

Karl Heinz Hausner

Die Ökonomische Theorie des Föderalismus

Die in Deutschland praktizierte Form des Föderalismus wird zunehmend kritisiert. Lässt sich eine föderale Ordnung ökonomisch begründen? Wie sieht die Idealform eines föderalen Staatswesens aus? Wie sind die deutschen Probleme einzuordnen?

Der föderale Aufbau der Bundesrepublik mit Bundes- und Landesebene ist nicht mehr unumstritten. Bisher wurde aufgrund des grundgesetzlichen Gebotes der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse versucht, keine größeren Disparitäten zwischen den Ländern zuzulassen. Sowohl die bisher praktizierte Nivellierung zwischen den Bundesländern durch den Länderfinanzausgleich als auch die grundsätzliche föderale Ordnung geraten aber immer stärker ins Kreuzfeuer der Kritik. Die im Herbst 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sollte bis Ende des Jahres 2004 die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern dadurch verbessern, dass die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet werden und dadurch die Aufgaben zweckmäßiger und effizienter erfüllt werden können. Die Kommission konnte sich jedoch nicht auf ein von Bund und Ländern gemeinsam getragenes Ergebnis einigen. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, inwieweit sich eine föderale Ordnung ökonomisch begründen lässt und wie die Idealform eines föderalen Staatswesens aussieht.

Föderalismus als Verfassungsprinzip

Die ersten föderal organisierten Bundesstaaten waren von 1787 an die Vereinigten Staaten von Amerika und seit 1848 die Schweiz. Der föderale Aufbau der Bundesrepublik Deutschland ist, nach den negativen Erfahrungen des von 1933 bis 1945 zentralistisch organisierten Dritten Reiches, von den Verfassungsvätern als so bedeutend eingestuft worden, dass dieser im Grundgesetz von 1949 als unveränderlich festgelegt wurde¹. Biehl nennt dieses Bundesstaatsprinzip das „grundlegende Organisationsprinzip der Bundesrepublik“².

Prof. Dr. Karl Heinz Hausner, 35, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim und ist Lehrbeauftragter an der Hochschule für Bankwirtschaft, Frankfurt am Main.

Das Wort „Föderalismus“ stammt aus dem lateinischen Wortstamm „foedus“ (Bündnis, Bund, Verbindung). Es kennzeichnet in seiner weitesten Auslegung „die Verbindung menschlicher Gemeinschaften zu einem größeren sozialen Gebilde, ohne dass jene ihre Eigenart verlieren“³. Föderalismus kann dabei als Gegenpol von Unitarismus und Zentralismus aufgefasst werden. Ziel ist es, die politische Macht so zu verteilen, dass kleinere Einheiten ohne Aufgabe ihrer eigenen Identität in einem größeren Staatswesen eingebettet sind. In föderalen Systemen ist die Staatsgewalt zwischen den politischen Ebenen aufgeteilt, „wobei jede Ebene über eine eigene Staatlichkeit, über eigene in Kernbereichen nicht-übertragbare Kompetenzen und über eine eigene unterschiedlich ausgestattete Finanzhoheit verfügt“⁴. Dadurch kann das politische System als Ganzes stabilisiert werden, da politische Identitäten durch kleinere Einheiten leichter zu erreichen sein dürften.

Fragestellungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus

Die ökonomische Theorie des Föderalismus versucht die Frage zu beantworten, „ob es eine ideale föderative Struktur eines Staatswesens gibt“⁵. Dabei werden ökonomische Begründungen für die Suche nach dem zweckadäquaten Staatsaufbau gesucht. Zentrale Frage dabei ist, wie die Größe eines staatlichen Gemeinwesens optimiert werden kann. Die traditionelle Ökonomie geht von einer Bevölkerung mit hohem Homogenitätsgrad aus, in der alle Bürger über

¹ Vgl. Art. 20 Abs. 1 GG („Bundesstaat“) i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG. Auch die österreichische Republik ist nach dem 2. Weltkrieg als Bundesstaat konstituiert worden.

