

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Ernst Deuerlein

Föderalismus

Die historischen und  
philosophischen Grundlagen  
des föderativen Prinzips

B 36/71

4. September 1971

Ernst Deuerlein, Dr. phil., o. Professor für neuere und neueste Geschichte an der Universität München; geb. am 9. September 1918.

Veröffentlichungen u. a.: Der Bundesratsauschuß für die auswärtigen Angelegenheiten, 1955; Die Einheit Deutschlands, Bd. I 1961<sup>2</sup>; Der Hitler-Putsch. Bayerische Dokumente zum 8./9. November 1923, 1962; Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 bis 1955, 1970<sup>2</sup>; DDR, 1971<sup>3</sup>; Der Aufstieg der NSDAP 1919 bis 1933 in Augenzeugenberichten, 1969<sup>2</sup>; Die Gründung des Deutschen Reiches 1870/71 in Augenzeugenberichten, 1970; Deklamation oder Ersatzfrieden? Die Konferenz von Potsdam 1945, 1971<sup>2</sup>; zusammen mit Th. Schieder hrsg.: Reichsgründung 1870/71. Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen, 1970.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Föderalismus

5. Die Konfrontation von Föderalismus und Zentralismus  
im Parlamentarischen Rat 1948/49

Dem Zeitplan der „Frankfurter Dokumente“ entsprechend trat am 1. September 1948 in Bonn der Parlamentarische Rat zusammen. Nicht vom Volke gewählt, sondern von den Landesparlamenten bestimmt, bestand er aus Abgeordneten der CDU/CSU (27), SPD (27), FDP (5), KPD (2), DP (2) und des Zentrums (2); dazu kamen mit beratender Stimme Abgeordnete aus Berlin (CDU 1, SPD 3 und FDP 1). Bei seiner Konstituierung im Sitzungssaal der Pädagogischen Akademie zu Bonn hielt der hessische Ministerpräsident Stock die Eröffnungsansprache, die unter den Ministerpräsidenten verabredet worden war<sup>455</sup>). Der bayerische Ministerpräsident Ehard hatte besonderen Wert auf die Bekundung der Absicht gelegt, es müsse alles getan werden, um das gesteckte Ziel, die Schaffung eines Grundgesetzes für eine Staatsorganisation des westlichen Deutschlands, so schnell wie möglich zu erreichen.

Aufgrund der Vorbesprechungen fiel die Wahl zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates auf Konrad Adenauer, den Vorsitzenden der CDU in der britischen Zone. Die SPD erklärte sich mit dieser Wahl einverstanden; sie erhielt dafür den Vorsitz im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates, wofür sie Carlo Schmid nominierte.

Nach seiner Wahl erklärte Adenauer: „Das Dasein des Parlamentarischen Rates selbst ist ... zurückzuführen auf einen Entschluß eines Teiles der Siegermächte. Für jeden von uns war es eine schwere Entscheidung, ob er sich bei dem heutigen Zustand Deutschlands, bei der mangelnden Souveränität auch dieses Teiles Deutschlands zur Mitarbeit zur Verfügung stellen dürfe und solle. Ich glaube ... eine richtige Entscheidung auf diese Frage kann man nur dann finden, wenn man sich klar macht, was denn sein würde, welche Folgen für Deutschland und für das deutsche Volk eintreten würden, wenn dieser Rat nicht ins Leben träte. Die drei Mächte, die sich ent-

schlossen haben, diesen Rat ins Leben zu rufen, ließen sich dabei von der Absicht leiten, daß dem politisch völlig auseinandergebrochenen deutschen Volke eine neue politische Struktur gegeben werde, in seinem Interesse, aber auch im Interesse Europas und der gesamten Welt. Das muß auch unser Ziel sein, und darum müssen wir die uns gebotene Möglichkeit nutzen, um den jetzigen unmöglichen politischen Zuständen in Deutschland ein Ende zu bereiten. Wir müssen das tun, auch wenn unsere Arbeit vorerst nur einem Teil Deutschlands zugute kommt. Denn ... einmal muß ein Anfang gemacht werden, und einmal muß Schluß sein mit dem ewigen Weiterwursteln und Auseinanderfallen. Wir gehen an unsere Arbeit in der festen und unerschütterlichen Absicht, daß auf diesem Wege wieder zur Einheit von ganz Deutschland, der Einheit, die unser Ziel ist und unser Ziel bleibt, zu gelangen. Welche Ergebnisse unsere Arbeit für ganz Deutschland haben wird, das hängt von Faktoren ab, auf die wir nicht einwirken können. Trotzdem wollen wir die historische Aufgabe, die uns gestellt ist — und es ist in Wahrheit nach diesem Zusammenbruch des Jahres 1945 eine historische Stunde und eine historische Aufgabe —, unter Gottes Schutz mit dem ganzen Ernst und mit dem ganzen Pflichtgefühl zu lösen versuchen, die die Größe dieser Aufgabe von uns verlangt.“<sup>456</sup>)

Stellvertretende Präsidenten wurden der SPD-Abgeordnete Adolf Schönfelder und der FDP-Abgeordnete Hermann Schäfer. Die Fraktionen hatten bereits vorher ihre Vorsitzenden gewählt. An die Spitze der CDU/CSU-Fraktion wurde der Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, berufen, die Leitung der Fraktion der SPD übernahm Carlo Schmid, Vorsitzender der FDP-Fraktion wurde Theodor Heuss; Sprecher der kleineren Parteien waren Seebohm (DP), Brockmann (Zentrum) und Renner (KPD).

