

Reform und Staus quo im deutschen Föderalismus aus konstitutionenökonomischer Perspektive

– Kurzfassung –

Jan Voßwinkel*

„Bei dieser Evolution über Regulierungen, Arbitragen gegen Regulierungen, neuen Arbitragen gegen Regulierungen usw. bleibt offen, ob für irgendeinen Zeitraum spontane Ordnung oder eher Unordnung verwirklicht worden ist.“¹

Verfassungen von Staaten sollen durch Vorgabe dauerhafter Regeln Entscheidungen des politischen Sektors strukturieren, um eine bestmögliche Anbindung des staatlichen Handelns an die konstitutionellen Interessen der Bürger zu gewährleisten,² unterliegen jedoch selbst Wandlungsprozessen, die sich in Änderungen des Verfassungstextes, geänderter richterlicher Auslegung bzw. Fortentwicklung³ oder geänderter politischer Praxis⁴ niederschlagen können.⁵ Der Wandel des deutschen Föderalismus vollzieht sich in einem Wechsel von Phasen der intentional herbeigeführten Reform der konstitutionellen Struktur und innerperiodischen Anpassungen, die politische Ungleichgewichte der neuen Struktur offenlegen und neue Gleichgewichte herbeiführen.⁶ Die föderale Struktur in Deutschland hat dabei ausgehend von einem deutlich dezentralisierten Entscheidungssystem einen Wandlungsprozess hin zu einem zentralisierten und verflochtenen durchlaufen.⁷

*Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft (Prof. Dr. Cay Folkers), Universitätsstr. 150, 44780 Bochum; E-Mail: jan.vosswinkel@rub.de.

¹SCHNEIDER (2001), S. 464 f.

²Vgl. BRENNAN/BUCHANAN (1993 [1985]); FOLKERS (1996); BECKMANN (1998), insb. S. 12 - 31.

³Vgl. MUELLER (2006), S. 220.

⁴Die geänderte politische Praxis kann im Rahmen von im Verfassungstext bewusst eingesetzten unbestimmten Rechtsbegriffen erfolgen. Vgl. FISCHER-MENSHAUSEN (1978). S. 135 f.

⁵Vgl. zum Stabilitätsfordernis von Verfassungen und zum Zusammenhang von Stabilität und konstitutioneller Zustimmungsfähigkeit VANBERG/BUCHANAN (1989), S. 54 ff.

⁶Diese Prozesse decken den Grad der Kompatibilität der Neuerungen mit dem bestehenden Gesamtsystem auf. Vgl. HAYEK (2003), S. 109. Vgl. auch SCHNEIDER (1997), S. 575, 653; SCHNEIDER (2001), S. 464 f.

⁷Vgl. BLANKART (2000).

Für die Veränderungsfähigkeit des Föderalismus ergeben sich aus konstitutionenökonomischer Perspektiven zwei Fragen: Die erste Frage betrifft die normative Fundierung partieller Verfassungsänderungen, die sich aus mit dem Problem des Einbezugs des Status quo bei einstimmiger Einigung ergibt. Die zweite Frage betrifft die Änderbarkeit des föderalen Systems selbst und die Beharrungskraft des Status quo, die durch die Konsensanforderungen des bestehenden kollektiven Entscheidungssystems bedingt ist.

Nach den Ergebnissen der Föderalismuskommission I,⁸ die Fragen der Finanzbeziehungen bewusst ausgeklammert ließ, widmet sich die Föderalismuskommission II gegenwärtig den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Abgesehen von den im Grundgesetz geregelten Aspekten des (aktiven und passiven) Finanzausgleichs, werden wesentliche Aspekte der Finanzbeziehungen im Maßstäbengesetz und im Finanzausgleichsgesetz geregelt, die beide bis zum 31. 12. 2019 befristet sind. Dieses Zeitfenster wird jedoch durch die Dauer der großen Koalition in Berlin (voraussichtlich bis 2009) zusätzlich begrenzt, die die Einigungsmöglichkeit durch Stimmentauschgeschäfte zwischen den großen Volksparteien deutlich erhöht.

