

Föderalismus und Subsidiarität

Herausgegeben von

Lars P. Feld, Ekkehard A. Köhler
und Jan Schnellenbach

Mohr Siebeck

Lars P. Feld, geboren 1966; Studium der Volkswirtschaftslehre in Saarbrücken; 1999 Promotion; 2002 Habilitation; Leiter des Walter Eucken Instituts und Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg sowie Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Ekkehard A. Köhler, geboren 1979; 2006 Diplom-Volkswirt; seit 2009 Forschungsreferent am Walter Eucken Institut Freiburg; 2015 Promotion; seit 2016 geschäftsführender Forschungsreferent am Walter Eucken Institut Freiburg.

Jan Schnellenbach, geboren 1973; Studium der Wirtschaftswissenschaften; 2003 Promotion; 2009 Habilitation, *venia legendi* für Volkswirtschaftslehre; 2012–14 geschäftsführender Forschungsreferent am Walter Eucken Institut in Freiburg; seit 2014 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Mikroökonomik, an der BTU Cottbus-Senftenberg.

ISBN 978-3-16-153839-1

ISSN 1434-338X (Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Stempel-Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
-------------------	---

Teil 1

Subsidiarität, Selbstbestimmung und Sezession: Grundsatzfragen

<i>Viktor J. Vanberg</i> Föderaler Wettbewerb, Bürgersouveränität und die zwei Rollen des Staates	3
<i>Peter M. Huber</i> Selbstbestimmung in Europa	23
<i>Roland Vaubel</i> Sezessionen in der Europäischen Union	43

Teil 2

Das Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung in der Praxis

<i>Hans-Günter Henneke</i> Gefährdungen kommunaler Selbstbestimmung: Das Beispiel Deutschland	65
<i>Thomas König</i> Das Spannungsverhältnis zwischen Subsidiarität und europäischer Gesetzgebung	91
<i>Wolf Linder</i> Kompetenzzuordnung und Wettbewerb im Föderalismus	109

Teil 3

Institutionelle Probleme föderaler Ordnungen:
Globalisierung, Nation-Building und fiskalische Anreizsysteme

Reiner Eichenberger und David Stadelmann

Globalisierungstauglicher Föderalismus: Elemente eines
Reformprogramms 123

Rüdiger Wolfrum

Nation- und State-Building: Gleichlaufende oder möglicherweise auch
gegenläufige Prinzipien am Beispiel des Südsudan 143

Christoph A. Schaltegger und Marc M. Winistörfer

Insolvenzordnung für öffentlich-rechtliche Körperschaften 151

Personenregister 191

Sachregister 195

Autorenverzeichnis 199

Wolf Linder

Kompetenzzuordnung und Wettbewerb im Föderalismus

Kompetenzzuordnung und Wettbewerb in Mehrebenensystemen – die beiden Generalthemen, die mir die Organisatoren in ihrem Programm zugewiesen haben – sind außerordentlich weit. Sie in echt vergleichender Perspektive zu behandeln, würde ein ganzes Forschungsprogramm ausfüllen. Ich nehme mir daher die Freiheit, beide Themen an wenigen Beispielen zu illustrieren und zunächst aus der Perspektive meines Heimatlandes, der Schweiz, zu behandeln. Ich halte aber die Augen offen für Seitenblicke vor allem nach Deutschland, und bemühe mich sodann, punktuelle Vergleiche zu vertiefen.

1. Zur Bedeutung der Kompetenzzuordnung im Föderalismus

Nach einer klassischen Definition von Duchacek (1970) liegt der Kerngehalt des Föderalismus in der Suche nach „gesamtstaatlicher Einheit bei größtmöglicher Autonomie ihrer Gliedstaaten“. Will man diesen Kerngehalt auf Dauer sichern, so wird die hohe und doppelte Bedeutung der Kompetenzzuordnung sichtbar: Von der konkreten Zuordnung von Aufgaben hängt ab, ob die Autonomie der Gliedstaaten überhaupt zum Zuge kommt. Noch viel wichtiger sind die Regeln über die Veränderung von Zuständigkeiten. Denn Föderationen sind typischerweise geprägt von politischen Spannungen zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften. Sie unterliegen darum dem existenziellen Risiko, entweder zu Zentralstaaten zu werden oder aber sich aufzulösen. Von den Regeln über die Veränderung der Kompetenzen zwischen Gliedstaaten und Zentralstaat hängt also einiges für die Stabilität föderaler Systeme ab. Dabei hat jeder Verfassungsgeber zwei gegensätzliche Aspekte zu berücksichtigen: Will man die institutionelle Stabilität sichern, so muss das Verfahren hohe Konsenshürden aufweisen, die Kompetenzzuordnung also geschlossen bleiben, so dass wechselnde politische Winde das Schiff nicht ständig vom Kurs abbringen. Will man aber veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen Rechnung tragen, so dürfen Veränderungen nicht verunmöglicht werden. Es braucht also eine gewisse Flexibilität

für Kursänderungen auf einer langen Reise in die Zukunft, die wir grundsätzlich nicht kennen.