² D. Biehl: Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, 3. Aufl., Tübingen 1983, S. 69-122, hier S. 72.

³ W. Rudolf: Föderalismus, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 3, Stuttgart u. a. O. 1981, S. 312-316, hier S. 316.

⁴ O. Schmuck: Föderalismus, in: W. Weidenfeld, W. Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Bonn 2000, S. 213-216, hier S. 214.

⁵ M. Neumann: Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Kyklos, Bd. 24 (1971), S. 493-510, hier S. 493.

die gleichen Präferenzen verfügen. Diese Annahme trifft jedoch nicht die Realität in modernen demokratischen Gemeinwesen mit sehr heterogenen Vorstellungen der am politischen Willensbildungsprozess beteiligten Akteure. So hat eine die tatsächlichen Verhältnisse möglichst genau abzubildende ökonomische Theorie des Föderalismus nicht nur die Kosten für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu erfassen, sondern auch die Kosten, die durch eine falsche oder unzureichende Bereitstellung von öffentlichen Gütern ohne Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung entstehen⁶. Durch die Schaffung von föderativen Strukturen mit kleineren Selbstverwaltungseinheiten erscheint es wahrscheinlicher, besser auf lokale oder individuelle Präferenzen eingehen zu können als dies bei Entscheidungen eines Zentralstaates möglich wäre, der bei einer heterogen zusammengesetzten Bevölkerung die jeweiligen Präferenzen gar nicht kennen kann. „Die Einrichtung einer Vielzahl und Vielfalt von Kollektiven soll die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Kollektivguterstellung in kleinen und homogenen Kollektiven erfolgt, also der Abstand zwischen individuellen Mitgliederpräferenzen und Kollektiventscheidungen gering ist.“⁷

Synonym für die ökonomische Theorie des Föderalismus werden auch die Begriffe Fiskalföderalismus, Finanzföderalismus und „fiscal federalism“ verwendet. Nach Musgrave besteht die Theorie des Fiskalföderalismus aus einer Reihe von Theorien oder Modellen, die jeweils mit verschiedenen Herangehensweisen unterschiedliche Aspekte der Problemstellung behandeln⁸.

Ökonomische Theorie des Föderalismus

Das Grundmodell einer ökonomischen Theorie des Föderalismus haben Buchanan/Tullock in ihrem Werk „The Calculus of Consent“ 1962 entwickelt⁹. Biehl hat dieses in mehreren Veröffentlichungen zu einer multidimensionalen ökonomischen Theorie des Föderalismus ausgearbeitet¹⁰.

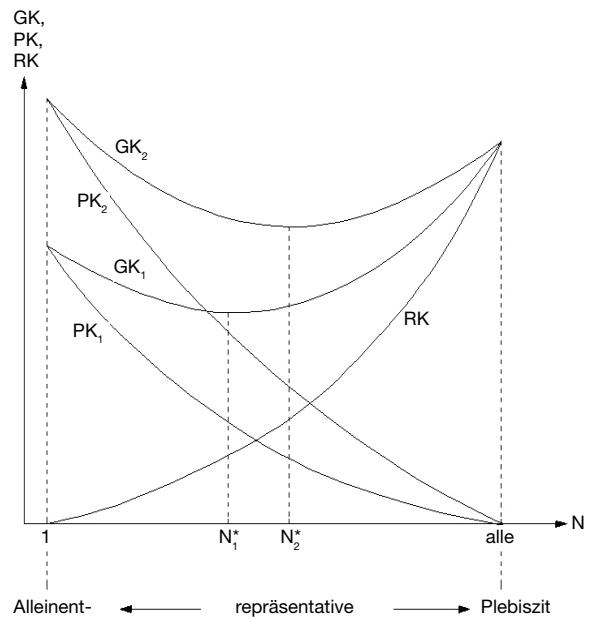
Der Kostenbegriff wird im Grundmodell einer ökonomischen Theorie des Föderalismus sehr weit gefasst und den traditionellen Ressourcenkosten¹¹ eine weitere Kostenkategorie hinzugefügt. Buchanan/Tullock

⁶ Vgl. H. Zimmermann: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, 3. Aufl. (1983), S. 3-52, hier S. 11.

