

Freie Universität Berlin, Arbeitsstelle Politisches Sys-
tem der BRD
Ihnestraße 22, 14195 Berlin

Prof. Dr. Sabine Kropp
Ihnestraße 22
14195 Berlin

Der Präsident des Landtags NRW
Referat I.A.1 – Plenum, Ausschüsse
Hr. Alkan
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Telefon 49 30 838-57871
Fax 49 30 838-457871
E-Mail sabine.kropp@fu-berlin.de

03.06.2020

Gutachterliche Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung

„Finanzautonomie der Länder und subsidiäres Mehrebenensystem“

Leitfrage

„Welche Perspektiven ergeben sich aus den Veränderungsprozessen in den Bund-Länder-Kommune-Beziehungen in Bezug auf die Finanzverteilung und Zuständigkeitsregelungen des letzten Jahrzehnts?“

Meine Stellungnahme greift insbesondere den ersten Teil des Fragenkatalogs auf.

Subsidiarität als Verfassungsgebot und die grundsätzliche Einordnung in die Föderalismus-Debatte der letzten 15 Jahre

Aus politikwissenschaftlicher Sicht handelt es sich beim Subsidiaritätsgebot nicht um einen Verfassungsrechtssatz, der die Beziehungen zwischen den Ebenen innerhalb Deutschlands regelt. Das Grundgesetz geht jedoch in Art. 70 GG von einer grundsätzlichen Kompetenzvermutung zugunsten der Länder aus und statet in Art. 28,1 GG die kommunale Selbstverwaltung mit einer verfassungsrechtlichen Garantie aus. Beides muss mit Leben gefüllt werden, d.h. den Ländern und den Kommunen muss ein „Hausgut“ zur eigenen Entscheidung bleiben; die unteren Einheiten dürfen nicht zu bloßen Verwaltungseinheiten des Bundes werden.

Das Subsidiaritätsgebot hat insbesondere für die Regelung der Mehrebenenbeziehungen im europäischen Recht Bedeutung erlangt. Seit dem Vertrag von Lissabon (2009) ist es mit einem Frühwarnsystem unterlegt, das es den nationalen Parlamentskammern der Mitgliedstaaten ermöglicht, vermutete Subsidiaritätsverletzungen in einem gestuften Verfahren zu beanstanden. Ein positiver Effekt, der von der expliziten Aufnahme des Prinzips in das europäische Vertragswerk ausgeht, ist das **gewachsene Bewusstsein der EU-Kommission** für die Belange und den Bestandsschutz nationaler und sub-nationaler Einheiten; formelle wie informelle Kontakte zwischen den Parlamenten und der EU-Kommission sind enger und vielfältiger geworden. Da in Deutschland der Bundesrat aus den Landesregierungen zusammengesetzt ist, wirkt diese Konstruktion auch auf die



Landesparlamente und ihre Stellung in Fragen der Europäischen Union zurück. Die Landtage haben in den vergangenen Jahren (in unterschiedlicher Intensität) vielfache Anstrengungen unternommen, um ihre europapolitische Kompetenz auszubauen. Die Landesparlamente sind infolge des Lissabonner Vertrags inzwischen mit (unterschiedlich ausgestalteten) Kompetenzen ausgestattet, i.S. der Wahrnehmung des Subsidiaritätsschutzes auf ihre Landesregierungen einzuwirken; dies reicht bis hin zu einem Weisungsrecht gegenüber der Landesregierung (BY, Th, BW). Die europapolitische Kooperation unter den Landtagsverwaltungen wurde ausgebaut; die **Parlamentsverwaltungen** wurden organisatorisch gestärkt (Häsing und Buzogany 2015; Buzogany und Häsing 2017). Allerdings ist der Weg von einer Mandatierung bzw. Überzeugung der Landesregierungen bis hin zu einer mit absoluter Mehrheit beschlossenen Stellungnahme des Bundesrates im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems lang. Die eigentlichen Effekte des Subsidiaritätsprinzips somit maßgeblich in seiner erfolgreichen Vorwirkung zu sehen.

Die beschriebenen Effekte legen nahe, dass das Prinzip der Subsidiarität im politischen Alltag entfalten kann, auch wenn es „nur“ als Gebot verankert würde. Es könnte, je nach Ausgestaltung, die parlamentarische Kontrolle der Regierungen stärken und Tendenzen des Exekutivföderalismus entgegenwirken. Prinzipiell scheint also ein **Ausbau** des Subsidiaritätsgrundsatzes **sinnvoll**. Jedoch stellt sich die Frage, wie dieses nach **demokratischen Grundsätzen** ausgestaltet werden und gleichzeitig **effiziente politische Lösungen** ermöglichen kann.

Aus diesem Grunde seien dieser Stellungnahme einige grundsätzlichere Bemerkungen vorangestellt. Befunde der politik- und sozialwissenschaftlichen Forschung zeigen, dass das Subsidiaritätsprinzip als solches weder effektivere noch demokratischere Entscheidungen hervorbringt und es deshalb einer sorgfältigen Ausgestaltung bedarf.

