

2.2 Der Föderalismus in unserer Zeit

von
Friedrich Halstenberg, Düsseldorf

Wie hoch das Grundgesetz die bundesstaatliche Ordnung als verfassungsrechtliches Grundprinzip bewertet, zeigt deren gleichgewichtige Benennung neben dem Demokratie- und Rechtsstaatsgebot in Art 20 GG. Diese drei Verbürgungen verfolgen das Ziel, die politische Macht auf eine Mehrzahl demokratisch legitimierter Organe zu verteilen, übermäßige Machtkonzentration zu verhindern, um so durch mehrfache Gewaltenteilung das Recht auf individuelle Freiheit und demokratische Teilhabe zu sichern. Realisierung, Stabilisierung und Ausbau dieser Grundprinzipien haben sich unterschiedlich entwickelt: Während das Rechtsstaats- und das Demokratiegebot kontinuierlich vollendet wurden, nahm der Föderalismus, dem allerdings auch in Art 79 GG. eine nur relative Bestandsgarantie gewährt wird, eine wechselvolle Entwicklung. Vier Entwicklungsstadien lassen sich erkennen:

Dem ersten ausgesprochen unitarisch orientierten, wenig länderfreundlichen Entwicklungsabschnitt folgte (als zweite Phase) der kooperative Föderalismus, der in den(dritten)Abschnitt der Reföderalisierung überging. Der gegenwärtige (vierte) Entwicklungsabschnitt ist durch eine unverkennbare Entföderalisierung gekennzeichnet. Dieses Stadium ist dem ersten in mehrfacher Hinsicht vergleichbar.

1. Der durch das Grundgesetz geschaffene Föderalismus entfaltete sich zunächst in Richtung Unitarisierung und folgte damit den Tendenzen seit dem 19. Jahrhundert, die sich im Deutschen Reich von 1871 und auch noch in der Weimarer Republik gefestigt hatten. Mit der "Gleichschaltung" der Länder beendete die extrem zentralistische Nazi-Diktatur den bundesstaatlichen Aufbau des Reiches.

In den frühen Nachkriegsjahren wurde der Ausbau der Gesetzgebungskompetenz des Bundes von einer kräftigen Beeinflussung der Länder durch Dotationen des Bundes begleitet. Dem lagen lagen unbestreitbar wichtige Sachziele zugrunde: vor allem die Grundlagen des Sozialstaates zu legen und die von der Bevölkerung verlangte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu schaffen, auf das Zusammenwachsen des gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraumes hinzuwirken, die wirtschaftlichen und verkehrsmäßigen Verflechtungen zu stärken und den wachsenden Mobilitätsansprüchen Rechnung zu tragen.

Diese materiell-politischen Zielsetzungen fanden unschwer ihre Akzeptanz , ja die volle Unterstützung durch die offensichtlich unitarische Grundeinstellung der politischen Parteien, der Gewerkschaften , der Wirtschaft und ihrer Verbände. In die gleiche Richtung wirkten die zunächst nur wenig entwickelten föderativen Wertvorstellungen der Bürger, erst recht in den neu konstruierten Ländern sowie der homogenisierende Einfluß der Flüchtlinge und Vertriebenen . Volle Unterstützung fand die Unitarisierung in den Aktivitäten der traditionell antiföderativen Bundesbürokratie.

Diese Entwicklung fand ihre Höhepunkte durch eine Vielzahl verschiedenartiger Großprojekte, schließlich durch das allerdings unvollendet gebliebene Vorhaben einer bundesweiten globalen räumlichen und fachlichen Aufgabenplanung .

2. Nur allmählich entwickelte sich, auch mit der Festigung des staatsbürgerlichen Selbstverständnisses in den Ländern eine positiveren Einstellung zum Föderalismus in der Bundesrepublik.

Die Bundesländer begannen ihre Abwehrkraft durch Selbstkoordination in verschiedenen Länder-Kooperationsformen zu stärken. Im "kooperativen Föderalismus" sollten die bundesweiten Probleme durch gemeinsames aufeinander abgestimmtes Handeln von Bund, Ländern und Selbstverwaltung gelöst werden, so auf den Gebieten der Konjunkturpolitik und Stabilitätspolitik, durch die Bildung des Finanzplanungsrates, Konjunkturrates, durch die sog. konzertierte Aktion.