⁷ G. Kirsch: Föderalismus – Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. Dreißig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 96/1, Berlin 1978, S. 9-43, hier S. 15.

⁸ Vgl. R. A. Musgrave: Theories of Fiscal Federalism, in: Public Finance, Bd. 24 (1969), S. 521-532, hier S. 521.

Grundmodell einer multidimensionalen ökonomischen Theorie des Föderalismus



Erläuterungen: GK = Gesamtkosten; PK = Präferenzen- bzw. Frustrationskosten; RK = Ressourcenkosten; N = Gesamtzahl der Mitglieder einer Gesellschaft oder Körperschaft.

Quelle: In Anlehnung an D. Biehl: Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Grundelemente und ihre Anwendung auf die EU-Finanzunion, in: H. Schneider, W. Wessels (Hrsg.): Föderale Union – Europas Zukunft?, München 1994, S. 101; und ders.: Wechselspiel zwischen Prozess und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration, in: B. Scheffold (Hrsg.): Wandlungsprozesse in den Wirtschaftssystemen Westeuropas, Marburg 1995, S. 112. Ähnlich bei G. Kirsch, J. Theiler: Zur Verallgemeinerung von Buchanan – Tullocks allgemeiner ökonomischer Verfassungstheorie, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 35 (1976), S. 35-65, hier S. 37; W. Wittmann: Empirische Theorien von Kollektiven, in: WiSt, Heft 2 (1976), S. 67-71, hier S. 69; G. Kirsch: Föderalismus – Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. Dreißig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 96/1, Berlin 1978, S. 16; sowie H. F. Wust: Föderalismus, Göttingen 1981, S. 182.

haben diese neue Kostenart als „expected external costs“ beschrieben. Biehl hat in seiner Modifizierung des ursprünglichen Modells von Buchanan/Tullock den Begriff der externen Kosten durch Präferenzen- bzw. Frustrationskosten ersetzt, um Verwechslungen mit dem heute üblichen Verständnis von externen Kosten als zu internalisierende Ressourcenkosten

⁹ Vgl. J. M. Buchanan, G. Tullock: The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1962.

¹⁰ Vgl. D. Biehl: Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Grundelemente und ihre Anwendung auf die EU-Finanzunion, in: H. Schneider, W. Wessels (Hrsg.): Föderale Union – Europas Zukunft?, München 1994, S. 99-122; sowie ders.: Wechselspiel zwischen Prozess und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration, in: B. Scheffold (Hrsg.): Wandlungsprozesse in den Wirtschaftssystemen Westeuropas, Marburg 1995, S. 109-152.

¹¹ Buchanan und Tullock sprechen von „expected decision-making costs“, vgl. J. M. Buchanan, G. Tullock, a.a.O., S. 68-72.

zu vermeiden¹². Den Begriff „Frustrationskosten“ hat Pennock 1959 in einer Analyse demokratischer Mehrheitsentscheidungen geprägt¹³. Durch die Majorisierung der überstimmten Minderheit kommt es bei dieser zur „Frustration“¹⁴. Somit werden im Grundmodell die Ressourcenkosten als traditionelle ökonomische Kostenkategorie durch die Präferenzen- bzw. Frustrationskosten ergänzt¹⁵.

Die Ressourcenkosten sind alle aus der Inanspruchnahme von Ressourcen resultierenden tangiblen und quantifizierbaren Kosten. Sie umfassen sowohl Ressourcen im engeren Sinne, wie die Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital, als auch Ressourcen im weiteren Sinne, wie die Potentialfaktoren Infrastruktur, wirtschaftsgeografische Lage, Agglomeration und Siedlungsstruktur sowie sektorale Struktur¹⁶. Die Ressourcenkosten können auch als Entscheidungsfindungskosten¹⁷ interpretiert werden, die durch den Zeitaufwand für eine Diskussion mit Beschlussfassung, der Sammlung und Auswertung von Informationen sowie der Kontrolle von getroffenen Entscheidungen entstehen. Dabei steht das Effizienzkriterium im Vordergrund.

