

## Politikverflechtung: institutionelle Eigendynamik und politische Kontrolle

Lehner, Franz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lehner, F. (1979). Politikverflechtung: institutionelle Eigendynamik und politische Kontrolle. In J. Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979* (S. 611-627). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-136573>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Franz Lehner

Politikverflechtung: Institutionelle Eigendynamik und politische Kontrolle

Das föderalistische System der Bundesrepublik weist wie andere entwickelte föderalistische Systeme ein hohes Maß an Mischfinanzierung zwischen dem Bund und den Ländern auf. Diese Mischfinanzierung wurde durch das 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969 mit der Einfügung der Artikel 91 a, 91 b und 104 a in das Grundgesetz teilweise verfassungsrechtlich abgesichert.

Artikel 91 a regelt die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in drei Bereichen, nämlich dem Aus- und Neubau von Hochschulen, der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Verbesserung der Agrarstruktur. Artikel 91 b erlaubt dem Bund und den Ländern eine Mischfinanzierung auf der Basis von Bund-Länder-Vereinbarungen bei der Förderung von Modellversuchen im Bildungswesen und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung. Artikel 104 a ermächtigt in Absatz 4 den Bund unter bestimmten Bedingungen zu Finanzhilfen an die Länder für Investitionen der Länder und Gemeinden <sup>1)</sup>.

Auf diesen verfassungsrechtlichen Regelungen baut ein kompliziertes Verhandlungssystem des Bundes und der Länder auf. Im Rahmen dieses Systems wird die Investitionspolitik des Bundes und der Länder eng verflochten. Mit dieser Politikverflechtung sind spezifische institutionelle Zwänge verbunden, die zu verfassungsrechtlich und gesetzlich nicht oder nur teilweise vorgesehenen Formen des politischen Entscheidens geführt haben. Die Politikverflechtung hat, konkret gesagt, zu politisch nicht kontrollierbaren bürokratischen Entscheidungsmechanismen geführt und damit das staatliche Handeln im Bereich der Mischfinanzierung aus dem politischen Legitimierungszwang herausgelöst.

Im folgenden wird versucht, die institutionelle "Logik" dieser

Entwicklung herauszuarbeiten und ihre verfassungspolitischen Konsequenzen zu bestimmen <sup>2)</sup>.

#### DIE INSTITUTIONELLE STRUKTUR DER POLITIKVERFLECHTUNG

Die in den Artikeln 91 a, 91 b und 104 a beschriebenen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen sind rechtlich und institutionell unterschiedlich geregelt. Sowohl die genannten Verfassungsartikel, als auch die Ausführungsgesetze und die Bundesländer-Vereinbarungen enthalten für die einzelnen Aufgaben und Bereiche unterschiedliche Vorschriften und Regelungen bezüglich ihrer Ausgestaltung, ihrer Durchführung und ihrer Kontrolle, aber auch hinsichtlich der finanziellen Beteiligung von Bund und Ländern und der Verteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Länder.

Mit der konkreten Planung und dem Aushandeln von Mischfinanzierungsprogrammen sowie der generellen Abstimmung der Investitionen des Bundes und der Länder sind gegenwärtig über 200 Bund-Länder-Kommissionen beschäftigt. Diese Kommissionen haben unterschiedliche Funktionen und Kompetenzen, sie sind unterschiedlich zusammengesetzt und unterliegen unterschiedlichen Verfahrensregeln. Es gibt kein einheitliches und durchgängiges Organisationsprinzip für die Politikverflechtung, sondern komplizierte und alles andere als klare institutionelle Verhältnisse <sup>3)</sup>.

Den komplizierten institutionellen Verhältnissen entsprechen ebenso komplizierte und wenig transparente Entscheidungsprozesse. Die unklare und vor allem stark verschränkte Kompetenzverteilung zwischen dem Bund, den Ländern und ihren gemeinsamen Gremien und die große Zahl unterschiedlicher Instanzen in den Entscheidungsprozessen der Politikverflechtung machen vielschichtige Konsultationen und Verhandlungen notwendig. Das Aushandeln von Problemlösungen in informellen und formellen Institutionen und Interaktionen ist deshalb die vorherrschende Entscheidungstechnik im Bereich der Mischfinanzierung.