Erstens eröffnet ein Mehrebenensystem, welches Kompetenzen der Gesetzgebung auf unterschiedliche Ebenen verteilt und auf den unteren Ebenen Mitwirkungsrechte der Bürger verankert, zwar die grundsätzliche Möglichkeit, Partizipationsmöglichkeiten der Bürger zu vervielfältigen und Entscheidungen responsiver auszugestalten (vgl. Fraenkel-Haeberle et al. 2015). Jedoch kann das Subsidiaritätsprinzip nicht vorbehaltlos mit einer höheren **Qualität von Demokratie** in Verbindung gebracht werden. Internationale Vergleiche bieten vielfältige Belege dafür, dass in föderalen Systemen auf sub-föderaler Ebene der Demokratiegrad niedriger ausfallen kann als im nationalen Maßstab; demokratische Grundsätze werden immer wieder verletzt, ohne dass der Bund (aus verfassungsrechtlichen wie politischen Gründen) wirksam eingreifen könnte (Gibson 2012).

Zweitens sind in den vergangenen Jahren – etwa beim Ausbau der Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetze) – deutliche Fortschritte bei dem Ausbau der sog. Input-Legitimation (Verfahren) auf der kommunalen und Landesebene erzielt worden. Doch auch diesbezüglich sind die Befunde gemischt. Z.B. hinterlässt die



Privatisierung zahlreicher kommunaler Dienstleistungen der vergangenen Jahrzehnte das Problem, dass Bürger trotz ausgebauter Partizipationsmöglichkeiten an einer Art „Demokratisierung von Machtlosigkeit“ teilhaben. Aufgrund unklarer, unzureichend kommunizierter Regeln nehmen sie zudem häufig nicht wahr, dass ihre Beteiligung an Verfahren partizipatorischer Demokratie oft nur konsultativen Charakter hat, nicht aber decisiver Natur und damit unverbindlich bleibt (Bauer 2015). Mehr Partizipation allein bedeutet nicht automatisch eine „bessere“ Demokratie (mit internationalen Vergleichen siehe Fraenkel-Haeberle et al. 2015).

Eine demokratische Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips darf somit nicht nur auf zusätzliche Partizipationselemente setzen. Es sollte die subnationalen **Parlamente stärken** und verhindern, dass diese durch den in Deutschland ausgeprägten Exekutivföderalismus auf der einen Seite und partizipatorische Verfahren, die mit dem Parlamentarismus bedingt kompatibel sind, auf der anderen Seite geschwächt werden. Die parlamentarische Letztentscheidung ist, sofern sie nicht durch Verfahren der Volksgesetzgebung ersetzt wird, auf allen Ebenen demokratiethoretisch geboten (Kropp 2015), da Parlamente aufgrund ihrer Konstituierung durch allgemeine, freie Wahlen über eine grundsätzlich höhere Legitimation verfügen. Gelebte Subsidiarität bedarf vitaler, repräsentativer Institutionen der parlamentarischen Demokratie auf den unteren Ebenen, die ihre Kernfunktionen (Kontrolle, Gesetzgebung, Kreation und Kommunikation) wahrnehmen können.

Drittens sind jedoch zahlreiche Aufgabenbereiche im föderalen System Deutschlands eng verflochten, so dass einem Ausbau des Subsidiaritätsprinzips, das Kompetenzen eindeutig auf den unteren Ebenen zur demokratischen Entscheidung verortet, Grenzen gesetzt sind. Wenn Bund und Länder gemeinsam Aufgaben planen, finanzieren (und umsetzen), können parlamentarische Entscheidungsrechte (und plebiszitäre Verfahren) gemeinsam Entscheidungen blockieren. Illustrative Beispiele, die die damit verbundenen Schwierigkeiten verdeutlichen, sind etwa der (letztlich unverbindliche, gleichwohl politischen Druck erzeugende) Entscheid zum Flughafen Berlin-Tegel oder zu Stuttgart 21 (vgl. Kropp 2011), wo das Landes-Elektorat lediglich über den Landesanteil an der Finanzierung abstimmen konnte, nicht aber über das Bauvorhaben als solches. Auch Landesparlamente können intergouvernemental ausgehandelte Entscheidungen kaum wieder aufschnüren („Exekutivföderalismus“) (Kropp 2015). Mit anderen Worten: Die Verwirklichung eines demokratisch ausgestalteten Subsidiaritätsprinzips, in dem parlamentarische Kontrollrechte oder plebiszitäre Verfahren Wirkung entfalten, bedürfte des **Rückbaus** oder der **Flexibilisierung der föderalen Politikverflechtung** (vgl. unten); die in den vergangenen Jahren jedoch wieder intensiviert wurde.