Im Abschnitt „Kontroverse um Verhältnis Bund und Länder“ seiner „Erinnerungen 1945

<sup>455</sup>) Die Neue Zeitung, 4. Jahrg. (1948), Nr. 70 vom 2. September 1948.

<sup>456</sup>) Sten. Ber. Parlamentarischer Rat, S. 5 f.

bis 1953" charakterisiert Konrad Adenauer die grundsätzliche Haltung der Besatzungsmächte: „Die Franzosen drängten auf einen möglichst lockeren Zusammenschluß der Länder und möglichste Schwächung der Zentrale, d. h. des Bundes. General Clay trat für ein System ein, das der amerikanischen föderativen Verfassung entsprach. General Robertson, der Sprecher der Engländer, war, soweit mit dem föderativen Prinzip vereinbar, mit einer stärkeren Zentralisierung einverstanden.“ Über die Einstellung der zwei großen Parteien des Parlamentarischen Rates bemerkt Adenauer, die CDU/CSU sei der Auffassung General Clays am nächsten gekommen: „Die Länder sollten ein großes Maß an Selbständigkeit gegenüber dem Bund erhalten. Diese Selbständigkeit durfte jedoch nicht soweit gehen, daß der künftige Bund dadurch handlungsunfähig gemacht würde.“ Die SPD trat dafür ein, daß der Bund mehr Macht erhalten müsse als in den Dokumenten der Alliierten Mächte zum Ausdruck gekommen war. Die SPD legte — nach Adenauer — entscheidenden Wert darauf, daß der Bund vor allem auf dem Gebiet der Finanzen mit größeren Machtbefugnissen ausgestattet würde: „Die SPD, die in ihrem Programm die Planwirtschaft und Sozialisierung forderte, wußte, daß diese Pläne nur durchgeführt werden konnten, wenn eine starke Zentralgewalt geschaffen würde.“<sup>457)</sup>

Der Parlamentarische Rat führte in zwei Vollversammlungen am 8. und 9. September 1948 eine allgemeine Aussprache über seine Aufgabe und über die ihm vorgelegten Verfassungsmaterialien durch<sup>458)</sup>. Als Unterlagen waren seinen Mitgliedern a) die Arbeiten des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, b) der „Ellwangen-Düsseldorfer Entwurf“ der CDU/CSU und c) ein Entwurf des SPD-Abgeordneten Walter Menzel überreicht worden. Die unterschiedlichen Konzeptionen ließen harte Auseinandersetzungen erwarten. Die erste Generaldebatte zeigte, daß im Parlamentarischen Rat der lebhafteste Wunsch vorhanden war, sich der Vormundschaft der Ministerpräsidenten und Bürgermeister zu entziehen. Der Parlamentarische Rat verstand sich als eine Vertretung des deutschen Volkes. Alle Abgeordneten brachten die Hoffnung zum Ausdruck, die Länder- und Zonengrenzen, die nach 1945 Bedeutung erhalten hatten, allmählich abzubauen und eine einheitliche Staatsorganisation in dem Teil Deutschlands zu schaffen, in dem

die Verwirklichung dieser Absicht möglich war. Mehrere Abgeordnete bekannten sich zu dem Fundament des neuen Staates, den Ländern. Der Abgeordnete Carlo Schmid (SPD) erklärte unmißverständlich: „Es ist für uns kein Zweifel, daß die deutschen Länder die Grundlage des Gebietes sein müssen, das wir jetzt organisieren, und daß sie eigene Verfassungshoheit und Organisationshoheit haben müssen: eigene Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung und eine vom Bund getrennte Finanzwirtschaft — alles dies im Rahmen der Bestimmungen des Grundgesetzes.“<sup>459)</sup>

Nach der Generaldebatte in den Vollversammlungen vom 8. und 9. September traten die Ausschüsse — Hauptausschuß, Ausschuß für Grundsatzfragen und Grundrechte, Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, Finanzausschuß, Ausschuß für Organisation des Bundes, Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, Wahlrechtsausschuß, Besatzungsstatutatausschuß — in Beratungen ein. Am 20. und 21. Oktober fanden Vollversammlungen statt; am 20. Oktober wurde die Präambel des Grundgesetzes diskutiert, am 21. Oktober die Frage der Länderkammer erörtert<sup>460)</sup>. Bis Anfang November waren die Beratungen der Ausschüsse soweit vorangeschritten, daß es geboten erschien, die bisher behandelten Teilgebiete des Grundgesetzes zusammenzufügen und die abweichenden Auffassungen der Parteien dazu festzustellen. Zur Vorlage eines Grundgesetzentwurfes an den Hauptausschuß wurde aus den Abgeordneten von Brentano (CDU/CSU), Dehler (FDP) und Zinn (SPD) ein Redaktionsausschuß gebildet. Gleichzeitig aufgenommene interfraktionelle Besprechungen erbrachten keine Verständigung, sondern nur eine Darlegung der Meinungsverschiedenheiten.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Ausschüsse und des Redaktionsausschusses begann am 10. November 1948 im Hauptausschuß die erste Lesung des Grundgesetzentwurfes, die, in 23 Sitzungen durchgeführt, am 10. Dezember abgeschlossen wurde. Die Abstimmungen zeigten ein uneinheitliches Bild: die Zusammensetzung der Mehrheiten wechselte selbst innerhalb der Fraktionen. Zum Problem der Finanzstruktur, dem Kernproblem der neueren deutschen Verfassungsgeschichte hörte der Hauptausschuß am 1. und 2. Dezember Sachverständige der Länder<sup>461)</sup>.

