

# Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 – ein diskursiver Wendepunkt in der deutschen Föderalismusdebatte?

*Henrik Scheller*

## 1. Einleitung

Die Verhandlungen zur Föderalismusreform II in der „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ zeigen anschaulich, wie politische Realitäten von weltwirtschaftlichen Entwicklungen eingeholt und förmlich überrollt werden können: Konnten verschiedene Bundesländer 2007 und 2008 noch Haushalte ohne Finanzierungsdefizite vorlegen, drohen im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise spätestens 2009 und 2010 massive Steuerausfälle sowie ein erneuter Anstieg der Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern.<sup>1</sup> Angesichts dieser Zuspitzung der Krise innerhalb von nur wenigen Monaten, wäre eine Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen auch in den Kommissionsberatungen zur Reform des Staatsschuldenrechts durchaus folgerichtig gewesen. Der entgegengesetzte Fall trat ein: Die Einführung einer Schuldenbremse, die in ihren Grundzügen bereits lange vor den Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten im Winter 2008/09 entwickelt worden war, wurde von der Bundesregierung als vertrauensbildende Maßnahme sowie notwendiges Gegengewicht zur massiven Neuverschuldung im Rahmen der beiden Konjunkturpakete begründet.<sup>2</sup> Zugleich sollte damit signalisiert werden, dass das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts, das die Große Koalition seit Beginn ihrer Amtszeit verfolgt hatte, nicht gänzlich aufgegeben werden soll.

Auch in der Föderalismuskommission selber galt das größte Interesse der beteiligten Akteure in den Monaten vor Abschluss der Beratungen am 5. März 2009 einer einvernehmlichen Lösung. Für grundlegende Diskussionen über mögliche Wechselwirkungen zwischen der avisierten Schuldenregel sowie den Folgen der weltweiten Finanzmarktkrise und dem Erhalt der langfristigen finanziellen Gestaltungsspielräume von Bund und Ländern blieb dabei kaum mehr Zeit. Möglicherweise ist die Föderalismusreform II damit bereits vor ihrem eigentlichen Inkrafttreten zu einem Opfer ihrer Zeit geworden. Denn nicht nur auf europäischer Ebene werden als Antwort auf die Krise inzwischen gegenteilige Maßnahmen diskutiert. Vielmehr zeigt sich auch im historischen Längsschnitt, dass grundlegende Reformen der politischen Ordnung in der Bundesrepublik

---

1 Vgl. hierzu die Steuerschätzung von Mai 2009, die für Bund, Länder und Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2012 Steuerausfälle in Höhe von 316 Mrd. Euro prognostiziert.

2 Die ersten Entwürfe des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu einer neuen Schuldenregel wurden der Öffentlichkeit im Februar 2008 präsentiert. Vgl. dazu: *Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2008: Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K-Drs. 096. Zur Begründung der neuen Schuldenregel vgl. u. a. die Rede des Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und zum Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vor dem Deutschen Bundestag am 27. März 2009 in Berlin, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 40-1 vom 27.03.2009, S. 4f.*

meist *nach* einschneidenden Krisen oder Schocks vorgenommen worden sind.<sup>3</sup> Dass es sich bei der globalen Banken- und Finanzkrise um ein solch einschneidendes Ereignis handelt, ist in Deutschland auch für eine breitere Öffentlichkeit erstmals durch die massiven Liquiditätsprobleme der Hypo Real Estate im Oktober 2008 sichtbar geworden. Neben diesem Geldinstitut haben seitdem auch diverse andere Landes- und Privatbanken Finanzhilfen des Bundes in Anspruch genommen. Dies hat mittlerweile zu Teilverstaatlichungen geführt, die unter strengen Maßgaben und auf Basis des „Gesetz zur weiteren Stabilisierung des Finanzmarktes“ (Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz – FMStErgG)<sup>4</sup> möglich sind. Nicht umsonst wird die derzeitige Situation verschiedentlich mit der Weltwirtschaftskrise von 1929/30 verglichen.<sup>5</sup> Buchstäblich über Nacht hat die finanzielle Dimension dieser Krise alleine mit der notwendigen Errichtung des so genannten „Bankenrettungsschirms“ durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz<sup>6</sup> gänzlich neue Relationen in der Debatte über die öffentliche Verschuldungsfrage von Bund, Ländern und Gemeinden aufgezeigt. Denn der darin vorgesehene Bürgschaftsrahmen von 400 Mrd. Euro erforderte eine Neuverschuldung des Bundes in Höhe von rund 100 Mrd. Euro für die haushaltsrechtliche Vorsorge der gewährten Garantiesummen sowie zur Rekapitalisierung und Risikoübernahme durch den Erwerb von Problemaktiva.<sup>7</sup>

Gleichzeitig haben das politische Zeitmanagement dieser Krise und die herausgehobene Rolle einzelner politischer Akteure verdeutlicht, dass der Fähigkeit von Staaten zu einer schnellen und flexiblen Bewältigung globaler Krisen in ihren jeweiligen Auswirkungen für das eigene Land sowie die nachgeordneten Gebietskörperschaften in Zukunft eine wachsende Bedeutung zukommen wird. Dies berührt unmittelbar die Frage nach der Governance- und Steuerungsfähigkeit von Staaten im europäischen bzw. globalen Mehrebenensystem. Die deutsche Diskussion zur Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die seit Jahren vorrangig eine mögliche Kompetenzentflechtung problematisiert, erscheint vor diesem Hintergrund in einem gänzlich anderen Licht. Denn bei allen derzeitigen Gefährdungen der globalen Finanz- und Wirtschaftsarchitektur sollte nicht übersehen werden, dass grundlegender Stabilisierungs- und Regulierungsbedarf sowie dazu notwendige neue Governancemechanismen auch zur Bewältigung der Folgen des globalen Klimawandels und der weltweiten demographischen Veränderungen und Migrationsströme erforderlich sind. Die Gemeinsamkeit dieser Entwicklungen besteht – entgegen der abstrakten Beschreibung als „globale Megatrends“ – darin, dass sie nicht nur eine globale Dimension, sondern

---

3 *Lehmbruch, Gerhard* 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, MPIfG Discussion Paper 02/2, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, S. 16.

4 In: Bundesgesetzblatt (BGBl) I, Nr. 18 vom 08.04.2009, S. 725-733.

5 Zu einer kritischen Auseinandersetzung mit diesem Vergleich siehe u. a.: *Romer, Christina D.* 2009: Lessons from the Great Depression for Economic Recovery in 2009, Presentation at the Brookings Institution, Washington D. C., 09.03.2009. [http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2009/0309\\_lessons/0309\\_lessons\\_romer.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2009/0309_lessons/0309_lessons_romer.pdf) (am 03.06.2009).

6 Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz – FMStG) vom 17. Oktober 2008, in: Bundesgesetzblatt (BGBl) I, Nr. 46 vom 17.10.2008, S. 1982-1989.

7 Vgl. hierzu FMStG, insbesondere § 7 bis 9.

auch immer regionale und lokale Auswirkungen aufweisen. Zudem berühren sie durch vielzählige Interdependenzen meist verschiedene Politikfelder, wodurch die von Scharpf bereits in den 1970er Jahren problematisierte Frage der *politischen* Externalitäten eine ganz neue Bedeutung erlangt.<sup>8</sup> Schaut man sich rückblickend die Themensammlungen der beiden Bundesstaatskommissionen an, so lässt sich konstatieren, dass diese Fragen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – bisher offenbar kaum die deutsche Föderalismusdiskussion erreicht haben.<sup>9</sup> Zukunftsprobleme dieser Art wurden in der Vergangenheit stattdessen oft den Experten der vermeintlich zuständigen (naturwissenschaftlichen) Disziplinen überlassen, obwohl damit in absehbarer Zeit auch umfangreiche Anpassungen in der Kompetenzverteilung des föderalen Mehrebenensystems der Bundesrepublik erforderlich werden dürften. Auch Fragen zur Governance von nationalen und globalen Mehrebenensystemen einschließlich des Zusammenwirkens von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren werden in Deutschland weitgehend losgelöst von der politischen Föderalismusdiskussion geführt. Nach wie vor hängt dem Governance-Ansatz dabei der Dünkel einer „Modeerscheinung“ an, die mit wohlfeilen Anglizismen altbekannte Probleme beschreibe.<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund geht der vorliegende Beitrag der Frage nach, welche Lehren aus der weltweiten Finanzmarktkrise für die zukünftige Föderalismusdebatte in der Bundesrepublik gezogen werden müssen. Mit Blick auf die für 2020 anstehenden Reformen der föderalen Ordnung wird dabei von der These ausgegangen, dass spätestens seit Verschärfung dieser Krise die tradierten Diskursmuster grundlegend überdacht werden müssen. Dabei haben auch die involvierten Wissenschaftsdisziplinen eine Bringschuld.

## 2. Zur notwendigen Reflexion tradierter Diskursmuster

Die intellektuelle „Bewältigung“ der weltweiten Banken- und Finanzkrise wird noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Auch die Föderalismusforschung würde eine Chance ungenutzt lassen, wenn sie ihre Analysen auf die politische Umsetzung von zwei Konjunkturpaketen und die Wirkungen einer neuen Schuldenbremse im Grundgesetz

---

8 Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor.