Viertens geht ein Ausbau des Subsidiaritätsprinzips nicht notwendig mit einem höheren Maß an effizienter und **effektiver Aufgabenerfüllung** einher. Der Grund hierfür ist nicht nur in den hinreichend beschriebenen externen Effekten zu sehen, d.h. wenn Kosten



und Nutzen einer Entscheidung nicht in der dafür zuständigen Einheit anfallen und deshalb Kooperation zwischen den föderalen Einheiten erforderlich wird. Inzwischen existiert eine breite Literatur zum sog. „NIMBY-Prinzip“ („not in my backyard“), dem zufolge Bürger Mitwirkungsrechte gerade auf den unteren territorialen Ebenen einsetzen, um sie unmittelbar betreffende, kommunale Planungen zu verhindern. Wissenschaftliche Bewertungen des Phänomens gehen auseinander, auch, weil sie divergierenden normativen Maßstäben verpflichtet sind: Während die einen die Funktion von NIMBY als notwendige Korrektur von kostspieligen und umweltschädlichen Planungen betonen (Hager and Haddad 2015), gibt es andere Studien, v.a. der Partizipationsforschung, die belegen, dass insbesondere gut organisierte Mittelschichten ihre Interessen zu nutzen wissen (für viele zusammenfassend: Gabriel 2019).

Mit anderen Worten: Ein Ausbau des Subsidiaritätsprinzips ist wünschenswert, es bedürfte jedoch der Sicherung eines lebendigen Landesparlamentarismus – und somit der Übertragung von autonomen Gestaltungsräumen auf die unteren Ebenen. Dies wiederum steht in einem Spannungsverhältnis mit dem kooperativen Föderalismus Deutschlands.

Ordnungsstruktur politischer Ebenen – Vor- und Nachteile der dezentralen Entscheidungsstrukturen, wie können die Kompetenzen der Länder geschützt werden?

Betrachtet man das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, wird man festhalten müssen, dass im Zuge des Ausbaus des Sozialstaats und angesichts komplexer, Ebenen übergreifender Aufgaben im Laufe der Jahrzehnte seit Gründung der Bundesrepublik viele Aufgaben auf die Bundesebene abgewandert sind, insbesondere im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Die Ursachen hierfür sind vielfältiger Natur: So ist die Verwaltungsstärke der Länder höchst verschieden, und damit variieren auch die Möglichkeiten, eigene Zuständigkeiten wahrzunehmen. Gleichzeitig überschreiten Problemlagen die Grenzen der Länder. Neue Aufgaben gehen über die Grenzen und Finanzkapazitäten der Länder hinaus, etwa im Bereich der Digitalisierung oder der Kriminalitätsbekämpfung. Querschnittsaufgaben, wie die Digitalisierung, umfassen zudem Bereiche, für die die Länder genuin zuständig sind (Schule, Bildung). Gleichzeitig stehen die Länder aufgrund des Grundsatzes der „Verwaltungskonnexität“ (Art. 83 GG) in der Pflicht, die Kosten für die Umsetzung von teuren, v.a. sozialstaatlichen Bundesgesetzen in eigener Verantwortung zu tragen. Diese Entwicklungen haben zur Folge, dass die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs notgedrungen hoch bleibt und dass der Bund Landesaufgaben mitfinanziert.

Der kooperative Föderalismus gilt in der vergleichenden Forschung als durchaus leistungsfähige Entscheidungsstruktur, er wird jedoch innerhalb Deutschlands oft skeptisch



tisch betrachtet und ist Gegenstand zahlreicher kritischer Analysen. Ursprüngliche Intention der Politikverflechtung war, eine einfache Zentralisation mit Hilfe einer Entscheidungsstruktur zu vermeiden, indem der Bund für überregionale Planungen mit zuständig wurde und die Länder gleichzeitig dezentrale Informationen einbringen konnten. Die Reformen von 2006 zielten nicht zuletzt darauf, eine weitreichende Entflechtung zu ermöglichen und damit Effizienz- und Demokratieprobleme abzumildern. Entsprechende Kritik zielt vor allem auf Strukturen der Politikverflechtung (Scharpf et al. 1976; Kropp 2010), weniger auf die der freiwilligen Kooperation zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern: Während in kooperativen Strukturen die Gliedstaaten und der Bund freiwillig im Rahmen der eigenen Zuständigkeiten zusammenarbeiten (und damit grundsätzlich eigenständig handeln können), ist im Rahmen der Politikverflechtung Kooperation obligatorisch (z.B. über den Bundesrat, oder bei Art. 91b GG). Vor allem bei verpflichtender Kooperation stehen Landesparlamente (bzw. die Mehrheitsfraktionen) vor dem Problem, von den Exekutiven beschlossene Pakete und Kompromisse nicht mehr ablehnen zu können, ohne damit das von den Regierungen erzielte Verhandlungsergebnis zum Scheitern zu bringen (Kropp 2015).