2. Die Kompetenzzuordnungen der USA und der Schweiz im Vergleich

Die USA und die Schweiz gehören zu den ältesten Föderationen. Die Verfassungsväter beider Länder verfügten über keine historischen Erfahrungen, wie eine Föderation auf Dauer funktionieren konnte. Aber sie hatten klare Vorstellungen darüber, dass der Zentralstaat nur einen kleinen, klar begrenzten Aufgabenkreis haben sollte, und dass – in der Logik einer Staatsbildung von unten nach oben – alle Kompetenzen zunächst bei den Gliedstaaten lagen. So lautet Amendment 10 der US-Verfassung: „The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people“. In der Schweiz, deren Föderalismus stark vom amerikanischen Vorbild beeinflusst war, sagte Art. 3 der alten Bundesverfassung von 1874 das gleiche in ähnlichen Worten: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind“. Und ebenso ähnlich sind die Bestimmungen zur Änderung der Kompetenzen: Für neue Bundesaufgaben bedarf es einer Verfassungsänderung, damit eines Verfahrens, das erschwert ist gegenüber dem normalen Gesetzgebungsprozess.

In den USA schreibt Art. 5 der Verfassung vor, dass zwei Drittel der Abgeordneten im Senat wie im Repräsentantenhaus der Änderung zustimmen müssen. Letztere muss sodann von drei Viertel der Bundesstaaten ratifiziert werden, entweder durch ihre Abgeordneten – der normale Weg – oder durch spezielle Verfassungskonventionen. In der Schweiz sind Verfassungsvorlagen des Parlaments – anders als Gesetzesvorlagen – nicht bloß dem fakultativen, sondern dem obligatorischen Referendum unterstellt. Und, um Gültigkeit zu erlangen, muss eine neue Bundeskompetenz in der Volksabstimmung das doppelte Mehr von Volk und Kantonen erlangen.

In beiden Ländern nun hat sich die reale Teilung der Aufgaben und Kompetenzen im Föderalismus seit dem 19. Jahrhundert gewaltig verändert. Die Bundesaufgaben haben stark zugenommen. Interessanterweise haben nun die USA und die Schweiz diesen Wandel völlig unterschiedlich verarbeitet – und dies trotz ihrer gleichartigen Kompetenzzuordnung. In der Schweiz wurde bei Bedarf einer neuen Bundeskompetenz stets eine formelle Verfassungsänderung nach Art. 3 BV verlangt. Von den rund 200 Verfassungsänderungen, welche die Eidgenössischen Räte seit 1874 dem Volk und den Kantonen vorlegten, betrafen die meisten die Ausweitung oder Veränderung bestehender Bundeskompetenzen.

zen oder die Übertragung einer neuen Aufgabe an den Bund. Ganz anders in den USA. Formelle Verfassungsänderungen waren höchst selten. Neue Aufgaben wurden der Bundesregierung in einem informellen Verfassungswandel übertragen. Das amerikanische Verfassungsgericht anerkannte – etwa mit den Begriffen der *implied powers*, der *interstate commerce clause* oder der *necessary and proper*-Formel – neue Aufgaben der Bundesregierung. Der Politologe Fritz Scharpf (1994) hat übrigens vor fast zwei Jahrzehnten in einer klugen Analyse dargelegt, dass auch die deutsche Kompetenzordnung, die der US-amerikanischen wie der schweizerischen ähnlich ist, entgegen ihrem Wortlaut eine richterliche Behörde geradezu einlädt zur Kompetenzausdehnung und damit zur Zentralisierung. Die Frage stellt sich nun, warum die Ausdehnung zentralstaatlicher Kompetenzen in der Schweiz trotz gleicher Verfassungslage ganz anders verlaufen ist als vor allem in den USA. Wenn in der Schweiz die föderalistische Aufgabenentwicklung in der Hand der politischen Behörde verblieb, so sehe ich gleich zwei Gründe: Erstens war die direkte Demokratie in der Schweiz früher entwickelt, die Verfassungsgerichtsbarkeit jedoch später. Zweitens waren neue Bundeskompetenzen politisch stets umstritten. Die Gegner im Parlament gaben die Vetomöglichkeiten der Volksabstimmung nie aus der Hand. Auch kleine Neuerungen mussten plebiszitär erkämpft werden, was keineswegs immer gelang. In mehr als einem Viertel der Abstimmungen sagten Volk und Stände Nein zu neuen Bundesaufgaben. Der Anteil des Zentralstaats an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand ist in der Schweiz erheblich geringer als in den USA. Dies deutet darauf hin, dass mit dem Weg der formellen Verfassungsänderung ein wirksameres Mittel gegen schnelle Zentralisierungswünsche gefunden wurde.

