

Band 20

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2019

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

Jahrbuch des Föderalismus 2019
Band 20

Herausgegeben vom Vorstand des Europäischen
Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF):

Prof. Dr. Gabriele Abels (Sprecherin des Vorstands)

Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Horst Förster

Dr. Martin Große Hüttmann (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied)

Prof. em. Dr. Rudolf Hrbek

Prof. Dr. Sebastian Kinder

Prof. Dr. Martin Nettesheim

Prof. Dr. Barbara Remmert (Stellv. Sprecherin des Vorstands)

Prof. Dr. Oliver Schlumberger

Prof. Dr. Josef Schmid

Prof. Dr. Gunter Schubert

Prof. Dr. Christian Seiler

Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:

Dr. Carmen Thamm

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Jahrbuch des Föderalismus 2019

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6007-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-0117-4 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis	5
--------------------	---

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
1. BEITRAG AUS DER POLITIK	
70 Jahre Grundgesetz – 70 Jahre Föderalismus <i>Winfried Kretschmann</i>	23
2. SCHWERPUNKTTHEMA „70 Jahre Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“	
Die Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat: Bestimmungsfaktoren und Entscheidungen 1945–1949 <i>Rudolf Hrbek</i>	39
Die unterlaufenen Föderalismusreformen in Deutschland <i>Ursula Münch</i>	53
Vom kooperativen Bundesstaat zum Kooperationsverbot. Kontinuität und Wandel der föderalen Staatsorganisation des Grundgesetzes <i>Arthur Benz</i>	67
Die Landesfürsten und die Republik: ein Essay zur Rolle und zum Selbstverständnis der Ministerpräsidenten seit 1946 <i>Albert Funk</i>	81
Der Bundesstaat und die deutsche Einheit. Ein Essay <i>Wolfgang Renzsch</i>	95
Parteienwettbewerb und Bundesstaatlichkeit. Die Strukturbruch-These und der Wandel des deutschen Parteiensystems <i>Klaus Detterbeck</i>	101
Die Einstellung der Deutschen zum Föderalismus seit 1949 <i>Thomas Petersen</i>	113
Als Bundesstaat im EU-Mehrebenensystem: die „Koevolution“ von Europäischer Union und deutschem Föderalismus seit 1949 <i>Martin Große Hüttmann</i>	127

3. THEMEN DER FORSCHUNG

- Parteilpolitik im Bundesrat. Neue Erkenntnisse aus der Analyse der
Ländervoten in seinen Ausschüssen 147
Patrick Finke/Markus M. Müller/Antonios Souris/Roland Sturm
- Zurück in die Zukunft? Entwicklungsperspektiven für ein
„Europa mit den Regionen“ 161
Gabriele Abels
- Schweizer Föderalismus im Wandel: die versteckten politischen Effekte
der NFA 175
Tobias Arnold/Alexander Arens/Sean Mueller/Adrian Vatter
- Die MENA-Region: Föderalisierung – Autonomien – Dezentralisierung 187
Sabine Riedel

4. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS

- Der Kohleausstieg als Gemeinschaftsaufgabe für Bund und Länder:
der Fall Lausitz 205
Tobias Haas/Konrad Gürtler
- Jenseits von „Zentralisierung“ und „Vertikalisierung“: schleichende
„Kommunalisierung“ des deutschen Föderalismus? 217
Henrik Scheller
- Der DigitalPakt Schule als Auslöser einer neuen Föderalismusdebatte 233
Hendrik Träger
- Nationaler Vorbereitungsbedarf auf die Modernisierung der EU-
Kohäsionspolitik 247
Peter Becker

5. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE

- Crises, elections and state reforms in Belgium: A long and winding
road to confederalism? 259
Patricia Popelier
- Hoffnung auf Wandel „von unten“? Kommunale Selbstverwaltung in
Bosnien und Herzegowina 273
Jens Woelk

Neujustierung des Schweizerischen Finanzausgleichs: Kompromiss zwischen „ressourcenstarken“ und „ressourcenschwachen“ Kantonen gefunden!	285
<i>Andreas Stöckli</i>	
Griechenland: Föderalismusreformen in einem zentralistischen Staat	299
<i>Jannis Kompsopoulos</i>	
Italiens Spagat zwischen Einheit und Differenzierung: Reformen und differenzierter Regionalismus unter der „Regierung der Veränderung“	313
<i>Carolin Zwillig/Elisabeth Alber</i>	
Entflechtung und Zentralisierung. Paradigmen des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern in Österreich	329
<i>Peter Bußjäger/Christoph Schramek</i>	
Der katalanische Sezessionismus und die Entspannungspolitik von Pedro Sánchez	343
<i>Daniel Lemmer</i>	
Brexit ohne Ende	357
<i>Simon Meisch</i>	
6. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE	
Federalism in Pakistan: Evolving from a highly centralised federal system to a more decentralised federal structure	375
<i>Saeed Ahmed Rid</i>	
7. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA	
Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein: eine Ideenwerkstatt mit Modellcharakter?	387
<i>Michael Gerner</i>	
Gemeinden in Südtirol: ein Blick auf ihre vertikalen und horizontalen Kooperationsformen	403
<i>Greta Klotz</i>	
8. EUROPÄISCHE UNION/EUROPÄISCHE INTEGRATION	
Ausschuss der Regionen 2018/2019	421
<i>Otto Schmuck</i>	

Protestpotenzial trotz Wirtschaftswachstum. Zur Rolle der Auslandsdirektinvestitionen und EU-Strukturfonds in Polen	433
<i>Horst Förster</i>	
9. REZENSIONEN	
Ein sehr nützliches Handbuch zur territorialen Dimension von Politik	447
<i>Martin Große Hüttmann</i>	
Ein willkommener Sammelband auf der Suche nach der verlorenen Europa-Erzählung	449
<i>Martin Große Hüttmann</i>	
„Ein Europa, wie es sein könnte...“: Ein lesenswertes Handbuch über europäische Denker, die zu Unrecht (fast) in Vergessenheit geraten sind	451
<i>Martin Große Hüttmann</i>	
Die Autorinnen und Autoren	453

Vorwort

Das Vorhaben, ein „Jahrbuch des Föderalismus“ herauszugeben, war im Vorwort des ersten Bandes des Jahrbuchs (im Jahr 2000) damit begründet worden, dass Fragen der Territorialstruktur im heutigen Europa eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Vier Punkte waren dazu aufgeführt worden: „In einer Reihe europäischer Staaten finden – erstens – seit Jahren Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse statt. Ihnen liegt meist die Auffassung zugrunde, dass föderale und regionale Territorialstrukturen einer zentralistischen Ordnung hinsichtlich erfolgreicher Aufgabenerledigung und Gewährleistung demokratischer Legitimation überlegen sind. Zweitens zeigt die gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland sehr intensiv geführte Diskussion um den deutschen Föderalismus, dass auch in etablierten Föderalstaaten die Territorialstruktur immer wieder grundsätzlich darauf geprüft wird, ob und inwieweit ihre Ausgestaltung und ihr Funktionieren geeignet sind, effiziente Problemlösung und Demokratie zu gewährleisten und zu fördern. Nachdem sich der Prozess der Integration einer ständig größer werdenden Zahl europäischer Staaten in die Europäische Union beschleunigt und intensiviert hat, rückt – drittens – die Frage der rechtlichen und politischen Ausgestaltung und Qualität der Territorialstruktur der EU immer mehr in den Vordergrund, was nicht zuletzt die seit Jahren intensiv geführte Debatte um Bedeutung und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zeigt. Die dynamische Entwicklung von Territorialstrukturen wird – viertens – begleitet von einem unübersehbaren Bedeutungszuwachs der ‚Regionen‘ als Akteure im nationalen, transnationalen und supranationalen Kontext.“ Diese Feststellungen, die auf die Themenschwerpunkte des Jahrbuchs verweisen, haben unverändert Gültigkeit.

Das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes weiter, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, das den Leserinnen und Lesern – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll.“ Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Aus den Reaktionen auf die ersten neunzehn Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den zwanzigsten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in mehrere Hauptabschnitte, darunter – wie seit einer Reihe von Jahren – auch ein Abschnitt mit einem Schwerpunktthema, wird beibehalten. Zwei der insgesamt 30 Beiträge erscheinen in englischer Sprache; die Herausgeberinnen und Herausgeber geben dieser Lösung wegen der größeren *sprachlichen* Authentizität der Texte den Vorzug vor der früher gelegentlich praktizierten Übung, Übersetzungen in die deutsche Sprache anzufertigen.

Als Schwerpunkt des Jahrbuchs des Föderalismus 2019 wurde das Thema „70 Jahre Grundgesetz und 70 Jahre Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“ gewählt. Als im Mai 1949 das Grundgesetz als provisorische Verfassung des westdeutschen Teilstaates in Kraft getreten ist, war dies das Ergebnis eines Prozesses, an dem sich die Väter

und Mütter des Grundgesetzes – aus eigener Überzeugung und auch auf Drängen der Alliierten – für ein spezifisches Modell der bundesstaatlichen Ordnung entschieden haben. Der Föderalismus, wie er sich in den letzten 70 Jahren in Deutschland entwickelt hat, entfaltete sich also auf Schienen, die das Grundgesetz gelegt hat – diese Schienen haben die föderale Dynamik aber nicht eingeschränkt, sondern immer wieder auch Abweichungen und Anpassungen zugelassen. Viele Beobachter würden sogar sagen, dass der ursprüngliche, im Grundgesetz verankerte Bundesstaat, mit der ursprünglich starken Position der Länder, mit dem heutigen Föderalismus nur noch wenig gemein habe. Die Länder hätten, so eine häufig zu hörende Kritik, im Laufe der Zeit immer mehr Autonomie eingebüßt bzw. „freiwillig“ (aus finanzieller Not) darauf verzichtet; der Bund habe im Gegenzug durch seine Zentralisierungspolitik immer mehr Gestaltungsspielräume, die ursprünglich den Ländern vorbehalten waren, erobert (zum Beispiel in der Schulpolitik). Die Beiträge im Schwerpunkt beleuchten diese und andere Aspekte der bundesstaatlichen Entwicklung und sie beschäftigen sich mit den Erfahrungen, die mit dem Föderalismus gemacht wurden, mit den Herausforderungen, Konflikten, Kontroversen und seinen Reformen in den vergangenen 70 Jahren.

Der Beitrag aus der Politik stammt von *Winfried Kretschmann*, dem Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg. Er beschäftigt sich mit dem Thema, das als Schwerpunkt des vorliegenden Jahrbuchs des Föderalismus gewählt wurde: 70 Jahre Grundgesetz und 70 Jahre Föderalismus, wie er in der als Provisorium verstandenen „Verfassung“ der Bundesrepublik Deutschland verankert wurde. Winfried Kretschmann erinnert an die Ausprägungen des Föderalismus, die verschiedenen Phasen seiner Entwicklung und die einzelnen Reformen zur Stärkung des Bundesstaates. Er sieht den Föderalismus als Garant für Stabilität, Innovations- und Integrationsfähigkeit, Chancengleichheit sowie für wirtschaftlichen Erfolg in Deutschland. Gleichwohl sieht er den Bundesstaat in einer „Unitarisierungsfalle“ gefangen und auf Abwegen in „Richtung Einheitsstaat“. Er plädiert deshalb für eine „Erneuerung des Föderalismus“, die sich am Prinzip der Subsidiarität orientiert und eine „zuständigkeitskonforme Steuerverteilung“ etabliert. Eine „Föderalismusreform III“ müsse den Föderalismus wieder „auf den von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes vorgesehenen Weg zurückführen und zu einer fairen Verteilung der Gelder aus den Gemeinschaftssteuern kommen“. Die Politik solle den Mut haben, den „Föderalismus wieder zu stärken“: „Denn wenn es ihn nicht schon gäbe – man müsste den Föderalismus erfinden“.

Den Prozess, der 1949 zum Grundgesetz und zur „Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat“ geführt hat, beschreibt *Rudolf Hrbek* als „sehr komplexes Geschehen“. Das Grundgesetz sei das Ergebnis eines Prozesses gewesen, an dem politische Akteure beteiligt waren, die ganz unterschiedliche Ideen und Vorstellungen hatten. Die besondere „Spielart des Föderalismus“, auf die man sich am Ende – auch nach Konflikten mit den Alliierten – verständigt hatte, war auch den sich rasch ändernden außen- und innenpolitischen Rahmenbedingungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit geschuldet.