Präferenzen- bzw. Frustrationskosten entstehen in ihrer individuellen Variante durch von Entscheidungen Dritter bei einem Individuum verursachten Werturteilsverletzungen im Sinne von Frustrationen. Die Erfassung dieser intangiblen Präferenzenkosten ist jedoch ungleich schwieriger als bei obigen Ressourcenkosten. Die Quantifizierung ist deshalb ein Problem, da es hier darum geht, „Bewertungen und Reformvorschläge der kritischen Diskussion zu stellen und sich um politische Mehrheiten für ihre Umsetzung zu bemühen“¹⁸.

¹² Vgl. D. Biehl: Wechselspiel zwischen Prozess und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration, a.a.O., S. 111, FN 1.

¹³ „Frustration“ bei J. R. Pennock: Federal and Unitary Government – Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, Bd. 4 (1959), S. 147-157, hier S. 147.

¹⁴ Pennock hat die Wahlen zum US-amerikanischen Präsidenten untersucht und festgestellt, dass durch den meist relativ knappen Wahlausgang annähernd die Hälfte der Wähler vom Ausgang der Wahl frustriert sind. Die Präsidentschaftswahlen vom November 2000 haben dies eindrucksvoll belegt, da in diesem Fall die Mehrheit der Stimmen auf den demokratischen Kandidaten Gore fiel, aber durch das System der Wahlmänner für jeden Bundesstaat der republikanische Kandidat Bush der Sieger wurde.

¹⁵ Andel verwendet die Begriffe Struktureffizienz für eine Produktion, die den Präferenzen der Bürger entspricht (geringe Präferenzenkosten) und Kosteneffizienz für eine Produktion zu den geringstmöglichen Kosten (geringe Ressourcenkosten), vgl. N. Andel: Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Tübingen 1998, S. 504.

¹⁶ Näheres zu den Potentialfaktoren in D. Biehl: Bestimmungsfaktoren des regionalen Entwicklungspotentials – Lage, Verkehrsinfrastruktur und Umwelt als Anwendung des Potentialfaktorkonzepts, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, Kiel 1976, S. 60-65.

Jedes Mitglied der Gesellschaft verfügt über eine bestimmte, die Ressourcenkosten determinierende, Ressourcenkapazität und ein individuelles Wertesystem, welches die Präferenzen- bzw. Frustrationskosten festlegt. Alle Kostenkategorien sind hierbei auf den Gegenwartswert diskontierte Werte aus dem Blickwinkel des entscheidenden Akteurs. In der grafischen Darstellung des Grundmodells in der Abbildung werden auf der horizontalen Achse N als die Gesamtzahl der Mitglieder einer Gesellschaft oder Körperschaft abgetragen. Die beiden Extreme sind dabei N = 1 im Falle eines Alleinentscheiders und N = alle im Sinne eines Plebiszits aller Bürger mit Einstimmigkeitserfordernis. Die vertikale Achse markiert die oben beschriebenen Kostenkategorien. Dabei ergeben sich durch zwei unterschiedliche Niveaus der Präferenzenkosten auch zwei Gesamtkostenkurven mit je einem Kostenminimum als Grundlage einer rationalen Entscheidung¹⁹.

Die Ressourcenkosten (RK) haben ihr Minimum bei N = 1, da im Falle des Alleinentscheiders alle anderen Gesellschaftsmitglieder ihre Ressourcen individuell nutzen können. Sie steigen jedoch bei einer Zunahme der an der Entscheidungsfindung partizipierenden Personen überproportional an. Das Maximum wird bei N = alle erreicht, da die Bürger bei einer solchen plebiszitären Entscheidung unter Einstimmigkeit durch die intensive politische Mitarbeit belastet werden und ihre vorhandenen Ressourcen nicht anderweitig nutzen können. Eine derart intensive Beteiligung aller Bürger würde durch die maximale Interaktion der Beteiligten zu extrem hohen Verhandlungskosten und damit zu einem extrem hohen Ressourcenverbrauch für die politische Entscheidungsfindung führen. Der Verlauf der Ressourcenkostenkurve wird dabei als gegeben betrachtet und ändert sich nicht aufgrund von unterschiedlichen Wertvorstellungen der handelnden Personen.