Die **Vorteile** der Politikverflechtung und ihre eigene demokratietheoretische Qualität werden gleichwohl unterschätzt, weil als Maßstab häufig die Institutionen der Mehrheitsdemokratie, nicht jedoch die der Konsensdemokratie angelegt werden (Lijphart 2012). Gerade angesichts des institutionalisierten Verhandlungszwangs zwischen Bund und allen Ländern sind die Länder in der Lage, Themen und ihre eigenen Interessen fortlaufend auf die politische Agenda zu setzen. Im Zuge der Deutschen Einheit hat der deutsche Föderalismus mit seinen verfestigten Verhandlungsstrukturen (und auf der Grundlage des Grundsatzes der Bundestreue) z.B. dazu beigetragen, dass ostdeutsche Interessen nicht überstimmt werden konnten. Der Föderalismus hat so die politische Integration und soziale Kohäsion maßgeblich gefördert. In sog. „Zwangsverhandlungssystemen“ der Politikverflechtung, in denen breite Mehrheiten (teilweise einstimmige Entscheidungen) erzielt werden müssen, werden die politischen Akteure fortlaufend an den Verhandlungstisch gezwungen. Dies ist von Vorteil, weil dadurch die gleichen Akteure in wiederholten Entscheidungssituationen aufeinandertreffen und so Strategien, welche die anderen föderalen Einheiten schädigen könnten, eingedämmt und bundesfreundliche Verhaltensweisen gefördert werden. Föderale Akteure lernen, die Interessen und Problemlagen der jeweils anderen Seite in die eigene Güterabwägung mit zu übernehmen. Hinzu kommt, dass angesichts der Institutionalisierung von Verhandlungsstrukturen (nicht nur in Krisenzeiten) Transaktionskosten minimiert werden. Koordiniertes politisches Handeln ist ohne beträchtlichen Zeitaufwand möglich. In trennföderalen Strukturen (etwa in den USA) sind diese Vorteile nicht gegeben.



Mit dem kooperativen Föderalismusmodell gehen selbstredend **Nachteile** einher, insbesondere aufseiten der sog. „Input-Legitimation“: Verantwortlichkeiten werden diffus, Bürger können in Wahlen zuständige Regierungen nicht gezielt aufgrund ihrer Leistungen bestätigen oder abwählen. Wenn, wie seit Jahren, die Große Koalition bei zustimmungspflichtigen Gesetzen (immerhin ca. 40%; vgl. Stecker 2016) im Bundesrat wie eine Minderheitsregierung agieren und Absprachen mit den Landesregierungen eingehen muss, an denen die Grünen beteiligt sind, entspricht dies zwar den Merkmalen einer Konsensdemokratie, die regionale und soziale Interessen breit integriert. Gleichwohl sind als Kehrseite Elemente der Alternanz zwischen Regierung und Opposition teilweise außer Kraft gesetzt. Hiervon profitieren tendenziell populistische Kräfte, die ihre Mobilisierungskraft durch den Anti-Eliten-Affekt bzw. durch die von ihnen propagierte Idee eines „Kartells“ von Parteien gewinnen.

Politikverflochtene Entscheidungsstrukturen führen ferner dazu, dass bei Nicht-Einigung von Bund und Ländern der Status quo erhalten bleibt; Reformen, die dennoch erzielt werden können, sind eher gradueller als umfassender Natur (sie erlauben aber gerade dadurch eher Korrekturen und die Rücknahme von Irrtümern). Sie kommen vor allem dann zustande, wenn sich die Parteien in ihren Positionen wechselseitig annähern und gleichzeitig ihre Positionen im Politikraum verändern (Kropp 2020; vgl. etwa die SPD bei Hartz IV oder die CDU in der Familienpolitik). Die vergangenen Jahre haben gleichwohl – entgegen herkömmlichen Prognosen und weitreichender Kritik am Konsensmodell – gezeigt, dass trotz des Zwangs zur Kooperation auch weitreichende Reformen möglich waren (Rüb 2014). Begünstigt werden konsensuale Entscheidungen durch das vertikal integrierte Parteiensystem, in dem innerhalb der einzelnen Parteien, die über die einzelnen Ebenen hinweg föderal organisiert sind, föderale Probleme erkannt und unterschiedliche Interessen gleichsam vorverhandelt werden. Die Flexibilität des kooperativen Föderalismus beruht somit wesentlich auf der Funktionsfähigkeit des vertikal integrierten, moderat polarisierten Parteiensystems.

Diese Erkenntnis bedeutet andererseits, dass bei **wachsender (parteipolitischer) Polarisierung** (d.h. sofern sich dieser Trend fortsetzt) konsensuale Lösungen in Zukunft voraussichtlich schwerer zu erzielen sein werden. Nähme die Polarisierung im Parteiensystem Deutschlands weiter zu, gerieten auch die Verfahren des kooperativen Föderalismus unter Druck. In diesem Sinne sind zwei Lösungsmöglichkeiten denkbar, die dem Grundsatz der Subsidiarität stärkere Geltung verschaffen und **Landeskompetenzen besser schützen** könnten: eine erneute Entflechtung von Zuständigkeiten oder aber eine weitere Flexibilisierung der Bund-Länder-Beziehungen. Die vorliegende Stellungnahme spricht sich für letzteres aus.