In den letzten 70 Jahren gab es verschiedene Anläufe, den Bundesstaat zu reformieren. Die besondere Form des Föderalismus – seine Verwaltungsverflechtung und das Bundesratsmodell – haben jedoch, so die These von *Ursula Münch* in ihrem Beitrag, aus dem

„Mitwirkungsföderalismus“ keinen „Gestaltungsföderalismus“ gemacht. Die Autorin lässt die Reformanläufe seit den 1960er Jahren Revue passieren und zeigt die damit verbundenen Ambitionen und Erwartungen an eine „Entflechtung“, wie sie mit der Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 verknüpft wurden. Der Grad an neu geschaffener Autonomie der Länder werde durch aktuelle Entwicklungen jedoch wieder „unterlaufen“ bzw. rückgängig gemacht. Am Beispiel der jüngsten Beschlüsse auf dem Gebiet der Bildungspolitik sieht Ursula Münch eine Wende um 180 Grad und Anzeichen einer neuen „Phase der Unitarisierung und Zentralisierung“, so dass „mittelfristig sogar der Gehalt des bundesstaatlichen Charakters“ der Bundesrepublik Deutschland in Gefahr sei.

Einen Überblick über die Entwicklung vom „kooperativen Bundesstaat zum Kooperationsverbot“ legt *Arthur Benz* vor. Er diskutiert insbesondere die Spannungsfelder des Föderalismus. Benz geht von der Annahme aus, dass im Bundesstaat, verstanden als „komplexe Staatsorganisation“, solche „Spannungen“ typisch seien, diese aber „durch Verfassungsrecht nicht aufgelöst werden können“. Das Grundgesetz habe mit dem Modell eines demokratischen und gleichzeitig *sozialen* Bundesstaates (Art. 20 Abs. 1 GG) eine Struktur etabliert, in der die Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen auf der Basis der im Grundgesetz verankerten Aufgaben- und Kompetenzverteilung und den damit verbundenen Eigendynamiken der „Politikverflechtung“ zu Konflikten führe, die für den deutschen Föderalismus typisch seien. Solche Konflikte seien jedoch von den politischen Entscheidungsträgern auch immer wieder flexibel und pragmatisch ohne Änderungen des Grundgesetzes aufgelöst worden. Die Bilanz zum aktuellen Stand ist ambivalent: Die Debatten, der deutsche Bundesstaat sei in Wirklichkeit ein „verkappter Einheitsstaat“, so die These von Heidrun Abromeit aus dem Jahr 1992, und die Diagnose von der Ausweitung der „Politikverflechtung“ seien zwar „im Großen und Ganzen zutreffend“ – eine Differenzierung nach einzelnen Politikfeldern relativiere jedoch diese Befunde.

Die deutschen Ministerpräsidentinnen und -präsidenten haben, so die These von *Albert Funk*, viel zum Verständnis des Föderalismus beigetragen und sie haben ihn immer wieder verteidigt bzw. verteidigen müssen gegen Ansprüche des Bundes und gegen Zentralisierungstendenzen seit 1949. In Beiträgen einzelner Ministerpräsidentinnen und -präsidenten in zahlreichen Bundesratsdebatten wurde, daran erinnert Funk, immer wieder darauf hingewiesen, dass es die Länder gewesen seien, die den Bund gegründet hätten; dieses „Argument der zeitlichen Vorrangstellung“ gehöre zum „Gründungsmythos der Republik“. Regelmäßig haben Ministerpräsidentinnen und -präsidenten auch an das Selbstverständnis des Bundesrates als Garanten der Stabilität erinnert, so etwa Reinhold Maier aus Baden-Württemberg, der die Länderkammer in den 1950er Jahren als „ruhenden Pol“ und als „Hort sachlicher Mitwirkung bei Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes“ beschrieben und damit positiv von der Parteipolitik, die im Bundestag dominiere, abgehoben hat. Die landes- und bundespolitische „Doppelfunktion“, die den Ministerpräsidentinnen und -präsidenten seit jeher zukommt, gehört nach Ansicht von Albert Funk zu den „besonderen Merkmalen der bundesrepublikanischen Verfassung“.

Mit der Frage, welche Rolle der Föderalismus im Zusammenhang mit der deutschen Einheit gespielt hat, die am 3. Oktober 1990 auf der Basis des Grundgesetzes erreicht worden ist, beschäftigt sich *Wolfgang Rensch* in seinem Essay. Die grundlegenden

Strukturen des Bundesstaates, wie sie von Bismarck geschaffen wurden, haben sich laut Renzsch in den historischen Umbruchsituationen 1919 und 1945/49 kaum verändert; eine Ausnahme bilden die Phasen des „Dritten Reichs“ und der DDR. Der Artikel 23 GG in seiner damaligen Fassung war die verfassungsrechtliche Grundlage für die deutsche Einheit, also den „Beitritt“ der fünf „neuen“ ostdeutschen Länder zum Geltungsbereich des Grundgesetzes. Der Autor erinnert daran, dass unterschiedliche Modelle der Föderalisierung Ostdeutschlands diskutiert wurden; aus pragmatischen Gründen und aus Zeitdruck sei man dann zurückgekommen zur Ländergliederung, wie sie bis 1952 Bestand hatte. Auf dem Gebiet der Finanzbeziehungen des Finanzausgleichsystems, so Renzsch, war der Anpassungsbedarf angesichts der wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen den „alten“ und „neuen“ Ländern am größten. Die deutsche Einheit habe den Bundesstaat, trotz aller Anpassungen, aber kaum verändert – der Föderalismus habe vielmehr einen stabilen Rahmen geschaffen für die „Bewältigung der deutschen Einheit“.

Zwischen Parteienwettbewerb und Bundesstaatlichkeit besteht ein Spannungsverhältnis: Die Herausforderung, zwischen sachpolitischen Länderinteressen auf der einen Seite und den Interessen auf der anderen Seite, die sich aus dem parteipolitischen Wettbewerb auf Bundesebene ergeben, zu vermitteln, hat Gerhard Lehbruch mit seiner These vom „Strukturbruch“ beschrieben. Mit den Dynamiken, die sich aus diesem Dilemma ergeben und der Frage, welche Folgen dies für das deutsche Parteiensystem hatte, beschäftigt sich *Klaus Detterbeck* in seinem Beitrag. Er zeigt anhand von Daten aus der Wahlstatistik, dass sich seit den 1960er Jahren eine wachsende „politische Differenzierung zwischen den Ebenen“ im Bundesstaat abzeichnet. Die Daten spiegeln eine Zunahme der „territorialen Dissimilarität von Wahlergebnissen“ wider, sie zeigen also, dass die Wählerinnen und Wähler verstärkt nicht nur die Partei wählen, die sie immer wählen – egal, ob Bundstags- oder Landtagswahlen anstehen –, sondern dass sie gewissermaßen wählerischer geworden sind und zum Beispiel ihre Stimme mal der einen und dann aber auch einer anderen Partei geben.

Der Föderalismus hat in der deutschen Öffentlichkeit einen schweren Stand, das zeigen Umfragen immer wieder, und in der medialen Debatte werden entsprechende Vorbehalte und Vorurteile unter dem Stichwort „Kleinstaaterei“ regelmäßig bestärkt. *Thomas Petersen* vom im Mai 1947 gegründeten Institut für Demoskopie Allensbach zeigt in seinem Beitrag auf der Basis von Umfragedaten, wie sich die Einstellungen der Deutschen zum Föderalismus seit 1949 entwickelt haben. Die Unterstützung für den Föderalismus war in den ersten Jahren sehr schwach ausgeprägt: Bei einer Umfrage aus dem Jahr 1952 antworteten 49 Prozent der Befragten auf die Frage „Was würden Sie dazu sagen, wenn alle Landtage und Landesregierungen aufgelöst würden und alle Gesetze sowie politischen Entscheidungen aus Bonn kämen?“, dass sie eine solche Abschaffung des Föderalismus „sehr gut“ oder „gut“ fänden. Bei der gleichlautenden Frage antworteten 1985 dann aber 70 Prozent der Befragten, dass sie einen solchen Schritt der Zentralisierung „nicht gut“ bzw. „ganz schlecht“ fänden. Daten aus Umfragen aus der jüngeren Zeit lassen darauf schließen, so Petersen, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht recht zu sagen wüssten, „wozu der Föderalismus eigentlich gut ist“ – es zeige sich zwar keine echte

Ablehnung, aber auch keine wirkliche Begeisterung für den Föderalismus, wie er etwa in der Schweiz oder in den USA zu beobachten ist.

Der europäische Einigungsprozess hat seit der Etablierung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl Anfang der 1950er Jahre ganz konkrete Auswirkungen auf den Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland gehabt und zu seiner „Europäisierung“ des Bundesstaates geführt. Umgekehrt haben sich die deutschen Länder, vor allem seit Mitte der 1980er Jahre, verstärkt darum bemüht, diese „Europäisierung“ nicht nur gewissermaßen als politisches Schicksal zu erdulden, sondern es verstanden, sich als europapolitische Mitspieler und Vetoplayer auf nationaler wie auch auf Brüsseler Ebene zu positionieren und selbst Einfluss zu nehmen auf die Agenda der Europäischen Union. Mit diesen wechselseitigen Einflüssen und Interdependenzen in diesem sich immer mehr verflechtenden Mehrebenensystem beschäftigt sich *Martin Große Hüttmann* in seinem Beitrag.

In der Sektion „Themen der Forschung“ sind insgesamt vier Beiträge versammelt, die sich mit unterschiedlichen Feldern aus der aktuellen Föderalismus-Forschung beschäftigen. Die Ergebnisse eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanzierten Projektes stellen *Patrick Finke, Markus M. Müller, Antonios Souris* und *Roland Sturm* vor. Es ging hier um die Frage, welche Rolle Parteipolitik in den Ausschüssen des Bundesrates spielt. Dazu gab es bislang keine breit angelegten empirischen Studien, so dass eine Aufgabe des Projektteams zunächst darin bestand, entsprechende Datensätze zu erstellen. In einem aufwändigen Verfahren mussten 51.000 Abstimmungen in den ausgewählten Bundestagsausschüssen vor Ort kodiert werden, um mit diesem Datensatz dann in einem zweiten Schritt arbeiten zu können. Die Analyse der Entscheidungen hat gezeigt, dass Parteipolitik nicht an die Stelle der territorialen und institutionellen Interessen der Länder im Bundesrat getreten ist, wenngleich der Faktor Partei eine Rolle spielt. Dies habe aber, so die Autoren nur selten zu echten „Parteikonflikten“ geführt, so dass als ein zentrales Ergebnis des Projektes festgehalten werden kann, dass sich die von Gerhard Lehbruch geäußerte Sorge, die Entscheidungsfindung im kooperativen Bundesstaat sei mit dem Parteienwettbewerb nicht zu vereinen, (auch) für die Ausschüsse nicht bestätigen lasse.

Die hochfliegenden Erwartungen, die mit dem Leitbild „Europa der Regionen“ ursprünglich verbunden waren, wurden, wie *Gabriele Abels* in ihrem Beitrag zeigt, vielfach enttäuscht und machten einer gewissen Ernüchterung Platz. Die Ergebnisse eines von der Europäischen Union geförderten *Jean Monnet Centre of Excellence* (Titel: „Positioning Regions and Regionalism in a Democratic Europe“, PRRIDE), die die Autorin in ihrem Überblick präsentiert, zeigen, dass das Leitbild „Europa mit den Regionen“ die Realität heute besser beschreibt; es tritt zugleich bescheidener und anspruchsvoller auf: Bescheidener deshalb, weil es die Chancen und Handlungsmöglichkeiten der doch sehr heterogenen Regionen im Europäischen Mehrebenensystem nicht überschätzt, sondern realistisch beurteilt; und anspruchsvoller ist das neue Leitbild, weil es die „komplexeren Herausforderungen, die Vielzahl an Akteuren und die Vernetzung der Governance-Ebenen einbezieht“ und darüber hinaus den wachsenden Bedarf nach (demokratischer) Legitimation der Europäischen Union, die seit einigen Jahren von mehreren Krisen gleichzeitig gebeutelt wird, stärker in den Blick nimmt.