Die durch die Politikverflechtung erzwungenen Konsultations-, Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse zwischen Bund und Ländern erfolgen keineswegs in einem integrierten Rahmen, sondern nach Politikfeldern und Programmen getrennt. Dabei interagieren die für die einzelnen Programme und Programmbereiche zuständigen Fachbürokratien des Bundes und der Länder eng miteinander, während zwischen den einzelnen Ressorts und Programmbereichen generell ein Interaktions- und Informationsdefizit besteht. Das Verhandlungssystem der Politikverflechtung ist stark segmentiert.

Die rechtlich und institutionell vorprogrammierte Segmentierung der Politikverflechtung entspricht einer generellen Verhaltenstendenz spezialisierter Bürokratien. Zwischen den Fachbürokratien des Bundes und der Länder besteht eine weitreichende Interessenidentität im Hinblick auf eine Vergrößerung des Ressourcenrahmens des von ihnen bearbeiteten Politikfeldes. Dagegen ist das horizontale Verhältnis zwischen verschiedenen Ressorts und Politikbereichen häufig durch eine Konkurrenz um Ressourcen gekennzeichnet <sup>4)</sup>.

Die komplizierten institutionellen Verhältnisse und die starke Segmentierung der Politikverflechtung machen eine horizontale, programm- und ressortübergreifende Koordination und Kontrolle schwierig, zumal es in dem ganzen System weder formalisierte Koordinationsverfahren noch übergreifende, mit effektiven Kompetenzen ausgestattete Kontroll- und Koordinationsgremien gibt. Schwache Koordinationsgremien kann man allenfalls in den Fachministerkonferenzen und einigen gemeinsamen Bund-Länder-Gremien, wie dem Finanzplanungsrat, sehen. Diesen Einrichtungen fehlen ebenso wie den Kabinetten zumeist die rechtlichen und fachlichen Kompetenzen, sowie die Informationen für eine effektive Kontrolle. Eine Koordination der Mischfinanzierung kann denn auch bestenfalls über diffizile und zumeist informelle Verhandlungen erfolgen. Im übrigen können sich die vertikal verflochtenen Fachbürokratien des Bundes und der Länder

einer übergeordneten Kontrolle und Koordination durch den Hinweis auf die institutionellen und kooperativen Zwänge der Politikverflechtung leicht entziehen.

#### DIE ZWÄNGE DER POLITIKVERFLECHTUNG

Das komplizierte Verhandlungssystem der Politikverflechtung läßt den Beteiligten nur wenig Handlungsspielraum. Dieser Sachverhalt liegt einerseits in den unterschiedlichen Interessen der Beteiligten, andererseits in der institutionellen Struktur des Systems selbst begründet.

Trotz einer weitreichenden Interessenidentität in bezug auf die Ausweitung und Sicherung des Ressourcenrahmens sind die Interessen der an der Politikverflechtung beteiligten Bürokratien heterogen und teilweise konfligierend. Dabei kann man vier Konfliktdimensionen feststellen.

Eine erste Konfliktdimension ist die Kompetenz- und Machtverteilung zwischen Bund und Ländern. Die Fachbürokratien des Bundes und der Länder versuchen jeweils ein möglichst hohes Maß an Kontrolle über die gemeinsam finanzierten Programme zu erlangen. Die Bundesbürokratien streben mit ihrer finanziellen Beteiligung zugleich auch einen möglichst großen Einfluß auf die Bestimmung des Inhaltes der gemeinsamen Programme und die Regulierung der einzelnen Maßnahmen und Projekte an, während die Länderbürokratien umgekehrt danach streben, den Einfluß des Bundes möglichst gering zu halten und sich einen großen Handlungsspielraum zu bewahren.

Eine zweite Konfliktdimension liegt im Verhältnis von finanzstarken und finanzschwachen Ländern. Die finanzschwachen Länder sind für die Bewältigung der vielschichtigen Aufgaben des modernen Wohlfahrtsstaates in ihrem Bereich auf die finanzielle Hilfe des Bundes angewiesen, weil ihr Steueraufkommen und der horizontale Finanzausgleich ihnen keine ausreichende Ressourcenbasis sichern. Allein auf ihre eigene Finanzkraft gestellt könnten sie weitaus weniger öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen als die finanzstarken Länder. Das würde

nicht nur dem sozialstaatlichen Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet widersprechen, sondern vor allem zu einer Abwanderung von Bevölkerung und wirtschaftlichen Unternehmen führen. Deshalb sind die finanzschwachen Länder stärker an einer Mischfinanzierung interessiert als die finanzstarken. Sie haben häufig mit den Bundesbürokratien ein gemeinsames Interesse an einer Ausweitung der Mischfinanzierung, während die finanzstarken Länder eher einen Abbau anstreben<sup>5)</sup>.