¹⁷ Breton und Scott nennen diese Organisationskosten. Sie setzen sich aus Verwaltungskosten (administration costs), Koordinierungskosten (coordination costs), Mobilitätskosten (mobility costs) und Kosten der Präferenzäußerung (signalling costs) zusammen, vgl. A. Breton, A. Scott: The Assignment Problem in Federal Structures, in: M. S. Feldstein, R. P. Inman (Hrsg.): The Economics of Public Services, London 1977, S. 344-357. Wust erscheint diese Bezeichnung „umfassender und daher sinnvoller als der häufig verwendete Begriff ‚Entscheidungskosten‘ (decision making costs)“, H. F. Wust: Föderalismus, Göttingen 1981, S. 161.

¹⁸ D. Biehl: Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, a.a.O., S. 100.

¹⁹ Bei Buchanan/Tullock findet sich das Grundmodell in drei verschiedenen Grafiken. Die Aggregation der „expected external costs“, J. M. Buchanan, G. Tullock, a.a.O., S. 65, mit den „expected decision costs“, ebenda, S. 70, ergeben zusammen die „expected cost“, ebenda S. 71.

Anders verhält sich dies bei den Präferenzenkosten (PK). Sie sind abhängig vom Heterogenitätsgrad in Bezug auf die vorhandenen Wertvorstellungen der betrachteten Gesellschaft. Je heterogener diese Wertvorstellungen sind, desto höher werden die Befürchtungen der nicht an der Entscheidung Beteiligten sein, dass Ihre Normen und Werte keine Beachtung finden. Dies soll durch die zwei verschiedenen Präferenzenkostenkurven zum Ausdruck kommen. Der höheren Präferenzenkostenkurve 2 (PK_2) liegen heterogenere Vorstellungen zugrunde als der niedrigeren Präferenzenkostenkurve 1 (PK_1). Beide Kurven (PK_1 und PK_2) haben ihr Maximum bei $N = 1$, da ein Alleinentscheider im Sinne eines Diktators die Vorstellungen der Mehrheit nicht verwirklichen dürfte²⁰. Die Präferenzenkostenkurve sinkt überproportional mit Zunahme der an der Entscheidungsfindung beteiligten Bürger, bis sie bei $N = \text{alle}$ ihr Minimum erreicht, da bei einem Plebiszit mit Einstimmigkeitserfordernis jeder Bürger ein Vetorecht gegen eine getroffene Entscheidung hat und somit keine Präferenzenkosten anfallen können.

Kostenminimale Lösung: Repräsentative Demokratie

Die Gesamtkosten ergeben sich aus der Aggregation der Ressourcen- mit den Präferenzenkosten. Der U-förmige Verlauf der Gesamtkostenkurve (GK) impliziert ein eindeutiges Kostenminimum bei N^* als die optimale Anzahl der an der Entscheidung zu beteiligenden Personen. Es ergeben sich zwei Kostenmaxima bei den Extremsituationen Alleinentscheider auf der einen und Plebiszit mit Beteiligung aller auf der anderen Seite. Als kostenminimale Lösung ergibt sich eine repräsentative Demokratie mit Mehrheitsentscheidungen. Im Optimum entsprechen sich „in der Optik des kalkulierenden Individuums der marginale Zuwachs an Möglichkeiten, die eigenen Zielvorstellungen im Kollektiv durchzusetzen, und die marginale Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, unbejagte Entscheidungskonsequenzen tragen zu müssen“²¹. Aus der Grafik ist zu entnehmen, dass sich bei heterogeneren Präferenzen (PK_2) das Minimum der GK_2 -Kurve (N_2^*) bei einer vergleichsweise höheren Beteiligung von Entscheidern ergibt als bei homogeneren Präferenzen (N_1^* bei GK_1).