In dem Beitrag von *Tobias Arnold, Alexander Arens, Sean Mueller* und *Adrian Vatter* geht es um die Auswirkungen und die „versteckten politischen Effekte“ der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“, also der unter der Abkürzung NFA bekannten und am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Schweizerischen Föderalismusreform, die oft als positives Modell für eine erfolgreiche Reform herangezogen wird. Das Autorenteam präsentiert die Ergebnisse eines umfangreichen Forschungsprojektes; die Anlage des Projektes wurde im Jahrbuch des Föderalismus 2017 vorgestellt. Unterschieden werden zwei Dimensionen der Reformen und – damit zusammenhängend – zwei mögliche Auswirkungen auf die Machtverschiebungen im Bundesstaat: Zum einen geht es um die *vertikale* Machtverteilung, also Verschiebungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, und zum anderen um Veränderungen in Folge der NFA in Bezug auf die *horizontale* Zusammenarbeit zwischen den Kantonen mit der Machtteilung zwischen Regierung und Parlament *innerhalb* der Kantone. Die Ergebnisse zeigen, dass die NFA das föderale System der Schweiz zwar nicht „fundamental verändert“ hat, aber dass „im Kleinen“ durchaus Veränderungen und Dynamiken zu beobachten sind, etwa auf dem Gebiet der kantonalisierten Sonderschulpolitik oder bei der Stärkung der Parlamente in interkantonalen Angelegenheiten.

Mit der Frage, welche Bedeutung die Themen Föderalisierung, Autonomie und Dezentralisierung in den Ländern des Mittleren und Nahen Ostens (MENA-Region) seit dem Arabischen Frühling 2011 gespielt haben bzw. spielen könnten, beschäftigt sich *Sabine Riedel*. In ihrem Beitrag erläutert sie zunächst die begrifflichen Hintergründe und die Frage, wie die genannten Konzepte ins Arabische in einem doppelten Sinne zu übersetzen sind. In einem zweiten Schritt werden dann anhand von konkreten Beispielen die Erfahrungen mit Föderations- und Autonomiemodellen, etwa in den Vereinigten Arabischen Emiraten und auf den Komoren bzw. im Irak und in Syrien erläutert. Eine zentrale Rolle spielt hier, wie auch anderswo, immer wieder die Frage nach der Definition und Konzeption von „Nation“ und die Frage, ob und inwiefern sich für bestimmte ethnische und kulturelle „Minderheiten“ entsprechende Rechte der kulturellen und politischen Autonomie und Eigenstaatlichkeit ableiten lassen; die kurdische Unabhängigkeitsbewegung stützt sich zum Beispiel auf das Modell der „Kulturnation“. Da in der MENA-Region der Begriff „Föderalisierung“ politisch jedoch so „aufgeladen“ ist, dass er von den Machthabern als „Gefahr für die Einheit des Landes betrachtet“ wird, werden Verwaltungsreformen politisch unverdächtiger als „Dezentralisierung“ beschrieben.

Im Abschnitt „Beiträge zum deutschen Föderalismus“ sind insgesamt vier Artikel aufgenommen worden. Der auf das Jahr 2038 terminierte Kohleausstieg in der Bundesrepublik Deutschland ist nach Ansicht von *Tobias Haas* und *Konrad Gürtler* eine „sozialräumliche Rekonfiguration der Energieversorgung“ und dadurch auch eine „kontinuierliche Herausforderung für die Bund-Länder-Beziehungen“. Am Beispiel des Lausitzer Reviers zeigen die Autoren diese Herausforderungen, die sich aufgrund der wirtschaftlichen Struktur dieser Region, die sich auf zwei Bundesländer – Brandenburg und Sachsen – erstreckt, ergeben. Die Wahlen dort im Herbst 2019 sind eine zusätzliche politische

Herausforderung, weil von deren Ausgang auch abhängt, ob und inwiefern der Strukturwandel in der Lausitz „als Chance begriffen [wird] und neue Perspektiven für die Region entwickelt werden können“, so die Autoren in ihrem Fazit.

Das Stichwort „Kommunalisierung“ taucht in jüngerer Zeit immer wieder in der öffentlichen und akademischen Debatte auf. *Henrik Scheller* versteht diesen Begriff recht allgemein als „Umschreibung von Maßnahmen oder Prozessen [...], die eine Stärkung der kommunalen Ebene implizieren (können)“. Am Beispiel der vom Bund angestoßenen Politik des Ausbaus der frühkindlichen Betreuungsangebote („Gute-Kita-Gesetz“ und Bundesprogramm „Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher“) zeigt der Autor die aus seiner Sicht bedenkliche fachliche Selbstbindung, die die Länder eingehen, wenn sie auf die finanzielle Unterstützung des Bundes zurückgreifen. Die Bundespolitik führe zu einer „neuen Allianz“ zwischen Bund und Kommunen in Politikbereichen, die dem „originären Kompetenzbereich der Städte und Kommunen“ zuzurechnen sind. Die Finanznot vieler Kommunen (und Länder) sowie eine geschickte politische Kommunikation des Bundes mit Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Erforderlichkeitsklausel, die eine professionelle und flächendeckende Betreuung von Kleinkindern zu einer zentralen Aufgabe erhebe, trage zu dieser besonderen Form der „Zentralisierung“ bei.

Die Einführung des sogenannten „Digitalpaktes Schule“ hat das Thema Föderalismus im Jahr 2018 in die Schlagzeilen gebracht. Der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann hat die vom Bundestag anvisierten Grundgesetzänderungen sogar als „Frontalangriff auf unsere föderale Ordnung“ beschrieben. *Hendrik Träger* beschäftigt sich in seinem Beitrag mit den inhaltlichen Differenzen und den damit verbundenen Konflikten zwischen Bund und Ländern, die sich an diesem Milliarden-Projekt zur Digitalisierung von Schulen entzündet haben. Der Autor diskutiert verschiedene Erklärungen für diesen Konflikt, der in der einstimmigen Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat seinen „Höhepunkt“ gefunden hat.

Die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) in der Europäischen Union, die nun für den Zeitraum 2021 bis 2027 anstehen, gehören zu den Verhandlungen in Brüssel, die tiefe Gräben aufwerfen und ein großes Konfliktpotential haben, das sich durch den Austritt Großbritanniens als wichtigem Nettozahler noch verschärft. Mit dem bisherigen Stand der Verhandlungen und den Details der Entwürfe beschäftigt sich *Peter Becker* in seiner Analyse. Die Europäische Kommission hat im Mai 2018 neben einer Reihe von Legislativvorschlägen für die Strukturfonds auch den Entwurf für eine Verordnung mit den Bestimmungen für alle Fonds auf den Tisch gelegt. Eine ganze Palette von Änderungen (zum Beispiel neue Förderprioritäten, thematische Konzentration, engere Verknüpfung mit dem Europäischen Semester) wird, das zeigt Becker in seinem Beitrag, auch konkrete Auswirkungen auf die deutschen Länder und, damit verbunden, auf die politischen und wirtschaftlichen Handlungsspielräume im deutschen Bundesstaat haben.

In der Rubrik „Europäische Länderberichte“ finden sich insgesamt acht Beiträge. *Patricia Popelier* erläutert, warum im Zusammenhang mit jüngsten politischen Entwicklungen in Belgien seit Herbst 2018 (Auseinanderbrechen der nationalen Regierung im Dezember 2018; Neuwahlen im Mai 2019 mit deutlichem Erstarken von Parteien, die zur Frage weiterer Staatsreformen eher extreme Positionen vertreten) das Thema der Umwandlung

des Staates in eine Konföderation (wieder) auf der Tagesordnung steht. Sie legt die Gründe für das Scheitern der Koalition und für die bislang erfolglosen Bemühungen zur Bildung einer neuen nationalen Regierung dar und geht dabei auf spezifische Merkmale des stark fragmentierten Parteiensystems sowie auf rechtliche und politische Maximen (Parität der Sprachgruppen und Beachtung der Konsens-Regel) ein, die dem Funktionieren des Föderalstaats zugrunde liegen. Und sie informiert über das für Verfassungsänderungen – also auch für Reformen der Föderalstruktur – geltende sehr komplizierte Regelwerk.

Beobachterinnen und Beobachter der Situation in Bosnien und Herzegowina, einem „Zwillings-Bundesstaat“ (mit drei die Verfassung tragenden Völkern und zwei gliedstaatlichen Einheiten, wobei es sich um ganz ungleiche Zwillinge handelt: die zentralistische Republik Srpska und die zehn Kantone umfassende Föderation Bosnien und Herzegowina), begründet durch das Abkommen von Dayton, stimmen in der Einschätzung überein, dass diese Situation festgefahren ist. *Jens Woelk* erörtert die Frage, wie es um die Chancen eines Wandels „von unten“ bestellt sein könnte. Er beschreibt, dass die kommunale Selbstverwaltung ganz unterschiedlich organisiert ist und illustriert an den Beispielen Sarajewo und Mostar, dass Reformansätze auch auf dieser Ebene politisch kaum durchsetzbar sind; die Prinzipien Gleichgewicht der ethnischen Gruppen einerseits, Garantie individueller Grundrechte unabhängig von der Gruppenzugehörigkeit andererseits, blockieren sich gegenseitig; das ehrgeizige Ziel einer konsoziativen Demokratie („power sharing“) erscheint unerreichbar.

Im Jahr 2008 war in der Schweiz ein neues Finanzausgleichssystem in Kraft getreten, das angesichts großer Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Kantone den drei Prinzipien Autonomie, Gleichheit und Solidarität durch eine Kombination verschiedener Instrumente (Ressourcenausgleich, Lastenausgleich, Härteausgleich) Rechnung zu tragen suchte. *Andreas Stöckli* beschreibt dieses neue Ausgleichssystem und informiert über die 2018 auf der Grundlage von Wirksamkeitsberichten und Kompromissvorschlägen der Kantone in Angriff genommene und im Sommer 2019 beschlossene Neujustierung dieses Systems, die durch eine gleichfalls im Frühjahr 2019 beschlossene AHV-Steuvorlage (mit der Neugewichtung der Gewinne juristischer Personen, die sich auf den Ressourcenausgleich auswirkt) ergänzt wurde. Dass diese Anpassungen, die auch das generelle Spannungsverhältnis zwischen Umverteilung und Leistungsanreizen ausgleichen sollten, mit einem Kompromisspaket möglich waren, spreche für die Reformfähigkeit der föderalen Ordnung im Rahmen der Schweizerischen Konkordanzdemokratie.

Jannis Kompsopoulos‘ Beitrag befasst sich mit den Versuchen, die Territorialstruktur des traditionell zentralistischen griechischen Staates durch Dezentalisierungsmaßnahmen seit der Wiedererrichtung der Demokratie im Jahr 1974 neu zu gestalten. Dazu zählen Schritte zur Einrichtung neuer Verwaltungsebenen, die im Zeitverlauf unter verschiedenen Regierungen immer wieder angepasst und verändert wurden, ebenso wie die Reduzierung der Zahl der Gemeinden, aber auch die Einsetzung dezentraler Behörden durch die Regierung. Bei all diesen Maßnahmen entfalten die in der griechischen Gesellschaft tief und fest verwurzelten klientelistischen Praktiken eine starke Wirkung. In jüngster Zeit kamen auf Kosteneinsparungen zielende Maßnahmen zur Bewältigung der Schuldenkrise als Faktoren hinzu, die nicht zuletzt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger

in den Staat und in staatliche Maßnahmen, zu denen auch Bemühungen um Dezentralisierung zählen, negativ beeinflusst haben.

Seit der Verfassungsreform von 2001 nimmt die Frage der Territorialstruktur des italienischen Staates, konkret also nach der künftigen Ausgestaltung des italienischen Regionalismus, einen Spitzenplatz auf der politischen Agenda ein. *Carolin Zwilling* und *Elisabeth Alber* diskutieren den jetzt zulässigen Ansatz eines Verhandlungsregionalismus, wonach Regionen mit Normalstatut mit der Regierung über die Gewährung zusätzlicher Autonomierechte – diese würden sich auf Kompetenzen und Finanzen beziehen – einzeln verhandeln können; das würde im Ergebnis zu einer dritten Spielart von Regionen, insgesamt also zu einem weiter ausdifferenzierten Regionalismus führen. Der Beitrag unterstreicht, dass viele der in Frage kommenden Regionen an solchen erweiterten Autonomierechten Interesse haben, dass sich die Interessen und Ziele indessen unterscheiden und dass es deshalb auch keine gemeinsame Strategie der Regionen gibt; vor allem aber, dass diesem Ansatz kein überzeugendes Gesamtkonzept für den künftigen italienischen Regionalismus zugrunde liegt.