Eine dritte Konfliktdimension wird bestimmt durch die verschiedenen sozio-ökonomischen Gegebenheiten in den einzelnen Bundesländern. Die elf Länder der Bundesrepublik weisen erhebliche Unterschiede auf in bezug auf sozio-ökonomische Merkmale wie Industrialisierungsgrad, wirtschaftliche Branchenstruktur, Verstädterung, Bevölkerungsdichte, infrastrukturelle Ausstattung oder Energieversorgung. Sie sind deshalb mit unterschiedlichen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Problemen konfrontiert und haben entsprechend unterschiedliche Interessenlagen. Das wirkt sich auf die inhaltliche Bestimmung der einzelnen Mischfinanzierungsprogramme und der ihr zugrunde gelegten Kriterien ebenso aus wie auf die Festlegung des Umfangs und des Bereiches der Mischfinanzierung insgesamt. Jedes Land ist daran interessiert, die Mischfinanzierung möglichst gut auf seine spezifischen Problemlagen abzustimmen und besonders günstige Kriterien für die einzelnen Programme zu erreichen.

Eine vierte Konfliktdimension ist schließlich die parteipolitische. Diese Dimension spielt gegenwärtig im Verhandlungssystem der Politikverflechtung keine dominierende Rolle, ist aber beispielsweise in der Bildungsplanung durchaus aktualisiert. Darüber hinaus werden Konflikte auf anderen Dimensionen parteipolitisch überlagert - Bund-Länder-Konflikte etwa werden von den durch die Bonner Mehrheitsparteien regierten Länder eher heruntergespielt und von den durch die Bonner Opposition regierten eher akzentuiert. Im übrigen wirkt die

parteilpolitische Konfliktdimension auch über den Bundesrat in das Verhandlungssystem der Politikverflechtung hinein.

Die Interessenheterogenität der Beteiligten und die vielschichtigen Konfliktpotentiale konfrontieren die Verhandlungen über Mischfinanzierungsprogramme mit erheblichen Konsensproblemen. Es ist in der Regel schwierig, Lösungen zu finden, die den Interessen aller Beteiligten entsprechen und von allen Beteiligten akzeptiert werden können. Diese Problematik wird durch den im System der Politikverflechtung faktisch gegebenen Konsenszwang verschärft <sup>6)</sup>.

Die rechtlichen Grundlagen der Politikverflechtung sehen mit Ausnahme der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 b GG (Forschungsförderung und Modellversuche im Bildungswesen) keine einstimmigen Beschlüsse, sondern lediglich Mehrheitsentscheidungen vor. Allerdings kann kein Land zu einer Beteiligung an einem konkreten Programm gezwungen werden. In der Praxis werden jedoch selten Entscheidungen nach dem Majoritätsprinzip getroffen. Vielmehr wird der Konsens aller Beteiligten angestrebt, so daß die Politikverflechtung faktisch ein Konkordanzsystem ist.

Der Preis dieser Konkordanz ist eine wenig integrierte und inflexible Aufgabenerfüllung. Vereinbarungen können in der Regel nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen werden und innovative Entscheidungen kommen bestenfalls nach langwierigen Verhandlungen und unter besonderen Bedingungen zustande. Der Bund und die Länder können sich zumeist nur unter Preisgabe einheitlicher und klarer Lösungen auf Kriterien und Regeln für die Programme einigen und von einmal getroffenen Verabredungen nur inkremental abweichen. Das führt zu einer faktischen Festschreibung der einzelnen Programme und zu einer geringen Flexibilität der Ressourcenallokation. Neue oder erheblich veränderte Problemlagen können häufig nur durch Sonderprogramme bewältigt werden, die das ohnehin schwach integrierte Mischfinanzierungssystem weiter desintegrieren <sup>7)</sup>.

Die institutionellen Zwänge der Politikverflechtung zwingen die Beteiligten, durch ständige Konsultationen und Verhandlungen Konfliktmöglichkeiten von vornherein zu reduzieren und einen prekären und diffizilen Konsens aufrecht zu erhalten. Das setzt intensive und exklusive Interaktionen der Beteiligten voraus.