Das Herzstück des kooperativen Föderalismus wurden die Gemeinschaftsaufgaben für Hochschulen, regionale Wirtschaftsstruktur und Agrarstruktur. Die Haltung der Länder in diesem Entwicklungsabschnitt war nicht immer eindeutig. Einerseits wurde aus grundsätzlich erklärter Überzeugung gegen die Einschränkung von Länderkompetenzen argumentiert, darin andererseits aber auch keinen Hinderungsgrund bei der Inanspruchnahme der inkriminierten Bundesmittel zu sehen.

3. Aus dem kooperativen Föderalismus ergab sich in einer eher natürlichen Entwicklung der Übergang zu einer Periode zunehmender gegenseitiger Verständigung in der Richtung einer beginnenden Reföderalisierung mit dem Ziele klarer Abgrenzung von Bundesaufgaben, Länderaufgaben und gemeinschaftlichen Aufgaben. Angestrebt werden sollte die Beendigung der unsystematischen Förderung der verschiedenen Aufgaben in den Haushalten des Bundes und der Länder. Schließlich verständigten sich (19981) die Regierungschefs von Bund und Ländern darauf die Möglichkeit eines Abbaus der Mischfinanzierungen prüfen. Trotz dieser Wende in den Beziehungen von Bund und Ländern gelang es nicht, die "Reföderalisierung " in voller Breite zu realisieren.

Das entscheidende Hindernis bei der Rückverlagerung von Staatsaufgaben auf die Länder war die Tatsache, daß die dazu unentbehrliche Verstärkung der Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern, insbesondere der Umsatzsteuer, nicht ernsthaft angefaßt wurde.

Stark angespannt wurde die Föderalismusproblematik durch die europäische Integration, insbesondere durch die Europäisierung von Länderkompetenzen, die Beschränkung von Kompetenzen des Bundesrates, die Rolle der Länder bei der Umsetzung von EG-Recht, den Kompetenzverlust der Länder an die EG, z. B. im Bereich der Wirtschaft, der Wirtschaftsförderung, der Bildung und Wissenschaft, der beruflichen Ausbildung der Kulturpolitik und des Umweltschutzes.

4. Überganglos beendet wurde die Phase der Reföderalisierung durch die schwierigen Aufgaben , die sich für die Bundesrepublik aus der deutschen Einheit ergaben.

Es ist nicht gelungen , für die geschichtlichen Aufgabe der deutschen Einigung ein kooperatives Finanzierungsmodell zu finden. Alle wesentlichen Anstöße für die Lösung dieser Aufgabe gingen zwangsläufig vom Bunde aus. Die Interessenlage der nunmehr 16 Länder war und ist so unterschiedlich, nicht nur im Verhältnis der neuen zu den alten Ländern, sondern auch unter diesen, daß der Einigungspolitik des Bundes ein Länderkonzept nicht zur Seite gestellt werden konnte. Durch die Bildung der neuen Länder verstärkte sich das Stimmengewicht der kleinen gegenüber den großen Ländern. Deren Interessen konnten noch weniger als zuvor auf einen Nenner gebracht werden . Ähnlich wie in den 50-er Jahren bot die Interessenidentität zwischen den zu kleinen und finanzschwachen Ländern einerseits und dem Bunde andererseits die Chance für die Ausweitung der Bundeszuständigkeiten. Für die politische Solidarisierung unter den Ländern bestanden und bestehen ungünstige Voraussetzungen .

Die notwendigen weiteren Maßnahmen zur Stützung und Entwicklung der neuen Länder lassen einen neuen Zentralisierungsschub in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern erwarten. Der Anteil des Bundes am gesamtstaatlichen Steueraufkommen wird unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der neuen Länder steigen.

Ohne Neugliederung der Länder ist eine erneute und tiefgreifende Schwächung des deutschen Föderalismus zu erwarten. Die fortschreitende politische Integration der europäischen Gemeinschaft wird diesen für die Länder negativen Trend verstärken.

Nur eine Länderneuordnung mit der Schaffung ähnlich leistungsstarker Länder mit vergleichbarer Interessenslage ermöglicht die gebotene Reföderalisierung.

Nur durch eine umfassende Revision der Finanzverfassung ist die materielle Aufgabenstellung der Länder auf eine gesicherte Grundlage zu stellen und die bundesstaatliche Konzeption des Grundgesetzes zu verwirklichen.