9 Zur Föderalismuskommission I vgl. vor allem: Deutscher Bundestag, BT-Drs. 15/1685 vom 14.10.2003 und Bundesrat, BR-Drs. 750/03 vom 15.10.2003. Zur Föderalismuskommission II vgl.: BT-Drs. 16/3885 vom 14.12.2006. Aber auch: Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am Freitag, dem 22. Juni 2007, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, K-Drs. 011.

10 Eine Ausnahme bildet u. a. Arthur Benz, der sich nicht nur theoretisch mit Governance-Fragen in Mehrebenensystemen befasst, sondern immer wieder auf entsprechende Erkenntnisse auch in Analysen zum deutschen Föderalismus zurückgreift. Vgl. dazu: Benz, Arthur/Meincke, Anna 2006: Subnational Government and Regional Governance in Germany, in: Hoffman-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 59-74; Benz, Arthur 2005: Governance im Mehrebenensystem, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos, S. 95-120.

beschränken würde – zumal die Krise weiterhin schwelt und weitere Nachwirkungen z. B. in der Versicherungswirtschaft oder im privaten Kreditkartenmarkt nicht auszuschließen sind. Die Finanz- und Wirtschaftskrise lässt ein „ideologisches Vakuum“ auch in der deutschen Föderalismusdebatte erkennbar werden.<sup>11</sup> Denn angesichts des Ausmaßes der Krise einschließlich ihrer ökonomischen und sozialen Folgewirkungen, die wohl erst mit einer zeitlichen Verzögerung in vollem Umfang sichtbar werden dürften, weist ein Großteil der tradierten theoretischen Erklärungsmodelle immer größere Passungenauigkeiten zur Realität auf. Zudem scheint sich der zeitliche Abstand zwischen Krisen dieser Art zu verkürzen, da sie in der Vergangenheit offenbar mit den Instrumenten bekämpft wurden, die zu ihrem Entstehen und ihrer Zuspitzung beigetragen haben.<sup>12</sup>

Nichtsdestotrotz wird in der gegenwärtigen Diskussion in Deutschland einmal mehr ein gewisser Hang zu dogmatisch-normativen Grabenkämpfen erkennbar, der nicht nur die Debatten von Bundestag und Bundesrat, sondern auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung prägt. Charakteristisch dafür ist das Denken in ausgeprägten Dichotomien wie „Wettbewerb versus Kooperation“, „Verflechtung versus Entflechtung“ oder „striktes Schuldenverbot versus keynesianische Verschuldungspolitik“. Den Pragmatismus der angloamerikanischen Föderalismusdebatte, die unter den Stichworten „Intergovernmental Relations“ und „Multi-level Governance“ schon lange ganz selbstverständlich Fragen der zwischenstaatlichen und mehrebenenübergreifenden Kooperation in einzelnen Politikfeldern diskutiert, sucht man in Deutschland vergeblich.<sup>13</sup> Während die Einen in der Finanzkrise den letztgültigen Beweis für ein Politikversagen und eine Überregulierung des Marktes sehen, erkennen die Anderen in der Teilverstaatlichung privater Geldinstitute das heraufziehende „Ende des Kapitalismus“.<sup>14</sup> Der Erhalt und Ausbau liberaler Finanzmärkte bzw. eine weitreichende Regulierung und Überwachung des Banken- und Versicherungssektors mit globalen Aufsichtsinstanzen wie Weltbank und IWF sind im Kern immer noch die Alternativen, die zur „Krisenlösung“ diskutiert werden. Vor diesem Hintergrund ist es in den Beratungen der Föderalismuskommission II nur bedingt gelungen, einen Bezug zwischen der globalen Finanzmarktkrise auf der makroökonomischen Ebene einerseits und der Reform der bundesstaatlichen Ordnung einschließlich des deutschen Staatsschuldenrechts auf der mikroökonomischen Ebene andererseits herzustellen. Stattdessen hielt man an dem eingeschlagenen Diskurspfad fest und fokussierte die Beratungen immer stärker auf die Institutionalisierung einer

---

11 Cramme, Olaf/Jurado, Elena 2009: Progressive Politics after the Financial Crisis, in: *Policy Network (Hrsg.): Responses to the Global Crisis: Charting a Progressive Path. Handbook of Ideas*, London: Policy Network, S. 5-10, hier S. 6.

12 Zu den Krisen der letzten drei Jahrzehnte zählen die Schuldenkrise in Lateinamerika (1982), die Mexikokrise (1994/95), die Asienkrise (1997/98) und die New-Economy-Krise (2001/03).

13 Auf diesen Umstand hat Benz bereits 1989 verwiesen, vgl. dazu: Benz, Arthur 1989: Intergovernmental Relations in the 1980s, in: Publius. The Journal of Federalism, Jg. 19, Nr. 4, S. 203-220; aber auch: Watts, Ronald L. 2008: Comparing Federal Systems, 3. Aufl., Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, S. 117ff.

14 Vgl. dazu exemplarisch die parlamentarische Debatte zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/182 vom 15.10.2008.

neuen „Schuldenbremse“. Angesichts der massiven Neuverschuldung von Bund und Ländern wurde zu deren Begründung die Argumentationsfigur des „Jetzt-erst-recht“ bemüht. Dass es zeitgleich erste Überlegungen zur weiteren Lockerung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU gab,<sup>15</sup> der als Vorbild für die neue Schuldenregel des Grundgesetzes diente, deutet darauf hin, dass das föderale Verhandlungssystem offenbar zu einer gewissen Form von diskursiver Inflexibilität neigt.<sup>16</sup> Die Gründe für diesen „time-lag“ in der *diskursiven* Bewältigung entsprechender Krisen bleiben ein Feld für zukünftige Analysen.<sup>17</sup> Neben der zeitlichen Dimension föderaler Themenkonjunkturen gilt es auch, die inhaltliche Dimension zu beleuchten und der Frage nachzugehen, inwieweit einschneidende Ereignisse wie die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise grundlegende Reflexionen über bestehende Diskursmuster erforderlich machen und dafür auch genutzt werden. Dies soll im Folgenden an einem Beispiel verdeutlicht werden.

Die globale Wirtschaftskrise hat die Aufmerksamkeit erneut auf ein ökonomisches Theorem gelenkt, das in der Vergangenheit auch wiederholt in der deutschen Föderalismusdiskussion bemüht wurde. Eigentlich handelt es sich dabei um keine geschlossene Theorie, sondern vielmehr um verschiedene Annahmen zum finanzwirtschaftlichen Verhalten von (staatlichen und privaten) Akteuren unter der Bedingung, dass eine übergeordnete Instanz faktisch die Funktion eines Ausfallbürgen einnimmt. Mit dem Begriff des „Bailouts“ („Heraushelfen“) beschreibt die Finanzwissenschaft dabei allgemein das Eintreten Dritter für Verbindlichkeiten von Staaten, nachgeordneten Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungsträgern im Falle einer möglichen Überschuldung.<sup>18</sup> Bereits aus einer bloßen Bailout-Erwartung bei solchen öffentlichen Akteuren werden dabei zwei grundsätzliche Annahmen abgeleitet: Zum einen wird möglichen Schuldern der Anreiz unterstellt, eine offensive Defizitpolitik auf Kosten Dritter zu betreiben, da die selbstverständliche Erwartung eines Bailouts quasi die Funktion einer Ausfallbürgschaft erfüllt. Im Falle (institutionalisierter) Bailouts reagiere der Kapitalmarkt bei der

---

15 *Schwarzer, Daniela* 2009: Auswirkungen der Krise auf die Eurozone, in: *Hilpert, Hanns Günther/Mildner, Stormy-Annika* (Hrsg.): Globale Ordnungspolitik am Scheideweg – Eine Analyse der aktuellen Finanzmarktkrise, SWP-Studie S 4, S. 99-106, hier S. 103f., mit Verweis auf einen Vorschlag von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy.

16 Vg. hierzu bereits schon *Woisin, Matthias* 2008: Verflochtene Kooperation – finanzpolitische Steuerung im Bundesstaat, in: *Scheller, Henrik/Schmid, Josef* 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden: Nomos, S. 99-116.

17 Der Fall der Beratungen zur Föderalismusreform II ist insofern interessant, da mit den dort verhandelten Fragen zunächst einmal keine konkreten fiskalischen und verteilungspolitischen Anpassungsmaßnahmen verbunden gewesen sind.

18 *Inman, Robert P.* 2003: Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism, in: *Rodden, Jonathan/Eskeland, Gunnar S./Litvack, Jennie I.* (Hrsg.): Fiscal Decentralisation and the Challenge of Hard Budget Constraints, Cambridge/London: MIT Press, S. 35-84; *Lane, Timothy D.* 1993: Market Discipline, in: IMF Staff Papers, Jg. 40, Nr. 1, S. 53-88; *Qian, Yingyi/Roland, Gérard* 1998: Federalism and the Soft Budget Constraint, in: *American Economic Review*, Jg. 88, Nr. 5, S. 1143-1162; *Heinemann, Friedrich* 1995: Bailout- und Bonitätseffekte in der Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS)*, Jg. 115, S. 605-622, hier S. 606f.

