

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 137

Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?

**Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft,
auch im Lichte ausländischer Erfahrungen**

Beiträge

auf der 67. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
vom 17. bis 19. März 1999 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

**Hans Herbert von Arnim
Gisela Färber
Stefan Fisch**



Duncker & Humblot · Berlin

Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 137

Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?

Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft,
auch im Lichte ausländischer Erfahrungen

Beiträge

auf der 67. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
vom 17. bis 19. März 1999 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim
Gisela Färber
Stefan Fisch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Föderalismus – hält er noch, was er verspricht? : seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, auch im Lichte ausländischer Erfahrungen ; Beiträge auf der 67. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 17. bis 19. März 1999 / hrsg. von Hans Herbert von Arnim . . . – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 137)
ISBN 3-428-10347-5

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-10347-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☞

Peter Caesar zum Gedenken

Vorwort

Zum 50. Geburtstag des Grundgesetzes widmete die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ihre große Frühjahrstagung 1999 dem Thema Föderalismus. Seine derzeitige Ausprägung in Deutschland erscheint manchen inzwischen als Perversion föderaler Ideen und vielen als Hemmschuh für notwendige politische Reformen. Das Programm zielte darauf ab, klassische Sichtweisen des Föderalismus mit neueren Konzeptionen zu konfrontieren, und zwar aus der Sicht der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, die dazu etwas beitragen können, und unter Heranziehung internationaler Föderalismus-Experten. Die auf diese Weise angefachte vergleichende Diskussion hat es erleichtert, Schwachstellen bei uns zu orten und zu analysieren, Reformvorschläge zu diskutieren und dabei auch Fragen der politischen Durchsetzbarkeit nicht aus dem Blick zu lassen. Die Diskussion wurde anhand von drei großen Bereichen geführt: den Finanzen, den Strukturen und Verfahren der politischen Willensbildung und der Schul- und Hochschul-Politik. Im Anschluß an die Vorträge fanden Diskussionen in drei parallelen Arbeitskreisen mit namhaften Experten aus dem In- und Ausland statt. Den Abschluß bildete eine Podiumsdiskussion mit hochrangigen Politikern aus Bund und Ländern unter dem programmatischen Titel „Reformbedarf! Reformfähigkeit? Reformchancen?“

Der Tagungsband hat durch die neueste Entwicklung zusätzliche Aktualität erhalten. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 müssen Bund und Länder sich auf eine Neuregelung des Finanzausgleichs einigen. Dabei sollten aber auch weitergehende Reformen ins Auge gefaßt und nicht von vornherein als „praktisch unmöglich“ verworfen werden. Um diese Diskussion zu befruchten, kommt der vorliegende Band gerade recht.

Die Herausgeber danken Herrn Ass. Stefan Kleb, Mag. rer. publ., und Frau Dipl.-Ökonomin Marika Sauckel für die redaktionelle Betreuung des Bandes.

Der rheinland-pfälzische Justizminister Peter Caesar ist wenige Monate nach der Tagung, viel zu früh, verstorben. Er hat zahlreiche Veranstaltungen der Speyerer Hochschule mit seiner weiten, Theorie und Praxis in fruchtbarer Weise verbindenden Perspektive bereichert und sich auch sonst immer wieder als „Speyerianer“ gezeigt. Ihm sei dieses Buch von Herzen gewidmet.

Speyer, Ende 1999

*Hans Herbert von Arnim
Gisela Färber
Stefan Fisch*

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Eröffnung und Begrüßung durch den Rektor der Hochschule <i>Siegfried Magiera</i> | 13 |
|---|----|