Peter Bußjäger und *Christoph Schramek* erläutern in ihrem Beitrag die unter der Regierung Kurz auf den Weg gebrachten Maßnahmen zur Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern in Österreich, die in der Summe eine Mischung aus Zentralisierung und Entflechtung darstellen. Dazu gehören die Verfassungs-Novelle von 2019 (mit der Entflechtung von Kompetenzen und der Beseitigung wechselseitiger Zustimmungsrechte von Bund und Ländern), die die Länder stärkt; daneben Maßnahmen mit zentralisierendem Effekt, wie die Reform der Organisation der Sozialversicherungen sowie die Einrichtung von Agenturen. Der Beitrag nennt zusätzliche föderale Konfliktlinien, die das neue Sozialhilfe-Grundsatzgesetz sowie Aspekte von Migration betreffen; auf diesen Gebieten engagieren sich neben den Ländern auch die Gemeinden. Und er unterstreicht, dass die Fortführung bzw. Umsetzung einzelner Reformprojekte vom Ausgang der im Herbst 2019 stattfindenden vorgezogenen Wahlen zum Nationalrat – sie wurden im Gefolge der Regierungskrise vom Mai 2019 und der Ablösung der Regierung Kurz angesetzt – abhängen.

Die Zukunft Kataloniens bleibt das beherrschende Thema der spanischen Politik. *Daniel Lemmer* informiert über das Geschehen seit Sommer 2018, das stark von Entwicklungen der Parteienlandschaft – zunehmende Fragmentierung und Rückgang der zwei großen nationalen Parteien im Gesamtstaat, Konkurrenz von in der Frage der Sezession radikalen und gemäßigten Parteien in Katalonien – bestimmt wurde. Ansätze zur Verständigung der Regierungen in Madrid (Sanchez) und Barcelona (Torra) scheiterten vor allem am Dissens über zwei Haupt-Streitpunkte: Abhaltung des Unabhängigkeits-Referendums und Einfluss auf die Staatsanwaltschaft, die gegen Sezessionisten vorgeht. Das Ergebnis der nationalen Wahlen im April 2019 war für radikale Parteien und Befürwortende eines konfrontativen Kurses zwar eher enttäuschend, verspricht aber auch keine rasche Verhandlungslösung; die Katalonien-Frage bleibt bis auf weiteres ungelöst.

Einen gleichfalls sehr langen Prozess mit vielen Implikationen und ungewissem Ausgang stellt der Brexit im Vereinigten Königreich (VK) dar, dessen jüngste Entwicklungen *Simon Meisch* behandelt. Er fragt, welche Folgen die Auseinandersetzungen um den Austrittsvertrag und das Ergebnis der Europawahlen im VK für die britische Politik haben.

Er thematisiert bislang ungeklärte Folgen des Brexit für das britische Mehrebenensystem: ob, neben dem House of Commons, auch Parlamente der devolvierten Einheiten ein Zustimmungsrecht haben; und ob europäisches Recht in bestimmten Fällen auch in das Recht dieser Einheiten zu überführen ist. Und er fragt nach den Folgen eines unregulierten Brexit für den Zusammenhalt des VK, ob also ein neues Unabhängigkeitsreferendum in Schottland zu erwarten ist, ganz zu schweigen von der Zukunft Nordirlands.

In der Rubrik „Außereuropäische Länderberichte“ wird diesmal Pakistan vorgestellt. *Saeed Ahmed Rid* erinnert einleitend daran, dass mit Blick auf den Gegensatz zwischen Hindus und Moslems bereits vor knapp 100 Jahren, als der ganze indische Subkontinent britische Kolonie war, Forderungen nach einem Minderheiten schützenden und ihnen Vetorechte gebenden konkordanzdemokratischen System – als Alternative zur britischen Mehrheitsdemokratie – erhoben wurden. Der 1947 nach Teilung des Subkontinents gegründete Staat Pakistan war zunächst nur dem Namen nach föderal strukturiert; die Provinzen hatten weniger Rechte als zur Kolonialzeit und standen unter Führung der zentralen Regierung. Die in der Verfassung von 1973 enthaltenen Ansätze zu einem echten Föderalstaat kamen unter der Herrschaft des Militärs nicht zur Entfaltung. Die neue Verfassung von 2010 stärkte diese Ansätze; sie war das Ergebnis eines Konsenses der politischen Elite (sie umfasst alle Parteien, einschließlich Regional- und religiöse Parteien). Ihr gegenüber steht die Staats-Elite (Armee, Bürokratie, Justiz), die mit ihren Interessen die sehr fragile föderale Struktur bedroht.

In der Rubrik „Regionale und kommunale Kooperation“ befasst sich *Michael Gerner* mit der Oberrhein-Kooperation, der er – ganz im Sinn der deutsch-französischen Erklärung von 2017 in Hambach – Modellcharakter auf dem Gebiet grenzüberschreitender Kooperation zuschreibt. Er erläutert die dafür wirkenden Faktoren, nennt aber auch nach wie vor bestehende Barrieren. Er diskutiert Erfolgsbedingungen für dieses Modell und weist auf Faktoren hin, die die Verdichtung und qualitative Verbesserung der Kooperation erlauben; wie verbesserte Governance-Strukturen und (keineswegs nur finanzielle) Beiträge der EU. So überzeugend der Modellcharakter der Oberrhein-Kooperation ist, ihre Funktion als Ideenwerkstatt kann und sollte noch überzeugender wahrgenommen werden. Der zweite Beitrag in dieser Rubrik befasst sich mit den vielfältigen Formen der Kooperation von Gemeinden in Südtirol, also in der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol. *Greta Klotz* erläutert zunächst die Organisation der Gemeinden und die rechtlichen und finanziellen Grundlagen ihrer Autonomie, bevor sie dann auf verschiedene Formen und Instrumente der vertikalen und horizontalen Kooperation der Gemeinden eingeht. Dazu zählen der als Genossenschaft organisierte Gemeindenverband, der für seine Mitglieder Dienstleistungen (etwa im EDV-Bereich) erbringt, was insbesondere für kleine und Kleinstgemeinden wichtig und willkommen ist; sodann der beim Landtag angesiedelte Rat der Gemeinden, der bei der Rechtsetzung beratend mitwirkt; schließlich die Bezirksgemeinschaften, die als öffentlich-rechtliche Körperschaften Aufgaben zwischen Gemeinden und der Provinz wahrnehmen.

In der Rubrik „Europäische Union/Europäische Integration“ finden sich zwei Beiträge. *Otto Schmuck* bilanziert die Tätigkeit des Ausschusses der Regionen (AdR) seit dem Sommer 2018. Neben einem Festakt anlässlich des 25-jährigen Bestehens des AdR im Juni 2019 war dessen Wirken von einer mittlerweile fest etablierten Routine geprägt. Dazu gehören vor allem die sechs Plenarsitzungen im Berichtszeitraum 2018/19, zu denen ein tabellarischer Überblick Informationen zu den behandelten Themen (darunter jeweils ein Schwerpunktthema) und den wichtigsten Gesprächspartnern bietet. Wichtige Themen waren der Schutz der Grundrechte und Werte in der EU, die Zukunft der Kohäsionspolitik und der nächste Mittelfristige Finanzrahmen nach dem Jahr 2020, die Auswirkungen des Brexit auf Regionen und Städte (einschließlich der Zusammensetzung des AdR nach dem Ausscheiden der 24 Vertreterinnen und Vertreter aus dem Vereinigten Königreich), sowie der Klimaschutz. Der AdR beteiligte sich auch an der europäischen Zukunftsdebatte und brachte dazu die Perspektive der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ein. Im zweiten Beitrag dieser Rubrik befasst sich *Horst Förster* mit der Bedeutung und Wirkung ausländischer Direktinvestitionen und von Mitteln aus den EU-Strukturfonds in Polen. Dieser wirtschaftsgeographische Beitrag, der auch die Bedeutung der ganz unterschiedlichen infrastrukturellen Gegebenheiten in verschiedenen Teilen des Landes für Investitionen und Entwicklung thematisiert, zeigt deutlich auf, dass die Effekte für Wachstum und Beschäftigung ungleich verteilt sind, mit dem Ergebnis, dass sich das traditionelle Ost-West-Gefälle noch verstärkt. Nicht zuletzt beeinflusst diese Situation auch die innerpolitische Diskussion um die Europapolitik des Landes.

In der Sektion „Rezensionen“ werden insgesamt drei Neuerscheinungen besprochen und vorgestellt. *Martin Große Hüttmann* rezensiert zwei Sammelbände, von denen einer sich mit „Europas vergessenen Visionären“ (hrsg. von Winfried Böttcher) und der andere mit der Rolle von Narrativen in der Europäischen Union (hrsg. von Claudio Franzius, Franz C. Mayer und Jürgen Neyer) beschäftigt. Die dritte Besprechung stellt ein Handbuch zu „Territorial Politics“ vor, das von Klaus Detterbeck und Eve Hepburn herausgegeben wurde.

Wir haben uns, wie in den vergangenen Jahren auch, darum bemüht, ausgewiesene Sachkenner als Autorinnen und Autoren für die Einzelbeiträge zu gewinnen. Wir danken denen, die uns zum wiederholten Mal einen Beitrag zur Verfügung gestellt haben; und wir begrüßen ganz herzlich auch die neuen Autorinnen und Autoren und danken ihnen allen für ihre Kooperationsbereitschaft. Weitere Worte des Dankes gehen an den Nomos-Verlag für die bewährte gute, vertrauensvolle und verlässliche Zusammenarbeit und an Dr. Carmen Thamm, der Wissenschaftlichen Koordinatorin des EZFF und Redakteurin des Jahrbuchs, für ihre engagierte und umsichtige Begleitung des Projekts in seinen unterschiedlichen Stadien, einschließlich der Erstellung der Druckvorlage. Besonders danken wir schließlich dem Bundesministerium des Inneren für den von ihm gewährten Druckkostenzuschuss zur Finanzierung des Jahrbuchs.

Für den Vorstand des EZFF

Dr. Martin Große Hüttmann
Prof. Dr. Rudolf Hrbek

Tübingen, im August 2019

1. Beitrag aus der Politik

70 Jahre Grundgesetz – 70 Jahre Föderalismus

Winfried Kretschmann

Einleitung

Vor 70 Jahren, am 24. Mai 1949, trat das Grundgesetz in Kraft. Es ist die Grundlage unserer staatlichen Ordnung und ein Garant für Stabilität, Innovations- und Integrationsfähigkeit, Chancengleichheit und wirtschaftlichen Erfolg in Deutschland. Es ermöglicht Halt, Identität und Orientierung in einer sich verändernden Welt. Während um uns herum unitaristische Nationalstaaten mit Separatismus und mangelnder Integrations- und Kompromissfähigkeit kämpfen, hat das Grundgesetz uns mit dem Föderalismus eine Ordnung geschenkt, die die regionale Anpassungsfähigkeit gestärkt und die Stabilität unseres Landes erhöht hat. Auf diese Weise haben wir in der Vergangenheit schon zahlreiche Krisen und Herausforderungen gemeistert, etwa die Wiedervereinigung, die Finanzkrise oder die Aufnahme von fast einer Million Schutzsuchenden.

Wir sollten uns dieser Qualität und Stärke der föderalen, bundesstaatlichen Ordnung viel stärker bewusst sein, statt eine kleinteilige und kurzsichtige Kritik zu üben, die meist nur durch eine zentralstaatliche Brille blickt. Auch wenn komplexe Entscheidungen im Mehrebenensystem oft Mühe und Zeit kosten, leisten sie einen unverzichtbaren Beitrag zu gesellschaftlicher Partizipation und Stabilität.

Historische Einordnung

Die föderale Ausformung der neu gegründeten Bundesrepublik war mehr als nur ein Erbe der deutschen Vielstaatigkeit. Sie fußt auch auf dem Wunsch der bereits 1946 neu entstandenen Regierungen und Parlamente der Länder und auch auf der ausdrücklichen Vorgabe der West-Alliierten, die mit den „Frankfurter Dokumenten“ die Ausarbeitung einer Verfassung „föderalistischen Typs“ verlangten. Diese sollte mit einer substantiellen vertikalen Gewaltenteilung vor dem Missbrauch staatlicher Gewalt schützen, wie sie durch die sogenannte „Gleichschaltung“ der Länder 1933/1934 während des NS-Regimes mit ermöglicht wurde.