Behandlung öffentlicher Akteure zum anderen mit einer positiven Bonitätsbewertung sowie einer Senkung oder sogar dem Verzicht auf eine Erhöhung der Kreditzinsen als Risikoprämie.<sup>19</sup> Dahinter steht die Annahme von potentiellen Kreditgebern, dass eine mögliche Zahlungsunfähigkeit einzelner staatlicher Einheiten faktisch nicht eintreten könne, da die übergeordnete Gemeinschaft für finanzielle Ausfälle bürgt. Auf diese Weise würden die natürlichen Marktkräfte untergraben und außer Kraft gesetzt, die im Falle von privaten Schuldnern zu einer Herabstufung oder gar der Aberkennung der Kreditwürdigkeit führen, um einer möglichen Überschuldung vorzubeugen. Umgekehrt hat eine wie auch immer geartete staatliche Haftungsgemeinschaft zur Folge, dass die faktische Zahlungsunfähigkeit einzelner Gebietskörperschaften die Bonitätsbewertung des gesamten Staates durch die internationalen Rating-Agenturen beeinflusst: eine Herabstufung bei der Kreditwürdigkeit erfolgt entweder gar nicht oder nur für den gesamten Haftungsverbund.<sup>20</sup> Somit würden einzelne „Schuldenmacher“ in negativer Weise die Bonität des gesamten Staates beeinflussen.

Im politischen und wissenschaftlichen Diskurs erfuhr die Frage nach dem Für und Wider von Bailouts mit der Schaffung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion eine besondere Themenkonjunktur. In den Vertragsverhandlungen von Maastricht einigten sich die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften auf den Art. 103 EG-Vertrag, in dem festgelegt wurde, dass „die Gemeinschaft [...] nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften [haftet]“. Trotz dieser so genannten „No-Bailout-Klausel“ ist umstritten, inwiefern im gemeinsamen Währungsraum der EU z. B. die Gefahr negativer Zinsexternalitäten infolge übermäßiger Defizite einzelner Mitgliedstaaten besteht.<sup>21</sup> Diese Frage wurde in der Debatte über eine Lockerung der Defizitgrenzen des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahr 2005 ein weiteres Mal intensiv diskutiert.

Bereits in der Vergangenheit wurde der Bailout-Problematik auch mit Blick auf die Stabilität und Sicherheit (nationaler) Bankensysteme besondere Aufmerksamkeit ge-

---

19 Rodden, Jonathan A. 2004: Achieving Fiscal Discipline in Federations: Germany and the EMU, Paper für den Workshop „Fiscal Policy in EMU: New Issues and Challenges“ der Europäischen Kommission, Brüssel, 12.11.2004; Schmid, Günther/Pitlik, Hans 1998: Zur politischen Ökonomie der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Nr. 172/1998, S. 23; Seitz, Helmut 1999: Subnational Government Bailouts in Germany, ZEI Working Paper B 20/1999, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung, S. 1. [http://www.zei.de/download/zei\\_wp/B99-20.pdf](http://www.zei.de/download/zei_wp/B99-20.pdf) (am 04.05.2009).

20 Von Hagen, Jürgen u. a. 2000: Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies, Research Network Working Paper R-399, Washington D. C.: Inter-American Development Bank. <http://grupobid.org/res/publications/pubfiles/pubR-399.pdf> (am 03.06.2009); Heinemann 1995 (Fn. 18), S. 611.

21 Eichengreen, Barry J./von Hagen, Jürgen 1996a: Fiscal Policy and Monetary Union: Federalism, Fiscal Restrictions and the No-Bailout Rule, in: Siebert, Horst (Hrsg.): Monetary Policy in an Integrated World Economy, Tübingen: Mohr, S. 211ff.; Horstmann, Winfried/Schneider, Friedrich 1994: Deficits, Bailout and Free Riders: Fiscal Elements of a European Constitution, in: Kyklos, Jg. 47, Nr. 3, S. 355-383.

schenkt, um so etwaige Auswirkungen auf die globalen Finanzmärkte abschätzen zu können.<sup>22</sup> Dabei wurde ein Konnex zwischen der Größe einzelner Banken sowie einem möglichen Konkursrisiko hergestellt und von der Annahme ausgegangen, dass gewisse Geldinstitute und Großunternehmen ab einer bestimmten Größe „too big to fail“ seien.<sup>23</sup> Denn durch zu erwartende Dominoeffekte im Falle einer Insolvenz wären die Risiken für die betreffende Volkswirtschaft so groß, dass der Staat bzw. mögliche Wettbewerber ein natürliches Eigeninteresse am Erhalt solcher Unternehmen haben müssen und für ein entsprechendes Bailout aufkommen werden. Allerdings entstehen dadurch ebenfalls Fehlanreize: Denn das Wissen um eine faktische Bailout-Garantie begünstigt auch in diesem Fall eine exzessive Risikobereitschaft und ein Streben von Unternehmen, als so systemrelevant eingestuft zu werden, dass eine Insolvenz nicht mehr eintreten könne. Die „too-big-to-fail“-Annahme wurde auch auf Untersuchungen von Föderalstaaten übertragen.<sup>24</sup>

In Deutschland wird die Bailout-Frage immer wieder in der Finanzausgleichsdiskussion thematisiert. Der Fokus wurde dabei in der Vergangenheit auf das Problem der früheren Haushaltsnotlagen-Länder Bremen und Saarland gerichtet.<sup>25</sup> Für diese habe insbesondere in der Periode von 1994 bis 2004 kein Anreiz bestanden, ihre extrem hohen Schuldenstände abzubauen, da das Bundesverfassungsgericht 1992 verfügt hatte, dass den beiden Ländern durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zusätzliche Mittel zur Haushaltssanierung zu gewähren seien. Vor allem in dem 2006 abgeschlossenen Normenkontrollverfahren zur Frage einer möglichen Haushaltsnotlage des Landes Berlin verwiesen diverse Kritiker erneut darauf, dass auf solche Zuweisungen verzichtet werden sollte, um Fehlanreize zu vermeiden und die Eigenanstrengungen des Landes im Bemühen um einen Schuldenabbau nicht zu untergraben. Betrachtet man diese Debatte im Licht der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise und vergleicht dabei die finanzielle Dimension der nun als notwendig erachteten Bailouts für einzelne Banken mit der Höhe der damals gewährten Sonderbedarfs-Zuweisungen, so scheint zumindest eine Relativierung erforderlich.

Einen weiteren Schwerpunkt der Debatte bildet die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Kreditaufnahme und der Wirksamkeit bestehender Haftungsbeschränkungen und Sanktionsmechanismen im Verhältnis zwischen Ländern und Ge-

---

22 *Belke, Ansgar* 2001: Too Big to Fail – Bankenkonkurs, „Bailout“ und Wählerstimmenkalkül, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Nr. 192/2001; *Schneider, Martin/Tornell, Aaron* 2000: Balance Sheet Effects, Bailout Guarantees and Financial Crisis, NBER Working Paper 8060, Cambridge: National Bureau of Economic Research.

23 *Wildasin, David E.* 1997: Externalities and Welfare: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations, Policy Research Working Paper Nr. 1843, Washington D. C.: Worldbank; *Belke* 2001 (Fn. 22), S. 1 ff.

24 *Von Hagen u. a.* 2000 (Fn. 20), S. 31 f.

25 *Rodden* 2004 (Fn. 19); *Rodden, Jonathan A.* 2001: And the Last Shall be First: Federalism and Fiscal Outcomes in Germany, unveröffentlichtes Manuskript; *Seitz, Helmut* 2003: Fiskalföderalismus in Deutschland: Probleme und Reformbedarf am Beispiel der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 72, Nr. 3, S. 349-360.

meinden.<sup>26</sup> Dabei hat auch in Deutschland der Fall der schweizerischen Gemeinde Leukerbad besondere Aufmerksamkeit seitens der Finanzwissenschaft gefunden, der als wegweisender Umgang mit der Bailout-Problematik bewertet wurde. 2003 hatte das Bundesgericht der Schweiz in letzter Instanz entschieden, dass der Kanton Wallis nicht für die Schulden der Kommune Leukerbad in Höhe von rund 346 Mio. Franken aufzukommen habe, da die Kantonsgemeinden laut Gemeindeordnung „in finanzieller Hinsicht eine weitgehende Autonomie“ genießen.<sup>27</sup> Damit wurde sowohl den kommunalen Gläubigern als auch der Gemeinde selber eine klare Absage hinsichtlich der Bailout- und Haftungsvermutung zu Lasten des Kantons erteilt.