Die unterschiedliche Art und Weise, mit dem Aufgabenwachstum des Zentralstaates umzugehen, hat zunächst Konsequenzen für die Funktion der Verfassung. Die USA bilden den Fall einer geschlossenen Verfassung. Sie repräsentiert einen überzeitlichen Kodex für die politischen Gewalten, der nur ausnahmsweise geändert oder erweitert wird durch die sogenannten *amendments*. Die offene schweizerische Verfassung dagegen ist das Gefäß eines geronnenen politischen Entscheidungsflusses. Politik ist zu einem wichtigen Teil Verfassungspolitik unter Mitwirkung von Volk und Kantonen. Parlament und Volk schreiben darin die Geschichte der politischen Aufgaben- und Staatsentwicklung fest (Linder 1999).

Bedeutsam in unserem Zusammenhang ist ein zweiter Punkt. Verfassungsregeln zur Änderung der Kompetenzzuteilung gehören aus theoretischer Sicht zu den wichtigsten Garantien föderalistischer Balance zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten. In der Praxis wirken diese Garantien offensichtlich nicht; Verfassungsgerichte können die Kompetenzänderung durch Interpretation des Verfassungstextes herbeiführen oder zumindest rechtlich legitimieren. Das entspricht zwar durchaus nachvollziehbaren Interessen vor allem der Regierungen, aber es bleiben Schleichwege. Das Aufgabenwachstum des Zentralstaats durch

neue Verfassungsinterpretation ist ein typisches Einfallstor für politische Innovationen, die formell durchaus legitimierbar, materiell aber von Demokratiedefiziten geprägt sind.

3. Innerstaatliche Kompetenzzuweisung und Europäisierung

Globalisierung und Europäisierung der Politik sind Prozesse, die im Wesentlichen über zwischenstaatliche Vertragsvereinbarungen, sowie inter- oder supranationale Organisationen vorangetrieben werden. Auf innerstaatliche Strukturen nehmen sie zumeist keine Rücksicht, sondern behandeln einzelne Staaten als Einheiten, die für alle öffentlichen Aufgaben voll zuständig sind. Zentralregierungen verhandeln dabei auch über Gegenstände, die innerstaatlich den Kompetenzen ihrer Gliedstaaten zugeordnet sind. Das ist solange kein Problem, als die Gliedstaaten in die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge einbezogen sind. Freilich ist die Ausübung einer Vetoposition am Ende des Entscheidungsprozesses wenig kreativ; darum versuchen Gliedstaaten, vermehrt in außenpolitische Verhandlungen einbezogen zu werden. Das kann in Deutschland beobachtet werden, aber auch in der Schweiz, die ja nicht Mitglied der EU ist, aber ihre Beziehungen mit Brüssel auf dem Wege bilateraler Verträge zu gestalten versucht. Trotzdem bleibt als institutioneller Effekt der Internationalisierung, dass sich das Entscheidungsgewicht der Exekutive verstärkt, und zwar auf Kosten des Parlaments. Ebenso halten sich internationale Gerichte heute für befugt, Entscheidungen nationaler Parlamente vermehrt zu korrigieren. Beides hat negative Auswirkungen auf die innerstaatlichen Freiräume des Föderalismus. Ich möchte das an zwei Beispielen näher ausführen.

Das erste betrifft das Verhältnis von Kirche und Staat. Dieses ist in den verschiedenen Ländern Europas recht unterschiedlich geregelt, und es gibt Föderationen wie die Schweiz oder Deutschland, die auch den Gliedstaaten mit der Kultusfreiheit eine große Gestaltungsfreiheit in der Regelung der Beziehungen zwischen Kirche und Staat einräumen. Diese Gestaltungsfreiheit wurde z.B. in der Schweiz auch vom innerstaatlichen Verfassungsgericht durch eine autonomieschonende Rechtsprechung geschützt. Eine solche autonomieschonende Rechtsprechung kannte der Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg gerade nicht, wenn er in jüngster Zeit mit einem Verbotsurteil versuchte, Kreuzfixe nicht nur aus den Klassenzimmern der Schulen von Italien sondern aus ganz Europa entfernen zu lassen. In einem Urteil, das glücklicherweise nicht endgültig blieb, versuchten Richter aus der Höhenluft einer kontextlosen Rechtsdogmatik ein einheitliches Verbot von Lissabon bis Riga durchzusetzen. Europäische Menschenrechtspolitik kann also Subsidiarität wie Föderalismus gleich doppelt ausschalten, nämlich in der traditionellen Vielfalt europäischer Staatskultur wie in der innerstaatlichen Kompetenzzuordnung.

Mein zweites Beispiel betrifft die Bildungspolitik, genauer, die Universitäts- und Hochschulpolitik. 1999 unterzeichneten die Bildungsminister von 29 Staaten die sog. „Bologna-Erklärung“, eine völkerrechtlich nicht bindendes Dokument zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums bis 2010. Diese Initiative ging auf eine gemeinsame Erklärung der Bildungsminister der damals vier größten Mitgliedsländer der Europäischen Union im Jahr 1998 zurück, namentlich Frankreichs, Deutschlands, Italiens und Großbritanniens. Interessant sind zunächst zwei Dinge. Erstens, dass sich die EU als Wirtschaftsgemeinschaft in die Bildungspolitik einmischte, und zweitens, dass diese Bildungsinitiative von einem Kreis von Ländern – genauer: deren Fachminister – getragen und umgesetzt wurde, der weit über die EU-Mitgliedstaaten hinausreichte.

So war es auch in der Schweiz, die, obwohl nicht Mitglied der Gemeinschaft, den Bologna-Prozess schneller und umfassender als manche EU-Länder umsetzte. Dabei wurde die Bologna Erklärung nicht einmal von der Bildungsministerin selbst, sondern bloß von einem Staatssekretär unterzeichnet. Der Bologna-Prozess ging an den Eidgenössischen Räten wie an den Kantonsparlamenten praktisch vorbei. Das Staatssekretariat aus Bern setzte den Prozess praktisch ohne Widerstand der Kantone um, obwohl in der Schweiz die Bildungsaufgaben – mit Ausnahme zweier eidgenössischer Hochschulen – grundsätzlich den Kantonen vorbehalten sind. Bologna hat die ganze Organisation und Struktur des schweizerischen Hochschulwesens von Grund auf verändert. Die Opposition wurde mit dem Sachzwang-Argument beiseitegeschoben, es gebe keine Alternative. Man könne sich nicht gegen einen gesamteuropäischen Trend stellen. Auch jene Kreise, die Widerstand aus föderalistischen Bedenken leisteten, waren nicht in der Lage, die Kompetenzordnung bzw. die grobe Verletzung der kantonalen Hoheitsrechte im Bildungswesen mit Erfolg geltend zu machen.

Selbstverständlich hatte die Reform ihre guten Gründe. Dass sie aber nicht bloß eine ausreichende politische Koalition zu mobilisieren vermochte, sondern auch den föderalistischen Widerstand neutralisierte, bleibt nach wie vor erstaunlich. Denn die Kantone sind im Regelfall eifersüchtig auf die Wahrung ihrer Kompetenzen bedacht, und dass sich die Hochschulen von außen derart steuern ließen, hatte man noch nie gehört. Druck aus Brüssel war es, der nicht nur in diesem Beispiel die Entscheidungsmuster schweizerischer Politik überaus stark verändert hat. Dieser Druck hat auch dazu geführt, dass die Schweiz trotz fehlender EU-Mitgliedschaft eine Europäisierung nachvollzogen hat, die weit über die bilateralen Verträge mit Brüssel hinausreicht. Diese Europäisierung ohne Mitgliedschaft stellt die schweizerischen Kantone vor genau die gleichen Probleme wie die Gliedstaaten föderaler Mitgliedsländer der EU.

Im Kern geht es dabei um die Frage, wie die subnationalen Einheiten ihre Stimme im Prozess der Europäisierung wirksam geltend machen und ihre Kompetenzen erhalten können. Dazu gibt es bekanntlich verschiedene Versuche. Ein

seltene Modell ist die direkte Teilnahme und Verhandlungsvertretung der Gliedstaaten. Die belgische Regierung praktiziert es dem Vernehmen nach, indem die Regionalvertreter der Flamen und Wallonen zusammen mit den nationalen Vertretern die belgische Delegation bilden können. In Deutschland, für das einzelne Länder wie Bayern und Baden-Württemberg mit ihren Büros in Brüssel direkte Kontakte aufbauten, kam es im letzten Jahrzehnt zu starken Kontroversen über Art. 23 GG, der die Mitwirkung der Länder an den Europa-Entscheidungen der Bundesregierung regelt (Grosse Hüttmann 2005). Die eine Seite, die eine möglichst einheitliche und starke Vertretung Deutschlands durch die Bundesregierung wollte, kritisierte die Schwächung, die mit der Pflicht zur Berücksichtigung der Länderanliegen verbunden war, und sie störte sich zudem an den eigenen Europainitiativen einzelner Länder. Die Position der Länder war freilich gerade umgekehrt: Sie verlangten eine stärkere Anhörung und verstärkten Einfluss auf das, was die Bundesregierung in Brüssel vorbrachte.

Wie immer die Lösung aussieht: Die Chancen, dass deutsche Länder oder schweizerische Kantone im Prozess der Europäisierung und Globalisierung ihre historischen Aufgaben- und Hoheitsbefugnisse langfristig behalten und wahren könnten, stehen schlecht. Das neoliberale Projekt europaweiter Handelsräume erfasst prinzipiell alle Gegenstände, in denen – wie bei der Bologna-Reform – am äußersten Rande noch irgendein ökonomisches Kalkül für irgendeinen Wettbewerb und eine gesamteuropäische Harmonisierung ausgemacht werden kann. Wo Brüssel damit eine Erweiterung seiner Kompetenzen legitimiert, macht exekutive und Verwaltungspolitik davon Gebrauch und löst entsprechende europäische Zentralisierungen aus. Einzel- und innerstaatliche Differenzierungen wie jene des Föderalismus sind dem gegenüber ziemlich machtlos. Auch das Subsidiaritätsprinzip scheint eine stumpfe Waffe zu bleiben. Hier könnte nur eine klare und verbindliche Aufgabenteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten Abhilfe schaffen.

4. Wettbewerb und Föderalismuskultur

Föderalismus ist bekanntlich nicht nur eine Verfassungsstruktur, sondern zudem ein politischer Prozess und eine politische Kultur. Letztere unterscheidet sich beträchtlich von Land zu Land und äußert sich auch in unterschiedlichen Ideen zum politischen Wettbewerb. Folgt man amerikanischem Verständnis des Föderalismus, so dominiert die Idee des Wettbewerbs – die Leute suchen sich ihr Glück in jenem Staat, der ihren Präferenzen entspricht – und dazu gehören nicht nur Jobs, Klima und Landschaft, sondern auch das Angebot öffentlicher Güter. Zumindest Ökonomen sprechen im Zusammenhang des Steuerwettbewerbs unter Gliedstaaten von der Abstimmung mit den Füßen für das günstigste government. Die Migrationsströme in den amerikanischen Staaten von Nord-

ost nach Süden und Westen, sowie vom Westen und Midwest nach Süden sind beträchtlich, gehören zum *American way of life* und werden als positiv beurteilt.

Ganz anders in Deutschland. Seinem Föderalismus liegt ein anderes historisches Verständnis zugrunde, nämlich die Mitsprache und Beteiligung der Länder am Bund. Und der Föderalismus soll nicht hindern, dass Menschen in Deutschland in den Genuss möglichst gleicher, gleichwertiger Lebensbedingungen kommen (Art. 72 Abs. 2 GG). Der interregionale und interpersonelle Ausgleich soll erreicht werden durch differenzierte Zuweisungen aus einem relativ zentralisierten Steuersystem, durch weitere Elemente des Finanzausgleichs, sowie durch entsprechende politische Programme des Bundes. Es ist klar, dass hier der Wettbewerb eine geringere Rolle spielt, und dass die zentralstaatliche Regulierung relativ straff und dicht ausfällt.

Die Schweiz nun könnte man im Mittelfeld zwischen den USA und Deutschland ansiedeln. Zwar gibt es einen ähnlichen Finanzausgleich wie ihn Deutschland kennt. Aber dieser Ausgleich beschränkt sich auf die regionalen Unterschiede von wirtschaftlichen Ressourcen der Gebietskörperschaften. Der interpersonelle Ausgleich der Lebensbedingungen ist kein direktes Ziel, und der regionale Ausgleich ist beschränkt. So bezahlen vergleichbare Haushalte an einigen Orten fast das doppelte an lokalen Steuern wie in den steuergünstigsten Gemeinden, und die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen Kantonen und Gemeinden variieren beträchtlich. Die Migration findet statt als partielle Entleerung von Berggebieten; sie gilt zwar als unerwünscht und wird entsprechend bedauert, aber hingenommen. Der regionale Ausgleich ist also unvollkommen, vermag Wohlstandsgefälle unter Bewohnern allenfalls zu bremsen, nicht aber einzuebnen. Hingegen gibt es einen Wettbewerb, vor allem einen Steuerwettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden, sodann die offene Konkurrenz um die Ansiedlung von privaten Unternehmen und öffentlichen Diensten. Freilich sind Kantone und Gemeinden zumeist vorsichtige Wettbewerber; einer der Gründe liegt darin, dass sie die Elemente des kooperativen Föderalismus, allen voran den Finanzausgleich, nicht durch zu allzu forsche Konkurrenz gefährden möchten. So ist denn auch der schweizerische Föderalismus nicht ein reiner Wettbewerbsföderalismus, und das liegt an seiner Entstehung und politischen Kultur: Es geht um die Bewahrung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, um die größtmögliche Eigenständigkeit der Kantone und ihrer Gemeinden. Und so, wie die Schweiz historisch als eine Staatsgründung von unten nach oben verlaufen ist, läuft auch die moderne Aufgabenentwicklung von unten nach oben. Weiter lässt der Bundesgesetzgeber den Kantonen politischen Spielraum, indem er eigene Aufgaben nur abstrakt reguliert oder sich auf eine Rahmengesetzgebung beschränkt.

