

Sabine Kropp

# Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung

kultur- und  
sozialwissenschaften

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

## Vorwort

Der deutsche Bundesstaat zeichnet sich dadurch aus, dass Bund und Länder in vielen Aufgabenfeldern zur Kooperation gezwungen sind. Dieser Tatbestand wird mit dem Begriff „Politikverflechtung“ erfasst. Es handelt sich hierbei um ein in allen föderativen Staaten beobachtbares Phänomen, das generell als „intergovernmental relations“ bezeichnet wird. Die deutsche Form der Politikverflechtung weist einige Besonderheiten auf, die auf die Geschichte und die Strukturen des deutschen Staates zurückzuführen sind. Institutionell verankert ist die Verflechtung in der Gesetzgebung, sofern die Länderregierungen über den Bundesrat ein Zustimmungsrecht ausüben können, sowie in den Gemeinschaftsaufgaben. Darüber hinaus gibt es nicht explizit geregelte, aber dauerhaft angelegte Kooperationsformen in der Exekutive. Daneben arbeiten Vertreter des Bundes und der Länder in den Bereichen der Exekutive, der Parlamente und der Parteien auch informell zusammen. Darüber hinaus gibt es vergleichbare Verflechtungsformen zwischen den Ländern. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass vielfach auch die Gemeinden in die Politikverflechtung einbezogen sind. Und diese Strukturen werden inzwischen durch die Europäische Union erweitert, die einerseits die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beeinflusst, andererseits eine weitere Ebene der Politikverflechtung bildet.

Diese komplexe Struktur stellt nicht nur ein prägendes Merkmal des deutschen Regierungssystems dar, sie hat auch zu Kontroversen in der Politikwissenschaft und in der politischen Praxis geführt. In den ersten beiden Dekaden des Bestehens der Bundesrepublik betrachteten viele Studien die Zusammenarbeit über die Grenzen der Gebietskörperschaften hinweg angesichts der Interdependenzen in einer modernen Gesellschaft als notwendig und sinnvoll. Später kritisierte man die Verflechtung als Ursache von Entscheidungsproblemen und Demokratiedefiziten. Der klaren negativen Bewertung, die sich in der öffentlichen Diskussion inzwischen durchgesetzt hat, stehen in der Politikwissenschaft differenziertere Positionen gegenüber, die auf theoretische Überlegungen und empirische Untersuchungen gestützt werden können. Unbestritten ist aber, dass Politikverflechtung das demokratische Regieren erschwert, wobei die Schwierigkeiten je nach Form der Verflechtung unterschiedlich ausfallen.

Sabine Kropp stellt mit dem vorliegenden Studientext die Vielfalt der Verflechtungsformen im deutschen Bundesstaat systematisch dar. Ferner gibt sie einen Einblick in Theorien und Kontroversen zum Regieren und zur Demokratie im kooperativen Bundesstaat. Sie legt damit eine Einführung in ein wichtiges Themengebiet vor, das neben der Entwicklung der Politikverflechtung auch den Stand der Forschung bilanziert.

Ich bin Frau Kropp für die Bereitschaft, diesen Text zu verfassen, sowie für die gute Zusammenarbeit dankbar. Mit der umfassenden Darstellung eines komplexen Forschungsfeldes in einer für Studierende geeigneten Weise hat sie einen verdienstvollen Beitrag zu unserem Studiengang geleistet. Die Studierenden werden von der Arbeit mit diesem Text erheblich profitieren.