Zur Begrenzung der steigenden Staatsverschuldung, die seit den 1960er Jahren nicht nur in Deutschland, sondern in der Mehrzahl der OECD-Länder – und damit sowohl in föderalen als auch unitarischen Staaten – zu beobachten ist, diskutiert die Finanzwissenschaft verschiedene Lösungsansätze. In diesem Zusammenhang wird die Frage erörtert, wie sich innerstaatliche Bailout-Möglichkeiten begrenzen bzw. beseitigen lassen, um den Zustand der „fiskalischen Äquivalenz“ besser zu verwirklichen.<sup>28</sup> Denn nur wenn sich der Kreis aus Nutznießern, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern decke und die nachgeordneten Gebietskörperschaften über eine Einnahmen- und Ausgabenautonomie verfügten, die für die Verwirklichung ihrer Kompetenzen und Aufgaben notwendig ist, bestehe ein Anreiz zur sparsamen und effizienten Haushaltspolitik. Zudem ließen sich so Bürgerpräferenzen besser berücksichtigen, politische Verantwortlichkeiten eindeutiger zuordnen und ein Wettbewerb der Gebietskörperschaften um politische Innovationen fördern. Zur Begrenzung (innerstaatlicher) Bailout-Möglichkeiten werden unterschiedliche Modelle für die einzelnen staatlichen Ebenen diskutiert. Dabei lässt sich grundsätzlich zwischen rechtlich verbindlichen Haftungsregeln und Sanktionsmaßnahmen für die Kreditaufnahme einerseits sowie der Entflechtung von Kompetenzen und Mischfinanzierungen andererseits unterscheiden.<sup>29</sup> So wurde z. B. für die Europäische Union immer wieder die Wirksamkeit der so genannten „No-Bailout-Klausel“ des Art. 103 Abs. 1 EG-Vertrag diskutiert.<sup>30</sup> In der Bundesrepublik hingegen stand zuletzt in den Beratungen zur Föderalismusreform I und II die begrenzte Wirkung der Art. 115 und 109 GG sowie die Frage eines nationalen Stabilitätspaktes mit rechtlich verbindlichen Kreditobergrenzen für Bund, Länder und Gemeinden sowie ein Umlageverfahren für den Fall möglicher Strafzahlungen im Rahmen eines EU-Defizitverfahrens auf der

---

26 *Blankart, Charles B./Klaiber, Achim* 2004: Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?, in: *Schaltegger, Christoph A./Schaltegger, Stephan C.*: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Zürich: vdf Hochschulverlag, S. 137-150.

27 Ebenda, S. 140.

28 Grundlegend dazu: *Olson, Mancur* 1969: The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: *American Economic Review*, Jg. 59, Nr. 2, S. 479-487.

29 *Wildasin* 1997 (Fn. 23); *Wolff, Guntram B.* 2007: Schuldenanstieg und Haftungsausschluss im deutschen Föderalstaat: Zur Rolle des Moral Hazard, Working Paper Series No. 14, Frankfurt a. M.: Institute for Monetary and Financial Stability, S. 7f. [http://www.imfs-frankfurt.de/documents/2007\\_14\\_Wolff.pdf](http://www.imfs-frankfurt.de/documents/2007_14_Wolff.pdf) (am 04.05.2009).

30 *Heinemann* 1995 (Fn. 18).

Agenda.<sup>31</sup> Denn – nach gängiger Auffassung – hat sich die so genannte „goldene Regel“, wonach die jährliche Kreditaufnahme die Investitionsausgaben nicht übersteigen durfte, nicht bewährt. Mit einem Verweis auf die verfassungsrechtlich unbestimmte Formel von der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ habe sich diese Maßgabe in der Vergangenheit nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Länderebene immer wieder leicht außer Kraft setzen lassen.<sup>32</sup> In diesem Kontext sind auch verschiedene Überlegungen zu einer rechtlich verbindlichen „Insolvenzordnung“ auf Länder- und Gemeindeebene angestellt worden.<sup>33</sup>

Das „Prinzip der fiskalischen Äquivalenz“, mit dem Forderungen nach einem No-Bailout explizit oder implizit begründet werden, liefert letztlich auch den theoretischen Begründungszusammenhang für einen zweiten Strang der deutschen Föderalismusdiskussion, der vor allem die Notwendigkeit einer institutionellen Entflechtung der verschiedenen Bundesstaatsebenen betont. Die Ursprünge dieses Ansatzes gründen weniger in der Kritik an institutionalisierten Fehlanreizen für eine systematische Defizitpolitik und der daraus resultierenden Gefahr einer staatlichen Überschuldung einzelner Gebietskörperschaften zu Lasten der Gemeinschaft. Ausgangspunkt bildeten vielmehr föderale Kooperations- und Koordinationsstrukturen, denen inzwischen allgemein ein innovations- und handlungshemmendes Blockadepotenzial zugeschrieben wird. Diese Perspektive ist ganz maßgeblich durch Scharpfs Begriff der „Politikverflechtungsfälle“ geprägt worden.<sup>34</sup> Mit Blick auf mögliche Reformen föderaler Systeme besteht die Schnittmenge zwischen der Politikverflechtungstheorie und dem Bailout-Ansatz in der Forderung nach einer möglichst umfassenden Entflechtung bestehender Kompetenzverschränkungen und Mischfinanzierungen, der Einführung autonomer Aufgabenbereiche der einzelnen staatlichen Ebenen sowie der Etablierung eines Steuertrennsystems.

In verschiedenen Punkten beruhen beide Ansätze dabei auf den gleichen Grundannahmen: Bailout-Möglichkeiten setzten Anreize für eine expansive Ausgaben- und Defizitpolitik, die von den politischen Akteuren im Interesse der eigenen Wiederwahl als selbstverständliche Gestaltungsoption strategisch genutzt werden. Dies sei auch der Grund, warum Kompetenzentflechtungen so schwer realisierbar seien. Zwischen der

---

31 *Berthold, Norbert/Drews, Stefan* 2003: Nationaler Stabilitätspakt – Mehr Handlungsspielraum für die Länder und Gemeinden?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 83, Nr. 8, S. 517-523; *Grossekettler, Heinz* 2002: Folgen des Europäischen Stabilitätspakts für die Koordinierung der Bund-Länder-Finanzpolitik und die Umsatzsteuerverteilung, *Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Westfälische Wilhelms-Universität Münster*, Nr. 342.

32 *Seitz* 1999 (Fn. 19).

33 *Blankart, Charles B./Fasten, Erik R./Klaiber, Achim* 2006: Föderalismus ohne Insolvenz?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 86, Nr. 9, S. 567-571; *Blankart, Charles B./Fasten, Erik R.* 2007: Credit Markets and Public Debt in a Federal State, Humboldt-Universität zu Berlin, 6. November 2007. [http://www.conventus.de/nmtemp/media/5631/0209\\_0.pdf](http://www.conventus.de/nmtemp/media/5631/0209_0.pdf) (am 04.05.2009).

34 *Scharpf, Fritz W.* 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Jg. 26, Nr. 4, S. 323-356. Für eine Einordnung der ganzen Diskussion vgl.: *Scheller, Henrik* 2008: Ursprünge und Rezeption des Politikverflechtungsansatzes – Auswanderung aus der Wissenschaft und politische Instrumentalisierung?, in: *Scheller, Henrik/Schmid, Josef* 2008: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden: Nomos, S. 13-35.

Höhe der finanziellen Zuweisungen und den Defiziten nachgeordneter Gebietskörperschaften bestehe dabei ein Zusammenhang.<sup>35</sup> Institutionelle Verflechtungen in Föderalstaaten erzeugten systematisch suboptimale Politiklösungen und würden grundlegende Reformen verhindern. Außerdem beförderten sie kostenträchtige Konfliktvermeidungsstrategien, wie das Einstimmigkeitsprinzip, den Strukturert, die (finanzielle) Gleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten, die Besitzstandswahrung, die Konfliktvertagung und den Eingriffsverzicht.<sup>36</sup> Nicht nur zur Rückführung der staatlichen Gesamtverschuldung seien deshalb Bailout-Verpflichtungen wie vertikale Finanzaufweisungen oder horizontale Umlage- und Ausgleichssysteme einschließlich der damit verbundenen institutionellen Verflechtungen abzubauen. Eine solche Kompetenzentflechtung und die Schaffung einer sowohl vertikal als auch horizontal wirkenden Wettbewerbsordnung könnten vielmehr einen Beitrag zu einer verbesserten Zuordenbarkeit der politischen Verantwortlichkeiten sowie zu einer effizienten Fiskalpolitik leisten. Denn das finanzpolitische Handeln in verflochtenen Akteurskonstellationen werde meist durch Mitnahmeeffekte geprägt, ohne dass mögliche Folgekosten hinreichend berücksichtigt würden. Die politische Prioritätensetzung werde dadurch verzerrt und entspreche nicht (mehr) den regionalen Bürgerpräferenzen. Die Autonomie der Gebietskörperschaften und die dadurch entstehende Vielfalt politischer Lösungsansätze würden insofern positive Wirkungen entfalten, da die politischen Akteure aufgrund einer möglichen Binnenmigration zur permanenten Prüfung des öffentlichen Leistungsangebots unter Wirtschaftlichkeitskriterien gezwungen wären. Ein Phänomen, das Tiebout als „voting by feet“ beschrieben und theoretisch modelliert hat.<sup>37</sup>