So ist bei Verfassungsfragen eine höhere Mehrheit erforderlich als bei laufenden Entscheidungen. Dem entspricht etwa die bundesdeutsche Regelung, nach der einfache Gesetzesänderungen lediglich der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen des

Bundestages bedürfen, während Änderungen des Grundgesetzes mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages beschlossen werden müssen und die Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates benötigen²².

Das Grundmodell kann auch für bestehende Entscheidungsregeln im Rahmen der Europäischen Union herangezogen werden. Bei der Anwendung der Einstimmigkeitsregel werden die Präferenzenkosten einer eventuell überstimmten Minderheit so prohibitiv hoch gewichtet, dass auch noch so hohe Ressourceneinsparungen dies nicht aufzuwiegen vermögen. Bei einstimmigen Entscheidungen sind jedoch die Ressourcenkosten durch Verzögerungen in der Entscheidungsfindung und das Schnüren aufwändiger „Kompromisspakete“ für Mitgliedsländer, deren Stimmen quasi „erkauft“ werden müssen, deutlich erhöht. Die Mehrheitsregel verursacht hingegen Präferenzenkosten der überstimmten Mitgliedsländer, die sich in der Minderheitsposition befinden.

Kritik am Grundmodell

Kritisch kann zu dem Grundmodell angefügt werden, dass die empirische Ermittlung der Kostenverläufe mit großen Schwierigkeiten verbunden ist. Insbesondere wegen der intangiblen Präferenzenkosten ist die Präferenzenkostenkurve nicht durch eine kardinale Nutzenmessung bestimmbar²³. Es wird weiter unterstellt, dass sich diese individuellen Präferenzenkosten aggregieren lassen. Auch die so genannte „free-rider“-Problematik und die damit zusammenhängende Frage der Offenlegung von Präferenzen dürfte zu Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Präferenzenkosten führen²⁴. Kirsch/Theiler befassen sich kritisch mit dem vom Individuum auf die Gesellschaft übertragenen Allgemeinheitsanspruch des Modells²⁵.

Da in einem föderalen Staatswesen die Präferenzen der Bevölkerung stärker berücksichtigt werden können als in einem zentralistischen Einheitsstaat,

²¹ G. Kirsch, J. Theiler: Zur Verallgemeinerung von Buchanan – Tullocks allgemeiner ökonomischer Verfassungstheorie, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 35 (1976), S. 39.

²² Vgl. Art. 79 Abs. 2 GG.

²³ Wittmann kritisiert beispielsweise, dass nichts über die Wirklichkeit ausgesagt werden kann, solange keine plausiblen „Hypothesen über den tatsächlichen Verlauf der Kurven der Konsensfindungs- und erwarteten externen Kosten vorliegen“. W. Wittmann: Empirische Theorien von Kollektiven, in: WiSt, Heft 2 (1976), S. 70 (Hervorhebungen im Original).

²⁴ Kein potentieller Nutzer ist bereit, seine wahren Präferenzen bekannt zu geben und einen Marktpreis zu zahlen, da er auch als „free-rider“ (Trittbrettfahrer) seine Bedürfnisse befriedigen kann.

²⁵ Vgl. G. Kirsch, J. Theiler, a.a.O., S. 35-65.

²⁰ Es müsste sich um einen „allwissenden Gesellschaftsingenieur“ handeln, den es, wie Neumann zu Recht bemerkt, nicht gibt, vgl. M. Neumann: Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, a.a.O., S. 496.

sind die Präferenzenkosten niedriger. Dies muss allerdings in Form von deutlich höheren Ressourcenkosten erkaufte werden, denn föderale Systeme haben mehr Akteure und Abstimmungserfordernisse aufzuweisen. Wenn sich der genaue Kostenverlauf in Deutschland aus obigen Gründen auch nicht ermitteln lässt, so dürfte sich durch die Umsetzung von einigen der in der letzten Zeit diskutierten Reformen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung der Kostenverlauf zumindest in Richtung auf das Optimum der Gesamtkosten bewegen.