Hagen, im April 2010

Arthur Benz

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Einleitung und Begriffserklärung</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Theorie der Politikverflechtung</b>	<b>13</b>
1.1	Leitideen: Sozialstaatspostulat und „einheitliche“ Lebensverhältnisse	13
1.2	Die Theorie der Politikverflechtung: Rationalitätsfallen im Bundesstaat	18
1.3	Theoretische Weiterungen: Verhandlungssysteme und Politikverflechtung	28
1.4	Politikverflechtung aus der Sicht anderer Theorien in der Föderalismusforschung	33
1.4.1	Historischer Institutionalismus und neuere Spielarten der Institutionentheorie	33
1.4.2	Demokratie und Politikverflechtung	37
1.4.3	Ökonomische Theorie des Föderalismus	42
<b>2</b>	<b>Wo findet Politikverflechtung statt?</b>	<b>51</b>
2.1	Der Bundesrat im Spannungsfeld von föderalen Interessen und Parteipolitik	51
2.1.1	Die Konstruktion des Bundesrates und seine historische Entwicklung	51
2.1.2	Parteienwettbewerb im Bundesstaat – ein „Strukturbruch“?	59
2.1.3	Kritik und Weiterentwicklung der Strukturbruchthese	63
2.2	Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen	83
2.2.1	Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG (alt)	83
2.2.2	Mischfinanzierungen nach Art. 104a GG: Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen	88
2.3	Finanzverfassung und Finanzausgleich	92
2.3.1	Finanzverfassung und Finanzausgleich als Bestandteil der institutionalisierten Politikverflechtung	92
2.3.2	Gremien der Finanzplanung	94
2.3.3	Stufen des Finanzausgleichs: die Regelung vor 2005	97
2.3.4	Kritik am Finanzausgleichssystem nach der Deutschen Einheit	109
2.3.5	Probleme und Konflikte in Folge der Deutschen Einheit	111
2.3.6	Die Neuregelung des Finanzausgleichs seit 2005: veränderte Maßstäbe?	115
2.3.7	Die Finanzverwaltung von Bund und Ländern	120
2.4	Politikverflechtung und vertikal funktionelle Verschränkung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	122

<b>3</b>	<b>Freiwillige Formen der bundesstaatlichen Kooperation</b>	<b>127</b>
3.1	Vertikale Kooperation: Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern	127
3.1.1	Ursachen und Formen der freiwilligen Zusammenarbeit	127
3.1.2	Beispiele für vertikale Kooperation	130
3.2	Horizontale Kooperation: Die Zusammenarbeit zwischen den Ländern	133
3.2.1	Selbstkoordination und Neugliederungsdebatte	133
3.2.2	Formen der horizontalen Koordination zwischen den Länderexekutiven	137
3.2.3	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Ländern und funktionaler Föderalismus	147
<b>4</b>	<b>Die Europäisierung von Politikverflechtung und kooperativem Bundesstaat</b>	<b>157</b>
4.1	Problembeschreibung: Verschiebung der bundesstaatlichen Architektur?	157
4.2	Institutionalisierte Politikverflechtung: Die Europäisierung des Bundesrates	162
4.3	Europapolitik der Länder im kooperativen Föderalismus	172
4.4	Umgehungsstrategien: Die Landesvertretungen bzw. Länderbüros in Brüssel	175
4.5	Zwischenfazit: Die Länder als Verlierer im Prozess der Europäisierung des Bundesstaates?	182
4.6	Die kommunale Ebene: Verflechtung ohne Mitspracherechte?	185
4.7	Folgen der Europäisierung von Politikverflechtung und bundesstaatlicher Kooperation	192
<b>5</b>	<b>Die Zusammenarbeit der Parlamente im europäisierten Bundesstaat</b>	<b>197</b>
5.1	Schwierigkeiten interparlamentarischer Kooperation	197
5.2	Interparlamentarische Kooperation im föderalen System	203
5.2.1	Innerstaatliche Kooperationsformen	203
5.2.2	Europäische Kooperationsformen und Mehrebenenparlamentarismus	205
5.3	Parlamentarische Kooperation und Demokratie	209
<b>6</b>	<b>Föderalismusreform: Verhandlungen über Entflechtung</b>	<b>213</b>
6.1	Ziele und Probleme der Föderalismuskommission I	213
6.2	Neuaufgabe der Verfassungsreform 2006: Inhalte und Bewertung	223
6.3	Die Föderalismusreform II – am Ziel vorbei reformiert?	234

---

<b>7</b>	<b>Ausblick: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung im Spiegel des Theorieangebots</b>	<b>243</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>251</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>277</b>