Umgekehrt würden – im Fall fortbestehender struktureller Verflechtungen – die finanziellen Folgen (institutionalisierter) Bailouts meist zu Lasten der nächst höheren Ebene oder der gesamten bundesstaatlichen Gemeinschaft gehen. Bailouts würden zudem nicht selten unabwendbare Prozesse des wirtschaftlichen Strukturwandels in einzelnen Gebietskörperschaften verschleppen und damit politische Fehlentscheidungen verschleiern. In diesem Kontext wird unausgesprochen davon ausgegangen, dass die Gebietskörperschaften in ausreichendem Maße über autonome wirtschafts- und steuerpolitische Kompetenzen verfügen, um in ihrem Bereich eigenständig gestalterisch tätig werden zu können. Zudem seien sowohl die Steuereinnahmen als auch die öffentlichen Ausgaben im Pro-Kopf-Vergleich in allen nachgeordneten Gebietskörperschaften vergleichsweise homogen. Aus Sicht der Finanzwissenschaft kommt es als Reaktion auf eine mögliche Entflechtung bestehender Kompetenzverschränkungen und Mischfinanzierungen regelmäßig zur Kartellbildung der politischen Akteure, die im Endeffekt zu Lasten der Steuerzahler gehe. Dies werde durch eine „Staatschuldenillusion“ der Bürger begünstigt.<sup>38</sup> Die Wahrscheinlichkeit systematischer Bailouts steige durch das Feh-

---

35 Rodden 2004 (Fn. 19).

36 Scharpf/Reissert/Schnabel 1976 (Fn. 8), S. 54 ff.

37 Tiebout, Charles M. 1977: Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, in: Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart/New York: Gustav Fischer, S. 36-51.

38 Schmid/Pitlik 1998 (Fn. 16), S. 22; Wolff 2007 (Fn. 29), S. 8.

len strikter Verschuldungsgrenzen sowie rechtlich verbindlicher Haftungsregeln und Sanktionsmaßnahmen für den Fall einer Verschuldung.

Verlauf und Ausmaß der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise machen deutlich, dass sich finanztheoretische Annahmen dieser Art oft nur zur Erklärung einzelner Phänomene und Mechanismen der sozialen Realität eignen. Bei Generalisierungen sowie Übertragungen vom volkswirtschaftlichen Kontext auf föderale Binnenstrukturen ist jedoch Vorsicht geboten – noch dazu in solchen Ausnahmesituationen. So muss die strikte und ausnahmslose Durchsetzung einer No-Bailout-Regelung genauso eine Idealvorstellung bleiben wie die Annahme, dass eine Trennung und Entflechtung von öffentlichen und wirtschaftlichen Einheiten sowohl im zwischenstaatlichen Verhältnis als auch in der Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft möglich und (vermeintlich) notwendig seien. In der gegenwärtigen Finanzkrise ist deutlich geworden, dass es *politisch* und ökonomisch kaum verantwortbar gewesen wäre, verschiedene Banken und Großunternehmen aufgrund ihrer Größe in die Insolvenz gehen zu lassen. Nicht umsonst wird deshalb inzwischen als Maßstab staatlicher Interventionen in Form finanzieller Bailouts zwischen „systemischer“ und „realwirtschaftlicher Bedeutsamkeit“ entsprechender Einheiten unterschieden – ohne dass dies immer trennscharf begründet werden könnte. Diese „too-big-to-fail“-Doktrin funktioniert aber faktisch nur unter der Voraussetzung, dass es eine übergeordnete solvente Instanz gibt, die in der Lage ist, aufgrund einer gewissen Flexibilität in der eigenen Budgetgestaltung gesamtwirtschaftliche Systemrisiken zu verhindern.

Dass die „too-big-to-fail“-Annahme von verschiedenen amerikanischen Großbanken und Immobilienfinanzierern in der jüngeren Vergangenheit offenbar tatsächlich – wie theoretisch beschrieben – extensiv ausgenutzt wurde und damit zur gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise geführt hat, dürfte kaum strittig sein. Zugleich zeigt dieser Fall aber auch, dass eine systematische Insolvenz aller beteiligten Finanzinstitute aufgrund der weltweiten Interdependenzen, die zwischen ihnen bestehen, volkswirtschaftlich vollkommen unrealistisch gewesen wäre. Denn essentielle Funktionsvoraussetzung für dieses System waren offenbar intensive Verflechtungen innerhalb des Banken- und Finanzsektors.<sup>39</sup> Unabhängig davon fehlt es bisher an empirischer Evidenz, dass die Folgekosten eines möglichen „Failings“ mehrerer Banken dieser Größenordnung ökonomisch eher zu rechtfertigen wären als die Kosten eines „Bailing-Outs“. Vor dem Hintergrund dieser Unsicherheiten verbleibt einzig und allein die Politik als Instanz, die mit ihrer Verpflichtung auf das öffentliche Gemeinwohl in der Lage ist, eine entsprechende Kosten-Nutzen-Abwägung vorzunehmen. Dabei steht der bewussten Inkaufnahme einer Insolvenz einzelner Banken als einer Art „Strafmaßnahme“ für vorangegangene Miss-

---

39 So stellt beispielsweise Deutsche Bank-Chef, Josef Ackermann, fest: „Aus unserer Sicht ist die Größe an sich nicht der entscheidende Punkt, obwohl große Banken für kleine Länder ab einem gewissen Punkt schon ein Problem darstellen können. *Wichtiger als die Größe ist die Verflechtung*“ (kursiv nur hier). Vgl. dazu: Im Gespräch: Josef Ackermann und Hans Christoph Binswanger: „Es fehlt das Geld. Nun gut, so schaff es denn!“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (F.A.Z.) vom 30. Juni 2009, S. 12.

wirtschaft eine größtmögliche volkswirtschaftliche Risikominimierung zum gemeinschaftlichen Schutz aller Marktteilnehmer gegenüber.

In der gegenwärtigen Krise zeigt sich, dass das Bailout-Theorem – neben den nur schwer abschätzbaren materiellen Risiken eines No-Bailouts – noch eine zweite, mindestens ebenso wichtige Frage nur unbefriedigend zu beantworten vermag: Wie lässt sich verhindern, dass gefestigte Vertrauensbeziehungen zwischen ökonomischen Teileinheiten in Krisensituationen, in denen – zumeist die Politik – über die Frage Bailout versus No-Bailout zu entscheiden hat, nicht nachhaltig erschüttert werden? Die massiven Beeinträchtigungen, die im Zuge der Wirtschaftskrise im so genannten „Interbankenhandel“ zu besichtigen sind und zu einer ausbleibenden bzw. stark reduzierten Gewährung von Kurzanleihen zwischen den Banken geführt haben, sind Ausdruck eines gestörten Vertrauens.<sup>40</sup> Offenbar ist dies selbst mit Hilfe staatlicher Garantien und Bürgschaften nur mühsam wieder herstellbar. Das Primat der Politik scheint auch in dieser Frage nichtsdestotrotz unerlässlich. Denn um die akuten Folgen des unterbrochenen Geldkreislaufs zumindest partiell abzufedern und verloren gegangenes Vertrauen – wenn auch langsam – wiederherzustellen, bedarf es des „Schattens der Hierarchie“ (Scharpf). In einer Arena „quasi-gleichberechtigter“ Einheiten (wie hier der Banken und Versicherungen) wären die Konsequenzen vor allem für die Vielzahl potentieller Kreditnehmer z. B. aus der mittelständischen Wirtschaft wohl noch problematischer gewesen. Nicht umsonst sieht § 10 des im Oktober 2008 verabschiedeten Finanzmarktstabilisierungsgesetzes vor, dass die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Finanzmarktstabilisierungsfonds u. a. an „die geschäftspolitische Ausrichtung bei Kreditinstituten“ geknüpft werden kann, insbesondere hinsichtlich der „Versorgung kleiner und mittlerer Unternehmen mit Krediten“. Vor diesem Hintergrund stellt sich mit Blick auf zukünftige Analysen die Frage, welche Auswirkungen die Institutionalisierung strikter No-Bailout-Regelungen auf die Vertrauens- und Interaktionsbeziehungen zwischen entsprechenden Einheiten hätte. Denn Vertrauen – verstanden als „die freiwillige Übertragung der Kontrolle über Ressourcen, Handlungen oder Ereignisse in Erwartung einer nicht genau im voraus festgelegten Gegenleistung in einer nicht genau terminierten Zukunft“<sup>41</sup> – ist offenbar sowohl im binnen- und zwischenstaatlichen Verhältnis als auch in der Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft essentiell. Dabei gälte es, die Hypothese zu prüfen, ob mit einem steigenden ökonomischen und politischen Autonomiegrad interagierender Teileinheiten die Bereitschaft sinkt, sich insbesondere in solchen Krisen wechselseitig zu stützen. Zugleich müssten dann auch die Verhandlungskosten steigen, um entsprechende Einigungen zwischen solch autonomen Einheiten zu erreichen.<sup>42</sup>

---

40 *Mildner, Stormy* 2009: USA: Pragmatisches Krisenmanagement verstärkt Zielkonflikte, in: *Hilpert, Hanns Günther/Mildner, Stormy-Annika (Hrsg.): Globale Ordnungspolitik am Scheideweg – Eine Analyse der aktuellen Finanzmarktkrise*, SWP-Studie S 4.

