffusion von Politikinnovationen. Opladen.
- Klöti, Ulrich*, 1999: Kommentar - Föderalismusreform: die Grenzen des ökonomischen Ansatzes, in: *Swiss Political Science Review 3/3*, 153-160.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel, in: *PVS Sonderheft 32*, 53-110.

- Linder, Wolf*, 1987: La décision politique en Suisse: Genèse et mise en oeuvre de la législation. Lausanne.
- Linder, Wolf*, 1997: Verfassung als politischer Prozess, in: *Sitter-Liver, Beat* (Hrsg.), Herausgeforderte Verfassung: Die Schweiz im globalen Kontext. Freiburg, 543-562.
- Linder, Wolf*, 2005: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern.
- Oates, W.E.*, 1999: An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature* 37/1120-1149.
- Oeter, Stefan*, 1998: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz. Tübingen.
- Rhinow, René*, 2005: Bundesstaatsreform und Demokratie. Der schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht. In: René L. Frey (Hrsg.), 2005: Föderalismus- zukunftstauglich?! Zürich, 63-92.
- Rodden, Jonathan*, 2003: Reviving Leviathan. Fiscal Federalism and the Growth of Government Revisited, in: *International Organization*, 57, 4, 695-729.
- Schaltegger, Christoph/Frey, René L.*, 2003: Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4/2, 239-258.
- Scharpf, Fritz W.* 1985: Die Politikverflechtungsfalle, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26. Jg. H.4, S. 323-356
- Scharpf, Fritz W.*, 1994: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt.
- Scharpf, Fritz W.*, 2004: Der deutsche Föderalismus- reformbedürftig und reformierbar? MPIfG Working Paper 04/2. Köln.
- Scharpf, Fritz W.*, 2006: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform. MPIfG Working Paper 06/2. Köln.
- Spörndli, Markus et al.*, 1998: Diener dreier Herren? Kantonalbehörden und die Vollzugsvielfalt der arbeitsmarktlichen Bestimmungen im schweizerischen Asylrecht, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 4/3, 53-77.
- Vatter, Adrian, Wolf Linder*, 2001: Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics. In: *The Swiss Labyrinth*. Jan-Erik Lane (ed.) London 2001 sowie in: *West European Politics* 24/2, 2001.
- Vatter, Adrian*, 2002: Kantonale Demokratien im Vergleich. Leske+Budrich, Opladen..
- Vatter, Adrian*, 2006 (Hrsg.): Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz.