

Sabine Kropp

Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung

Governance

Herausgegeben von

Arthur Benz

Susanne Lütz

Uwe Schimank

Georg Simonis

Sabine Kropp

Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.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.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16190-7

Vorwort der Herausgeber

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 „inter-governmental 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 Studententext 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.

Wir sind 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 zum Master-Studiengang „Governance“ an der FernUniversität in Hagen geleistet, wo dieser Text als Kurs erfolgreich einge-

setzt wird. Der Band bietet aber auch für Lehrende, Forscherinnen und Forscher und Praktikerinnen und Praktiker einen Überblick über den Stand der Diskussion und Forschung zur Mehrebenenpolitik im deutschen Bundesstaat.

Hagen, im April 2009

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	5
Einleitung und Begriffsklärung	9
1 Theorie der Politikverflechtung	15
1.1 Leitideen: Sozialstaatspostulat und „einheitliche“ Lebensverhältnisse	15
1.2 Die Theorie der Politikverflechtung: Rationalitätsfallen im Bundesstaat	20
1.3 Theoretische Weiterungen: Verhandlungssysteme und Politikverflechtung	29
1.4 Politikverflechtung aus der Sicht anderer Theorien in der Föderalismusforschung	34
1.4.1 Historischer Institutionalismus und neuere Spielarten der Institutionentheorie	34
1.4.2 Demokratie und Politikverflechtung	38
1.4.3 Ökonomische Theorie des Föderalismus	42
2 Wo findet Politikverflechtung statt?	49
2.1 Der Bundesrat im Spannungsfeld von föderalen Interessen und Partei politik	49
2.1.1 Die Konstruktion des Bundesrates und seine historische Entwicklung	49
2.1.2 Parteienwettbewerb im Bundesstaat – ein „Strukturbruch“?	56
2.1.3 Kritik und Weiterentwicklung der Strukturbruchthese	61
2.2 Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen	81
2.2.1 Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG (alt)	81
2.2.2 Mischfinanzierungen nach Art. 104a GG: Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen	86
2.3 Finanzverfassung und Finanzausgleich	90
2.3.1 Finanzverfassung und Finanzausgleich als Bestandteil der institutionalisierten Politikverflechtung	90
2.3.2 Gremien der Finanzplanung	92
2.3.3 Stufen des Finanzausgleichs: die Regelung vor 2005	94
2.3.4 Kritik am Finanzausgleichssystem nach der Deutschen Einheit	107
2.3.5 Probleme und Konflikte in Folge der Deutschen Einheit	109
2.3.6 Die Neuregelung des Finanzausgleichs seit 2005: veränderte Maßstäbe?	113
2.3.7 Die Finanzverwaltung von Bund und Ländern	117

2.4	Politikverflechtung und vertikal funktionelle Verschränkung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	119
3	Freiwillige Formen der bundesstaatlichen Kooperation	125
3.1	Vertikale Kooperation: Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern	125
3.1.1	Ursachen und Formen der freiwilligen Zusammenarbeit	125
3.1.2	Beispiele für vertikale Kooperation	128
3.2	Horizontale Kooperation: Die Zusammenarbeit zwischen den Ländern	130
3.2.1	Selbstkoordination und Neugliederungsdebatte	130
3.2.2	Formen der horizontalen Koordination zwischen den Länderexekutiven	134
3.2.3	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Ländern und funktionaler Föderalismus	144
4	Die Europäisierung von Politikverflechtung und kooperativem Bundesstaat	155
4.1	Problembeschreibung: Verschiebung der bundesstaatlichen Architektur?	155
4.2	Institutionalisierte Politikverflechtung: Die Europäisierung des Bundesrates	160
4.3	Europapolitik der Länder im kooperativen Föderalismus	169
4.4	Umgehungsstrategien: Die Landesvertretungen bzw. Länderbüros in Brüssel	172
4.5	Zwischenfazit: Die Länder als Verlierer im Prozess der Europäisierung des Bundesstaates?	178
4.6	Die kommunale Ebene: Verflechtung ohne Mitspracherechte?	182
4.7	Folgen der Europäisierung von Politikverflechtung und bundesstaatlicher Kooperation	189
5	Die Zusammenarbeit der Parlamente im europäisierten Bundesstaat	193
5.1	Schwierigkeiten interparlamentarischer Kooperation	193
5.2	Interparlamentarische Kooperation im föderalen System	199
5.2.1	Innerstaatliche Kooperationsformen	199
5.2.2	Europäische Kooperationsformen und Mehrebenenparlamentarismus	201
5.3	Parlamentarische Kooperation und Demokratie	204
6	Föderalismusreform: Verhandlungen über Entflechtung	209
6.1	Ziele und Probleme der Föderalismuskommission I	209
6.2	Neuaufgabe der Verfassungsreform 2006: Inhalte und Bewertung	218
6.3	Die Föderalismusreform II – am Ziel vorbei reformiert?	229
7	Ausblick: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung im Spiegel des Theorieangebots	237
	Literaturverzeichnis	245
	Abbildungsverzeichnis	265