Eine reforminduzierte Änderung des institutionellen Status quo ist im politischen System der Bundesrepublik Deutschland regelmäßig nur unter Zustimmung einer hohen Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments möglich. Hieraus ergibt sich vermeintlich eine Status quo konservierende Wirkung, die in eine Pfadabhängigkeit des politischen Systems münde. Normative Konstitutionenökonomien, die Pareto-Verbesserungen für institutionelle Strukturen durch Konsens der Bürger identifizieren wollen, sehen sich einem verwandten Vorwurf ausgesetzt.⁹ Beide Vorwürfe verkennen jedoch, dass der institutionelle Status quo eine unsicherheitsbehaftete Größe ist. Gerade in Reformsituationen ist es unzulässig, den institutionellen Status quo gedanklich fortzuschreiben, da die darin begründeten Probleme der Nachhaltigkeit des Status quo widersprechen. Hieraus ergibt sich für die betroffenen Institutionen und die dadurch bedingten Nutzenpositionen der Individuen eine Unsicherheit über die Zukunft, die die Transformation eines vermeintlichen Nullsummenspiel in ein Positivsummenspiel und somit Einigungsmöglichkeiten hervorzubringen vermag. Gerade in Konfliktsituationen ist es eine Strategie, die Bewertung des Status quo durch den Gegner so zu beeinflussen, dass sich die Einigungsmenge zu eigenen Gunsten verschiebt. Je konfliktbehafteter eine Materie in der Zukunft eingeschätzt wird, desto unsicherer ist die tatsächliche zukünftige Regel und die zu erwartenden Auszahlungen. Es ist hier also gerade der Einbezug des konfliktbehafteten Status

⁸Vgl. zur Arbeit der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung exemplarisch HOLTSCHEIDER/SCHÖN (2007).

⁹Vgl. BUCHANAN (2004).

quo, der Unsicherheit über die Zukunft erzeugt und so Einigungsmöglichkeiten erschließt. Hierzu ist kein gedanklicher Schleier des Nichtwissens oder der Unsicherheit über die eigene Nutzenposition vonnöten, sondern lediglich konfliktinduzierte Unsicherheit über die institutionellen Gegebenheiten der Zukunft selbst.

Folgende Ergebnisse sind vorwegzunehmen:

1. Der Einbezug des Status quo führt nicht zwingend zu einer konservativen Tendenz von Reformen.
2. Die Reformrhetorik wird von den beteiligten Parteien darauf gerichtet sein, die Unsicherheit über die Zukunft zu erhöhen, um die Einigungsmenge zu verschieben.
3. Das Ergebnis von Reformen ist erst nach allen innerperiodischen Anpassungen zu bewerten.
4. Eine substantielle Einigung der Föderalismuskommission II ist nur zu erwarten, wenn dies aus der Perspektive einer großen Mehrheit der Akteure zu einer Verbesserung gegenüber einer Situation führt, in der für die Zeit nach 2019 ohne eine große Koalition im Bund ein neuer Finanzausgleich ausgehandelt werden muss.

Literatur

- [1] K. Beckmann. *Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung. Regelbegründungen und Regelbindungen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive*. Frankfurt a.M., 1998.
- [2] C. B. Blankart. The Process of Government Centralization. A Constitutional View. *Constitutional Political Economy*, 11:27 – 39, 2000.
- [3] G. Brennan und J. M. Buchanan. *Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie*. Tübingen, 1993 [1985].
- [4] J. M. Buchanan. The Status of the Status Quo. *Constitutional Political Economy*, 15:133 – 144, 2004.
- [5] H. Fischer-Menshausen. Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Aus W. Dreißig (Hrsg.), *Probleme des Finanzausgleichs I*. Berlin, 1978.
- [6] C. Folkers. Konstitutionelle Ökonomie und Finanzwissenschaft. Aus I. Pies und M. Leschke (Hrsg.), *James Buchanans Konstitutionelle Ökonomie*, Seiten 111 – 149. Tübingen, 1996.
- [7] F. A. v. Hayek. *Recht, Gesetz und Freiheit*. Tübingen, 2003.
- [8] R. Holtschneider und W. H. Schön. *Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006*. Baden-Baden, 2007.
- [9] D. C. Mueller. Federalism: A Constitutional Perspective. Aus R. D. Congleton und B. Swendenborg (Hrsg.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy, Analysis and Evidence*, Seiten 205 – 228. Cambridge, London, 2006.

- [10] D. Schneider. *Betriebswirtschaftslehre. Band 3: Theorie der Unternehmung*. München and Wien, 1997.
- [11] D. Schneider. *Betriebswirtschaftslehre. Band 4: Geschichte und Methoden der Wirtschaftswissenschaft*. München-Wien, 2001.
- [12] V. Vanberg und J. M. Buchanan. Interests and Theories in Constitutional Choice. *Journal of Theoretical Politics*, 1:49 – 62, 1989.