## Einleitung und Begriffsklärung

Der deutsche Föderalismus ist seit Jahrzehnten eines der umstrittensten Merkmale des deutschen Regierungssystems: Er erzeuge Intransparenz und führe zu Demokratiedefiziten, er sei schwerfällig, habe ineffiziente Verfahren entwickelt und er verhindere mit bedenklicher Regelmäßigkeit notwendige Reformen, so lauten einige der gängigsten Argumente. Die föderale Ordnung, in Deutschland als Verbundsystem zwischen den politischen Ebenen eingerichtet, gilt als eines der konsensdemokratischen Elemente, welche die Entscheidungsfähigkeit und die Demokratiequalität des deutschen Staates erheblich beeinträchtigen. Er wird für die eingeschränkte Reformfähigkeit Deutschlands wesentlich verantwortlich gemacht. Politikverflechtung und kooperativer Föderalismus sind für das politische System Deutschlands so prägend, dass sie als Schlüssel zum Verständnis des politischen Systems Deutschlands gelten. In den vergangenen 20 Jahren haben sich die Rahmenbedingungen des föderalen Systems nach dem Vollzug der Deutschen Einheit und mit der Europäisierung von Institutionen und Politikfeldern gravierend geändert, so dass die einzelnen Komponenten des Bundesstaates neu bewertet werden müssen. Der nachfolgende Text soll angesichts dieser großen Bedeutung föderaler Strukturen für das gesamte Regierungssystem in die Fragestellungen und theoretischen Grundlagen sowie in die empirischen Befunde der Politikverflechtung und des kooperativen Föderalismus einführen. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt dabei auf der Zeit nach 1990.

Föderalismusreform als  
Dauerthema

Die Vertiefung der europäischen Integration und die Herstellung der Deutschen Einheit haben den deutschen Bundesstaat in den 1990er Jahren vor bis dahin unbekannte Herausforderungen gestellt. Eines der am häufigsten gebrauchten Schlagwörter in der föderalstaatlichen Debatte lautete in den vergangenen Jahren „Entflechtung“: Die meisten Reformvorschläge der letzten 15 Jahre zielen darauf, die intensive Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und die ausgreifende Politikverflechtung, die dem deutschen Bundesstaat im Vergleich zu anderen Föderalstaaten in besonderer Weise eigen ist, wieder zurückzubauen. Die letzten Reformen des Bundesstaates in Deutschland zeigten zwar, dass Reformen durchaus möglich sind. Dass hierfür mehrere Anläufe erforderlich waren und Teile des föderalen Systems, insbesondere die Finanzverfassung, dennoch nicht angetastet wurden, zeigt, wie zählebig und widerstandsfähig diese verflochtenen Strukturen sind. Reformen bleiben, so scheint es, häufig im Korsett der hohen Zustimmungshürden stecken, da strategisch handelnde Akteure die durch die föderale Ordnung zementierte Macht- und Ressourcenverteilung zu ihren Gunsten zu nutzen wissen. Die Akteure sind offenbar in fast unauflösbaren „Rationalitätsfallen“ gefangen (vgl. hierzu Wachendorfer-Schmidt 2003).

Verflechtung und Kooperation als  
Problemerzeuger

Politikverflechtung ist mit Vetomöglichkeiten verbunden, von denen die politischen Akteure regen Gebrauch machen – so lautet eine gängige Einschätzung, die in der Studie empirisch überprüft werden soll. Politikverflechtung und kooperativer Föderalismus werden mittlerweile eher als Problem erzeugende institutionelle

Arrangements denn als eine den komplexen Problemlagen angemessene Entscheidungsstruktur angesehen. Mit anderen Worten: Der deutsche Staat erscheint angesichts seiner vielen internen Vetopotentiale als „semi-souveränes“ Gebilde (Katzenstein 1987); der Leviathan ist so gut unter Kontrolle gebracht, dass er inzwischen als handlungs- und lernunfähig erscheint (Zintl 1999: 475). Da Politikverflechtung Innovationen zu verhindern und Entscheidungsprozesse zu verlangsamen droht, werden seit Jahren wettbewerbsföderalistische Elemente als möglicher Weg aus der Misere diskutiert. Demokratietheoretische Erwägungen spielen hingegen in der Debatte bis heute gegenüber effizienzorientierten Argumenten eine nachgeordnete Rolle.