Grundsätzlich sollten auch im kooperativen, politikverflochtenen Föderalismus sollten hinreichend Spielräume für einen Wettbewerb um gute politische Lösungen gegeben sein – politisches Lernen ist eine zentrale Funktion des Föderalismus (Benz 2012). Art. 91d GG, im Zuge der Föderalismusreform 2009 in das GG eingefügt, sieht solche Möglichkeiten im Rahmen einer Kann-Bestimmung vor; jedoch kommen Lerneffekte weniger durch die dort vorgesehenen Vergleichsringe bzw. Evaluationen als durch gelebte Praxis zustande.

Bewertung der Föderalismusreform 2006 - 2017

Die **Föderalismusreform** von 2006 unternahm den Versuch, die Kompetenzen stärker zu entflechten; sie entsprach damit, sofern Aufgaben an die Länder übertragen wurden, dem Gedanken des Subsidiaritätsprinzips. Inzwischen lässt sich in vielen Bereichen jedoch wieder eine Rückkehr zur Politikverflechtung erkennen. Ursächlich hierfür ist unseren Forschungen zufolge u.a. der stufenförmig angelegte, zeitlich entkoppelte Verlauf, in dem sachlich zusammengehörige Materien getrennt entschieden wurden (Benz und Sonnicksen 2018; Behnke und Kropp 2016). Leitbilder und Prioritäten verschoben währenddessen erheblich (Kropp und Nguyen 2020). Dabei wurden zunächst Kompetenzen an die Länder übertragen (u.a. die Beamtenbesoldung, im Entflechtungsgesetz, z.B. bei Gemeindeverkehrsfinanzierung, Hochschulbau usw.), die Finanzverfassung bzw. Grundsätze der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern wurden nicht begleitend reformiert. 2009, auf dem Höhepunkt der Finanzkrise, wurde schließlich die Schuldenbremse eingeführt, die den Ländern die Finanzierung von Aufgaben durch Neuverschuldung untersagt. Die Länder gewannen somit trotz der Übernahme von Kompetenzen keinen autonomen Spielraum zur Generierung eigener Einnahmen hinzu, was ihre Abhängigkeit vom Bund langfristig verstärkt hat (Korioth 2016). Seit 2017 der Finanzausgleich zugunsten einer Vertikalisierung der Finanzbeziehungen (einschließlich der Abschaffung des horizontalen Ausgleichs) reformiert wurde, kompensiert der Bund die Verluste der Nehmerländer durch eine Aufstockung der Bundesergänzungszuweisungen. Im Gegenzug finanziert er zunehmend Länderaufgaben mit (z.B. Digitalpakt) und verbindet dies mit Versuchen, in die Verwaltungskompetenz der Länder einzugreifen (z.B. GG Art. 104c).

Infolge der Reformsequenzen beobachten wir eine neuerliche, **hierarchisch angelegte Form der Politikverflechtung**, weniger jedoch eine einfache Zentralisierung zugunsten des Bundes. Die Landesregierungen bleiben über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt, jedoch verlieren die Landesparlamente an Bedeutung. Diese Entwicklungen entsprechen nicht dem Grundsatz der Subsidiarität. Diese einzelnen, seit 2017 einsetzenden Reformen verdichten sich inzwischen zu einer Art „stillen Föderalismusreform“ (Kropp und Nguyen 2020). Diese Entwicklung bestätigt die



Befunde der vergleichenden Forschung, die eine **Sequenzialisierung von Dezentralisierungsreformen**, so wie sie in Deutschland unternommen wurde, als tendenziell unvorteilhaft betrachtet (Falleti 2009; Kropp und Behnke 2016), weil sie ursprüngliche Reformintentionen in ihr Gegenteil verkehrt. Künftige Föderalismusreformen sollten in **umgekehrter Reihenfolge** vorgehen: Zuerst sollte eine Neuordnung der Finanzbeziehungen erfolgen, anschließend die der Kompetenzverteilung folgen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass gleichzeitige Reformen von Zuständigkeiten und Finanzbeziehungen das Entscheidungssystem tendenziell überlasten. Deshalb kommt es nicht zuletzt auf die „geeignete“ Abfolge von Reformschritten an.

Voraussetzungen für einen Ausbau des Subsidiaritätsprinzips sind mithin: eine leistungsfähige Landesverwaltung, die Entscheidungen der Parlamente vorzubereiten vermag; ein Ausbau der Organisationskapazität von Parlamenten auf allen Ebenen; eine den eigenen Aufgaben angemessene Finanzausstattung, die der Übertragung von Kompetenzen vorausgeht; zudem Verfahren der Bürgerbeteiligung, die so ausgestaltet sind, dass sie den Primat der Landesparlamente nicht in Frage stellen.