#### BÜROKRATISCHE KOOPERATION UND POLITISCHE KONTROLLE

Es liegt auf der Hand, daß das Aushandeln von Problemlösungen umso schwieriger wird, je größer die Anzahl der an den Verhandlungen Beteiligten und der zu bewältigende Problembereich ist. Mit zunehmender Aufgabenbreite und Beteiligung nehmen Konfliktmöglichkeiten zu und nimmt die Interaktionshäufigkeit ab. Das konsensuale Aushandeln von Programmen fällt umso leichter je spezialisierter und exklusiver Interaktionsbeziehungen sind. Die Aufrechterhaltung der prekären Funktionsfähigkeit der Politikverflechtung erzwingt den Ausschluß externer Interventionen durch Parlamente und fachfremde exekutive Instanzen.

Der kooperative Föderalismus der Bundesrepublik ist denn auch weitgehend eine Sache der Fachbürokratien von Bund und Ländern. Die Parlamente sind an den vielfältigen Konsultations-, Abstimmungs- und Verhandlungsprozessen nicht beteiligt und werden selten über laufende Verhandlungen informiert. Ihre Mitwirkung beschränkt sich auf die gesetzliche Sanktionierung der exekutiv-administrativen Vereinbarungen, während die tatsächlichen Entscheidungen über Ziele, Inhalte und Umfang von Mischfinanzierungsprogrammen durch die Bürokratien getroffen werden.

Der weitgehende Ausschluß der Parlamente von der Entscheidungsfindung und ihre Beschränkung auf die politische Legitimierung bürokratisch bestimmter Programme ist keineswegs eine spezifische Eigenart des kooperativen Föderalismus, sondern ein generelles Merkmal des modernen Wohlfahrtsstaates. Mit den wachsenden Staatsfunktionen wurden in allen modernen Demo-

kratien Entscheidungen über staatliche Investitionen, die Versorgung mit öffentlichen Gütern und die staatliche Wirtschaftslenkung zunehmend von den Parlamenten zu den Ministerialbürokratien verlagert<sup>8)</sup>.

Trotz dieser Verlagerung blieb jedoch ein erhebliches Maß an politischer Kontrolle staatlichen Handelns durch die "Legitimierungsfunktion" des Parlamentes und die Einbindung der exekutiven Führungsspitzen in die elektorale und parlamentarische Mehrheitsbildung. Beides dürfte in der Regel auch heute noch ein Mindestmaß an politischer Kontrolle staatlichen Handelns im Sinne einer Prioritätensetzung, einer mittelfristigen Rahmensteuerung und einer Beschränkung bürokratischer Handlungsspielräume ermöglichen. Diese Regel trifft jedoch für den Bereich des kooperativen Föderalismus nicht zu.

Im komplizierten Verhandlungssystem der Politikverflechtung kann die politische Kontrolle bürokratischer Entscheidungen nicht mehr zum tragen kommen - das System hat sich der politischen Kontrolle durch die Parlamente und die exekutiven Führungsspitzen weitgehend entzogen. Dafür gibt es zwei systematische Gründe, nämlich erstens die Diskrepanz zwischen den exekutiven Interaktionsstrukturen einerseits und den Kontrollbeziehungen zwischen Parlamenten und Exekutiven andererseits; und zweitens die mit der Politikverflechtung verbundenen Verhandlungszwänge.

Was die Diskrepanz zwischen exekutiven Interaktionsstrukturen und parlamentarischen Kontrollbeziehungen anbelangt, muß man zunächst festhalten, daß es keine parlamentarische Instanz mit der Kompetenz einer umfassenden Kontrolle von Programmen und Programmbereichen der Mischfinanzierung gibt. Jedes Parlament kann lediglich den Teilbereich der Programme kontrollieren, der in die Zuständigkeit seiner Ebene bzw. seines Landes fällt<sup>9)</sup>. Das heißt konkret, daß der Einfluß des Bundestages beschränkt ist auf die gesetzlichen (nicht aber auf die vertraglichen) Grundlagen der Politikverflechtung und auf die haushaltsrechtliche Sanktionierung der Bundesanteile,

während den Länderparlamenten bloß die haushaltsrechtliche Ermächtigung zu der Komplementärfinanzierung in ihrem Land als Einflußbereich verbleibt. Die ganzen vertraglichen Grundlagen der Politikverflechtung sind einer parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen, weil sie zumeist in der Form von Verwaltungsabkommen geschlossen werden, die im Unterschied zu Staatsverträgen keiner Zustimmung durch die Länderparlamente bedürfen.