Inzwischen würden wohl allenfalls vereinzelte Kommentatoren und politische Akteure noch dem Befund widersprechen, dass in Deutschland der „problematische Fall eines hohen Reformbedarfs bei geringer Reformfähigkeit“ gegeben sei (Benz 2003b: 33). Diese Einschätzung ist durchaus nicht immer Gemeingut politikwissenschaftlicher Analysen gewesen. In der Diskussion um den deutschen Föderalismus lassen sich Wellen der Interpretation beobachten, deren Verlauf einerseits auf den gerade aktuellen politischen Problemhaushalt, andererseits aber auch auf theoretische Entwicklungen und die Popularität von Erklärungsansätzen zurückzuführen ist. Verfolgt man diese Forschungs- und Meinungskonjunkturen der vergangenen 30 Jahre, so sieht man, dass Gerhard Lehnbruchs skeptische, institutionentheoretisch inspirierte Analyse des „Parteienwettbewerbs im Bundesstaat“, die Deutschland einen „Strukturbruch“ attestierte, in den achtziger Jahren wieder von positiveren Einschätzungen abgelöst wurde. Dem Föderalismus wurde seinerzeit die Möglichkeit zugesprochen, sich dynamisch weiterentwickeln zu können (Benz 1985). Nach der Wiederherstellung der Deutschen Einheit überwogen jedoch alsbald wieder die kritischen Töne.

Forschungs- und  
Meinungskonjunkturen

Diese unterschiedlichen Bewertungen lassen sich seit 1990 vornehmlich auf die eingangs bereits erwähnten Ursachen, nämlich auf die seit dem Vollzug der Deutschen Einheit gewachsenen Disparitäten und die Folgewirkungen der Europäisierung, zurückführen. Es ist jedoch auffallend, dass die Forschungskonjunkturen vor 1990 auch parallel zur parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates verlaufen sind. Nachdem die sozialliberale Koalition in den 1970er Jahren einem von den Oppositionsparteien dominierten Bundesrat gegenübergestanden hatte, war das Blockadepotential des Bundesrates in den 1980er Jahren angesichts gleicher parteipolitischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat bezeichnenderweise nicht mehr beherrschendes Thema. Mit der Wiederherstellung der Deutschen Einheit sind – zusätzlich zum ohnedies gewachsenen Problemhaushalt – erneut fast durchgängig „quergelagerte“ Mehrheiten entstanden.

Gleichzeitig variieren die Bewertungen des deutschen Verbundföderalismus beträchtlich, je nachdem, welchen normativen Maßstab man zugrunde legt. Verfechter des durch ökonomische Modelle inspirierten Wettbewerbsföderalismus betrachten die Politikverflechtung grundsätzlich als Übel, das so weit als möglich

Normative Maßstäbe

vermieden und auf das unbedingt notwendige Minimum begrenzt werden sollte. Diejenigen wiederum, die dem Postulat der „Einheitlichkeit“ bzw. „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse anhängen, erkennen zwar mittlerweile auch die Notwendigkeit einer Reform an. Sie sind aber nicht bereit, die ungewissen Auswirkungen einschneidender Entflechtungen mitzutragen, weil sie befürchten, dass sich regionale Unterschiede weiter aufspreizen könnten.