Eine verstärkte Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips ginge damit einher, dass regionale und lokale Politikmodelle stärker variieren. Solche Variationen sind im Sinne **föderaler Vielfalt**, unter dem Gesichtspunkt regional variierender Problemlagen und auf diese zugeschnittene politische Lösungen zu begrüßen, sie stoßen jedoch auf eine in Deutschland gewachsene **unitarische Kultur** (Jefferey et al. 2014; Jefferey et al. 2014/2016) und eine damit verbundene Skepsis und begrenzte Akzeptanz gegenüber unterschiedlichen politischen Lösungsmodellen. Die derzeitige, in der Öffentlichkeit kritisch geführte Föderalismusdebatte, die die unterschiedlichen Maßnahmen der Länder zur Lockerung von Restriktionen zur Eindämmung der Corona-Krise zum Gegenstand hat, steht exemplarisch für diese Skepsis. Aus demokratietheoretischer Sicht wäre es gleichwohl positiv zu bewerten, wenn die Wähler die Verantwortung für von Regierung und Parlamentsmehrheit getroffene Maßnahmen eindeutig einer Ebene zuweisen können (accountability). Die Länder könnten im föderalen Aufbau mit verschiedenen politischen Lösungen regional experimentieren. Idealerweise eröffnet Föderalismus als Politikmodell genau jene Möglichkeit („yardstick federalism“, Benz 2012) des Lernens, sie erlaubt eine **Diffusion von „best practices“** und ermöglicht, wenig erfolgreiche Politiken territorial zu begrenzen. Diese Art des **Wettbewerbsföderalismus** wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur positiver bewertet als ein Ressourcen- oder Steuerwettbewerb.



Punktuelle Stärkung des föderalen Verfassungsgefüges durch eine eindeutige Definition von Zuständigkeiten oder Notwendigkeit einer grundsätzlichen Neuordnung der Beziehungen?

Eine grundsätzliche **Neuordnung der föderalen Beziehungen** halte ich **weder für nötig noch für umsetzbar**. Deutschland ist mit seinem föderalen System auch im internationalen Vergleich seit der Nachkriegszeit gut gefahren. Der kooperative Föderalismus wird weltweit für seine integrierende und konsensuale Wirkung geschätzt. Der ausgeprägte Verwaltungsföderalismus, der eine enge Koordinierung von Bund und Ländern im Zuge der Gesetzesvorbereitung und Implementation voraussetzt, ermöglicht die Einbeziehung des rechtlichen und administrativen Sachverständs der Landesbürokratien in den Gesetzgebungsprozess auch auf Bundesebene. Dies hat zu einer vergleichsweise hohen Qualität der Gesetzgebung beigetragen. Reformen, die z.B. auf eine andere Konstruktion des Bundesrates (i.S. des Senatsprinzips) zielen, würden sich unmittelbar auf die Leistungsfähigkeit des Föderalismus auswirken; sie wären u.a. strukturell schwer kompatibel mit den eingespielten Verfahren der Beamtenkoordinierung zwischen Bund und Ländern bzw. der Länder untereinander. Die Umstellungskosten wären erheblich und Effekte schwer zu prognostizieren.

Ebenso wenig scheint angesichts vieler grenzüberschreitender Aufgaben ein Übergang zu einem trennföderalen System wünschenswert. Zu bedenken ist zudem, dass der deutsche kooperative Föderalismus aufgrund seiner Strukturähnlichkeit mit dem institutionellen Aufbau der EU und dessen Verhandlungssystemen gut in das europäische Mehrebenensystem integriert ist. Zu einem stärker trennföderalen System gehörten außerdem mehr eigenständige Steuerkompetenzen der Länder (etwa als Länderzuschlag auf die Einkommensteuer, vgl. meine Ausführungen oben). Angesichts der noch immer gravierenden Unterschiede im Steueraufkommen der Länder wäre ein solcher Übergang zum Trennföderalismus aber schwerlich vereinbar mit dem Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und einer gleichmäßigen Finanzierung der Daseinsvorsorge. Die Akzeptanz der Wählerschaft, insbesondere in Ländern, in denen das sog. „örtliche Aufkommen“ an Steuern stark unterdurchschnittlich ist (v.a. in Ostdeutschland), wäre gering.

Ein radikaler **Wechsel hin zu einem anderen Föderalismusmodell** ist zudem **unwahrscheinlich**. Die Entscheidungsstrukturen, innerhalb derer ein solcher Paradigmenwechsel vollzogen werden müsste, sind selbst stark verflochten (Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und Bundesrat); sie statten potenzielle Verlierer von Entscheidungen mit einem Veto aus. Aus diesen Gründen ist ein gradueller institutioneller Wandel des Föderalismus auch weiterhin die wahrscheinlichere und für die politischen Akteure auf beiden Ebenen weniger riskante Option.