Nach dem Willen der Mütter und Väter des Grundgesetzes soll der Föderalismus für Bürgernähe, demokratische Teilhabe, Gewaltenteilung und politische Vielfalt sorgen. Er soll einen Ausgleich zwischen regionalen und zentralstaatlichen Interessen ermöglichen und über die Mitwirkung des Bundesrates die Qualität der Gesetzgebung des Bundes verbessern. Aus diesem Grund wurde auch das Prinzip der Subsidiarität als zentrales Strukturprinzip der Bundesstaatlichkeit verankert. Der Bund darf den Ländern keine Kompetenzen entziehen, die sie auch aus eigener Kraft ausüben vermögen. Was auf kommunaler oder Landesebene praxisnah geregelt werden kann, soll auch dort behandelt werden; für Übergeordnetes soll der Bund zuständig sein. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes durchweg länderfreundlich

ausgestaltet ist: Artikel 30 GG legt fest, dass „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Artikel 70 Absatz 1 GG übernimmt diesen grundsätzlichen Vorrang der Länder für die Gesetzgebung, Artikel 83 GG für den Bereich der Verwaltung und Artikel 92 GG für die Rechtsprechung.

Neben der Zuständigkeitsvermutung für die Länder steht das Subsidiaritätsprinzip für eine besondere Bürgernähe der staatlichen Gewalt, indem es nämlich auch regionale und lokale Besonderheiten als Maßstab von Entscheidungen akzeptiert. Darin ist ein echter „bottom up“-Ansatz angelegt, der den Interessen der Bürgerinnen und Bürger vor Ort besser Rechnung trägt. Der Föderalismus wird regionalen Unterschieden im Rahmen einer „Demokratie vor Ort“ gerecht und hilft, kulturelle Vielfalt zu bewahren.

Die verfassungsrechtlich vorgegebenen Verantwortungsstrukturen im Bundesstaat spiegeln sich auch in einer klar strukturierten Finanzverfassung. Nach dem Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (Artikel 104a Absatz 1 GG) „folgt das Geld der Aufgabe“. Hierzu müssen Bund und Länder im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, dass sie die Ausgaben leisten können, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind, Artikel 106 Absatz 3 und 4 GG.

Entwicklung des Föderalismus unter dem Grundgesetz

Der Föderalismus in Deutschland hat sich in den letzten 70 Jahren – neben dem Parlamentarismus und der kommunalen Selbstverwaltung – als einer der wichtigsten Bausteine unseres staatlichen Gemeinwesens bewährt. Der Artikel 79 Absatz 3 GG gewährt ihm eine „Ewigkeitsgarantie“. Gleichwohl hat er sich über die Jahrzehnte pragmatisch weiterentwickeln müssen, um mit den Veränderungen einer zunehmend vielschichtiger werdenden Welt Schritt halten zu können.

Tatsächlich wurden in den vergangenen Jahrzehnten im Rahmen der bislang 63 Grundgesetz-Änderungsgesetze keine anderen Bestimmungen des Grundgesetzes so häufig geändert, wie die Regelungen über die Beziehungen zwischen Bund und den Ländern. Besonders häufig sind dabei die finanzverfassungsrechtlichen Einzelbestimmungen seit 1949 geändert worden: mehr als 80 Mal.

In einer Gesamtschau zeigt die Verfassungswirklichkeit im Jahre 2019, dass die – immer häufiger tagespolitisch begründeten – Anpassungen des Föderalismus und seiner Finanzarchitektur die Balance von „Einheit und Vielfalt“, von Bund und Ländern, deutlich zu Lasten der Länder verschoben haben. Entgegen dem Regel-Ausnahme-Verhältnis von Artikel 30 GG liegt das Schwergewicht der staatlichen Aufgaben nunmehr beim Bund. Die Abhängigkeiten der Länder vom Bund wurden und werden – vor allem in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht – immer stärker.

Dazu beigetragen hat auch ein seit Jahrzehnten mit nur wenigen Unterbrechungen vorherrschender Geist, der an die Vorteile einer zentralen Steuerung und Planung glaubt. Bundestagspräsident a.D. Dr. Norbert Lammert hat dies anlässlich eines Kabinettabends der baden-württembergischen Landesregierung im Januar 2018 zum Thema „Föderalismus“ trefflich wie folgt beschrieben: „Das Einheitliche hat eine gefühlte Präferenz vor

dem Unterschiedlichen. Wer diese Einheitlichkeit für sich reklamiert, hat schon einen Sympathiebonus auf seiner Seite.“ Zu ergänzen bleibt, dass in einer immer stärker von der medialen Kommunikation geprägten Welt das Verständnis für klare Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen und der daraus folgenden finanziellen Verantwortung abnimmt. Gerade im Bereich der Bildungspolitik wird immer häufiger eine Verlagerung der Zuständigkeit auf die Bundesebene gefordert. Dass sich dadurch die föderale Architektur unserer Republik grundlegend ändern würde, wird mit dem Hinweis übergangen, wonach es den Eltern letztendlich doch egal sei, wer wofür zuständig ist. Wer dagegen auf die praktischen Probleme einer Zentralsteuerung zehntausender von Schulen verweist, die der beschaulichen Grundschule in Oberschwaben genauso gerecht werden müsste wie der Brennpunktschule in Neukölln und dem Gymnasium in Bad Godesberg, wird nur allzu oft als Prinzipienreiter und Blockierer diskreditiert.

Auch Umfragen zeigen, wie wenig Wissen es um die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen gibt. Die konkrete Funktionsweise des Föderalismus bleibt vielen fremd. Und was man nicht kennt, wird man auch in seinen Leistungen nur schwer wertschätzen können. Die Art der politischen Kommunikation und das mangelnde Wissen um konkrete Abläufe haben dazu beigetragen, dass viele Menschen auf fast allen Politikfeldern bundeseinheitlichen Entscheidungen eher zutrauen, politische Probleme lösen zu können. Dagegen wäre ein Ruf nach mehr Zentralismus in anderen föderal organisierten Staaten wie der Schweiz oder den USA schlicht nicht vorstellbar. Das Bewusstsein vom Wert der föderalen Strukturen und vom Sinn und Nutzen der Entscheidungen vor Ort ist in diesen Ländern weit ausgeprägter.

Auch die Entwicklung der Bundesrepublik zu einem modernen Sozialstaat hat den Föderalismus mitgeprägt, nicht zuletzt das Anliegen einer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet vor allem unter der ersten Großen Koalition Ende der 1960er Jahre. Der Staatsrechtler und Verfassungsrichter Konrad Hesse hat dafür den Begriff des „unitarischen Bundesstaates“ geprägt. Das föderale Ordnungsprinzip des Grundgesetzes hat sich unter diesem Vereinheitlichungsprimat der Politik in der Verfassungswirklichkeit zu einem kooperativen, von wechselseitigen Verflechtungen und Abhängigkeiten von Bund und Ländern geprägten System entwickelt. Der Wunsch nach „Einheit in Vielfalt“ und territorialer Differenzierung ist bei der Politikgestaltung dagegen immer mehr in den Hintergrund getreten. Stattdessen wurde die Zuordnung von politischen Verantwortlichkeiten wie auch die Ausübung des politischen Gestaltungswillens sowohl auf Ebene des Bundes als auch in den Ländern zunehmend erschwert.

Unwirksame Reformen des Föderalismus in der Vergangenheit

Im Ergebnis des Prozesses ist die Bundesrepublik in eine „Politikverflechtungsfalle“ gelaufen, wie Fritz W. Scharpf bereits Mitte der 1980er Jahre treffend formulierte. An diesem Zustand des Föderalismus haben auch die Ergebnisse der beiden Föderalismusreformen 2006 und 2009 bedauerlicherweise nichts Grundlegendes geändert.

Die Föderalismusreform 2006 zielte auf eine Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, die mehr Gestaltungsfähigkeit in Bund und Ländern sowie mehr Transparenz bei der Zuordnung politischer Verantwortung bringen sollte. Hierzu wurden die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen durch den Bundesrat reduziert, Mischfinanzierungen abgebaut und Gesetzgebungszuständigkeiten neu geordnet.

Dreizehn Jahre nach dieser bislang umfangreichsten Änderung des Grundgesetzes in der Geschichte der Bundesrepublik sind ihre Wirkungen mehr als überschaubar. Die Erosion der Landesgesetzgebung und der Bedeutung der Landesparlamente konnte nicht aufgehalten werden. Das mag sicherlich auch daran liegen, dass die Länder selbst nur „moderat“ von den neuen Gestaltungsspielräumen und den neu eingeräumten Abweichungsmöglichkeiten von bundesgesetzlichen Regelungen Gebrauch gemacht haben. Im Zweifel wurde länderübergreifender Vereinheitlichung der Vorzug gegeben. Abweichungen, die die besondere Realität vor Ort vielleicht besser getroffen hätten, wurden in der Öffentlichkeit allzu oft mit dem Vorwurf belegt, dass sie bloß zu Flickenteppichen und Kleinstaaterei führten.

Die Föderalismusreform 2009 brachte – neben einigen Verbesserungen auf Verwaltungsebene – vor allem eine Modernisierung der Finanzverfassung. Zentral war die Verankerung der Haushaltskonsolidierung von Bund und Ländern in Gestalt der Schuldenbremse im Grundgesetz. So richtig es war, einer gegenüber nachfolgenden Generationen unverantwortlichen Schuldenpolitik ein Ende zu setzen, so unbefriedigend ist der Umstand, dass im Gegenzug die finanzielle Ausstattung der Länder und ihr Gestaltungsspielraum auf der Einnahmen- und Ausgabenseite bis zum heutigen Tage nicht substantiell verbessert und ausgeweitet wurde.

Daran änderte auch die in 2017 aufs Gleis gesetzte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 im engeren Sinne (Artikel 107 GG) nur wenig. Die vom Bund ab 2020 zur Verfügung gestellten zusätzlichen Mittel für die Länder in Höhe von gut vier Milliarden Euro pro Jahr sind angesichts immenser Investitions- und Finanzierungsbedarfe der Länder und Kommunen in den kommenden Jahren – wenn überhaupt – nur ein erster, unzureichender Schritt.

Status quo des Föderalismus in Deutschland in der 18. und 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages

Die Geschwindigkeit der zunehmenden (Wieder-)Verflechtung der verschiedenen Ebenen hat sich Ende der 18. und zu Beginn der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages noch einmal deutlich erhöht. Die Ergebnisse der Föderalismusreform 2006 sind in ihrer Wirkung innerhalb kürzester Zeit – und auf Initiative derselben Bundesregierung – nicht nur komplett rückabgewickelt, sondern in ihr Gegenteil verkehrt worden. Zuständigkeiten werden vermengt, Verantwortlichkeiten verwischt und der Bundeseinfluss auf die Aufgabenerfüllung der Länder und Kommunen in einem Umfang ausgedehnt, den ehemalige Mitglieder beider Föderalismuskommissionen im letzten Jahrzehnt schlicht für undenkbar gehalten hätten.

Ein wichtiger Grund dafür ist der aktuelle Koalitionsvertrag von Union und SPD. Er atmet einen in diesem Umfang nicht für möglich gehaltenen Geist zentralstaatlicher Versprechen für höchst unterschiedliche Problemlagen vor Ort. Zu nennen ist etwa die Einrichtung eines nationalen Bildungsrates, die Investitionsoffensive für digitale Schulen und qualitative Verbesserungen in der Kinderbetreuung, der Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung für Schulkinder im Grundschulalter und der so genannte „Pakt für den Rechtsstaat“, der die Länder verpflichtet, 2.000 zusätzliche Stellen für Richter und Staatsanwälte zu schaffen. Länder und Kommunen erhalten hier zeitlich befristet Gelder aus dem Bundeshaushalt für eine Programmpolitik, die ihnen zeitlich unbefristet aufgebürdet wird. Dabei wird der Widerspruch der Länder mit Blick auf die Unterschriften von 14 Ministerpräsidentinnen und -präsidenten unter dem Koalitionsvertrag nicht ernsthaft aufgegriffen. Das Grundproblem der mangelnden finanziellen Ausstattung der Länder wird weiterhin nicht angegangen. Der Bund weigert sich beharrlich, den Ländern den nach dem Grundgesetz geforderten auskömmlichen Anteil am gemeinsamen Steueraufkommen zuzubilligen, den sie benötigen, um die ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu bewältigen.