<sup>457)</sup> Ebenda, S. 8 ff.

<sup>458)</sup> Ebenda, S. 69 ff.

<sup>461)</sup> Sten. Ber. Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 1 ff.

<sup>457)</sup> K. Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, Stuttgart 1965, S. 155.

<sup>458)</sup> Sten. Ber. Parlamentarischer Rat, S. 151 ff.

## Inhalt

der Ausgabe B 1/68 vom 3. Januar 1968

Föderalismus — verkannt oder unbekannt?  
Herkunft und Inhalt der Begriffe „Foedus“,  
„Fédéralisme“ und „Föderalismus“

### A. DIE ENTWICKLUNG FÖDERATIVER ORDNUNGEN UND VORSTELLUNGEN

#### I. Beispiele und Auffassungen bis zur Ver- kündung der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika

1. Das antike Vorbild: Der Achäische Bund
2. Föderative Ansätze des Mittelalters
3. Otto von Guericke Bild vom deutschen  
Genossenschaftswesen
4. Das Beispiel der Alten Eidgenossen-  
schaft
5. Der Einfluß der Föderaltheologie
6. Die Systematisierung des Föderalismus  
durch Johannes Althusius
7. Der Charakter der Generalstaaten
8. Die Formulierung des Begriffes „Bun-  
desstaat“
9. Montesquieus Ansicht über den Föderali-  
smus
10. Die Wiederentdeckung des Begriffes  
„Bundesstaat“ durch Pütter
11. Kant und der Föderalismus

#### II. Föderalismus und Konstituierung der Ver- einigten Staaten von Amerika

1. Die Entstehung der amerikanischen  
Verfassung
2. Ansichten und Argumente des Sammel-  
bandes „The Federalist“
3. Beschreibung der Struktur der Verei-  
nigten Staaten von Amerika durch  
Alexis de Tocqueville
4. Deutsche Ansichten über „The Federa-  
list“
5. Deutsche Urteile über Tocquevilles  
Werk „Die Demokratie in Amerika“
6. Die Bedeutung der amerikanischen Ver-  
fassung für die Entfaltung des föderati-  
ven Prinzips

Inhalt der Ausgabe B 5/68 vom 31. Januar 1968

### III. Föderalismus als Bundesstaatsidee in Deutschland

1. Zeitgenössische Beurteilung des  
Rheinbundes
2. Die Diskussion während des Wiener  
Kongresses
3. Zur Beurteilung des deutschen Bundes
4. Bahnbrecher der Bundesstaatsidee:  
Gagern — Pfizer — Welcker
5. Die Entscheidung der Frankfurter Na-  
tionalversammlung 1848/49 für eine  
bundesstaatliche Ordnung Deutschlands
6. Die Diskussion über den Begriff „Bun-  
desstaat“
7. Die von Georg Waitz entwickelte Bun-  
desstaatstheorie
8. Verbreitung der Bundesstaatstheorie

### IV. Die Schweiz als Bundesstaat

#### V. Der Föderalismus als allgemeines Strukturprinzip

1. Die föderativen Vorstellungen des  
Pierre Joseph Proudhon
2. Der Sozialföderalismus des Karl Georg  
Winkelblech
3. Das von Konstantin Frantz vertretene  
föderative System

4. Die föderativen Auffassungen des  
Julius Fröbel

Inhalt der Ausgabe B 38—39/68 vom 20. September 1968

### VI. Das deutsche Reich als Bundesstaat

1. Großdeutsch oder kleindeutsch —  
föderativ oder unitarisch?
2. Der Norddeutsche Bund — Die erste  
engere Föderation monarchischer Staa-  
ten
3. Strukturen des Reichsföderalismus  
1871—1918
4. Die staatsrechtliche Rezeption des föde-  
rativen Prinzips

### VII. Politische, soziale und philosophische Ideologisierung des Föderalismus

### VIII. Föderative Strukturen in Österreich- Ungarn, Kanada und Südamerika

### IX. Das deutsche Reich als dezentralisierter Einheitsstaat

1. Strukturen des Reichsunitarismus  
1919—1933
2. Publizistische und staatsrechtliche Deu-  
tungen des Föderalismus
3. Die Initiative über die Reichsreform als  
ein Dialog über die Alternative Unitari-  
smus/Zentralismus oder Föderalismus