Wenn nun aber ein grundsätzlicher Verfassungswandel i.S. einer umfassenden Reform (hin zu einem stärker trennföderalen Modell) schwer zu erzielen ist und gleichzeitig ungewisse Folgen hervorrufen könnte, wie kann man **föderalen Wettbewerb (i.S. eines Ideenwettbewerbs) ermöglichen** und das **föderale System flexibilisieren**?

Damit der Föderalismus stärker als bislang subsidiäre Entscheidungsspielräume eröffnen kann, sollten den Ländern zusätzliche **Abweichungsrechte und Öffnungsklauseln** eingeräumt werden. Dies ermöglichte es einzelnen Gliedstaaten, mit innovativen (oder den regionalen Gegebenheiten angemessenen) Politikmodellen zu experimentieren. Länder mit schwächerer Verwaltungskraft können erfolgreiche Modelle anderer Länder im Idealfall übernehmen oder aber bereits eingeführte, mit anderen Ländern ggf. koordinierte Politiken weiterführen. Eine solche Reform könnte mit geringerem Entscheidungsaufwand und bei niedrigerem Konfliktniveau umgesetzt werden als eine umfassende Verfassungsreform. Sie lässt mehr Flexibilität im Regierungsalltag zu – von der Nicht-Nutzung der Öffnungsklausel über eine selektive Erprobung von Politiken bis hin zu einer Übernahme andernorts gemachter Erfahrungen als Regellösung. Öffnungsklauseln könnten für genau umrissene Bereiche der Gesetzgebung eingeführt werden. Geeignet sind alle Materien mit regionaler Reichweite, insbesondere (soweit noch nicht gegeben) im Bereich Wohnen, Infrastruktur, Stadtentwicklung, Entwicklung ländlicher Räume etc., in denen Spillovers begrenzt bleiben. Die Landesparlamente erhielten zusätzliche Gestaltungsräume.

Erforderlich wäre eine angemessene Finanzausstattung der Länder, die es nicht nur den finanzstarken, sondern auch den finanzschwachen Ländern ermöglicht, mit eigenen Lösungen zu experimentieren.

Die **Übertragung von eigenen Zuständigkeiten auf den Bund** durch finanzschwache Länder, begleitet von einer **Übertragung von Bundeszuständigkeiten auf finanzstarke Länder**, wie im Oktober 2019 vorgeschlagen, würde hingegen dazu führen, dass sich das föderale System asymmetrisch entwickelt. Finanz- und verwaltungsschwache Länder würden sich ansatzweise zu Verwaltungseinheiten des Bundes mit entsprechenden vertikalen Abhängigkeiten entwickeln, was dem föderalen Grundgedanken und dem Ziel der politischen Kohäsion widerstrebt (MPK, Beschlussvorlage, Elmau, 23.-25.10.2020).



Kooperatives Miteinander der Bundesorgane, um Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung zu stärken

Zurecht rügte eine jüngere Beschlussvorlage für die MPK (23-25.10.2019) den Missstand der regelmäßigen Nichtbehandlung von Bundesratsentwürfen durch den Bundestag. Der Vorschlag, dass sich der Bundestag innerhalb einer verbindlichen verfassungsrechtlichen Frist mit Initiativen des Bundesrats abschließend zu befassen habe, sollte aufgegriffen und mit entsprechenden Rechten eines jeden Landes, dies vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen, ausgestaltet werden.

Abstimmungsverhalten der Länder im Bundesrat vor dem Hintergrund ihres Multiparteien- und -koalitionssystems

Multiparteikoalitionen auf Landesebene stehen vor erhöhten Schwierigkeiten der Konsensbildung innerhalb der Landesregierung, wenn diese ihr Stimmverhalten im Bundesrat festlegen muss. Enthaltungen wirken im Bundesrat faktisch wie Nein-Stimmen. Deshalb wäre zu erwägen, **Enthaltungen im Bundesrat** tatsächlich als solche zu werten. Dies erleichtert potenziell die Mehrheitsbildung im Bundesrat und könnte die der Abstimmung vorgelagerten Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Landesregierungen entlasten. Ebenso könnte eine solche Regelung das Konfliktniveau innerhalb der Landesregierungen und ihren parlamentarischen Mehrheiten senken. Gleichzeitig stünden die Landesparteien unter geringerem Druck ihrer Bundesparteien. Dies würde wiederum Tendenzen der innerparteilichen Dezentralisierung (Weichlein 2019) in den föderal organisierten Parteien Deutschlands verstärken und den Landesverbänden mehr Eigengewicht verleihen.

Für Rückfragen stehe ich jederzeit gerne zur Verfügung. Ich wünsche der Kommission ertragreiche Beratungen und gutes Gelingen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads "Sabine Kropp".