Es liegt auf der Hand, daß die Diskrepanz zwischen exekutiven Interaktionsstrukturen und parlamentarischen Kontrollbeziehungen die parlamentarische Kontrolle der Mischfinanzierung erheblich erschwert. Dieser Sachverhalt wird durch die mit der Politikverflechtung verbundenen Verhandlungszwänge erheblich verstärkt. Die an den exekutiven Verhandlungen beteiligten Bürokratien können sich parlamentarischer Beeinflußung und Kontrolle mit dem Hinweis auf die Schwierigkeiten der Konsensfindung von Bund und Ländern, die drohende Gefahr einer Blockierung von Mischfinanzierungsprogrammen und von finanziellen Verlusten leicht entziehen.

Unter diesen Bedingungen bleiben den Parlamenten kaum Einflußmöglichkeiten - parlamentarische Einsprüche gegen getroffene Vereinbarungen würden die mühsam ausgehandelten Kompromisse zu Fall bringen und die Verabschiedung von Mischfinanzierungsprogrammen blockieren. Die Verweigerung der haushaltsrechtlichen Sanktionierung von Bund-Länder-Vereinbarungen durch ein Landesparlament, d.h. die Nicht-Bewilligung von Komplementärmitteln, hätte zumindest zur Folge, daß dem betreffenden Land erhebliche Bundesmittel verloren gingen. Diese Implikation setzt die Länderparlamente unter Zustimmungszwang - die Ablehnung eines Mischfinanzierungsprogrammes durch ein Länderparlament und der Verzicht auf finanzielle Leistungen des Bundes bis zu 50 % der Kosten des Programmes dürfte für die im Parlament vertretenen Parteien politisch kaum tragbar sein <sup>10)</sup>.

Ähnlich verhält es sich auch mit der Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen der Mischfinanzierung durch den Bundestag. Die Ablehnung eines entsprechenden Gesetzes würde bedeuten, daß die Bundestagsmehrheit die von ihr getragene Regierung desavouieren müßte. Will sie das vermeiden, bleibt ihr und dem Bundestag insgesamt wenig mehr zu tun, als das Gesetz zu verabschieden. Größere Änderungen dürften wegen der Zustimmungspflicht des Bundesrates kaum möglich sein. Man kann davon ausgehen, daß der Bundesrat, der ja aus Vertretern der Länderexekutiven zusammengesetzt ist, einem Bundesgesetz über ein Mischfinanzierungsprogramm nur dann zustimmt, wenn es den exekutiv ausgehandelten Vereinbarungen entspricht.

Sowohl der Bundestag als auch die Länderparlamente haben also im Rahmen der Politikverflechtung kaum mehr Entscheidungsspielräume und Kontrollmöglichkeiten. Sie sind überwiegend bloß noch "staatsnotarielle Ratifikationsämter" <sup>11)</sup>. Im übrigen wird der Handlungsspielraum und die Etathoheit der Parlamente durch die über den Mischfinanzierungsbereich hinausgehenden Kooperationszwänge weiter eingeengt.

Besonders bedenklich an dieser Entwicklung ist nicht nur, daß die Parlamente faktisch ausgeschlossen sind, sondern daß ihre Einbeziehung praktisch unmöglich ist. Die Mitwirkung von elf Länderparlamenten und des Bundestages würde die Bund-Länder-Verhandlungen noch schwieriger und schwerfälliger machen als sie bereits sind und wahrscheinlich zu einer Blockierung des ganzen Systems führen. Das Verhandlungssystem der Politikverflechtung ist also parlamentarisch nicht kontrollierbar.

Nicht viel besser ist es um die Kontrollierbarkeit der Politikverflechtung durch die exekutiven Führungsspitzen des Bundes und der Länder bestellt. Wir haben früher festgestellt, daß sich das komplizierte und segmentierte Verhandlungssystem des kooperativen Föderalismus einer übergreifenden Koordination und Kontrolle weitgehend entzieht. Die Vielzahl der für die Funktionsfähigkeit des kooperativen Föderalismus notwendigen Konsultationen und Verhandlungen können von den

ohnehin überlasteten Bundes- und Landesregierungen schon wegen ihrer geringen Transparenz kaum kontrolliert werden. Darüber hinaus lassen die kooperativen Zwänge der Mischfinanzierung gestaltende und korrigierende Eingriffe der exekutiven Führungsspitzen nur sehr beschränkt zu.