Inhalt der Ausgabe B 34—35/71 vom 21. August 1971

### X. Die Föderalismus-Feindschaft des Nationalsozialismus

### XI. Föderalistische Intentionen während des Zweiten Weltkrieges

1. Erwartungen der europäischen Wider-  
standsbewegungen
2. Vorstellungen der Mächte der Anti-  
Hitler-Koalition

### XII. Die Situation des föderativen Prinzips im Epochenjahr 1945

### XIII. Die Bundesrepublik Deutschland als föderative Staatsordnung

1. Dezentralisation oder Föderation  
Deutschlands
2. Neubelebung föderativer Vorstellungen  
in Deutschland
3. Die Entscheidung der Londoner  
Sechs-Mächte-Konferenz 1948
4. Die Empfehlungen des Verfassungs-  
konvents von Herrenchiemsee

Inhalt dieser Ausgabe

5. Die Konfrontation von Föderalismus  
und Zentralismus im Parlamentarischen  
Rat 1948/49
6. Die gebremste Entwicklung zum unita-  
rischen Bundesstaat
7. Die Diskussion über die „Weiterent-  
wicklung des föderativen Systems“  
1968/69

### XIV. Renaissance und Krise des föderativen Gedankens

### B. DIE PHILOSOPHISCHEN GRUNDLAGEN DES FÖDERATIVEN PRINZIPS

1. Die geschichtliche und politische Vor-  
bestimmung
2. Die personale Motivation
3. Subsidiaritätsprinzip und föderatives  
Prinzip
4. Voraussetzungen und Möglichkeiten  
des Föderalismus in der Gesellschaft
5. Was ist Föderalismus?

Einmütigkeit bestand sowohl auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat über die Errichtung eines zweiten Gesetzgebungsorgans. Meinungsverschiedenheit herrschte über seine Gestaltung: über die Frage Bundesrat oder Senat. Der auf Herrenchiemsee zutage getretene Gegensatz der Auffassungen beschäftigte auch die Beratungen der Fraktionen und des Organisationsausschusses des Parlamentarischen Rates. Die SPD sprach sich für die Errichtung eines Senats aus. Die Abgeordneten der CSU und der CDU aus den süddeutschen Ländern und aus Rheinland-Pfalz befürworteten die Errichtung eines Bundesrates, während die norddeutschen CDU-Abgeordneten in der Mehrzahl sich für die Schaffung eines Senats einsetzten. Die FDP wünschte einen Senat aus Mitgliedern, die die Landtage wählten, wollte ihn aber für die Aufgaben der Gesetzgebung durch Regierungsvertreter ergänzen. Zentrum und Deutsche Partei verteidigten die Bundesratslösung.

Die Befürworter der Bundesratslösung verwiesen auf die jeweiligen Auswirkungen der Bismarckschen Reichsverfassung und der Weimarer Reichsverfassung; sie erinnerten an die Erfahrungen, die die Länder bei der Durchführung der Gesetzgebung gewannen. Dieser Umstand veranlaßte Ministerpräsident Ehard, bereits am 27. September 1948 an Staatsminister Pfeiffer zur Bundesratsfrage zu schreiben: „Von ihrer befriedigenden Lösung wird es abhängen, ob in einem zukünftigen Bundesstaat von einer föderalistischen Mitwirkung der Länder bei der Gestaltung des Bundeswillens gesprochen werden kann. Die Bejahung dieser Frage hängt ab sowohl von diesen Befugnissen, die dieser zweiten Kammer zugeteilt werden, als von der Art ihrer Zusammensetzung. Sie muß die Qualität eines gleichberechtigten Gesetzgebungs-Organs neben der Volkskammer haben und sie muß durch Vertreter der Landesregierungen repräsentiert werden, die ihrerseits die Exponenten des demokratischen politischen Willens der Länder sind. Eine bloße zweite Kammer ohne diese Verklammerung mit den Ländern würde, auch wenn man ihr sehr weitgehende Befugnisse, wie die Gleichberechtigung bei der Gesetzgebung, zuteilen würde, noch lange kein föderalistisches Gegengewicht gegen die unitaristischen und zentralistischen Tendenzen schaffen. Eine solche Institution, wie sie der von manchen Seiten erstrebte Senat darstellt, wäre durchaus auch in einem Einheitsstaat

denkbar.“<sup>462)</sup> Die Anhänger des Senats begründeten die Ablehnung des Bundesrates mit Hinweisen auf seine monarchistische Bindung und auf den Einfluß der Ministerialbürokratie. Sie sahen im Senat ein demokratisches Organ, in dem ältere erfahrene und unabhängige Staatsmänner eine Wirkungsmöglichkeit erhielten.

Die Militärgouverneure Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten griffen dreimal in die Beratungen des Parlamentarischen Rates ein. Zunächst kündigten sie das „Proposed Statement“ vom 19. Oktober 1948 an. Die Erklärung betraf in erster Linie die Verteilung der Machtbefugnisse auf dem finanziellen Gebiet. Sie wurde vertieft durch das am 22. November 1948 dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates übergebene *Memorandum*, das den Hinweis enthielt, daß nach Auffassung der Militärgouverneure das Grundgesetz u. a. folgendes „in möglichst hohem Grade“ vorsehen sollte: „a) Ein Zweikammersystem, bei dem die eine Kammer die einzelnen Länder vertreten und genügende Befugnisse haben muß, um die Interessen der Länder wahren zu können; ... c) daß die Befugnisse der Bundesregierung auf diejenigen beschränkt sind, die in der Verfassung ausdrücklich aufgezählt sind, und auf jeden Fall sich nicht erstrecken auf Erziehungswesen, kulturelle und kirchliche Angelegenheiten, Selbstverwaltung und öffentliches Gesundheitswesen; ... f) daß die Befugnisse der Bundesregierung zur Schaffung von eigenen Bundesbehörden für die Ausführung und Verwaltung ihrer Aufgabengebiete klar umrissen und auf diejenigen Gebiete beschränkt sein sollen, bei denen die Verwaltung durch Landesbehörden offensichtlich untunlich ist.“<sup>463)</sup>

Diese Willensäußerung beeinflusste die Auseinandersetzung über die zweite Kammer.

Da eine Verständigung zwischen der integralen Bundesratslösung und der integralen Senatslösung nicht möglich zu sein schien, entstand der Gedanke, einen Kompromiß dadurch zustande zu bringen, daß die Mitglieder des Bundesrates zu einem Teil von den Landesregierungen abgeordnet, zum anderen Teil von den Landtagen gewählt werden sollten. Der Vorschlag nahm Bezug auf die Reichs-

<sup>462)</sup> K. Schwend, Aus der Werkstatt des Bundesbaues, in: Unser Bayern, hrsg. v. der Bayerischen Staatskanzlei, München 1950, S. 10 ff.

<sup>463)</sup> Deutscher Wortlaut: B. Dennewitz u. a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff, Bd. I, S. 98 f.

verfassung vom 23. März 1849. Nach ihr wurden die Mitglieder des Staatenhauses zur einen Hälfte durch die Volksvertretungen gewählt und zur anderen Hälfte durch die Regierungen der deutschen Staaten ernannt. Die Meinungsbildung erfolgte zunächst in der CDU/CSU-Fraktion. Adenauer trat für die Errichtung eines Senats, der bayerische Ministerpräsident Ehard für die Schaffung eines Bundesrates ein. Angesichts der gegensätzlichen Standpunkte wurde der Kompromiß, die gemischte Zusammensetzung aus Abgeordneten und gewählten Mitgliedern, ernsthaft diskutiert. Vor allem sprach sich der Abgeordnete Lehr dafür aus. Der Abgeordnete von Mangoldt befürwortete das gemischte System, weil es beide Gestaltungsformen vereinige und Nachteile vermeide. Diese Lösung hätte zu einer Aufteilung des Bundesrates in zwei Kurien geführt, einer Länderkurie und einer Senatorenkurie. Bei der Gesetzgebung sollten beide gleichrangig mitwirken. Bei den Verwaltungsaufgaben, insbesondere bei der Beschlußfassung über Verordnungen, sollte allein die Länderkurie bestimmend sein. Die Entscheidung fiel jedoch nicht in der CDU/CSU-Fraktion. Dem bayerischen Ministerpräsidenten Ehard gelang es, in Gesprächen mit dem SPD-Abgeordneten Menzel die SPD-Fraktion für die Bundesratslösung zu gewinnen<sup>464</sup>). Die Durchsetzung des reinen Bundesratssystems war nicht nur ein Erfolg der bayerischen Aktivität, sondern auch des Föderalismus, weil es eine Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes vorsah.

Mit dieser Fragestellung auf das engste verbunden und deshalb von Anfang an umstritten war das Problem der *Verteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern*. Der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf forderte, daß die einzelnen Steuerquellen nach Möglichkeit entweder dem Bund oder den Ländern in voller Höhe zugewiesen werden sollten. Für die Verteilung der Steuern sah er zwei Alternativvorschläge vor: Nach dem ersten Vorschlag sollten die Einkommen- und Körperschaftssteuer und die Umsatzsteuer dem Bund zugewiesen werden, während die Länder ein Zuschlagsrecht zur Einkommen- und Körperschaftssteuer als beweglichen Faktor für ihre Haushaltswirtschaft erhalten sollten. Der zweite Vorschlag wies die Einkommen- und Körperschaftssteuer und die Umsatzsteuer den Ländern zu und eröffnete dem Bund das

Recht, nach Bedarf einen Teil des Umsatzaufkommens für sich in Anspruch zu nehmen. Der vom Parlamentarischen Rat eingesetzte Finanzausschuß erörterte zunächst die Form der Steuerertragshoheit. Nach Beratungen und Anhörungen entschied er sich für eine Regelung, die die Masse der Steuern nach dem *Trennsystem* endgültig dem Bund oder den Ländern zuwies, die Einkommen- und Körperschaftssteuer und die Umsatzsteuer jedoch zu gemeinsamen Einnahmen beider Partner machte. Die dem Bund und den Ländern zustehenden Anteile an den gemeinsamen Steuern sollten durch Bundesgesetz bestimmt werden, das zugleich einem angemessenen finanziellen Ausgleich unter den Ländern Rechnung zu tragen hatte. Die Festsetzung der Anteile des Bundes und der Länder an den beiden Hauptsteuern durch einfaches Bundesgesetz sollte die notwendige Elastizität des Finanzausgleichs garantieren.