Von Seiten der Bundesbehörden wird denn auch hin und wieder beklagt, dass Bundesaufgaben nur lückenhaft, unvollständig oder nicht im Sinne des Bundes-

gesetzgebers vollzogen und umgesetzt würden. Es gibt aber auch eine andere Perspektive. Der Freiraum, den die Kantone nutzen, dient nicht nur der Erhaltung tradierter politisch-kultureller Vielfalt. Er dient auch der Innovation. So ist etwa die schweizerische Drogenpolitik – in den 90er Jahren von Seiten der UNO-Fachorganisation stark kritisiert, heute als vorbildlich anerkannt – das Produkt eines Suchprozesses in verschiedenen Städten und Kantonen. Dabei wurden zunächst unterschiedliche Strategien ausprobiert, die Erfahrungen ausgewertet und dann schrittweise auf eine nationale Gesetzgebung übertragen. Freiräume im Föderalismus können also die Funktionen von Versuchslabors einnehmen, in denen Innovation dezentral entwickelt wird. Die Vorteile liegen auf der Hand, indem Innovation zu relativ geringen Kosten und mit geringeren Risiken für das Gesamtsystem entwickelt werden kann.

5. Was für einen Wettbewerb?

Man sollte, so meine ich, vertieft über die Unterschiede dieser Innovationsvorgänge zum wirtschaftlichen Wettbewerb nachdenken. Selbstverständlich kommt im föderalistischen Labor der Wettbewerb zum Zuge. Aber die Konkurrenz ist anders als auf dem Markt der kapitalistischen Erwerbswirtschaft. Sie zielt nicht auf die Erhöhung des eigenen Marktanteils oder die Ausschaltung der Konkurrenz sowie die Erhöhung des Gewinns. Eher ist föderalistischer Wettbewerb auf die Effektivität politischer Prozesse und demokratischer Institutionen und die Qualität öffentlicher Güter ausgerichtet. Vor allem aber arbeitet er auf der Grundlage der Differenz substaatlicher Einheiten, seien dies die Größe, die Ressourcen, politische Präferenzen oder die kulturelle Eigenart eines Kantons oder Teilstaats. Und anders als in der erwerbswirtschaftlichen Logik sind economies of scale nicht die einzige Logik, der einheitliche Markt gerade nicht das Ziel. Die Stärkung der Gliedstaaten und die Erhaltung ihrer Differenz, kulturellen Vielfalt, Eigenart und Lebenswelt sind es. Denn der Föderalismus hat den Sinn, die unterschiedlichen Präferenzen der Stimmbürgerschaft in den Teilmärkten des Politiksystems stärker und genauer wirksam werden zu lassen. Das ist nur solange möglich, als die subnationalen Einheiten bestehen, wirksam bleiben und nicht durch einen Einheitsmarkt ausgeschaltet werden. Diese Gedanken sind keineswegs neu; vor gut 40 Jahren hat René Frey (1977) in seiner ökonomischen Theorie des Föderalismus darauf hingewiesen, dass beides, Dezentralisierung wie Zentralisierung, sowohl Kosten wie auch Nutzen aufweisen. Das heißt auch, dass privatwirtschaftliche und politische Märkte unterschiedliche Eigenschaften aufweisen und unterschiedlich zu behandeln sind. Diese Einsicht ist inzwischen allerdings ziemlich verloren gegangen. So haben Gläubige der economies of scale in der Schweiz vorgeschlagen, die 26 Kantone durch 6 etwa gleich große und homogenere Gebietskörperschaf-

ten zu ersetzen. Diese ergäben Teilstaaten von gut einer Million Einwohnern – im internationalen Vergleich immer noch zu klein. Man könnte konsequenterweise aus der ganzen Schweiz einen einzigen Kanton machen, würde dann freilich feststellen, immer noch erheblich kleiner zu sein als Baden-Württemberg. Die Schweiz ist also betriebswirtschaftlich gesehen einfach zu klein. Man sieht, wohin diese einäugige Logik führt, welche nur die Nutzen, nicht aber die Kosten größerer politischer Einheiten sieht.