#### BÜROKRATIEN ALS POLITISCHE "ENTREPRENEURE"

Die Schlußfolgerung aus unserer bisherigen Analyse ist die, daß die Mischfinanzierung eine Politiksteuerung durch Parlamente oder politisch verantwortliche exekutive Instanzen kaum zuläßt. Probleme und Problemlösungen müssen vielmehr möglichst exklusiv in den spezialisierten Interaktionen der Politikverflechtung definiert und ausgehandelt werden. Die an diesen Interaktionen beteiligten Fachbürokratien des Bundes und der Länder können und müssen also selbst als politische "Entrepreneure" auftreten und die Politiksteuerung übernehmen. Das bedeutet, daß im Mischfinanzierungsbereich die Politiksteuerung nahezu ausschließlich durch die Interessen der beteiligten Bürokratien und die institutionellen Verhandlungszwänge bestimmt wird.

Was die Interessen der an der Mischfinanzierung beteiligten Fachbürokratien anbelangt, können wir zunächst von der einfachen, aber nicht unrealistischen Annahme ausgehen, daß ein vorrangiges Ziel von Bürokratien im allgemeinen in der Erhaltung ihres Bestandes und in der Sicherung bzw. Ausweitung ihres Ressourcenrahmens besteht <sup>12)</sup>. Im konkreten Fall heißt das, daß die Länderbürokratien über die Mischfinanzierung vor allem eine Ausweitung ihres finanziellen Ressourcenrahmens anstreben, während es den Bundesbürokratien in erster Linie darauf ankommt, über ihre finanzielle Beteiligung an "Länderaufgaben" zusätzliche Kompetenzen und Einflußmöglichkeiten, aber auch zusätzliche finanzielle Ressourcen zu gewinnen.

Die Politikverflechtung konstituiert für die Verfolgung dieser Erhaltungs- und Erweiterungsinteressen günstige Bedingungen. Erfahrungsgemäß sind Mittel für Mischfinanzierungsprojekte

leichter zu beschaffen als für andere Projekte. Die Mischfinanzierung gewährleistet zumeist eine stabile und kontinuierliche Finanzierung von Programmen und Projekten. Ähnlich verhält es sich auch mit den Kompetenzinteressen der Bundesbürokratien - eine Beteiligung an Mischfinanzierungsprojekten bietet häufig die einzige oder doch zumindest die einfachste Möglichkeit eines Kompetenzgewinnes. Sowohl für die Landes- als auch die Bundesbürokratien ist also die Mischfinanzierung in bezug auf ihre Erhaltungsinteressen wichtig. Sie bietet insbesondere erhebliche Möglichkeiten, die eigenen Erhaltungsinteressen auch entgegen den durch Parlamente und exekutive Führung gesetzten Prioritäten durchzusetzen und diese Prioritäten zu unterlaufen, wenn es ihnen gelingt, sich auf ein gemeinsames Programm zu einigen <sup>13)</sup>. Diese Einigung dürfte nicht schwer zu bewerkstelligen sein, wenn die Länderbürokratien ähnliche finanzielle Bedürfnisse haben, die korrespondierende Bundesbürokratie über ihre Mitfinanzierung ihren Kompetenzbereich ausdehnen kann und wenn alle Beteiligten eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu akzeptieren bereit sind.

Die Finanzierungs- und Kompetenzinteressen sind für die Interaktionen der spezialisierten Bürokratien im Rahmen der Politikverflechtung von großer Bedeutung. Dennoch wäre es wenig sinnvoll, die Politiksteuerung im Mischfinanzierungsbereich ausschließlich oder vorrangig auf diese Interessen zu beziehen. Trotz der mangelnden Kontrolle durch Parlamente und exekutive Führungsinstanzen handeln die an der Politikverflechtung beteiligten Fachbürokratien des Bundes und der Länder nicht in einem politischen Vakuum.