Was diese Programmpolitik in den Ländern und Kommunen anrichtet, macht bereits die Höhe der nicht abgerufenen Mittel aus solchen Bundesprogrammen deutlich: Die Kommunen lassen lieber einen mittleren zweistelligen Milliardenbetrag liegen, als den überbordenden Berichts- und Monitoringpflichten nachzukommen, die mit den Mitteln verbunden sind. Zudem fehlt es an der Passgenauigkeit der Programme, weil die Unterschiede und tatsächlichen Bedarfe vor Ort einfach zu groß sind. Auch hier wird klar, dass eine transparente, schnelle und zielgenaue Förderung mit zentralistischen Mitteln kaum zu erreichen ist. Genau an dieser Stelle wird deutlich, welche Vorteile eine föderale Ordnung mit starken Ländern samt einer starken kommunalen Selbstverwaltung hat.

Ein aktuelles Beispiel für die Programmpolitik des Bundes ist das so genannte „Gute-Kita-Gesetz“, das nur dem Namen nach ein solches ist. Es setzt in den Kommunen die Standards der Kinderbetreuung hoch, lässt die dafür vorgesehenen Bundesmittel jedoch nach ein paar Jahren auslaufen. Nach diesem Schema verfährt der Bund immer. Er betreibt eine bloße „Anschub-Politik“, finanziert nur einen Bruchteil der tatsächlichen Kosten und lässt die Länder am Ende mit den Kosten alleine. Was aber noch viel schwerer wiegt: An derartigen Bundesprogrammen zeigt sich, was der sperrige Begriff der „Mischfinanzierung“ in der Praxis tatsächlich anrichtet: Drei Kompetenzebenen – Bund, Länder und Kommunen – mit teilweise gegensätzlichen Interessen sind in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden. Das schafft einen hohen Aufwand in den Ausverhandlungsprozessen. Die Anzahl der sogenannten „Gipfeltreffen“, bei denen Bund und Länder auf höchster Ebene um die Details der Ausgestaltung und die finanzbezogenen Modalitäten ringen, nimmt stetig zu. Die Ergebnisse bleiben oftmals sehr überschaubar und sind der Öffentlichkeit als Ergebnis hochrangiger Gipfelgespräche kaum noch zu vermitteln.

Die Folgen sind ein Kompetenz-Mischmasch, intransparente Entscheidungen und ein überbordender Bürokratieaufwand. Die Programme sind kaum noch administrierbar und nur für Spezialisten durchschaubar. Statt schnell zu Lösungen zu gelangen, werden die Abläufe unnötig verlangsamt.

Die Unitarisierungsfalle

Der deutsche Bundesstaat befindet sich damit im Jahr 2019 auf einem Abweg in Richtung Einheitsstaat. Das föderale Grundprinzip der Subsidiarität und eine klare Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der einzelnen Ebenen scheinen bei den Überlegungen zur Reform der staatlichen Ordnung keine Rolle mehr zu spielen. Der aktuelle Zustand des Föderalismus lässt manche sogar an der fortbestehenden Staatsqualität der Länder zweifeln. Zusätzlich geschwächt durch die Abwanderung von Gestaltungs- und Gesetzgebungszuständigkeiten an die Europäische Union sind sie auf dem Weg, zu Verwaltungsprovinzen des Bundes zu degenerieren. Während die Landesregierungen über die Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes im Bundesrat zumindest ein Stück weit ihren Gestaltungsspielraum bewahren konnten, wird die parlamentarische Demokratie auf Landesebene zunehmend ausgehöhlt. Die Landtage werden faktisch in ihrem Königsrecht, der Haushaltspolitik, beschnitten. Sie können nicht mehr selbst gestalten, sondern müssen ihre ohnehin geringen Gestaltungsmittel für Kofinanzierungen verwenden, um die vom Bund bereitgestellten und inhaltlich bis ins Detail vorgegebenen Programmzuschüsse im Land zu verteilen.

Trauriger Höhepunkt dieser besorgniserregenden Entwicklung sind die im Mai 2018 vorgelegten Vorschläge zur erneuten und tiefgreifenden Änderung des Grundgesetzes. Nur ein Jahr nach dem 62. Grundgesetz-Änderungsgesetz (Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen) wollte die Bundesregierung hier eine umfassende Ausdehnung der Finanzhilfekompetenzen des Bundes vor allem in den Bereichen Bildung (Artikel 104c GG) und sozialer Wohnungsbau (Artikel 104d GG) erreichen.

Die Brisanz der Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern lässt sich ganz erst mit Blick auf die vom Bundestag Ende November 2018 beschlossenen zusätzlichen Verschärfungen ermessen. Danach sollte der Bund bei Artikel 104c GG zur verfassungsrechtlichen Absicherung des vom Bund bereits seit mehr als zwei Jahren angekündigten „Digitalpaktes“ ermächtigt werden, verbindliche Standards zu Bildungsinhalten und zu Inhalten der Lehrerbildung (unter anderem im Bereich der Medienkompetenz) mit den Ländern festzulegen.¹ Zusätzlich sollten die Länder nach dem Wunsch vor allem der Haushälter des Bundestages künftig bei Finanzhilfen des Bundes mindestens die Hälfte

1 BR-Drs. 622/18: Art. 104c Satz 1 sollte nach dem Willen des Bundestages lauten: „¹Der Bund kann den Ländern **zur Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens** Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie mit diesen verbundene besondere unmittelbare Kosten der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“.

der vereinbarten Investitionen selbst tragen² – aber ohne zuvor die Ausstattung der Länder mit Steuermitteln entsprechend anzupassen. Ersteres hätte die aktuellen Arbeiten der Kultusministerkonferenz an verpflichtenden gemeinsamen Standards und einheitlichen Bildungsabschlüssen auf einen Schlag obsolet gemacht, letzteres viele Länderhaushalte vor kaum zu lösende finanzielle Herausforderungen gestellt.

Die Beratungen des Vermittlungsausschusses, die damit unausweichlich wurden, haben Anfang 2019 dann noch einmal eines deutlich gemacht: Die geplanten Änderungen des Grundgesetzes zielten nicht in erster Linie darauf ab, die Länder in ihren Aufgaben zu unterstützen. Wäre das gewollt gewesen, hätte man den „Digitalpakt“ problemlos von den weiteren geplanten Änderungen des Grundgesetzes abkoppeln und schnell eine schlanke Lösung finden können, etwa durch die Gewährung zusätzlicher Umsatzsteuermittel auf Grundlage des vom Grundgesetz für diese Fälle vorgesehenen Verfahrens nach Artikel 106 Absatz 3 und 4 GG. Es ging Bundesregierung und Bundestag vielmehr vor allem darum, die zentralstaatlichen Macht- und Einflussmöglichkeiten zu stärken. Die Mittel in Höhe von einmalig fünf Milliarden Euro über fünf Jahre für die digitale Ertüchtigung der Schulen dienten dabei als Druckmittel. Die Möglichkeit, die vorhandenen grundgesetzlichen Instrumente zum Verteilen der notwendigen Mittel zu nutzen, wurde vom Bund dagegen zu keinem Zeitpunkt ernsthaft in Erwägung gezogen.

Es war ein wichtiges Signal für den Föderalismus, dass der Bundesrat hier geschlossen Widerstand leistete und am Ende mit dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses, insbesondere mit Blick auf die Streichung der vom Bundestag geforderten hälftigen Kofinanzierung künftiger Finanzhilfen des Bundes durch die Länder, zumindest teilweise erfolgreich war.

Dennoch ist es schmerzlich, dass die an sich unnötige Grundgesetzänderung im Zuge des „Digitalpakts“ nicht gänzlich abgewehrt werden konnte. Zumal damit auch gegen ein bewährtes Prinzip verstoßen wurde: Wenn eine Grundgesetzänderung nicht notwendig ist, dann ist es notwendig, das Grundgesetz nicht zu ändern.

Aber es ist wichtig in Erinnerung zu rufen, dass der eigentliche „Sündenfall“ in dieser Angelegenheit bereits im Rahmen des den Ländern vom Bund abgetrotzten Kompromisses bei den Bund-Länder-Finanzbeziehungen in 2017 erfolgte. Damals hatten die Länder noch aus der Überzeugung heraus dem Kompromisspaket zugestimmt, dass sie mit Inkrafttreten der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 auf ein gut funktionierendes Ausgleichssystem bauen könnten, das den Länderhaushalten Planungssicherheit gibt. Doch bereits im Juni 2017 gab es nicht nur aus Baden-Württemberg große Bedenken, dass die föderale Architektur dabei stark zulasten der Länder verschoben würde: Erstmals wurden über Artikel 104c GG Finanzhilfen des Bundes für den Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur ermöglicht, für einen Bereich also, in dem er keine Gesetzgebungszuständigkeiten hat. Damit wurde die Einführung umfassender Kontroll- und Steuerungsrechte verbunden, von der Art und Weise des Mitteleinsatzes in den Ländern bis hin zur

2 BR-Drs. 622/18: Art. 104b Absatz 2 Satz 5 sollte nach dem Willen des Bundestages lauten: „Die Mittel des Bundes sind **in jeweils mindestens gleicher Höhe durch Landesmittel** für den entsprechenden Investitionsbereich zu ergänzen; sie sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen.“

Pflicht der Länder, die einzelnen Förderakten in Berlin vorzulegen. Die Länder wurden damit in Bereichen ihrer ureigenen Zuständigkeit faktisch der Fachaufsicht des Bundes unterworfen. Baden-Württemberg hatte bereits damals mit einer Protokollerklärung auf die absehbaren Fehlentwicklungen hingewiesen.

Gut ein Jahr nach Inkrafttreten hat die Bundesregierung dann das Einfallstor des Artikels 104c GG tatsächlich ein Stück weiter geöffnet. Nicht länger nur die Streichung des Wortes „finanzschwach“, wie es der Koalitionsvertrag von Union und SPD vorsieht, sondern auch die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Finanzhilfen für die Bildungsinfrastruktur auf alle Länder wurde in den Gesetzentwurf vom Mai 2018 gepackt.³ Dies allein stellt bereits eine substantielle Erweiterung des ursprünglich vom Koalitionsvertrag der Großen Koalition Gewollten dar.⁴ Im Vergleich dazu ist die im Vermittlungsausschuss gefundene Formulierung in Artikel 104c Satz 1 GG nicht viel „schlimmer“. Im Gegenteil: Sie ist verfassungsrechtlich klarer formuliert als der ursprüngliche Gesetzentwurf der Bundesregierung. Denn es wird klargestellt, dass sämtliche Investitionen auf Grundlage der Finanzhilfen des Bundes einen ausschließlich infrastrukturbezogenen Charakter haben müssen.⁵ Im Gegensatz aber zum Gesetzesbeschluss des Bundestages ist mit der Streichung der von ihm auf der Tatbestandsseite von Artikel 104c Satz 1 GG geforderten Ergänzung des Investitionsbegriffs „zur Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ jetzt weder eine direkte noch mittelbare Einflussnahme des Bundes auf Bildungsinhalte mehr möglich.