41 *Zündorf, Lutz* 1987: Macht, Einfluß und Vertrauen – Elemente einer soziologischen Theorie des Managements, Arbeitsbericht Nr. 31 des Fachbereiches Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Universität Lüneburg.

42 So auch: *Neuberger, Oswald* 2006: Vertrauen vertrauen? Misstrauen als Sozialkapital, in: *Götz, Klaus (Hrsg.): Vertrauen in Organisationen*, München/Mering: Hampp, S. 11-55, hier S. 13.

Mit Blick auf das zwischenstaatliche Verhältnis der Mitgliedsländer in der EU zeigt sich im Zuge der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise noch eine weitere unge löste Schwierigkeit theoretischer No-Bailout-Überlegungen, die letztlich einen Spezialfall der Vertrauens-Problematik darstellt: Wäre die No-Bailout-Regel des Art. 103 EG-Vertrag in den letzten Monaten tatsächlich strikt für alle Mitgliedsländer der EU angewendet worden, hätten Ungarn, Lettland und Rumänien keine Finanzhilfen aus einem entsprechenden 25 Mrd. Euro umfassenden Sondertopf der Union erhalten dürfen. Dies war nur unter Rückgriff auf Art. 119 EG-Vertrag in Verbindung mit der Verordnung 332/2002 des Rates möglich, wonach die EU gegenseitige Unterstützung für einen Mitgliedstaat außerhalb des Euro-Gebiets gewähren kann, der „sich in Schwierigkeiten oder in ernsthafter Gefahr von Schwierigkeiten befindet bezüglich seiner Zahlungsbilanz“.<sup>43</sup> Das Fehlen einer solchen Ausnahmeklausel hätte wohl fatale Folgen für den Konvergenzprozess innerhalb der EU gehabt – insbesondere in Zeiten, in denen sich die europäischen Integrationsbemühungen ohnehin verlangsamt haben und durch ein neues Misstrauen zwischen „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten geprägt werden. Losgelöst davon stellt sich in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise die Frage, warum diese Regelung vornehmlich für die mittel-osteuropäischen Mitgliedsländer gilt, die bisher noch nicht Mitglieder der Eurogruppe sind. Denn auch verschiedene „alte“ Mitgliedsländer, wie Italien, Griechenland und Irland, haben inzwischen Finanzprobleme.

Auch mit Blick auf die zukünftige deutsche Föderalismus-Diskussion lassen sich aus diesen Überlegungen einige Ableitungen vornehmen. So hat die Bundesrepublik seit der Wiedervereinigung einen solchen Konvergenz- und Anpassungsprozess innerhalb des eigenen Landes zu bewältigen. Im Falle langfristig fortbestehender oder sogar wieder wachsender Disparitäten zwischen den Bundesländern, z. B. in der Steuer- und Finanzkraft oder der Arbeitsmarktentwicklung und dem demographischen Wandel, bergen diese eine Gefahr für die nationale Einheit. Diese Gefahr manifestiert sich in Deutschland weniger in Sezessionstendenzen einzelner regionaler Teileinheiten als vielmehr in Veränderungen im Parteiensystem. Dass strikte No-Bailout-Regelungen für innerstaatliche Vertrauensbildungs- und Konvergenzprozesse eher hinderlich denn förderlich sein können, verdeutlicht die Übertragung des Bailout-Ansatzes auf die föderale Ordnung der Bundesrepublik: Trotz massiver Finanzzuweisungen durch die beiden Solidarpakte bestehen im Ländervergleich aufgrund der strukturellen Heterogenität nach wie vor keine vergleichbaren Ausgangsbedingungen. Dies betrifft vor allem die Wirtschaftsstruktur der neuen Länder, die bis heute überwiegend durch Produktionsstätten westdeutscher oder internationaler Unternehmen geprägt wird. In der Finanzkrise hat sich gezeigt, dass diese oft als erstes von Umstrukturierungsmaßnahmen und Schließungen betroffen sind. Auch mit Blick auf die demographische Entwicklung der fünf neuen Bundesländer, die sich seit der Wiedervereinigung deutlich verschärft hat und heute als eine Art Vorwegnahme die absehbare gesamtdeutsche Entwicklung sichtbar werden lässt, ist politisch nur bedingt beeinflussbar. Geringere Wirtschafts- und Steuerkraft, überdurchschnittlich hohe Verschuldungsquoten, die vor allem vereinigungsbedingte Ursachen haben, sowie

---

43 Kommission schlägt Finanzhilfe für Ungarn und eine Erhöhung der Obergrenze für Zahlungsbilanzhilfen vor, Pressemitteilung IP/08/1612 der EU-Generaldirektion Kommunikation vom 31.10.2008.

eine vom demographischen Wandel beeinflusste Bevölkerungs- und Arbeitskräftestruktur in den neuen Ländern bilden ein Bündel von politisch nur schwer steuerbaren Einflussfaktoren.

In der Föderalismusreformdiskussion der nächsten Jahre bliebe deshalb zu prüfen, inwieweit dieser Mix unterschiedlicher Faktoren bereits innerhalb der neuen Bundesländer die Gefahr einer gesellschaftlichen Fragmentierung birgt. In diesem Fall wären – jenseits aller finanziellen Zuweisungen – auch neue „weiche“ politische Integrations- und Governanceanstrengungen erforderlich. In einem weiteren Schritt stellt sich dann im Vergleich die Frage nach zusätzlichem Integrationsbedarf zwischen „alten“ und „neuen“ Bundesländern. Auch vor dem Hintergrund dieser – hier nur skizzierten – vernetzten Wechselwirkungen wäre es wohl wenig ergiebig, wenn mit einem Verweis auf die gesetzlich anvisierte Angleichung zwischen alten und neuen Bundesländern Ende 2019 der bisherige Entflechtungsdiskurs nur forciert würde. Gerade die demographische Entwicklung macht deutlich, dass es eines ebenenübergreifenden Ansatzes bedarf, weil die Gestaltungsspielräume einzelner Bundesländer hier an ihre Grenzen stoßen. Durch die mögliche Einführung von No-Bailout-Regelungen würden nicht vorrangig eine vermeintlich verfehlte Politik, sondern die strukturellen Nachteile einzelner Länder aufgrund sozioökonomischer, demographischer oder geographischer Besonderheiten „bestraft“. Gleichwohl entheben diese strukturellen Eigenarten einzelne Bundespartner nicht von der Pflicht, in finanz- und haushaltspolitischer Hinsicht hinreichende Eigenanstrengungen zu erbringen.

In der Bundesrepublik stellt sich seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Berliner Haushaltssituation vom 19. Oktober 2006 die Bailout-Frage, die in der Vergangenheit in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung virulent war, nicht mehr akut. Denn Finanzzuweisungen aufgrund einer extremen Verschuldungslage einzelner Länder dürfen seitdem nur noch im Fall eines „bundesstaatlichen Notstandes“ gewährt werden. Nichtsdestotrotz wird die Finanzpolitik schon seit geraumer Zeit durch einen subtilen Vertrauensschwund zwischen den Bundespartnern geprägt, der offenbar zunimmt. Beredtes Zeugnis dafür geben nicht nur die hoch konflikträchtigen Auseinandersetzungen zum Bund-Länder-Finanzausgleich, um die es seit einiger Zeit lediglich deshalb vergleichsweise ruhig bestellt ist, weil sich Bund und Länder in den letzten Beratungen auf eine Neuregelung mit einer Geltungsdauer bis 2019 verständigt haben. Vielmehr lässt sich z. B. auch feststellen, dass seit 1992/93 auch das eigentlich flexible Instrument der deutschen Finanzverfassung nicht mehr benutzt worden ist: Denn statt im Deckungsquotenverfahren zur Umsatzsteuerverteilung die Anteile von Bund und Ländern entsprechend den sich verändernden Aufgabenstrukturen nachzujustieren, hat sich der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren immer öfter auf statische „Festbetragsregelungen“ verständigt.<sup>44</sup> Ein Grund dafür ist offenbar ebenfalls ein wechselseitiges Misstrauen von Bund und Ländern, mögliche Umsatzsteueranteile dauerhaft an die jeweils andere Ebene zu verlieren. Auch in den im März 2009 abgeschlossenen Verhandlungen zur Föderalismusreform II hat sich gezeigt, dass Dis-

---

44 Vgl. dazu ausführlicher: *Woisin, Matthias* 2008: Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 88, Nr. 7, S. 446-450.

sens nicht nur hinsichtlich der Institutionalisierung einer neuen und einheitlichen Schuldenregel für Bund *und* Länder bestand, sondern auch mit Blick auf mögliche Finanzhilfen für besonders hoch verschuldete Länder zum Abbau alter Verbindlichkeiten. Ein Konsens konnte schlussendlich nur durch das Zugeständnis eines zeitlich deutlich hinausgeschobenen Inkrafttretens im Jahr 2016 bzw. 2020 erzielt werden.