Zurück zum realen Wettbewerb im Föderalismus. Dass er innovative Leistungen hervorbringt, ist nicht selbstverständlich, und die Bedingungen dafür sind häufig nicht erfüllt. Ein erster, wichtiger Punkt sind klare Zurechenbarkeiten und Verantwortlichkeiten, die bei zu großer Politikverflechtung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen verloren gehen. Das war die Erfahrung des schweizerischen Systems, und die letzte Föderalismusreform hat einiges davon korrigiert (Frey 2005). Die Entflechtungen sind freilich eine Daueraufgabe, da föderale Systeme inhärente Anreize für Mischfinanzierungen ausweisen (Linder 2011). Ein weiterer Punkt ist die fiskalische Äquivalenz, also das Zusammenfallen von rechtlicher Zuständigkeit und finanzieller Verantwortlichkeit für eine Aufgabe. Dass subnationale Einheiten, also regionale und lokale Körperschaften, für ihre Aufgaben selbst und eigenverantwortlich Steuern erheben müssen, ist für ein föderales System eigentlich selbstverständlich. Denn es gibt keine regionale oder lokale Autonomie ohne fiskalische Selbständigkeit und Verantwortlichkeit. Wo dieser Grundsatz verletzt wird, gibt es auch keine echte lokale oder regionale Demokratie. Denn sind die unteren Ebenen vom Geld der Zentralregierung abhängig, so wird die Wählerschaft nicht mehr die Tüchtigsten der Lokalpolitik wählen, sondern die Anhänger der Regierungspartei auf nationaler Ebene, weil diese versprechen können, dank direkterem Zugriff auf zentrale Kassen mehr für die Gemeinde herauszuholen.

6. Wieviel Wettbewerb?

Wettbewerb zwischen öffentlichen Körperschaften ist also etwas anderes als Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen. Bei alledem bleibt zudem die Frage, wie viel Wettbewerb einem föderalen System zuträglich ist. Sie ist von den Systemzielen des jeweiligen föderalen Staats zu beurteilen.

Gehen wir zunächst von der Ausgangslage in der Schweiz aus, so sehen wir viele Bedingungen für einen relativ effektiven Wettbewerb erfüllt: Es gibt eine hinreichende Zahl von Kantonen und Gemeinden, unter denen Wettbewerb überhaupt stattfinden kann. Die fiskalische Äquivalenz wurde in Reformen der letzten 20 Jahren gestärkt, und das Element der direkten Demokratie bringt einen effektiven politischen Wettbewerb. Bereits erwähnt und diskutiert habe ich die hohe Autonomie von Kantonen und Gemeinden, sowie den begrenzten Fi-

nanzausgleich. So mag es für deutsche Ohren seltsam klingen, wenn schweizerische Ökonomen im letzten Jahrzehnt sehr stark für noch mehr Wettbewerb im föderalen System eintraten. Einzelne von ihnen, wie Reiner Eichenberger (2007), haben dabei durchaus originelle, auch neue institutionelle Ideen entwickelt. Als Politologe sehe ich den Wettbewerb freilich nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zum Zweck, und man sollte bei alledem auch die Grenzen des Wettbewerbs im Föderalismus nicht verkennen. So sind viele Gemeinden und einzelne Kantone der Mode eines intensivierten Steuerwettbewerbs gefolgt und haben sich mit finanzpolitisch fragwürdigen Steuersenkungen zwar nicht an den Rand des Ruins, aber in die Verschuldung gebracht. Gewisse Praktiken, etwa die günstige Besteuerung reicher Ausländer, stoßen auf wachsenden Widerstand, weil wirtschaftliche Ungleichheiten zunehmen und damit stoßend werden. Wettbewerb im Föderalismus hat, so denke ich, zwei Grenzen zu beachten. Einmal darf vor allem der Steuerwettbewerb nicht zu ruinöser Konkurrenz führen, bei der ein *race to the bottom* alle Einheiten um die notwendigen Steuereinkünfte bringt. Zweitens darf Wettbewerb nicht in jenen Teufelskreis führen, bei der wirtschaftlich schwache Einheiten höhere Steuern verlangen müssen, um ein vergleichbares Angebot an öffentlichen Gütern bereitzustellen, worauf die Abwanderung der guten Steuerzahler einsetzt und die Verbleibenden nochmals höhere Steuern zu bezahlen haben. Diesen Teufelskreis zu durchbrechen bzw. gar nicht entstehen zu lassen, ist exakt der Sinn des Finanzausgleichs, der den Wettbewerb ein Stück weit neutralisiert. Aber es gibt keinen interpersonellen Ausgleich; für die föderalistische Autonomie und den Wettbewerb der Kantone und Gemeinden ist ein Stück sozialer Ungleichheit in Kauf zu nehmen. Unsere Vorfahren hätten es anders gesagt: Du kannst nicht beides haben, schöne Kleider und guten Wein.