Die Bewertungen des deutschen Föderalismus mit seinen vielfältigen freiwilligen und verbindlich vorgeschriebenen Kooperationsformen gehen somit weit auseinander. Sie sind abhängig von unterschiedlichen wissenschaftlichen Paradigmen, die den Analysen zugrunde gelegt werden. In der nachfolgenden Darstellung werden deshalb auch diese verschiedenen theoretischen und normativen Grundlagen einschließlich ihrer Wertmaßstäbe diskutiert. Zwar hat sich in der Politikwissenschaft auf der Grundlage vergleichender Studien zu konsens- und konkurrenzdemokratischen Systemen (Lijphart 1999; vgl. auch Schmidt 2000: 338 ff.) die Erkenntnis durchgesetzt, dass Kooperation und Verhandlung nicht nur wesentliche Elemente westlicher Demokratien sind. Auch die Leistungsfähigkeit von konsensdemokratischen Systemen ist größer, als die in Deutschland oft pauschal erhobenen Vorwürfe gegen Politikverflechtung vermuten lassen: Verhandlung und Kooperation können demzufolge zwar die ihnen zugeschriebene Ineffizienz und Demokratiedefizite hervorrufen – sie müssen es aber nicht. Wettbewerbsdemokratien kommt nicht automatisch ein Vorbildcharakter zu, auch wenn manchen politischen Kommentatoren und einem Teil der wissenschaftlichen Analysen bis heute eher das angelsächsische Modell der Konkurrenzdemokratie vertraut ist, das mit Zweiparteiensystem und Einparteiregierungen innerhalb der Regierung selbst keinen Verhandlungszwang zwischen Koalitionspartnern erzeugt, keine föderalen Strukturen aufweist und das Mehrheitsprinzip als maßgebliche Entscheidungsregel des politischen Prozesses anerkennt.

Normative Bezugssysteme spielen somit eine große Rolle für die Bewertung föderaler Systeme. Dass die kulturelle Einbettung, gesellschaftliche Konfliktlagen und das historisch gewachsene, institutionelle Umfeld von föderalen Institutionen wesentliche Kriterien für eine realistische Analyse sind, wird dabei immer wieder übersehen. Föderalen Systemen wird deshalb häufig das Trennsystem der USA, dem heterogene Lebensverhältnisse zugrunde liegen, als Orientierungsgröße empfohlen, obwohl die Interpretation des amerikanischen Föderalismus als Realtypus (Riker 1964) in der Föderalismusforschung mittlerweile viel Kritik erfahren hat (vgl. z.B. Stepan 1999). Sowohl die Entstehungsbedingungen als auch die kulturelle Einbettung des US-amerikanischen Föderalismus lassen sich nicht ohne weiteres auf andere politische Systeme übertragen (Benz/Lehmbruch 2002).

Vorab sind einige Bemerkungen zur unterschiedlichen Verwendung von Begriffen in der Föderalismusforschung angebracht. In der politikwissenschaftlichen Literatur werden kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung oft synonym verwendet. Politikverflechtung ist, so lautet eine Definition, eine typische Eigen-

schaft föderativer Systeme, die „staatsrechtlich autonome Entscheidungsträger des Bundes und der Länder dazu *zwingt* (Hervorhebung der Verf.), bei der Erfüllung der Aufgaben zusammenzuwirken“. Sie bezeichnet eine Entscheidungsstruktur, in der die meisten öffentlichen Aufgaben nicht durch Entscheidungen einzelner Gebietskörperschaften, sondern durch Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen und auch von der Europäischen Union wahrgenommen werden, „...so dass hier auch von einem kooperativen Föderalismus gesprochen wird“ (Bogumil/Jann 2005: 63). Somit werden auch Formen der horizontalen Abstimmung zwischen den Ländern als „horizontale Politikverflechtung“ bezeichnet (Benz/Scharpf/Zintl 1992). Verflechtung entsteht einerseits, indem die beteiligten Gemeinwesen nur dann überhaupt eine Entscheidung herbeiführen können, wenn sie sich einigen. Andererseits kann sie auch darin bestehen, dass einzelne Einheiten zwar autonom entscheiden können, sich dies aber nur auf einen Aspekt der zu regelnden Materie erstreckt, also z.B. auf die Gesetzgebung, nicht aber auf die Verwaltung (Zintl 1999: 471).