Kompetitiver versus kooperativer Föderalismus

Bei der Übertragung aller für die selbständige Erfüllung einer Aufgabe notwendigen Kompetenzen liegt eine Vollkompetenz vor. Diese kann in Teilkompetenzen zerteilt und von unterschiedlichen Gebietskörperschaften oder Staatsebenen wahrgenommen werden²⁶. Eine Vollkompetenz besteht aus den Teilkompetenzen Entscheidungskompetenz, Durchführungskompetenz und Finanzierungskompetenz. So teilen sich etwa in Deutschland die Gebietskörperschaften die Vollkompetenz der Steuerhoheit. Dabei ist bei den meisten Steuern dem Bund die Entscheidungskompetenz und den Ländern die Durchführungskompetenz zugeordnet, während sich die Ertragskompetenz je nach Steuerart zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufteilt.

Die Zuteilung von Vollkompetenzen ist Voraussetzung für einen „kompetitiven“ Föderalismus. Dabei kann jede mit solchen Vollkompetenzen ausgestattete Körperschaft ihre eigenen Vorstellungen über die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes verwirklichen, was zu einem Wettbewerb um die besten Lösungen führen kann. Bei zu großer Heterogenität der realisierten Lösungen kommt es aber zu einer unterschiedlichen Versorgung mit öffentlichen Leistungen²⁷. Ob dies hingenommen wird, hängt von den Präferenzen der jeweiligen Bevölkerung ab. Bisher war in Deutschland die Bereitschaft, regional unterschiedliche Entwicklungen hinzunehmen, nur begrenzt vorhanden, um nicht das Ziel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zu verletzen. Die Diskussionen über Reformen der bundesstaatlichen Finanzordnung zeigen jedoch eine zunehmend größere Bereitschaft, in Teilbereichen auch eigenständige gliedstaatliche Lösungen zuzulassen.

²⁶ Vgl. D. Biehl: Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, a.a.O., S. 109.

²⁷ Vgl. D. Biehl: Wechselspiel zwischen Prozess und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration, a.a.O., S. 132.

Überwiegt in einem föderalen System die Zuteilung von Teilkompetenzen, sind meist umfangreiche Kooperationsmechanismen zwischen den verschiedenen Ebenen erforderlich, um eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung zu erhalten. Dieser „kooperative“ Föderalismus überwiegt in der Bundesrepublik Deutschland. Zu viele Teilkompetenzen verursachen ein System der „Politikverflechtung“, in dem die Zuständigkeiten verwischt sind und gegenseitige Schuldzuweisungen dominieren²⁸. Das Optimum wird hier „zwischen dem Polarfall ausschließlicher Zuteilung von Vollkompetenzen und vollständiger Zerlegung in Teilkompetenzen“²⁹ liegen. Deutschland dürfte im Bereich der Steuerhoheit eher in Richtung auf zu viele Teilkompetenzen einzuordnen sein.

Durch eine ausschließliche Kompetenz erhält eine Körperschaft die Berechtigung, ausschließlich die ihr übertragenen Angelegenheiten zu regeln. So ist etwa in Deutschland die Kulturhoheit der Länder als ausschließliche Landeskompetenz ausgestaltet. Damit ist gleichzeitig die Vergabe einer Vollkompetenz verbunden. Konkurrierende Kompetenzen können hingegen Voll- oder Teilkompetenzen sein. Hier kann die übergeordnete Einheit ohne Verfassungsänderung und damit kostengünstig Kompetenzen, die bisher den nachgeordneten Ebenen zugewiesen waren, an sich ziehen. Dabei kann bei intensiver Nutzung der konkurrierenden Kompetenz des Gesamtstaates die Unabhängigkeit der Gliedstaaten enorm beschnitten werden. Bei im Verhältnis zum Gesamtstaat heterogenen Präferenzen des Gliedstaates können die Frustrationskosten erheblich ansteigen. Auch hier dürfte das Optimum bei einem ausgeglichenen Verhältnis der Nutzung von ausschließlichen und konkurrierenden Kompetenzen liegen. Zieht der Gesamtverband durch eine starke Beanspruchung der konkurrierenden Kompetenzen zu viele Regelungen an sich, besteht die Gefahr einer Unitarisierung im Sinne einer nicht gewünschten Einheitlichkeit einer Föderation. Dies lässt sich eindeutig in Deutschland feststellen. Der Bund macht von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung³⁰ sehr umfangreichen Gebrauch, so dass er trotz der grundsätzlichen Zuständigkeitsvermutung der Länder nach Art. 30 GG über weit größere Aufgabenkompetenzen als die Länder verfügt.