Vergleichen wir dies nun mit der Situation in Deutschland, so sehen wir deutlich schwächere Ausprägungen des föderalistischen Wettbewerbs: Die meisten zentralstaatlichen Aufgaben sind sehr viel dichter reguliert, die Gemeinschaftsaufgaben stärker verflochten, Finanzausgleich und Steuersystem stärker zentralisiert. In den letzten Elementen sehe ich den entscheidenden Unterschied, indem eben der deutsche Föderalismus dem Verfassungsgebot der Schaffung einheitlicher Lebensbedingungen verpflichtet ist, was den Wettbewerb ausschließt und die Politologin Heidrun Abromeit (1992) auf den Begriff des „verkappten Einheitsstaats“ gebracht hat. Das nun wiederum zeigt uns die völlig unterschiedliche Einbettung des Föderalismus in beiden Ländern: in Deutschland in einen starken, ehemals monarchisch geprägten Verwaltungsstaat, in der Schweiz in einen Bund ehemals stark bäuerlich geprägter Kantone, die dem Zentralstaat bis heute mit großem Misstrauen begegnen.

7. Formelle und informelle Föderalismen

Die Beschäftigung mit Kompetenzzuweisungen und Markt im Föderalismus hat uns zwei Dinge gezeigt. An den Kompetenzzuweisungen sahen wir erstens, wie stark formelle Institutionen und politische Praxis auseinanderfallen können. Die scheinbar gleichen Regeln der amerikanischen und der schweizerischen Verfassung werden im einen Fall strikt gehandhabt, im andern Fall elegant umgangen, und beides entspricht offensichtlich politischer Legitimation im jeweiligen System. In der Außenpolitik hat die strikte Beachtung des Volks- und Ständemehrs dazu geführt, dass die Schweiz nicht Mitglied der EU wurde. Aber sie vollzieht eine Europäisierung auf bilateralem Weg, die ähnlich stark ist wie diejenige der EU-Mitglieder und die den innerstaatlichen Föderalismus in ähnlicher Weise bedrängt. Zweitens haben wir gesehen, dass die föderalistischen Systeme Deutschlands und der Schweiz, die sich hinsichtlich ihrer Verfassungsstrukturen auf den ersten Blick sehr ähnlich sind, einen doch sehr unterschiedlichen Umgang mit dem föderalistischen Wettbewerb haben. Auch hier sind es nur zum Teil die verfassungsmäßigen Regeln von Struktur und Organisation, sondern die Kräfte der Politik und die politische Kultur, die andere Ziele im Auge haben und andere Wege gehen.

Formeller und informeller Föderalismus sind nicht kongruent. Sie fallen jedoch nicht auseinander, sondern vermitteln völlig unterschiedliche Facetten ihres Funktionierens. In etwas überspitzter Formulierung ließe sich dazu ein letzter Vergleich anführen: Wäre Deutschland ein *verkappter Einheitsstaat*, so wäre die Schweiz ein *verkapptes EU-Mitglied* – aber beide Länder unter dem Deckmantel eines für stark gehaltenen Föderalismus.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun* (1992). Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske + Budrich
- Duchacek, Ivo D.* (1979). Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics, New York.
- Eichenberger, Reiner und Mark Schelker* (2007). Leistungsfähiger Staat dank Markt, in: Daniel Brühlmeier und Dieter Klay (Hg.). Staatliche Leistungsfähigkeit in globalisierter Gesellschaft. Editions Libertas Suisse: 89–121.
- Frey, René* (1977). Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des Bundesstaats. Bern: Lang.
- (2005) (Hg.). Föderalismus – Zukunftstauglich?! Zürich: NZZ-Verlag.
- Grosse Hüttmann, Martin* (2005). Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 13–14, 27–32.
- Linder, Wolf* (1999). Verfassung als politischer Prozess, in: Beat Sitter-Liver (Hg.), Herausgeforderte Verfassung. Die Schweiz im globalen Kontext. 16. Kolloquium der Schweizerischen Geistes- und Sozialwissenschaften. Freiburg: Universitätsverlag, 543–562.

- (2007). Die deutsche Föderalismusreform – von außen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus, in: Politische Vierteljahresschrift 48(1): 99, 3–16.
 - (2011). Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern: Haupt.
- Scharpf, Fritz* (1994). Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/New York: Campus.