Mitunter gilt „kooperativer Föderalismus“ auch als Oberbegriff, unter dem man die Politikverflechtung als eine besondere Spielart der föderalen Zusammenarbeit subsumiert, teilweise unterscheiden Darstellungen schon definitorisch zwischen kooperativem Föderalismus und Politikverflechtung (vgl. Goetz 1995). Ersterer wäre demzufolge durch Kooperationsformen gekennzeichnet, die auf grundsätzlich freiwilliger Basis vorgenommen werden, die also den Austritt von Handlungsträgern aus der Kooperation („Exit-Option“) und ein eigenständiges Handeln der Gebietskörperschaften erlauben. Politikverflechtung hingegen ruht auf einem Zwangsverhandlungssystem, sie ist verfassungsrechtlich und durch institutionell verfestigte Normen vorgeschrieben. Die Akteure besitzen Vetomacht, so dass ein anhaltender Dissens zwischen den Partnern eine Blockade nach sich zieht. Andere Typisierungen wiederum bezeichnen die freiwillige Kooperation – ebenfalls mit guten Gründen – als „vertragsförmige“ Politikverflechtung, während die Zwangsverhandlungssysteme als „herrschaftsförmige“ Politikverflechtung interpretiert werden (Zintl 1999: 472).

Die vorliegende Darstellung schließt sich der Unterscheidung zwischen „kooperativem Föderalismus“ und „Politikverflechtung“ bzw. zwischen „vertragsförmiger“ und „herrschaftsförmiger“ Politikverflechtung grundsätzlich an, um kategoriale Klarheit herzustellen – eingedenk der Schwierigkeiten, dass beide Elemente in der bundesstaatlichen Realität ineinander übergehen können. Die begrifflichen Abgrenzungen werden zum Zweck der Typisierung vorgenommen, was bedeuten kann, dass die empirischen Fälle den Typen mehr oder weniger entsprechen. Föderale Kooperationsformen lassen sich mitunter empirisch schwer zuordnen, da die freiwillige Kooperation zwischen autonomen Gebietskörperschaften im Bundesstaat nicht selten hochgradig institutionalisiert ist und – etwa über Staatsverträge – in formalisierte Normen gegossen wird. In der Folge solcher Verträge verpflichten sie die beteiligten Gebietskörperschaften zur Kooperation, auch wenn sie verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sind. Die daraus entstehenden Abwande-

Schwierige Abgrenzung der Begriffe

rungskosten solcher „vertragsförmig“ hergestellten, grundsätzlich freiwilligen, aber sehr engen Kooperationen können denen der „herrschaftsförmig“ institutionalisierten Politikverflechtung durchaus ebenbürtig sein.

„Politikverflechtung“ (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) soll im Folgenden somit für eine Entscheidungsstruktur stehen, in der die gliedstaatlichen Ebenen zur Zusammenarbeit gezwungen sind. Teilweise sah bereits die Konstruktion des Grundgesetzes bei der Gründung der Bundesrepublik solche Verflechtungen vor, teilweise wurde die bestehende Kooperation zwischen Bund und Ländern nachträglich durch Grundgesetzänderungen geordnet und legitimiert. Viele öffentliche Aufgaben werden somit, anders als in trennföderalen Systemen, nicht vom Bund oder von den Ländern in eigener Regie und getrennt von den anderen Gebietskörperschaften übernommen; vielmehr planen, entscheiden und finanzieren die bundesstaatlichen Einheiten gemeinsam politische Programme. Strukturen der Politikverflechtung beziehen zudem auch die Kommunen und die europäische Ebene mit ein. Zu diesem System der Politikverflechtung gehören die Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung, die Gemeinschaftsaufgaben, das System der Auftragsverwaltung, das Finanzausgleichssystem (Steuerverbund) sowie die unterschiedlichen im Grundgesetz vorgesehenen Mischfinanzierungen. Viele dieser Elemente sind heute mit dem europäischen Entscheidungssystem eng verbunden. Dies gilt für die Mischfinanzierungen und für die Gemeinschaftsaufgaben ebenso wie für die Verwaltung und die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes. Die Länder haben auf diese Entwicklung reagiert, indem sie neben den Kanälen der Politikverflechtung zusätzlich eigene Formen der Kooperation mit europäischen Institutionen aufgebaut haben.

„Politikverflechtung“

Politikverflechtung entsteht durch zwei institutionelle Grundmerkmale: einmal, weil die höhere Ebene von den Entscheidungen der unteren abhängig ist, aber auch aufgrund der Tatsache, dass die Hürden für die Abstimmung der Politiken und für die Zustimmung der beteiligten Handlungsträger hoch gesetzt werden. Die Möglichkeiten einzelner Beteiligter, durch ein Veto Entscheidungen zu verhindern, ergeben sich durch den Zwang zu einstimmigen Entscheidungen oder zu qualifizierten Mehrheiten.