Für eine Föderalismusreform III unter Einbeziehung der Landtage

Die Entwicklungen der letzten zwei Jahre zeigen: Die verschiedenen Ebenen haben sich wieder zunehmend verflochten. Es ist heute oft nicht mehr zu erkennen, wo der Bund und wo die Länder für politische Entscheidungen verantwortlich sind. Was zuvor in zwei Föderalismuskommissionen mühsam auf den Weg gebracht wurde, wird aus tagespolitischem Anlass leichtfertig ins Gegenteil verkehrt. Es ist daher an der Zeit, dem ursprünglichen föderalen Geist des Grundgesetzes wieder stärker Geltung zu verschaffen. Dass die Politik grundsätzlich dazu in der Lage ist, haben die Föderalismusreformen 2006 und 2009 gezeigt. Auch heute stehen wir wieder vor der Aufgabe, zu klareren Zuständigkeiten

3 BR-Drs. 165/18: Art. 104c Satz 1 GG sollte nach dem Willen der Bundesregierung lauten: „¹Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der ~~finanzschwachen Länder~~ und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.“

4 Auszug aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Zeilen 1139 bis 1145: „Zur Verbesserung der Bildung werden wir eine Investitionsoffensive für Schulen auf den Weg bringen. Diese umfasst zusätzlich zum laufenden Schulsanierungsprogramm die Unterstützung der Länder bei ihren Investitionen in die Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztags- und Betreuungsangebote, Digitalisierung und berufliche Schulen. **Dazu werden wir die erforderliche Rechtsgrundlage in Art. 104c Grundgesetz (GG) durch die Streichung des Begriffs ‚finanzschwach‘ in Bezug auf die Kommunen anpassen**.“

5 Art. 104c Satz 1 GG in der am 28.03.2019 verkündeten Fassung, BGBl. I, S. 404: „¹Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.“

und Finanzierungsregelungen zwischen Bund und Ländern zu kommen. Und zwar nicht punktuell im Sinne einer Salamtaktik des Bundes, wie in den letzten beiden Jahren, sondern durch einen einheitlichen Lösungsansatz. Die Chance, die Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverteilung zwischen den föderalen Ebenen zu überprüfen und neu zu justieren, darf nicht wieder wie zuletzt 2017 vertan werden. Wir brauchen dringend eine dritte Föderalismuskommission unter Einbeziehung der Landtage, wenn die föderale Ordnung nicht dauerhaft in eine Schiefelage geraten soll. Reformbereitschaft aller Beteiligten ist dabei Grundbedingung.

Wir brauchen in diesem Rahmen auch eine offene Diskussion darüber, wie der deutsche Föderalismus in Zukunft aussehen soll. Soll es weiter eine schleichende Verlagerung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten weg von den Ländern hin zum Bund geben? Oder sollen sich Bund und Länder im föderalen Kompetenzgefüge in Zukunft wieder auf Augenhöhe begegnen?

Grundsätze für die Erneuerung des Föderalismus

Änderungen in der föderalen Ordnung müssen sich in Zukunft an der Frage orientieren, wie eine gute Ordnung der Dinge aussehen soll. Und nicht daran, wie Länderkompetenzen am geschicktesten an den Bund gezogen werden können. Der sperrige Begriff der Subsidiarität muss dabei wieder ganz praktisch zur Anwendung kommen und mit neuem Leben gefüllt werden. Es geht darum, von unten nach oben zu denken und nicht umgekehrt. Und es geht darum, die Aufgaben dementsprechend abzuschichten. Kommunen, Land, Bund, Europa: Nur das, was die untere Ebene nicht mehr leisten kann, wird nach oben abgeschichtet. Das wird aber nur dann funktionieren, wenn jede Ebene die erforderlichen finanziellen Mittel erhält, um ihre Arbeit zu tun. Das ist der Kerngedanke der Subsidiarität.

Dieser Gedanke ist auch deshalb wichtig, weil sich das Vertrauen in die demokratische Ordnung in Zeiten der Verunsicherung und rasanten Globalisierung abschwächt und Rechtspopulisten den Wunsch nach Nähe, Sicherheit und Überschaubarkeit völkisch und nationalistisch ausschlichten. Der Angst vor der Globalisierung darf nicht noch Vorschub geleistet werden, indem Aufgaben, die vor Ort besser und schneller erledigt werden können, von den Bürgerinnen und Bürgern weg nach oben verlagert werden. Aber im Gegenzug müssen Aufgaben, die auf den unteren Ebenen nicht sinnvoll erledigt werden können, auch mutig nach oben abgegeben werden.

Gleichwertigkeit, nicht Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Ziel

Zwischen den Polen eines stärker wettbewerblich beziehungsweise kooperativ organisierten Föderalismus sind aus verfassungsrechtlicher Sicht viele Ausgestaltungen möglich. Die Balance von „Einheit und Vielfalt“ kann auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden. Politisch stellt sich eine vorrangige Frage: Erfordert die Herstellung gleichwer-

tiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland mehr regionale oder mehr zentrale Steuerung? Bis zu welchem Grad werden Unterschiede als Vorteil gesehen? Oder soll im Zweifel lieber auf Einheitlichkeit gesetzt werden?

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ wäre gut beraten gewesen, wenn sie beherzigt hätte, dass das Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mit Gleichmacherei verwechselt werden darf. Fairer Wettbewerb setzt Chancengleichheit voraus. Daher soll der Grundsatz der bundesstaatlichen Solidarität nicht außer Kraft gesetzt werden. Doch Chancengleichheit muss nicht Ergebnisgleichheit bedeuten. Ein föderales System soll vielmehr Länderautonomie sowie kulturelle, soziale, ökonomische und politische Vielfalt garantieren. Es ist richtig: Wir brauchen einheitliche Standards zur Lösung der aktuellen Herausforderungen. Das gilt insbesondere im Bereich der Digitalisierung des öffentlichen wie auch privaten Lebens. Aber ebenso wichtig ist es, bei deren Umsetzung im konkreten Lebensumfeld ausreichend individuelle Vielfalt zu garantieren.

Die Länder müssen in diesem Zusammenhang ihre eigenen Zuständigkeiten selbstbewusster wahrnehmen und mit Leben füllen. Es gilt, sich von einer Denkweise zu distanzieren, in der die Landespolitik nicht auf ihre eigene Kraft vertraut, sondern reflexartig nach dem Bund ruft, wenn ein Problem eine kritische Größe überschritten hat. Das heißt zugleich: Im Zweifel müssen die Länder auch wieder mehr Verantwortung für unbequeme Entscheidungen übernehmen. Wenn beispielsweise bei den Schulen etwas nicht funktioniert, sollte man zukünftig wieder Klarheit haben, wer dafür politisch verantwortlich ist und sich der Kritik stellen muss.

Mehr Gestaltungsräume für die Länder

Der Bund kann und darf für viele drängende Probleme vor Ort nicht die passenden Antworten liefern. Dagegen ist eine Stärkung und Ausweitung der Kompetenzen der Länder – und damit auch der Landtage – bei der Gesetzgebung dringend erforderlich. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis nach Artikel 70 Absatz 1 Grundgesetz, wonach die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, muss wieder Verfassungswirklichkeit werden. Was sich vorwiegend örtlich oder im engen regionalen Umkreis auswirkt, soll wieder in Landeskompetenz gegeben werden. Wo das Grundgesetz dem Bund nur konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit gibt, sollte zukünftig der Nachweis erbracht werden, dass und inwieweit der Bund die Aufgabe besser wahrnehmen kann als die einzelnen Länder. Das ist der Kerngedanke der Subsidiarität.

Zuständigkeitskonforme Steuerverteilung

Das Bund-Länder-Verhältnis und die föderale Kompetenzordnung sind in den letzten Monaten noch stärker auf eine schiefe Ebene geraten. Die Länder wurden und werden mit markigen Worten diskreditiert, dass sie „immer nur mehr Geld vom Bund wollen“. Diese Kritik ist grundfalsch. Es handelt sich nämlich im Kern um die Frage der gerechten Verteilung des *gemeinsamen* Steueraufkommens zwischen den einzelnen Ebenen des föderalen Staates.

Eine Föderalismusreform III muss den Bund wieder auf den von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes vorgesehenen Weg zurückführen und zu einer fairen Verteilung der Gelder aus den Gemeinschaftssteuern kommen, die Bund und Ländern gleichermaßen zustehen. Das Grundgesetz sieht in Artikel 106 Absatz 3 und 4 GG vor, dass die notwendigen Deckungsbeträge fair ausgehandelt werden müssen. Im Wesentlichen geht es um die gerechte Verteilung der Umsatzsteuer. Nach Artikel 106 GG sind die Mittel prinzipiell so zu verteilen, dass jede staatliche Ebene ihre Aufgabe mit eigenen Mitteln erfüllen kann. Wenn neue Aufgaben entstehen, die in der Kompetenz der Länder liegen, wie die Digitalisierung oder die Betreuung von Kindern in unseren Schulen, so muss die Umsatzsteuer-Verteilung entsprechend neu ausgerichtet werden. Dass der Bund zeitlich befristete Programme auflegt, ist faktisch sein Eingeständnis, dass die Länder unterfinanziert sind. Das Geld muss hier der Aufgabe folgen, nicht umgekehrt. Das vom Bund gegenüber den Ländern zunehmend forcierte Prinzip „Bundesgeld im Austausch gegen Kompetenzabgabe“ darf nicht länger Verfassungspraxis sein.

Eigene Steuer- statt Programmmittel für die Länder

Die Länder bestimmen selbst, wie sie ihre Aufgaben erledigen. Es darf keine „goldenen Zügel“ geben. Eine Steuerung und Zweckbindung der Länder durch Transferleistungen des Bundes oder Mischfinanzierungen muss ein Ende haben. Die Länder brauchen verlässliche eigene Steuermittel und keine zeitlich befristeten Programmmittel. Allerdings hat der Bund bei den wichtigsten Steuern von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz umfassend Gebrauch gemacht, selbst für die Steuern, deren Aufkommen vollständig den Ländern oder den Kommunen zufließen. Den Ländern ist kaum Raum für eigene Regelungen verblieben. Die bereits im Rahmen der Föderalismusreform I in Artikel 105 Absatz 2a Satz 2 GG (wieder) aufgenommene Regelung, wonach die Länder zumindest die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer haben sollen, bleibt aktuell die einzige – und angesichts immenser Investitionsbedarfe vor Ort völlig unzureichende – Möglichkeit für die Länder, ihre Einnahmesituation selbst regelnd zu beeinflussen. Es sollte daher daran gedacht werden, die Gesetzgebungszuständigkeit für diejenigen Steuern, die den Ländern bzw. Kommunen vollständig zustehen, auch vollständig auf die Länder zu übertragen. Dies gilt umso mehr, wenn ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse für die Länder voll wirksam ist. Da die Länder – anders als der Bund – bislang über keine nennenswerte Steuerautonomie verfügen, waren sie in den vergangenen Jahrzehnten gezwungen, einen Teil ihrer Ausgaben über Kredite zu finanzieren. Diese

Als Bundesstaat im EU-Mehrebenensystem: die „Koevolution“ von Europäischer Union und deutschem Föderalismus seit 1949

Martin Große Hüttmann*

Einleitung

Föderale politische Systeme gelten im Vergleich zu Zentralstaaten als besonders dynamisch, anpassungs- und lernfähig.¹ Was geschieht nun aber, wenn sich zwei (quasi-)föderale Systeme integrieren und sich immer stärker miteinander verflechten? Potenziert sich dann die Dynamik und es kommt zu einem „Föderalismus hoch zwei“²? Wie wirken sich die unterschiedlichen Dynamiken, die jeweilige Fähigkeit zur Anpassung und die Lernbereitschaft auf den unterschiedlichen Ebenen auf das Gesamtsystem aus? Um diese Fragen und die politischen wie rechtlichen Konflikte sowie die institutionellen Lösungen, die sich aus dieser „doppelten Politikverflechtung“³ ergeben, geht es im vorliegenden Beitrag. Als „doppelte Politikverflechtung“ hatte Rudolf Hrbek dieses Phänomen beschrieben, weil neben der „normalen“ Politikverflechtung im kooperativen Bundesstaat, die Fritz W. Scharpf zusammen mit anderen in den 1970er Jahren beschrieben hat, eine zweite Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland mit dem (quasi-)föderalen Mehrebenensystem der Europäischen Gemeinschaft hinzugekommen ist.⁴ Diese Frage wird seit Mitte der 1980er Jahre in der Europa- und Föderalismus-Forschung debattiert und auch in der Öffentlichkeit.⁵ Theodor Eschenburg hat in einem Beitrag für die Wochenzeitung „Die Zeit“ 1986 die Frage aufgeworfen, ob die Forderungen der Länder, die Bundesregierung in der Europapolitik sehr viel enger als bislang an die Beschlüsse des

* Ich danke Ann-Katrin Watjer ganz herzlich für die Literaturrecherche zu diesem Beitrag. Der vorliegende Beitrag basiert auf verschiedenen Texten des Autors und schreibt diese fort.

1 Zur Dynamik als Grundprinzip föderaler Systeme vgl. *Friedrich, Carl J.* 1968: Trends of Federalism in Theory and Practice, New York u.a. und *Benz, Arthur* 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen.

2 *Wiater, Patricia* 2014: Föderalismus „hoch zwei“? Zur Rolle der deutschen Länder bei der Ausgestaltung der gemeinsamen Handelspolitik der EU, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 139, H. 4, S. 497–572.