I. Vorträge

| | |
|---|-----|
| Das föderative System in Deutschland – Motor oder Hemmschuh notwendiger politischer Reformen? Von <i>Hans Herbert von Arnim</i> | 19 |
| Von der Föderation der Fürsten zum Bundesrat des Grundgesetzes – Zur Rolle der Länder im deutschen Föderalismus von 1848 bis heute Von <i>Stefan Fisch</i> | 29 |
| Föderative Systeme im Vergleich: Die USA und Deutschland Von <i>Arthur B. Gunlicks</i> | 41 |
| Verfassungsrechtliche Perspektiven des Föderalismus Von <i>Uwe Berlit</i> | 63 |
| Föderalismus: Eine politisch-ökonomische Analyse der Vorteile, Widerstände und Erfolgsbedingungen Von <i>Reiner Eichenberger</i> | 101 |
| Finanzverfassung, Besteuerungsrechte und Finanzausgleich Von <i>Gisela Färber</i> | 125 |

| | |
|--|-----|
| Direkte Volksrechte im föderalen Staat: Das Beispiel der Schweiz | |
| Von <i>Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner und Marcel Savioz</i> | 167 |
| Die Parteien und der Kampf um die Macht in den Ländern Nachkriegsdeutschlands 1946–1955 | |
| Von <i>Merith Niehuss</i> | 197 |
| Schulpolitik der Länder vor den Herausforderungen der Globalisierung | |
| Von <i>Georg-Berndt Oschatz</i> | 215 |
| Hochschulpolitik im Bundesstaat: Wettbewerblich oder unitarisch? | |
| Von <i>Andrea Schenker-Wicki</i> | 227 |

II. Berichte aus den Arbeitskreisen

| | |
|---|-----|
| Arbeitskreis A.: Steuerautonomie von Gliedstaaten | |
| Berichterstatter: <i>Thomas Lenk</i> | 239 |
| Länderbericht Bundesrepublik Deutschland | |
| Von <i>Thomas Lenk</i> | 241 |
| Länderbericht Canada | |
| Von <i>Lloyd Brown-John</i> | 249 |
| Länderbericht Australien | |
| Von <i>Gisela Färber</i> | 263 |
| Länderbericht Schweiz | |
| Von <i>Bernard Dafflon</i> | 269 |
| Länderbericht USA | |
| Von <i>Arthur B. Gunlicks</i> | 281 |

Arbeitskreis B.: Parteien-, Regierungs- und Wahlsysteme, Volksinitiativen. Föderalistischer Wettbewerb um die bessere Verfassung?

Berichterstatter: *Hans Herbert von Arnim*

Einführung 293

Bericht 297

Arbeitskreis C.: Kulturpolitik im Föderalismus

Berichterstatter: *Stefan Fisch* 301

III. Podiumsdiskussion

Das föderative System in Deutschland: Reformbedarf! Reformfähigkeit? Reformchancen?

Mit *Peter Caesar, Oswald Metzger, Gerhard Stratthaus*. Leitung: *Rudolf Fisch* 307

Autoren und Podiumsteilnehmer 343

Eröffnung und Begrüßung

durch den Rektor der Hochschule

Univ.-Prof. Dr. Siegfried Magiera

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

zur 67. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer heiße ich Sie herzlich willkommen.

Das Thema „Föderalismus“, dem Sie sich in dieser Woche widmen wollen, steht nach fünfzig Jahren Verfassungspraxis unter dem Grundgesetz weiterhin und, wie es scheint, verstärkt im Mittelpunkt politischer und auch wissenschaftlicher Auseinandersetzung. Davon zeugt nicht zuletzt der beeindruckende Vortrag „Föderalismus in Deutschland“, den der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Herr Erwin Teufel, zur Eröffnung dieses Semesters an unserer Hochschule gehalten hat.

Skepsis im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Föderalismus ist gegenwärtig weit verbreitet. Sie kommt auch deutlich im Untertitel unserer Tagung zum Ausdruck, wenn gefragt wird, ob der Föderalismus noch hält, was er verspricht. Eine Antwort soll gefunden werden durch eine Betrachtung seiner Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen. Dabei ist der Blickwinkel weit gefaßt durch Beteiligung von Wissenschaftlern verschiedener Fachdisziplinen und von Praktikern verschiedener Tätigkeitsbereiche.