Im modernen Wohlfahrtsstaat wird die konkrete Politiksteuerung bekanntlich in starkem Maße durch klientelistische Interaktionen von Bürokratien und Interessengruppen und durch korporatistische Verhandlungssysteme bestimmt. Das gilt auch und in besonderem Maße für die Politiksteuerung im Mischfinanzierungsbereich. Das hohe Maß an Autonomie gegenüber parlamen-

tarischer Kontrolle und exekutiven Führungsinstanzen begünstigt und verstärkt die Einbindung der beteiligten Fachbürokratien in klientelistische und korporatistische Netzwerke.

Auf den ersten Blick mag man vermuten, daß die regionale Differenzierung der Politikverflechtung die Durchsetzungsfähigkeit der organisierten Interessen erheblich beeinträchtigt. Zumindest könnte man annehmen, daß es dadurch innerhalb der einzelnen Organisationen zu Konflikten zwischen den regionalen Teilorganisationen und damit zu einer Reduzierung der Handlungsfähigkeit der Organisation kommt. Indessen entlastet die regional differenzierte Interaktion von organisierten Interessen und Bürokratien die einzelnen Organisationen vom Zwang die regional differierenden Interessen ihrer Mitglieder in eine konsistente und umfassende Strategie zu integrieren. Jede Organisation kann ihre Interessen zweigleisig vermitteln - die übergreifenden und innerhalb der Organisation allgemeinen Interessen werden durch die Bundesinstanz, die regionalen Interessen durch die Länderinstanzen vermittelt. Dadurch kann die Organisation ihre Konsensbildung zum Teil externalisieren und auf das Verhandlungssystem des kooperativen Föderalismus übertragen. Da in diesem System jedoch Vereinbarungen zumeist nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zustandekommen und die regional divergierenden Interessen nur schwach integriert werden, löst die Externalisierung die interne Konsensbildung von Interessenorganisationen nicht nur scheinbar, sondern tatsächlich. Durch diese Entlastung von Konsensproblemen steigt die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der entsprechenden Organisationen. Allerdings ist diese Strategie nur denjenigen Interessengruppen möglich, deren sektoraler Einfluß sich einigermaßen gleichförmig über den Bund und die Länder erstreckt. Sie ist mit anderen Worten, nur den Verbänden mit einer generell großen Organisations- und Konfliktfähigkeit offen.

Daraus folgt, daß die Politikverflechtung dazu tendiert, die generell ungleichgewichtige Machtverteilung zwischen den ge-

gesellschaftlichen Interessen zu verstärken. Sie begünstigt also eine an den Interessen weniger dominierender oder gar hegemonialer Interessen orientierte Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen.

#### F a z i t

Die sektoral-bürokratische Steuerung des staatlichen Handelns und der korrespondierende Machtverlust des Parlamentes ist kein spezifisches Merkmal der Politikverflechtung, sondern eine generelle Eigenschaft des modernen Wohlfahrtsstaates. Dennoch schafft die Politikverflechtung neuartige Kontrollprobleme. Sie verschärft nicht nur die Ablösung des staatlichen Handelns von politischer Kontrolle und Legitimation, was allein schon ein verfassungspolitisch bedenklicher Effekt ist, sondern sie führt darüber hinaus zu einem "autistischen" Entscheidungsverhalten der miteinander verflochtenen Bürokratien. Der Inhalt und der Umfang der gemeinsam finanzierten Programme wird weniger durch gesellschaftlich vermittelte Interessen, politische Zielkonzeptionen und sachliche Kriterien bestimmt als durch die Verhandlungszwänge und die Finanzierungsmöglichkeiten des kooperativen Föderalismus. Das heisst mit anderen Worten, dass der Inhalt und der Umfang von Mischfinanzierungsprogrammen überwiegend durch die eigenen Interessen der beteiligten Bürokratien und die sich daraus ergebenden Kompromissmöglichkeiten festgelegt wird, während politische Vorgaben und externe Interessen zumeist nicht mehr als restringierende Rahmenbedingungen konstituieren.