3 *Hrbek, Rudolf* 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: *Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe* (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, S. 17–36.

4 Vgl. dazu stellvertretend und mit entsprechenden Nachweisen *Abels, Gabriele* 2019: Federalism and Democracy in the European Union, in: *Krause, Skadi* (Hrsg.): Theories of Modern Federalism, Baden-Baden, S. 283–300; *Große Hüttmann, Martin/Fischer, Thomas* 2012: Föderalismus, in: *Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika* (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 35–53 und *Hrbek, Rudolf* 2016: Europäische „Staatlichkeit“ in föderaler Perspektive, in: *Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin* (Hrsg.): Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration, Wiesbaden, S. 45–69.

5 Einer der ersten, der diese Fragen diskutiert hat, war der Nestor der deutschen Europarechtswissenschaft: *Ipsen, Hans Peter* 1966: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: *Caemmerer, Ernst von et al.* (Hrsg.): Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt/M., S. 248–265.

Bundesrates zu binden, zu einem Verfassungskonflikt führen.⁶ Unter dem Titel „Bundesstaat im Staatenbund“ unterzieht Eschenburg die Ansicht der Länder, wonach die Bundesregierung in der Europapolitik an den Bundesrat gebunden wäre, einer kritischen Analyse. Die Bundesregierung würde, so Eschenburg, in ihrem Entscheidungsspielraum geschwächt und ihre Handlungsfähigkeit wäre eingeschränkt, wenn die Länder über den Bundesrat die Vertreter der Bundesregierung gewissermaßen mit einem imperativen Mandat in die Verhandlungen nach Brüssel schicken würden.⁷

Es ist kein Zufall, dass dieses Thema gerade Mitte der 1980er Jahre aufgekommen ist. Das war die Zeit, in der die Europäische Gemeinschaft mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) die erste große Vertragsänderung beschlossen und eine Reihe von wichtigen Reformen auf den Weg gebracht hatte.⁸ Dazu gehörten neben dem Binnenmarkt-Projekt eine Erweiterung der Kompetenzen der EG im Bereich der Regional-, Umwelt-, Forschungs-, Verkehrs- und Sozialpolitik oder auch in der Außenpolitik, und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EG, also dem Vertretungsorgan der Regierungen. Das war ein Schritt in Richtung einer spezifischen Föderalisierung des Verhältnisses zwischen EG und Mitgliedstaaten.⁹ Dass diese Erweiterung der Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft auch das System der „Politikverflechtung“, also das Modell der im Grundgesetz verankerten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zumindest mittel- und langfristig beeinflussen würde, war vielen Beobachtern klar, wie ein früherer Artikel in der „Zeit“ deutlich macht:

„Dieser Kompetenzschub in Richtung Europa beeinflusst natürlich auch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Und die Länder haben die Sorge, daß dabei das System des Föderalismus, das ihnen in der Bundesrepublik ein hohes Maß an Mitwirkung und Mitgestaltung erlaubt, auf dem Umweg über Europa ausgehebelt werden könnte. Bisher ist die Bundesregierung zwar verpflichtet, bei EG-Vorlagen den Bundesrat zu unterstützen; die Stellungnahme des Bundesrates ist für sie politisch wichtig, aber ohne rechtliche Wirkung. Die Frage ist, ob diese Konstruktion auch dann noch ausreicht, wenn europäische Beschlüsse tief in die Verhältnisse der Länder eingreifen. Und dies geschieht, wenn im Geiste der Europäischen Akte Politik gemacht wird. Da geht es nicht nur um das Reinheitsgebot für deutsches Bier, sondern um Umweltnormen, Forschungsprogramme, Industriepolitik, um Geld, Handelshindernisse, Wettbewerbsfähigkeit, Lebensverhältnisse; Kompetenzen und Interessen der Länder sind betroffen. Ihr politischer Spielraum wird eingeschränkt.“¹⁰

6 *Eschenburg, Theodor* 1986: Bundesstaat im Staatenbund. Bahnt sich ein Verfassungskonflikt an?, in: *Die Zeit*, Nr. 44/1986. Vgl. dazu auch *Hrbek, Rudolf* 1986: Die Bundesländer im Bremserhäuschen, in: *Europäische Zeitung* vom 01.05.1986. Die Debatten im Bundesrat und die Beratungen zur Einheitlichen Europäischen Akte finden sich in der Dokumentation *Sekretariat des Bundesrates (Hrsg.)* 1997: Bundesrat und Europäische Union, Bonn, S. 115 ff.

7 *Eschenburg, Theodor* 1986: Bundesstaat im Staatenbund. Bahnt sich ein Verfassungskonflikt an?, in: *Die Zeit*, Nr. 44/1986.

8 Zu den Vertragsänderungen der EG bzw. EU vgl. *Große Hüttmann, Martin* 2018: Reformen durch Regierungskonferenzen: Struktur und Wandel von Vertragsänderungen in der Europäischen Union, Tübingen. Download über: www.publikationen.uni-tuebingen.de.

9 Vgl. dazu *Pinder, John* 1986: European Community and Nation-State: A Case for a Neo-Federalism?, in: *Journal of International Affairs*, Jg. 62, H. 1, S. 41–54.

10 *Zundel, Rolf* 1986: Das doppelte Lottchen in Brüssel. Die Bundesländer wollen künftig bei der Europapolitik mitbestimmen, in: *Die Zeit*, Nr. 21/1986.

Damit war der Tenor angeschlagen, der für die kommenden Jahre und Jahrzehnte die öffentliche wie auch wissenschaftliche Debatte prägen würde. Im Zentrum stand und steht zum einen die Frage, ob und inwiefern die Länder und der deutsche Föderalismus insgesamt durch die EG-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in ihrem Bestand „bedroht“ sind. Die Sorge war, dass die schon durch den Bund und seine Politik des „goldenen Zügels“ mit verursachte Zentralisierung im Bundesstaat durch die europäische Integration noch verschärft würde, weil die Länder sich gewissermaßen in einer Art des politischen „Zweifrontenkriegs“ befinden und sich gegen den Bund einerseits und gegen „Brüssel“ andererseits wehren müssen, um ihre ureigenen Kompetenzen (Polizeirecht, Rundfunk, Bildung und Kultur) nicht zu verlieren. Und zum anderen wird die Frage seit her – auch unter den Ländern – kontrovers diskutiert, ob und inwiefern eine „Bedrohung“ der Länder und ihrer Eigenstaatlichkeit tatsächlich existiert. Wird die Frage bejaht, schließt sich eine zweite an: Welche Gegenstrategien und Vorkehrungen sind zum Schutz der Länderinteressen erfolgversprechend? Es geht im Kern also um die „Europatauglichkeit“ bzw. „Europafähigkeit“ des deutschen Föderalismus.¹¹

Im vorliegenden Beitrag will ich zeigen, dass sich seit Inkrafttreten des Grundgesetzes sowohl der Bundesstaat als auch und der europäische Einigungsprozess dynamisch entwickelt haben und dass sie sich in den vergangenen 70 Jahren als erstaunlich anpassungs- und lernfähig gezeigt und in einer Art von „Koevolution“ entfaltet haben. Die früher häufig und vereinzelt auch heute noch zu hörende Klage, der Bundesstaat und die Eigenstaatlichkeit der Länder seien durch die europäische Integration gefährdet und einer Erosion ausgesetzt, ist, so meine These, übertrieben und bei einer differenzierteren Betrachtung wird deutlich, dass sich – trotz aller zum Teil heftigen Konflikte zwischen den einzelnen Ebenen im EU-Mehrebenensystem – inzwischen ein *Modus operandi* herausgebildet hat, mit dem alle einigermaßen leben können.¹²

Europäisierung, politisches Lernen und Koevolution: Konzepte zur Analyse

Einem geflügelten Wort zufolge ist nichts so praktisch wie eine gute Theorie. Deshalb will ich im Folgenden zeigen, welche theoretischen Konzepte bei der Analyse der komplexen Beziehungen zwischen dem Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland und dem europäischen Integrationsprozess eine Erklärung liefern und wie die in der Überschrift genannten Konzepte miteinander verknüpft werden können. Zunächst muss aber

11 Vgl. dazu *Baier, Christina* 2006: Bundesstaat und europäische Integration. Die „Europatauglichkeit“ des deutschen Föderalismus, Berlin; *Eppler, Annegret* 2009: 60 Jahre deutscher Föderalismus in Europa – Anpassungen im Bereich der Kompetenzordnung und der Entscheidungsstrukturen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 189–207; *Große Hüttmann, Martin* 2005: Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte 13-14/2005*, S. 27–32 und *Hrbek, Rudolf (Hrsg.)* 2000: Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten, Baden-Baden.

12 Vgl. dazu und mit weiteren Nachweisen *Korioth, Stefan* 2018: Der deutsche Föderalismus im vereinten Europa, in: *Papier, Hans-Jürgen/Münch, Ursula/Kellermann, Gero (Hrsg.): Föderalismus. Der deutsche Bundesstaat in der Europäischen Union*, Baden-Baden, S. 11–26.

geklärt werden, welche Akteure und Institutionen für die Analyse von Interesse sind. Im Mittelpunkt der europapolitischen Koordinierung zwischen Bund und Ländern steht der Bundesrat als Verfassungsorgan, durch den die Länder an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken. Die Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesrat sind, zusammen mit den Fachministerkonferenzen, den zahlreichen Ausschüssen sowie den Hunderten von Koordinierungsgremien und Netzwerken der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit der Dreh- und Angelpunkt des kooperativen Exekutivföderalismus. Seit die Europapolitik in den 1980er Jahren mehr und mehr zu einer „europäisierten“ Innenpolitik wurde, folgt die Koordinierung zwischen Bund und Ländern dem Muster der für den deutschen Bundesstaat typischen „Politikverflechtung“, wie sie in der „normalen“ Innenpolitik etabliert ist. Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration und der (partiellen) Übertragung neuer Aufgabenfelder ist das Ausmaß an „Europäisierung“ der Politikfelder in den Mitgliedstaaten gestiegen, das heißt, dass die in Brüssel beschlossenen Richtlinien und Verordnungen mehr und mehr die nationale Politik prägen – in manchen Politikfeldern wie der Umwelt- oder Verbraucherpolitik ist der Grad der Europäisierung sehr hoch, in anderen, wie etwa der Sozialpolitik, ist er (noch) vergleichsweise gering. Die Europäisierung hat jedoch nicht nur Politikfelder erfasst, sondern auch Institutionen, Strukturen und Entscheidungsverfahren im politischen System oder sogar neue Verfahren und Institutionen hervorgebracht, etwa die Europaministerkonferenz oder den „Europa-Artikel“ 23 im Grundgesetz, die beide im Kontext der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht geschaffen worden sind. Oder sie hat Institutionen und Organe im politischen System, wie zum Beispiel den Bundestag oder die deutschen Landtage, aus ihrem europapolitischen Dornröschenschlaf gerissen und sie nun zu munteren Mitspielern im europäischen Mehrebenensystem werden lassen.¹³

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland – und das gilt auch für einzelne Systemelemente wie den Föderalismus – kann, so Roland Sturm und Heinrich Pehle, als „europäisiertes Regierungssystem“ beschrieben werden.¹⁴ Das heißt, dass – ganz allgemein gesprochen – der Bezug zu „Europa“ und die Mitgliedschaft in der Europäischen Union immer wichtiger für die nationale Politik werden: Aus klassischen Nationalstaaten

13 *Abels, Gabriele* 2011: Wandel oder Kontinuität? Zur Europaarbeit der deutschen Landesparlamente in der Post-Lissabon-Phase, in: *dies/Eppler, Annegret* (Hrsg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden, S. 279–294; *Demuth, Christian* 2009: Der Bundestag als lernende Institution. Eine evolutionstheoretische Analyse des Bundestages, insbesondere an die Europäische Integration, Baden-Baden; *Greß, Franz* 1998: Die Rolle der deutschen Landesparlamente im Prozeß der europäischen Integration, in: *Straub, Peter/Hrbek, Rudolf* (Hrsg.) 1998: Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Baden-Baden, S. 161–175; *Hüsing, Jens/Buzogány, Aron* 2015: Europäisierung des deutschen Landesparlamentarismus? Zur Rolle der Landtagsverwaltungen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 46. Jg., H. 1, S. 136–150.

14 *Sturm, Roland/Pehle, Heinrich* 2005: Das neue deutsche Regierungssystem: Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 5.