Nach Abschluß der ersten Lesung im Hauptausschuß wurde der Entwurf abermals dem Redaktionsausschuß überwiesen. Nachdem dieser eine erneute Überprüfung vorgenommen hatte, wurde noch vor Weihnachten 1948 im Hauptausschuß die zweite Lesung begonnen; sie wurde am 5. Januar 1949 fortgesetzt und nach insgesamt 18 Sitzungen am 20. Januar beendet. Dabei zutage getretene Unterschiede betrafen die Frage der Gleichberechtigung des Bundesrates mit dem Bundestag, das Problem der Zuständigkeiten der Finanzverwaltung, die Frage des Elternrechts und die Regelung der Beziehungen zwischen Staat und Kirche.

Bei der zweiten Lesung wandte sich die CDU/CSU-Fraktion gegen die verfassungsmäßige Aufteilung der einzelnen Steuerquellen auf Bund und Länder und empfahl eine allgemeine Vorschrift, daß die Steuerquellen auf Bund und Länder aufzuteilen seien und nur für die Übergangszeit eine vorläufige Aufteilung der Steuern vorzusehen sei. Diese Anregung fand die Zustimmung des Hauptausschusses; er formulierte daraufhin einen Entwurf über die Verteilung der Steuerertragshoheit. Die dazugehörige Übergangsregelung enthielt die Bestimmung, daß die endgültige Aufteilung der Bundessteuern auf Bund und Länder möglichst bis zum 31. Dezember 1955 erfolgen solle.

Aufgrund der zweiten Lesung erachteten die Fraktionen der CDU/CSU und SPD es für unumgänglich, in interfraktionellen Verhandlungen die Voraussetzungen für eine gemein-

<sup>464</sup>) Schwend, a. a. O., S. 12 f.

same Entwurfvorlage zu schaffen. Die vom 25. Januar bis 3. Februar geführten Besprechungen erbrachten eine weitgehende Übereinstimmung in allen strittigen Fragen. Es wurde vereinbart, die Gegenstände der Gesetzgebung, bei denen Bundesgesetze der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates bedürfen, im einzelnen aufzuführen. Die Übernahme der Bestimmungen der Reichsverfassung vom 11. August 1919 über das Verhältnis von Kirche und Staat beendete zunächst die darüber geführten Diskussionen. Das Reichskonkordat vom 20. Juli 1933 wurde als so lange nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen fortbestehend erklärt, bis es durch neue Vereinbarungen ersetzt würde. Das Recht der Eltern auf Pflege und Erziehung der Kinder wurde anerkannt. Für Zölle und Bundessteuern wurde eine Bundesfinanzverwaltung geschaffen. Die dritte Lesung des Entwurfs wurde im Hauptausschuß beschleunigt in fünf Sitzungen vom 8. bis 10. Februar durchgeführt.

Die Militärgouverneure nahmen am 2. März zu dem ihnen zugeleiteten Entwurf in einer Denkschrift Stellung, wobei sie acht Abweichungen von ihrem Memorandum vom 22. November 1948 feststellten<sup>465</sup>). Fünf der Beanstandungen ließen sich ohne Schwierigkeiten beheben. Der sechste Einwand der Militärgouverneure behandelte die Stellung Berlins. Die beiden weiteren Einsprüche, die die Zuständigkeit bei der Vorranggesetzgebung und die Aufteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern und die Verwaltungszuständigkeit für die Steuern betrafen, lösten lebhaft Debatten aus. Die Militärgouverneure vertraten die Auffassung, daß bei der Vorranggesetzgebung zunächst die Länder zuständig sein sollten; der Bund sollte gesetzgeberische Initiative nur nach der Vorlage bestimmter Voraussetzungen entfalten dürfen. Die vorgesehene Finanzgebarung bezeichneten die Militärgouverneure als Beeinträchtigung der Finanzhoheit der Länder; sie machten deshalb detaillierte Vorschläge über die Verwaltung der Steuern, die vorwiegend bei den Landesfinanzbehörden bleiben sollte.

In seinen „Erinnerungen 1945—1953“ versichert Konrad Adenauer, daß die Militärgouverneure die Verteilung der finanziellen Machtbefugnisse zwischen dem Bund und den Ländern als eines der Kernprobleme des

Föderalismus ansahen. Er schildert die Auseinandersetzungen, zu denen es darüber zwischen dem Parlamentarischen Rat einerseits und den drei Militärgouverneuren andererseits kam. Die Meinungsverschiedenheiten der drei Mächte hatten Einfluß auf die Stellungen der Parteien. Offen zutage tretende Spannungen zwischen der CDU/CSU und der SPD waren die Folgen. Die Verabschiedung des Grundgesetzes schien an den Meinungsverschiedenheiten über die Gestaltung und Zuordnung des Finanzwesens zu scheitern. Adenauer vertrat die Auffassung, die Regelung des Finanzwesens sei keine Frage von solcher Bedeutung, „daß man darüber das ganze Grundgesetz zu Fall bringen müsse“<sup>466</sup>).