Spiegelbildlich wird auch in Forderungen nach einer föderalen Kompetenzentflechtung sowie nach Gewährung autonomer Gestaltungsspielräume für die Länder der Versuch erkennbar, das Leitbild von der „bündischen Solidarität“ in seinem Bedeutungsgehalt immer weiter zu hinterfragen. Ausdruck dessen sind diverse Reformvorstöße und -zyklen, die seit spätestens Mitte der 1980er Jahre immer wieder unter den Stichworten „Konkurrenzföderalismus“, „Wettbewerbsföderalismus“ oder „Beteiligungsföderalismus“ unternommen werden. Die Forderung nach einem strengen „No-Bailout-Regime“ im Bund-Länder-Verhältnis ist letztlich die konsequente gedankliche Fortführung dieser Ansätze.

Angesichts der komplexen Mischung aus neuen Governance-Anforderungen, die tradierte Politikfeld- und Kompetenzgrenzen überschreiten, wachsenden Disparitäten und einem sich verhärtenden Verteilungskampf scheint ein Rückgriff auf vereinfachende Theoreme wie den Bailout-Ansatz für die politische Kommunikation zwar durchaus attraktiv. Allerdings liefert er angesichts der Komplexität der Verfassungswirklichkeit kaum policyrelevantes Entscheidungswissen, wenn es konkret das „Für“ und „Wider“ eines Bailouts einzelner Einheiten politisch abzuwägen gilt. Denn zum einen wird die Funktionsweise von Mehrebenensystemen offenbar ganz maßgeblich durch vertrauensbildende Verflechtungsbeziehungen sowohl in vertikaler Hinsicht (zwischen den Ebenen) als auch in der horizontalen Dimension (zwischen den Gebietskörperschaften) sichergestellt. Dies verträgt sich nur zu einem gewissen Grad mit einer künstlichen Separierung von Kompetenzbereichen. Zum anderen ist auch nach wie vor die Frage ungeklärt, wie eine Insolvenz von Gebietskörperschaften praktisch verwirklicht werden könnte. Denn dass sich im binnenstaatlichen Verhältnis – mehr noch als zwischen Banken – die Frage nach der „systemischen Relevanz“ einzelner Gebietskörperschaften stellt, liegt auf der Hand, da die dort lebenden Bürger auch in einem sich demographisch verändernden Sozialumfeld Anspruch auf öffentliche Leistungen haben.

### **3. Synchronisierung von föderalen und supranationalen Policy-Zyklen**

Die Bemühungen zur Bewältigung der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise haben ein Schlaglicht auf eine politische Steuerungsressource gelenkt, der in Zukunft sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Föderalismusdiskurs eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss als bisher. Dabei handelt es sich um Fragen der „politischen Zeit“ sowie des politischen Zeitmanagements. Nicht nur auf der internationalen und europäischen Ebene, sondern auch im nationalen Kontext sowie im föderalen Binnenverhältnis sind teilweise extrem kurzfristige politische Entscheidungen erforderlich gewesen, um akute Liquiditätsengpässe und drohende Insolvenzen einzelner Großunternehmen abzuwenden und damit die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems aufrecht

zu erhalten. Aber auch zwischen beiden Ebenen sind verschiedene zeitliche und institutionelle Synchronisierungsprozesse notwendig gewesen, um z. B. im Rahmen der G-20- und G-8-Treffen eine neue internationale Finanzmarktarchitektur zu entwickeln, oder um im Rahmen der EU konjunkturstützende Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen.<sup>45</sup> Auf nationaler Ebene war in diesem Zusammenhang das Gesetzgebungsverfahren zur Verabschiedung des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes ohne historisches Vorbild. Dieses wurde nach seiner Einbringung innerhalb von nur einer Woche von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Auf ein förmliches Beratungsverfahren in den Fachausschüssen sowie entsprechende Expertenanhörungen wurde dabei verzichtet.<sup>46</sup>

Der Faktor Zeit wird von politischen Praktikern oft gezielt genutzt – nicht zuletzt deshalb, weil das politische Alltagsgeschäft durch unzählige zeitliche Restriktionen, wie die Dauer von Legislaturperioden, Mandats- und Amtszeiten, Gesetzgebungszyklen, den jährlichen Haushaltskreislauf, Rede- und Verhandlungszeiten etc., strukturiert werden. In der wissenschaftlichen Analyse und Theorie hat diese Steuerungsressource dagegen bisher kaum Beachtung gefunden.<sup>47</sup> Die weltweite Finanzkrise hat verdeutlicht, dass politisches Zeitmanagement nicht nur diese eher klassischen, auf den Nationalstaat bezogenen Fragen zur Sicherstellung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit von parlamentarischen Regierungssystemen umfasst, sondern auch bei der Bewältigung globaler Krisenphänomene eine zentrale Rolle spielt. So bedarf es neben einem gestuften institutionellen Ordnungsrahmen, der ein möglichst reibungsloses und mehrebenenübergreifendes Zusammenspiel aus internationalen Vereinbarungen, nationalstaatlichen Kompetenzermächtigungen sowie regionalen Beteiligungs- und Umsetzungsmechanismen sicherstellt, auch der zeitlichen und institutionellen Synchronisierung der unterschiedlichen Policyzyklen dieser Ebenen und Akteure.

Im Gegensatz zu den Reformdiskussionen der Vergangenheit, in denen insbesondere eine möglichst weitreichende Kompetenztrennung und damit implizit ein autonomes politisches Zeitmanagement thematisiert wurde, ergeben sich daraus mit Blick auf zukünftige Bundesstaatsreformen folgende Leitfragen: Inwieweit sind innerdeutsche Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse in einzelnen Politikfeldern in rechtlicher, institutioneller und zeitlicher Hinsicht mit internationalen und europäischen Verfahren kompatibel? Inwieweit werden wechselseitige und mehrebenenübergreifende Lern- und Anpassungsprozesse durch bestehende institutionelle Arrangements gefördert? Wann

---

45 Zum G-20-Gipfel in London im April 2009 vgl.: The Global Plan for Recovery and Reform, Leaders Statement, 2. April 2009, London. <http://www.g20.org/Documents/final-communique.pdf> (am 04.05.2009). Zu den Maßnahmen, die der Europäische Rat zur Bewältigung der Wirtschaftskrise verabschiedet hat vgl.: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel, 17271/1/08 REV 1 vom 13.02.2009; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung des Europäischen Rates vom 19./20. März 2009 in Brüssel, 7880/09 vom 20.03.2009.

46 Vgl. dazu im Einzelnen die entsprechende Übersicht im „Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge“ des Deutschen Bundestages (DIP). <http://dip.bundestag.de>.

47 Eine Ausnahme bildet: *Riescher, Giesela* 1994: Zeit und Politik: Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen, Baden-Baden: Nomos. Aber auch: *Goetz, Klaus H./Meyer-Sahling, Jan-Hinrik* 2009: EU Timescape: From Notion to Research Agenda, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 16, Nr. 2, S. 180-201.

erfolgen solche Anpassungsprozesse und was sind die Gründe dafür? Wie vollziehen sich – mit Blick auf die Bewältigung globaler Herausforderungen – zeitliche und institutionelle „Synchronisierungen“ zwischen nationalstaatlichen Verfahren einerseits und den Funktionslogiken internationaler und europäischer Governanceregime andererseits? Handelt es sich dabei um schleichende Prozesse oder werden diese (aktiv) mit Verweis auf notwendige Anpassungen vollzogen? Sind Bund, Länder und Gemeinden unter den Bedingungen der bestehenden institutionellen und verfassungsrechtlichen Arrangements hinreichend in der Lage, sich in supranationale Governanceprozesse einzubringen? Gehen solche Prozesse zwangsläufig mit der vielfach gefürchteten Harmonisierung oder Konvergenz einher?<sup>48</sup> In der Summe implizieren diese Fragen einen Perspektivwechsel. Denn es geht weniger darum, inwieweit internationale Organisationen oder die EU mit ihren Politiken die nationale Gesetzgebung und entsprechende Verfahren und Institutionen prägen (*top-down*-Perspektive). Vielmehr richtet sich der Blick *bottom up* auf die Bemühungen der Bundesrepublik als eine aus Bund und autonomen Ländern zusammengesetzte Gesamtheit, jeweils eigene sowie kooperative Verfahren mit supranationalen Governance-Mechanismen und Funktionslogiken dieser Akteure abzustimmen. Inwieweit fügen sich also föderale Verfahren in das internationale bzw. europäische Mehrebenensystem ein und wo sind möglicherweise „Strukturbrüche“ festzustellen?