Mit dem Begriff „kooperativer Föderalismus“ werden im Folgenden wiederum alle jene Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern bezeichnet, die vom Ursprung her freiwilligen Charakter haben. Die Elemente des kooperativen Föderalismus sind eigentlich dem Bereich der „vertragsförmigen“ Politikverflechtung zuzurechnen. Jedoch sind auch sie teilweise stark institutionalisiert und deshalb mit hohen Austrittskosten verbunden: Die Gremien des kooperativen Föderalismus weisen unterschiedliche Institutionalisierungsgrade auf; sie reichen von Ad-hoc-Zusammenkünften bis hin zu formellen und durch Geschäftsordnungen und schriftliche Vereinbarungen geregelten Treffen auf höchster Ebene, denen, wie den Runden der Ministerpräsidenten, ein breites Interesse der Öffentlichkeit zuteil wird. Sie erstrecken sich über die sog. „drit-

„Kooperativer Föderalismus“

te“ Ebene, d.h. sie umfassen die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten. Sind Bund und Länder an Kooperationsverbänden beteiligt, spricht man von der vertikalen Kooperation oder der sog. „vierten“ Ebene. Die überwiegende Anzahl dieser – überaus zahlreichen – Spielarten der „freiwilligen“ Kooperation wird durch die Exekutiven wahrgenommen, also durch die Ministerialbürokratien und die Regierungen von Bund und Ländern. Zwar gibt es auch eine wachsende Anzahl interparlamentarischer Netzwerke und Kooperationsformen, jedoch stoßen diese auf stärkere Hindernisse als eine exekutive Zusammenarbeit.

Politikverflechtung und bundesstaatliche Kooperation reichen ebenfalls auf die europäische Ebene, mit der die föderale Ordnung inzwischen eng verzahnt ist. Deutschland hat in den neunziger Jahren einen eigenen Weg gefunden, um sein hochgradig verflochtenes Entscheidungssystem durch graduelle institutionelle Anpassungen und zunächst ohne umfassende Verfassungsreform mit dem europäischen Institutionensystem zu verknüpfen. Die exekutiven Handlungseinheiten von Bund, Ländern und in Europa haben eine Art Fusionsprozess durchlaufen (Wessels 1997). Das ohnedies komplexe und für Außenstehende intransparente politische System ist durch die vertiefte europäische Integration noch unübersichtlicher geworden. Wer eine Entflechtung der bundesstaatlichen Ordnung anstrebt, muss somit stets die europäische Dimension der föderalen Entscheidungspraxis mit bedenken. Entflechtungen können zwar im innerstaatlichen Rahmen aus Effizienzerwägungen heraus erwünscht sein und als demokratischer Mehrwert interpretiert werden, aber gleichzeitig für die Position Deutschlands in Europa bedenkliche Folgen nach sich ziehen.

Erweiterung um die europäische Ebene

Die nachfolgenden Kapitel greifen diese unterschiedlichen, im Zuge der oben vorgenommenen Begriffsklärung skizzierten Aspekte auf. Sie geben einen Überblick über die unterschiedlichen Spielarten des kooperativen Föderalismus und der Politikverflechtung in Deutschland sowie die für ihre Analyse gängigen theoretischen Deutungsmuster. Die Systematisierung der empirischen Erscheinungsformen des politikverflochtenen, kooperativen Bundesstaates erfolgt über einen institutionellen Zugang zum Thema, der leichter zu erfassen ist als eine – theoretisch und empirisch ebenfalls ergiebige – Darstellung, die in ihrem Gliederungsprinzip zwischen Politikfeldern unterscheidet (z.B. Scheller/Schmid 2008). Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf dem Zeitraum seit der Wiederherstellung der Deutschen Einheit; historische Aspekte und langfristige Entwicklungslinien des föderalen Systems werden aber in den einzelnen Kapiteln berücksichtigt.

Ziel des Kurses