Die alliierte Denkschrift vom 2. März war vom 8. bis 10. März Gegenstand von Verhandlungen zwischen Vertretern des Parlamentarischen Rates und Sachverständigen der Militärgouverneure, die nur zu teilweisen Verständigungen führten. Die den Militärgouverneuren überreichten deutschen Gegenvorschläge wurden von diesen als mit den Forderungen ihrer Denkschrift vom 2. März nicht übereinstimmend bezeichnet. Die beschleunigte Verabschiedung des Grundgesetzes, die die Militärgouverneure und auch die deutschen Parteien wünschten, war in Frage gestellt. Während die Fraktion der CDU/CSU bereit war, den Forderungen der Militärgouverneure wenigstens teilweise nachzukommen, um das Gesamtwerk nicht zu gefährden, verharnte die SPD-Fraktion auf den deutschen Vorschlägen. Gerüchte, daß die Militärgouverneure bei einheitlich ablehnender Stellungnahme der deutschen Parteien nachgeben würden, verwirrten die politische Atmosphäre; sie wurden von Vertretern der in Bonn errichteten Alliierten Verbindungsstäbe als unzutreffend bezeichnet. Am 5. April übergaben letztere dem Parlamentarischen Rat eine persönliche Mitteilung der in New York tagenden Konferenz der Außenminister Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika; diese pflichtete den Auffassungen und Forderungen der Militärgouverneure bei. Die Folge war eine Verschärfung der Spannungen zwischen CDU/CSU und SPD, da letztere in ihrer Haltung verharnte. Eine von der SPD für den 5. April verlangte Anberaumung einer Sitzung des Hauptausschusses wurde auf Veranlassung der CDU/CSU vertagt. Die dem Finanzausschuß des Parlamentarischen Rates am 7. April unterbreiteten Vorschläge der CDU/CSU-

<sup>465</sup>) Dennewitz, Bd. I a. a. O., S. 106 ff.

<sup>466</sup>) Adenauer, a. a. O., S. 165.

Fraktion, die die Forderungen der Militärgouverneure berücksichtigten, konnten nicht beraten werden, da die SPD-Mitglieder an der Ausschußsitzung nur als Beobachter teilnahmen. Am 11. April traten Parteivorstand und Fraktion der SPD in Bad Godesberg zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen, verschoben jedoch die Entscheidung über das anstehende Finanzproblem. Die CDU/CSU-Fraktion wies in einer Erklärung vom 12. April darauf hin, daß die Arbeiten des Parlamentarischen Rates durch die innere Uneinigkeit der SPD weiterhin lahmgelegt seien, und betonte, eine weitere Verzögerung könne vor dem deutschen Volk nicht verantwortet werden; sie verlangte, daß die abschließenden Beratungen des Parlamentarischen Rates spätestens am 21. April wieder aufgenommen würden. Die SPD-Fraktion lehnte die Verlautbarung mit der Bemerkung ab, ihre Einstellung befinde sich in Übereinstimmung mit den Interessen des deutschen Volkes. Der zur Diskussion gestellte Gedanke, ein um die umstrittenen Fragen verkürztes Grundgesetz anzunehmen, wurde von der CDU/CSU-Fraktion zurückgewiesen. Zwischen- durch kam es zu einer Verständigung über das *Besatzungsstatut*, ohne daß dadurch die Frage der Verabschiedung des Grundgesetzes erleichtert wurde.

Vom 22. bis 24. April wurden interfraktionelle Besprechungen mit dem Ziel geführt, zu einer Klärung der noch offenen Fragen zu gelangen. Die SPD wünschte eine Verminderung der Vollmachten des Bundesrates und eine stärkere Berücksichtigung des Bundes bei der Steueraufteilung. Die aufgrund dieser Verhandlungen erstellten neuen Formulierungen wurden zwischen den Militärgouverneuren und Vertretern des Parlamentarischen Rates am 15. April in Frankfurt eingehend erörtert. Während einer Konferenzpause gelang es, für alle anstehenden Probleme Kompromißlösungen zu erzielen. Die abschließenden Besprechungen zwischen den Militärgouverneuren und den Vertretern der Fraktionen des Parlamentarischen Rates ließen erkennen, daß die Annahme des Grundgesetzes gesichert war. Diese unter sehr heftigen politischen Auseinandersetzungen erreichte Verständigung führte zu einer Überarbeitung der einschlägigen Artikel des Grundgesetzentwurfes und zu dessen technischer Verkürzung, wobei jedoch keine inhaltliche Änderung vorgenommen wurde. Die neue Redaktion war am 3. Mai abgeschlossen. Der Hauptausschuß verabschiedete den Entwurf am 5. und 6. Mai in einer vierten Lesung.

Zwei Tage nach der Bekanntgabe des Abbruches der Berliner Blockade, am 6. Mai, trat die Vollversammlung des Parlamentarischen Rates in die zweite Lesung des Grundgesetzentwurfes ein. Die meisten der dabei gestellten Anträge wurden abgelehnt. Vor der Schlußabstimmung gab Anton Pfeiffer im Namen von CSU-Abgeordneten die Erklärung ab, sie würden sich der Stimme enthalten, da verschiedene Bestimmungen des Entwurfes nicht den Erfordernissen eines wirklich föderativen Staatsaufbaus entsprächen. Der Grundgesetzentwurf wurde mit 47 Ja- gegen 2 Nein-Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen angenommen.

