



## Tauschgeschäfte zwischen Bund und Ländern

Ist der Föderalismus in guter Verfassung? Eine Analyse von Professor Arthur Benz

**Darmstadt, 22. Dezember 2016. Erweist sich der deutsche Bundesstaat als reformfähig? Bedeuten die Verfassungsänderungen der vergangenen Jahre, dass der Föderalismus in guter Verfassung ist? Eine Analyse von Professor Arthur Benz, seit 2010 Professor für Politikwissenschaft an der TU Darmstadt und Autor aktueller Bücher zum Thema.**

Im Oktober 2016 einigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern auf eine Reform des Finanzausgleichs. Nach jahrelangen Verhandlungen erreichten sie einen „Durchbruch“ auf dem Weg zu einer weiteren Föderalismusreform. Mit einer ersten Reform (2006) erhielten die Länder mehr Gesetzgebungskompetenzen, 2009 wurde unter anderem die sogenannte „Schuldenbremse“ in der Verfassung verankert.

Über konkrete Inhalte dieser Verfassungsreformen kann man geteilter Meinung sein. Es gibt jedoch ein wissenschaftlich anerkanntes Kriterium, das sie erfüllen sollten: Da Regierungen oder Parteien in Bund und Gliedstaaten immer danach trachten, ihre Macht zu erweitern, sind Bundesstaaten instabil. Die Folgen variieren. In Föderationen mit Nationalitätenkonflikten drohen Sezessionen (Katalonien, Schottland); andere Bundesstaaten, etwa die USA oder Australien, leiden unter zunehmender Zentralisierung. In Deutschland beeinträchtigt eine starke Kompetenzverflechtung die Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern. Solche grundlegenden Probleme müsste eine Verfassungsreform lösen.

### Tauschgeschäft – Geld gegen Zuständigkeiten

Die erste Föderalismusreform trug zur Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern bei und stärkte die Länderparlamente. Die zweite Reform sollte die Staatsverschuldung eindämmen, sie schränkte aber die finanzpolitische Autonomie der Länder ein. Wegen geringer Steuerkompetenzen sind sie zu Ausgabenkürzungen gezwungen, und ihre Haushaltspolitik überwacht jetzt der Stabilitätsrat. Die nun vereinbarte, wengleich noch nicht als Gesetz beschlossene Reform regelt die Verteilung der Finanzen im Bundesstaat. Ob sie sachgerechte Verteilung gewährleistet, lässt sich schwerlich beurteilen, weil das vorliegende Papier keine Verteilungsmaßstäbe enthält. Es spiegelt ein Tauschgeschäft wider, das alle Länder finanziell besser stellt – auf Kosten des Bundes, der neue Zuständigkeiten erhält. Letzteres bedeutet aber einen Rückschritt im Bemühen

Kommunikation und Medien  
Corporate Communications

Karolinenplatz 5  
64289 Darmstadt

Ihr Ansprechpartner:

Jörg Feuck

Tel. 06151 16 - 20018

Fax 06151 16 - 23750

[feuck@pvw.tu-darmstadt.de](mailto:feuck@pvw.tu-darmstadt.de)

[www.tu-darmstadt.de/presse](http://www.tu-darmstadt.de/presse)  
[presse@tu-darmstadt.de](mailto:presse@tu-darmstadt.de)



um eine stabile Machtbalance, weil die Verflechtung und die Zentralisierung zunehmen werden.

Vorschläge, wie man Kompetenzen von Bund und Ländern entflechten könnte und wie man den Finanzausgleich ausgestalten könnte, gibt es genügend. Die Frage, warum es Bund und Ländern nicht gelang, den Föderalismus zu stabilisieren, wird selten gestellt. Eine Antwort auf diese Frage liefern aktuelle vergleichende Untersuchungen zu Verfassungsreformen in föderalen Systemen, die in meinem Arbeitsbereich am Institut für Politikwissenschaft durchgeführt wurden und deren Ergebnisse veröffentlicht wurden.

### **Keine Stabilisierung in Sicht**

Reformen föderaler Verfassungen sind angesichts der Instabilität von Bundesstaaten einerseits notwendig, andererseits besonders schwierig. Praktisch müssen diejenigen, um deren Macht und Finanzen es geht, verhandeln und eine Einigung erzielen. Bund und einzelne Gliedstaaten können dabei Änderungen, die sie benachteiligen, verhindern. Möglich scheint eine Einigung nur durch Tauschgeschäfte, wie in Deutschland zu beobachten, oder Kompromisse, die die Verfassung wenig verändern. Beides verspricht keine Stabilisierung.

Man könnte vermuten, dass effektive Verfassungsreformen nur durch eine starke politische Führung oder durch Große Koalitionen erreichbar sind. Die vergleichende Forschung widerlegt diese Annahme. Politische Führer wollen ihre Macht und Finanzen erhalten, nicht umverteilen. Verfassungsverhandlungen scheitern oft an Konfrontationen zwischen Parteien oder Regierungen. Teilweise werden daher Verfassungsgerichte angerufen, die die Verfassung interpretieren, aber nicht ändern könnten. Diese Bedingungen fördern eher Instabilität als dass sie eine Verfassungspolitik möglich machen, die eine föderale Machtbalance stabilisiert.

### **Modell Kanada oder Schweiz?**

Die vergleichende Untersuchung zeigte an Beispielen etwa der Schweiz und Kanadas aber auch, wie föderale Verfassungen stabilisiert werden können. In den genannten Ländern gelang dies, weil die Verfassungspolitik von der normalen Politik getrennt wurde, weil in einem gestuften Prozess zuerst Verfassungsprinzipien ausgehandelt wurden, die dann die Macht- und Finanzverteilung begründeten; weil Verfassungspolitik nicht durch Parteipolitik dominiert wurde, sondern als gesellschaftliches Projekt galt, in dem Verbände und Zivilgesellschaft in Anhörungen und Konsultationen beteiligt wurden; weil Experten gemeinsam Ideen und Vorschläge ausarbeiten konnten, weil die Ergebnisse der verschiedenen Foren gegenüber anderen, also letztlich



öffentlich, begründet werden mussten, und weil die Verfassung keine Details regelt, sondern experimentelle Politik in Gliedstaaten zulässt.

Verfassungspolitik profitierte so von der Interessen- und Meinungsvielfalt, die eine föderale Ordnung fördert.

Man kann Verfahren, die sich in einem Staat bewährt haben, nicht einfach in andere transferieren. Nach unserer Untersuchung tragen aber komplexere Verfahren der Verfassungspolitik eher dazu bei, föderale Systeme zu stabilisieren als solche, in denen ausschließlich Regierungen oder Parteiführer verhandeln. Insofern zeigt die vergleichende Forschung, wie der deutsche Bundesstaat der „Verflechtungsfalle“ entkommen könnte.

**Kontakt:**

Prof. Dr. Arthur Benz

Institut für Politikwissenschaft

E-Mail: [abenz@pg.tu-darmstadt.de](mailto:abenz@pg.tu-darmstadt.de)

Tel.: 06151/16-57355

**Publikationen:**

Arthur Benz: Constitutional Policy in Multilevel Government. The Art of Keeping the Balance, Oxford University Press 2016.

Arthur Benz, Jessica Detemple, Dominic Heinz: Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden: Nomos, 2016.