Die Frage, ob der Föderalismus sein Versprechen gegenwärtig noch einlöst, scheint davon auszugehen, daß er einen bestimmten Begriffsinhalt, eine bestimmte Zielrichtung, eine bestimmte Aufgabe besitzt, die es ermöglicht, seine Leistungsfähigkeit und seine tatsächlichen Leistungen eindeutig zu messen und zu bewerten. Schon insoweit bestehen allerdings gewisse Zweifel. Eine nähere Befassung mit dem Föderalismus zeigt nämlich, daß es sich um einen schillernden und umstrittenen Begriff handelt, der sehr unterschiedlich verstanden werden kann und auch verstanden wird. Erinnerung sei nur an die Auseinandersetzungen um die amerikanische Bundesverfassung Ende des 18. Jahrhunderts oder um die Verfassung der Europäischen Union Ende dieses Jahrhunderts, wo sich „Föderalisten“ – je nach ihrem Vorverständnis – entweder für mehr Einheit oder für mehr Vielfalt in dem jeweiligen Gemeinwesen einsetzten bzw. einsetzen.

Allgemein bedeutet Föderalismus ein Organisationsprinzip für ein gegliedertes Gemeinwesen, in dem eigenständige Glieder zu einer übergreifenden Gesamtheit verbunden sind, oder – schlagwortartig formuliert – Vielfalt in der Einheit. Wesentlich für den Föderalismus ist die Schaffung und Erhaltung einer dauerhaften Balance zwischen der Gesamtheit und den Gliedern. Er steht somit zwischen Unitarismus oder Zentralismus einerseits und Partikularismus oder Separatismus andererseits, d. h. zwischen Prinzipien, die letztlich seine Beseitigung anstreben – entweder durch Auflösung der Glieder in der Gesamtheit oder durch Auflösung der Gesamtheit in selbständige Glieder. Auf Föderalismus sollte sich deshalb niemand berufen, der sich einseitig für eine Stärkung der Zentralkräfte oder umgekehrt der Partikularkräfte in einem gegliederten Gemeinwesen einsetzt.

Die für den Föderalismus erforderliche und ihn prägende Balance zwischen der Gesamtheit und den Gliedern stellt sich nicht von selbst ein, sondern muß angesichts der unterschiedlichen Tendenzen zu mehr Einheit oder zu mehr Vielfalt ständig neu justiert und verteidigt werden. Dazu bedarf es eines Grundkonsenses aller beteiligten Kräfte oder zumindest eines Gleichgewichts zwischen den unterschiedlichen, nach mehr Einheit oder mehr Vielfalt strebenden Kräften. Voraussetzung dafür ist eine Absicherung des Föderalismus durch weitere Strukturprinzipien des gegliederten Gemeinwesens.

Diese Strukturprinzipien müssen die Eigenständigkeit wie die Verbundenheit von Gesamtheit und Gliedern gewährleisten. Die erforderliche Eigenständigkeit setzt eine Aufteilung der Kompetenzfülle des Gemeinwesens voraus, die der Gesamtheit wie den Gliedern Aufgaben und Befugnisse von existentieller Bedeutung zuweist. Der jeweilige Kompetenzanteil darf weder so gering sein, daß er für seinen Inhaber entbehrlich ist, noch so umfangreich, daß diesem allein die Wahrnehmung aller wesentlichen Angelegenheiten zukommt. Im übrigen können Art und Umfang der Kompetenzzuweisung – nach Sachbereichen (Wirtschaft, Kultur u. a.) oder Funktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) – flexibel nach den Bedürfnissen des konkreten Gemeinwesens ausgestaltet sein.