Ausgehend von dieser Perspektive müsste damit die Flexibilität, die verschiedenen Governance- und Steuerungsmechanismen von Bund und Ländern sowie entsprechende „Timescapes“ hinreichend anschlussfähig an internationale und europäische Verfahren und Institutionen zu machen, zum Maßstab zukünftiger Föderalismusreformen werden, um so substantielle Mitgestaltungs- und Einflussnahmemöglichkeiten zu eröffnen. „Synchronisierung“ stellt dabei nicht nur „eine (zeitweise) Koordination verschiedener Aktivitäten zur Sicherstellung von politischer Handlungsfähigkeit“<sup>49</sup> dar, sondern sollte mehr als wechselseitiger zeitlicher und institutioneller Anpassungsprozess von supranationalen und nationalen Verfahren verstanden werden. Mit der damit verbundenen Fokussierung der entsprechenden Schnittstellen wird deutlich, dass den Nationalstaaten sowie ihren nachgeordneten Gebietskörperschaften Spielräume für die konkrete Ausgestaltung eigener Verfahren bleiben. Folglich sind die Effizienz und Effektivität sowie die demokratische Legitimität der aufeinander abgestimmten Politikgestaltung entscheidend. Eine „Harmonisierung“ bzw. „Konvergenz“ von Verfahren ist damit nicht notwendigerweise verbunden. Zudem muss im Einzelfall untersucht werden, inwiefern es sich bei solchen Prozessen um ein „Policy-Learning“ handelt.<sup>50</sup>

Erhebt man die Anschlussfähigkeit bzw. Kompatibilität von supranationalen und nationalen Verfahren und Institutionen zum Maßstab zukünftiger Reformbemühungen des deutschen Föderalismus, so stellt sich die Frage, wo mögliche Brüche und „Interakti-

---

48 Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2003: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.) 2003: The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, S. 57-80, hier S. 63 f.

49 Goetz/Meyer-Sahling 2009 (Fn. 47), S. 326.

50 Zur Bedeutung und zum Wechselverhältnis zwischen „Harmonisierung“, „Konvergenz“ und „Policy-Learning“ vgl. u. a. Radelli, Claudio M. 2008: Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance, in: Journal of Comparative Policy Analysis, Jg. 10, Nr. 3, S. 239-254, hier S. 244.

onsbarrieren“ zu erwarten sind und wie diese gegebenenfalls beseitigt werden können. Hier liefert Lehbruch bereits 1976 entwickelte „Strukturbruchthese“ nach wie vor wertvolle Hinweise. Sie gilt auch heute noch als einer der zentralen Erklärungsansätze für die Funktionsweise des Föderalismus in der Bundesrepublik. Im Mittelpunkt steht die „potentielle Inkongruenz zweier zentraler Arenen“: der Konkurrenzdemokratie im Parteiensystem einerseits und der Konkordanzdemokratie des Bundesstaates mit einer spezifischen Aushandlungs- und Kompromisslogik andererseits.<sup>51</sup> Während das Parteiensystem also durch einen natürlichen Wettbewerb geprägt wird, in dem die Parteien um die auf Zeit verliehene Macht ringen, ist in der bundesstaatlichen Arena ein „Modell des Aushandelns von Kompromisslösungen“ dominant.<sup>52</sup> Zwischen beiden Merkmalen – so Lehbruch – bestehe eine Asymmetrie, da sie in ihrer entwicklungsgeschichtlichen Herausbildung durch Kontinuitäten bzw. Diskontinuitäten geprägt worden seien. Lehbruch betont – auch in klarer Abgrenzung zu anderen Autoren –, dass von einer grundsätzlichen „Unvereinbarkeit“ zwischen beiden Strukturprinzipien nicht gesprochen werden könne. Zwar sei es durchaus möglich, dass es „in bestimmten Konstellationen zu schwerwiegenden Funktionsstörungen“ komme. Allerdings gälte es in gleicher Weise zu berücksichtigen, dass das Parteiensystem „unter günstigen Bedingungen [...] Aushandlungsroutinen entwickelt, die dem Föderalismus institutionell angepasst sind“.<sup>53</sup> Eine entscheidende Rolle spielen dabei die politischen Akteure, die auf sich verändernde Rahmenbedingungen mit der Entwicklung einer neuen bzw. der Anpassung bestehender Handlungslogiken reagieren. Eine andere Möglichkeit stellt der Rückgriff auf frühere Erfahrungen und strategische Repertoires dar. Unter bestimmten Umständen kommt es dabei zu Lernprozessen.

Mit Blick auf die Frage, inwieweit sich eine Synchronisierung zwischen Bund-Länder-Verhandlungssystemen und supranationalen Governance- und Steuerungsmechanismen vollzieht, gilt es also in Zukunft, stärker die Funktionsweise solcher Schnittstellen und mögliche Strukturbrüche zu analysieren. Inwieweit kommt es in institutioneller, prozeduraler und zeitlicher Hinsicht zu einer (wechselseitigen) Anpassung der Verhandlungslogiken und was sind die Ursachen dafür? Mit Blick auf neuere Governancemechanismen wie „Monitoring“, „Benchmarking“ und „Peer Reviewing“, die die EU z. B. gerne nutzt, muss die Kompatibilität mit föderalen Verhandlungsmustern geprüft werden.

#### **4. Zusammenfassung und Ausblick**

Die beständige Auseinandersetzung über politische Kompetenz- und Einflussbereiche bildet ein Charakteristikum von Mehrebenensystemen und bestimmt deren natürliche Dynamik. Auch in Zukunft wird sich deshalb die Frage nach der Gestalt der föderalen Ordnung in der Bundesrepublik immer wieder aufs Neue stellen und eben nicht letzt-

---

51 *Lehbruch, Gerhard* 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat – Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 19.

52 *Ebenda*, S. 18.

53 *Ebenda*, S. 11.

verbindlich beschreiben und modellieren lassen. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 markiert ein Ereignis, das im Föderalismusdiskurs ebenso wenig übergangen werden kann wie das 2019 in Aussicht stehende Auslaufen der bestehenden Finanzausgleichsregelungen. Denn beide Ereignisse berühren die zentrale Frage nach dem zukünftigen Volumen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Betrachtet man rückblickend die letzten Zyklen zur Reform der föderalen Ordnung in der Bundesrepublik, dann wird deutlich, dass die verbleibende Zeit bereits langsam ein Maß erreicht, das vom periodischen Umfang erforderlich wäre, um einen hinreichenden Vorlauf für eine entsprechende Reform zu gewährleisten. Infolge der notwendigen Anpassungsmaßnahmen zur Bewältigung der Finanzmarktkrise dürfte diese Zeit allerdings weiter schrumpfen, da zumindest 2009 und 2010 einschneidende Folgen für die Haushalte von Bund und Ländern zu erwarten sind. Nach der Föderalismusreform I und II lässt sich zudem inzwischen eine gewisse Reformmüdigkeit feststellen. Damit fängt der Zeitfaktor schon heute an, erste Restriktionen zu entfalten. Der Mangel an Leitbildern, der die jüngsten Föderalismusdebatten geprägt hat, lässt allerdings ein bloßes „Weiter-so“ mit Verweis auf die Vielzahl der bereits existierenden (theoretischen) Reformmodelle fragwürdig erscheinen.<sup>54</sup>

Vielmehr erzwingt die weltweite Finanzkrise geradezu eine grundlegende Reflexion über tradierte Diskursmuster. Denn wechselseitiges Vertrauen als systemstabilisierender Grundpfeiler von politischen und wirtschaftlichen Ordnungssystemen entsteht erst durch institutionelle Kooperations- und Verflechtungsstrukturen. Vor diesem Hintergrund scheint in der deutschen Föderalismusdebatte ein gedanklicher und argumentativer Paradigmenwechsel unerlässlich: Die bisherige Vorstellung von einer Kompetenz- und Finanzierungsentflechtung folgt dem Primat der „funktionalen Aufgabenteilung“ zwischen Bund und Ländern. Wird aber eine möglichst strikte Trennung von Gesetzgebungskompetenz einerseits und Verwaltungsverantwortung andererseits explizit oder implizit zum zentralen Maßstab aller Reformen erhoben, so lässt sich den vernetzten Auswirkungen der globalen Megatrends in ihren unterschiedlichen nationalen und regionalen Ausprägungen kaum hinreichend Rechnung tragen. In Zukunft dürften deshalb solche Interdependenzen eine immer stärkere Synchronisierung zwischen supranationalen und föderalen Governance- und Steuerungsmechanismen erfordern, um vor allem den wechselseitigen Verflechtungen zwischen den Politikfeldern Rechnung zu tragen.

---

54 Zum fehlenden Leitbild in der Föderalismusreformdebatte vgl.: *Benz, Arthur* 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheitern musste, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Jg. 46, Nr. 2, S. 204-214, hier S. 205ff. Zur gesamten Problematik aber auch ausführlicher: *Bräth, Eva/Scheller, Henrik* 2009: Das Konzept der „Politischen Kultur“ in der deutschen Föderalismusdiskussion – mehr als eine alles erklärende Residualkategorie?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, S. 90-106.