Trotz der geringen externen Kontrolle erhalten die an der Politikverflechtung beteiligten Bürokratien letztendlich kaum grössere Handlungsspielräume. Im Gegenteil: Die beteiligten Fachbürokratien des Bundes und der Länder sind wegen der Verhandlungszwänge und der institutionellen Inflexibilität der Politikverflechtung kaum in der Lage, ihre jeweils spezifischen funktionalen Interessen und ihre sachlichen Konzeptionen in staatliche Programme umzusetzen. Darüber hinaus verlieren alle Beteiligten an finanzpolitischer Autonomie ohne sich damit zusätzliche Finanzen beschaffen zu können - die Mischfinanzierung ist im Grunde

genommen ein Null-Summen-Spiel, bei dem jeder nicht mehr erhält als er zahlt und bei dem finanzielle Ressourcen nicht umverteilt, sondern lediglich getauscht werden. Das gilt auch für den Bund, der sich die Ressourcen für Transferzahlungen an die Länder in der Steuerverteilung erst beschaffen muss und der für seine Mitfinanzierungsmöglichkeiten den hohen Preis einer weitgehend starren Einbindung in die Politikverflechtung bezahlen muss. Diese Einbindung reduziert entgegen den Intentionen der Politikverflechtung die wirtschafts- und finanzpolitischen Spielräume des Bundes ebenso wie seine Möglichkeiten, ordnungs-, wirtschafts- und strukturpolitisch im gesamtstaatlichen, überregionalen Interesse tätig zu werden. Gleichzeitig verlieren die Länder die Möglichkeit, ihre Politik auf ihre spezifischen regionalen Interessen abzustimmen.

Insgesamt ist die Politikverflechtung ein bürokratisch aufwendiges und politisch unkontrollierbares Entscheidungssystem, dessen Handeln durch seine Eigendynamik bestimmt wird und das weder auf gesamtstaatliche noch auf regionale Interessen rational ausgerichtet ist - ein aufwendiges System ohne grosse Steuerungs-kapazität.

## Anmerkungen

- 1) Für eine ausführliche Darstellung der Mischfinanzierung in der Bundesrepublik siehe F.Lehner, "Politikverflechtung - Föderalismus ohne Transparenz", Der Bürger im Staat, Heft 1, 1979.
- 2) Der überwiegende Teil der wissenschaftlichen Diskussion um die Politikverflechtung dreht sich um Fragen ihrer Rationalität und Effizienz. Diese Fragen vernachlässige ich im folgenden und verweise den interessierten Leser auf F.W.Scharpf, B.Reissert u. F.Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg, Scriptor, 1976.
- 3) Vgl. dazu W.Zeh, "Musterfall Gemeinschaftsaufgaben", Der Bürger im Staat, Heft 1, 1979
- 4) Wegen der geringen Flexibilität der öffentlichen Ausgaben impliziert eine nicht-inkrementale Erweiterung des Ressourcenrahmens eines bestimmten Politikfeldes Einschränkungen oder geringere Wachstumschancen in anderen Feldern - es sei denn, man verschaffe sich die notwendigen Spielräume über eine expansive Haushaltspolitik.
- 5) Vgl. dazu H.Boldt, "Politikverflechtung als Ressourcenverflechtung", Der Bürger im Staat, Heft 1, 1979
- 6) Vgl. dazu die in Anmerkung 2 zitierte Arbeit.
- 7) Sonderprogramme werden vor allem für konjunkturpolitische Zwecke außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben, aber mit ähnlichen Inhalten eingesetzt.
- 8) Siehe dazu beispielsweise R.Waterkamp, Politische Leitung und Systemveränderung, Köln-Frankfurt, Europäische Verlagsanstalt, 1974.
- 9) Trotz einiger Versuche gibt es zwischen den Parlamenten des Bundes und der Länder bisher noch nicht einmal eine effektive informelle Konsultation, durch die die Fragmentierung der Zuständigkeit kompensiert werden könnte.

- 10) Da zwischen verschiedenen Programmen und Maßnahmen häufig faktische Junktims bestehen in dem der Bund oder einzelne Länder ihre Zustimmung zu Programmen von der Annahme anderer Programme abhängig machen, würde die fallweise Ablehnung der Komplementärfinanzierung häufig weitreichende finanzielle Folgen tragen.
- 11) H.Lenz, "Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter?", Die öffentliche Verwaltung, 1977.
- 12) Das heißt nicht, daß Bürokratien sich lediglich als Ressourcenmaximierer verhalten, wie das in ökonomischen Bürokratien teilweise unterstellt wird. - Siehe in diesem Zusammenhang P.Grottian, Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg, Hoffmann & Campe, 1974.
- 13) Vgl. dazu den in Anmerkung 3 zitierten Aufsatz von W.Zeh.