Die Eigenständigkeit von Gesamtheit und Gliedern muß von einer Verbundenheit zwischen ihnen begleitet sein, um das Gemeinwesen auf Dauer stabil zu halten. Dies erfordert zunächst eine Homogenität zwischen den Beteiligten im Sinne eines Mindestmaßes an gemeinsamen Wertvorstellungen, insbesondere hinsichtlich der grundlegenden demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Strukturen. Weiterhin bedarf es einer Kompetenzverschränkung, die es den Gliedern ermöglicht, über ein Vertretungsorgan auf die Willens- und Entscheidungsbildung der Gesamtheit Einfluß zu nehmen, und die es umgekehrt der Gesamtheit ermöglicht, durch Aufsichtsmaßnahmen die Kompetenzausübung der Glieder zu überwachen. Schließlich müssen Gesamtheit und Glieder der Gemeinschaftstreue verpflichtet sein und dementsprechend bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die Interessen des Gemeinwesens durch gegenseitige Rücksichtnahme wahren.

Zusammen mit den ihn flankierenden Strukturprinzipien, insbesondere der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit, kann und soll der Föderalismus lediglich die Grundordnung eines gegliederten Gemeinwesens festlegen, im übrigen jedoch genügend gestalterischen Spielraum belassen, um den Anforderungen des konkreten Gemeinwesens gerecht zu werden. Damit erweist sich der Föderalismus als ein flexibles und dynamisches Strukturprinzip, das – wie die Erfahrung zeigt – eine historisch und geographisch beachtliche Erfolgsbilanz aufzuweisen hat und wegen seiner Anpassungsfähigkeit auch für die Zukunft erwarten läßt.

Flexibilität und Dynamik des Föderalismus machen es zugleich schwierig, Einvernehmen über die angemessene Balance zwischen Einheit und Vielfalt für ein konkretes Gemeinwesen und für einen konkreten Zeitraum zu finden. Als Strukturprinzip beläßt der Föderalismus den politischen Kräften einen erheblichen Gestaltungsspielraum, der als Herausforderung und Chance genutzt und nicht ohne Not der Verfassungsgerichtsbarkeit überantwortet werden sollte.

Diesen Spielraum unter den eingangs genannten Rahmenbedingungen für die Bundesrepublik Deutschland zum gegenwärtigen Zeitpunkt auszuloten und einzugrenzen, ist Gegenstand und Ziel der Erörterungen unserer diesjährigen Tagung. Damit knüpft die Hochschule zugleich an frühere Tagungen an, die sich unter besonderen Aspekten mit Fragen des Föderalismus in Deutschland befaßt haben, u. a. 1961 mit den Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1971 mit der Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, 1974 mit der Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie 1987 – im Rahmen des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung – mit dem Verhältnis von Bundesländern und Europäischer Gemeinschaft.

Als Organisationsprinzip zum Ausgleich zwischen Gesamtheit und Gliedern eines Gemeinwesens ist der Föderalismus, wie das zuletzt genannte Tagungsthema zeigt, nicht auf staatliche Gemeinwesen, insbesondere den Bundesstaat, beschränkt. Vielmehr eignet er sich auch für zwischenstaatliche Organisationsformen und vor allem für neuartige Gemeinwesen besonderer Art, wie die Europäische Gemeinschaft oder die Europäische Union, die staatliche und zwischenstaatliche Strukturelemente in sich vereinigen.

Wie föderal gegliederte Staaten verfügt auch die Europäische Union mit der Ebene der Union und derjenigen der Mitgliedstaaten über einen zweistufigen Organisationsaufbau. Insofern wirft ihre Verfassung keine neuartigen Probleme des Föderalismus auf, auch wenn der Begriff „föderal“ wegen des erwähnten unterschiedlichen Vorverständnisses bewußt nicht in den Vertragstext von Maastricht aufgenommen wurde. Vielmehr sind für die Europäische Union die gleichen oder doch sehr ähnliche Herausforderungen wie im staatlichen Bereich zu bewältigen, beginnend mit der Frage nach dem Träger der Souveränität, die auch am Anfang föderaler Nationalstaaten stand, bis hin zu solchen Dauerfragen wie derjenigen nach der Kompetenzverteilung oder der Finanzierungslast zwischen den verschiedenen Organisations- und Handlungsebenen.