(Prof. Dr. Sabine Kropp)



Literatur

- Bauer, Chr. 2015. Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfälle: Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?, *Der moderne Staat*, Vol. 8 (2), 273-293.
- Bednar, Jenna. 2009. *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge UP.
- Behnke, Nathalie und Kropp, Sabine. 2016. Arraying institutional layers in federalism reform. Lessons from the German case. *Regional and Federal Studies* 26 (5), 585-602.
- Benz, Arthur & Sonnicksen, Jared (2020). Arthur Benz and Jared Sonnicksen (eds): *Federal Democracies at Work. Varieties of Complex Government*. Toronto University Press.
- Benz, Arthur und Sonnicksen, Jared. 2018. Advancing backwards: Why institutional reform of German federalism reinforced joint decision-making. *Publius. The Journal of Federalism* 48 (1), 134-159
- Benz, Arthur. 2005. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste. *Politische Vierteljahresschrift*, 46, 204-214.
- Benz, Arthur. 2017. Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben? Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie? In *Jahrbuch des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung 2017*, 63-76. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur. 2012. Yardstick Competition and Policy Learning in Multi-level Systems. *Regional and Federal Studies* 22 (3), 251-267.
- Buzogány, A. und Häsing, J. 2017. Spokes in the wheel. European affairs and the parliamentary administration of German *Landtage*. *The Journal of Legislative Studies*, 23, 200-220.
- Falleti, Tulia G. 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346.
- Fraenkel-Haeberle, Cristina, Sabine Kropp, Francesco Palermo and Karl-Peter Sommermann (eds). 2015. *Citizen participation in multilevel democracies*. Leiden, Boston: Brill.
- Gabriel, Oscar W. 2019. Politische Partizipation im ausgehenden dritten Jahrzehnt des vereinigten Deutschland. In: Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Die Umdeutung der Demokratie. Politische Partizipation in Ost- und Westdeutschland*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 143-217.
- Gibson, E. 2012. *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies* (1. publ. ed.). Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press.
- Hager, C. and Haddad, M.A. 2015. *Nimby is Beautiful. Cases of Local Activism and Environmental Innovation around the World*. Berghahn.
- Häsing, Jens und Buzogány, A. 2015. 'Europäisierung des deutschen Landesparlamentarismus? Zur Rolle der Landtagsverwaltungen', *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Vol. 46, No. 1, pp. 136-150.
- Hueglin, Thomas O. 2015. Social Justice and Solidarity as Criteria for Fiscal Equalization. In: *Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019*, 35-48, eds. Geißler, René, Felix Knüpling, Sabine Kropp und Joachim Wieland. Baden-Baden: Nomos.
- Jeffery, Charlie and Pamphilis, Niccole M. 2016. Myth and Paradox of 'Uniform Living Conditions' in the German Federal System. *German Politics* 25 (2), 176-192.
- Jeffery, Charlie, Pamphilis, Niccole M., Rowe, Carolyn and Turner, Ed. 2014. Regional policy variation in Germany. The diversity of living conditions in a 'unitary federal state'. *Journal of European Public Policy* 21, 1350-1366.
- Korioth, Stefan. 2016. A Path to Balanced Budgets of Bund and Länder? The New Shape of the 'Debt Brake' and the 'Stability Council'. *Regional and Federal Studies* 26 (5), 687-706.
- Kropp, S. und Christoph Nguyen. 2020. Föderale Leitbilder als verfassungspolitischer Handlungsrahmen im deutschen Bundesstaat – ein Baukasten aus Wettbewerb und Solidarität, in:

- Knüpling, F., Kölling, M. Kropp, S. and Scheller, H. (Hrsg.): *70 Jahre Grundgesetz – Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen*, Wiesbaden: Springer (im Druck).
- Kropp, Sabine (2015): Federalism and subnational parliaments – a delicate relationship, in: Gabriele Abels and Annegret Eppler (eds): *Subnational parliaments in an EU multi-level parliamentary system: taking stock of the Post-Lisbon Era*, Innsbruck, 91-126
- Kropp, Sabine and Behnke, Nathalie. 2016. Marble cake dreaming of layer cake. The merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform. *Regional and Federal Studies* 26 (5), 667-686.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kropp, Sabine. 2012. Runderneuerung der repräsentativen Demokratie im Bundesstaat oder: Welche Lehren ziehen wir aus Stuttgart 21?, in: Silke I. Keil und S. Isabell Thaidigsmann (eds): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung. Festschrift für Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag*, Wiesbaden: VS Verlag, 469-485.
- Kropp, Sabine. 2020. Germany: How federalism has shaped consensus democracy, in: Arthur Benz and Jared Sonnicksen (eds): *Federal Democracies at Work. Varieties of Complex Government*. Toronto University Press (i.E.).
- Lijphart, A. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 2nd ed. New Haven.
- Rüb, Friedbert. 2014. Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd and Schnabel, Fritz. 1976. Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Stecker, C. 2016. The effects of federalism reform on the legislative process in Germany. *Regional & Federal Studies*, 26(5), 603-624.
- Turner, Ed and Carolyn Rowe. 2013. Party Servants, Ideologues or Regional Representatives? The German Länder and the Reform of Federalism. *West European Politics* 36 (2), 382-404.
- Weichlein, S. 2019. *Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik*. Stuttgart: Kohlhammer.