²⁸ Vgl. F. W. Scharpf: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, H. 4 (1985), S. 323-356.

²⁹ D. Biehl: Wechselspiel zwischen Prozess und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration, a.a.O., S. 132-133.

³⁰ Vgl. Art. 72, 74, 75, 105 Abs. 2 GG.

Die in Deutschland bisher praktizierte Form des kooperativen Föderalismus macht aufwändige Verhandlungslösungen notwendig. Durch die Beteiligung von verschiedenen Ebenen büßt das gesamte Finanzsystem erheblich an Flexibilität ein. Dies wird etwa bei den häufigen Klagen beim Bundesverfassungsgericht über die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs deutlich.

Im Ergebnis hat die föderale Ausgestaltung der Bundesrepublik häufig dazu geführt, dass sich Bund und Länder in der Erfüllung ihrer Aufgaben gegenseitig blockieren. Die Länder können ihre Aufgaben aufgrund der Dominanz des Bundes bei der Gesetzgebungshoheit nicht nach eigenen Vorstellungen gestalten, während der Bund in manchen Bereichen von den Ländern durch ihr Mitwirkungsrecht im Bundesrat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen blockiert wird. Die Länder haben sich ihre Kooperation in der Vergangenheit oftmals teuer bezahlen lassen. Der Bund konnte teilweise auch dann Länder durch die Versprechen finanzieller Vorteile zur Zustimmung bewegen, wenn sie eigentlich im Block der Opposition die Regierungspolitik ablehnen wollten. So etwa bei der Einigung auf den neuen Finanzausgleich im Sommer 2001. Der Bund hatte zusätzliche 2,5 Mrd. DM für die Länder zugesagt und ihre Zustimmung dadurch zumindest erleichtert.

Das Scheitern der Föderalismuskommission im Dezember 2004 hat gezeigt, dass weder Bund noch Länder bereit sind, auf ein Stück gewohnter Macht zu verzichten. Vor allem wegen der unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich der Zuständigkeiten in der Bildungs- und Hochschulpolitik war ein Kompromiss nicht zu erreichen. Die Mehrheit der Länder hat wegen der „Staatsqualität“ auf die alleinige Zuständigkeit in der Bildungspolitik bestanden, während der Bund nicht vollständig auf diesen Bereich verzichten mochte. Gleichzeitig sollten die Mitwirkungsrechte der Bundesländer über den Bundesrat deutlich reduziert werden. Bisher sind etwa 60% aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig. Der Verfassungsgesetzgeber ging 1949 davon aus, dass nur ein relativ geringer Anteil der Bundesgesetze zustimmungspflichtig sein wird. Das Bundesverfassungsgericht hat dies aber durch seine Rechtsprechung schon frühzeitig widerlegt. Es bleibt zu fragen, ob eine Föderalismuskommission in der gewählten Zusammensetzung der geeignete Rahmen ist, um Verfassungsfragen wie eine Föderalismusreform zu behandeln –, zumal die Kommission schon bei ihrer Konstituierung Diskussionen über eine Länderneugliederung und eine grundlegende Revision der bundesstaatlichen Finanzverfassung ausgeschlossen hat.