Am 8. Mai, dem vierten Jahrestag der Kapitulation, trat der Parlamentarische Rat zur dritten und letzten Lesung des Entwurfes des Grundgesetzes zusammen. Dabei wurde auch über die Frage der Bundesflagge entschieden. Der Antrag des CDU-Abgeordneten Lehr, nach dem Vorbild eines Entwurfes von Männern des 20. Juli 1944 die Farben Schwarz-Rot-Gold in der Kreuzform, als des Symbols der abendländischen Kultur, der Gestaltung der Bundesflagge zugrunde zu legen, wurde abgelehnt; die Mehrheit des Parlamentarischen Rates entschied sich für die Bundesflagge Schwarz-Rot-Gold in der alten — „Weimarer“ — Form.

Der CDU-Abgeordnete von Brentano wiederholte seinen bereits in der zweiten Lesung eingebrachten Antrag, das Grundgesetz nicht durch die Länderparlamente, sondern durch eine Volksabstimmung ratifizieren zu lassen; er erhielt dafür keine Mehrheit. Vor der Schlußabstimmung ließen 6 CSU-Abgeordnete erklären, daß sie aus föderalistischen Erwägungen den Entwurf des Grundgesetzes ablehnten. Seine Annahme erfolgte mit 53 Ja-Stimmen (26 SPD, 21 CDU/CSU, 5 FDP und der aus der SPD-Fraktion ausgeschlossene Abg. Löwenthal) gegen 12 Nein-Stimmen (6 CSU, 2 Zentrum, 2 Deutsche Partei, 2 KPD). Für die 5 Abgeordneten Berlins legte Jakob Kaiser ein vorbehaltloses Bekenntnis zum Grundgesetz als der Bürgerschaft für den Zusammengehörigkeitswillen des deutschen Volkes ab. Der Präsident des Parlamentarischen Rates, Adenauer, schloß nach einer Würdigung der geleisteten Arbeit und einem Appell um Freilassung der Kriegsgefangenen und Verschleppten die Sitzung: „Wir wünschen, daß Gott dieses Volk und dieses Werk segnen möge zum Segen Europas und zum Segen des Friedens in der Welt.“<sup>467)</sup>

<sup>467)</sup> Sten. Ber. Parlamentarischer Rat, S. 197 ff.

Am 12. Mai 1949, am Tage der Aufhebung der Blockade Berlins, fand in Frankfurt am Main eine Schlußsitzung statt, an der die Militärgouverneure, die Ministerpräsidenten und Bürgermeister der Länder, der Oberbürgermeister von Berlin und eine Abordnung des Parlamentarischen Rates teilnahmen. Die Militärgouverneure überreichten die in einem Schreiben an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Adenauer, zum Ausdruck gebrachte Genehmigung des Grundgesetzes durch die Besatzungsmächte in der vom Parlamentarischen Rat am 8. Mai verabschiedeten Fassung. In Übereinstimmung mit der entsprechenden Bestimmung des Grundgesetzes wurde dieses den Landtagen zur Ratifizierung zugewiesen und erklärt, daß nach dem Zusammentritt der im Grundgesetz vorgesehenen gesetzgebenden Körperschaften — Bundesrat und Bundestag — und nach erfolgter Wahl des Bundespräsidenten und des Bundeskanzlers sowie der Ernennung der Bundesminister die Regierung der Bundesrepublik Deutschland konstituiert sei und das Besatzungsstatut in Kraft trete.

Vom 16. bis 22. Mai ratifizierten zehn Länderparlamente das Grundgesetz. In Bayern führte die Frage, ob das Grundgesetz angenommen oder abgelehnt werden solle, zu einer leidenschaftlichen Diskussion. Schon am 6. Mai hatte Ministerpräsident Ehard in einer Rundfunkansprache unter Bezugnahme auf den Staat von Weimar und die Erfahrungen mit der Weimarer Reichsverfassung festgestellt, die bayerische Regierung sei nicht in der Lage, dem Grundgesetz zuzustimmen, da in diesem die zentralistischen Tendenzen gegenüber den föderalistischen Elementen überwiegen würden: „Weil wir hier eine Gefahr für die Zukunft Deutschlands sehen, müssen wir uns die Hand frei und sauber halten, damit wir in Zukunft diesen Gefahren begegnen können. Gerade wenn in Bonn das Pendel mehr nach der zentralistischen Seite zum Ausschlag kommt, ist es notwendig, daß Bayern seine Position als föderalistischer Gegenspieler im kommenden Bundestag und Bundesrat intakt hält.“<sup>468)</sup> Der Bayerische Landtag lehnte am 20. Mai nach zum Teil tumultartigen Auseinandersetzungen mit 101 gegen 64 Stimmen bei 9 Enthaltungen das Grundgesetz ab<sup>469)</sup>. Bedrängt von der Agitation der aufsteigenden Bayernpartei sprach sich der weitaus größte

Teil der Fraktion der Christlich-Sozialen Union, die über die absolute Mehrheit verfügte, für die von Ehard geprägte und propagierte Formel: „Nein zum Grundgesetz, Ja zu Deutschland“ gegen das Grundgesetz aus. Vorsorglich hatte Ministerpräsident Ehard bereits am 15. Mai in einem Schreiben an die amerikanische Militärregierung versichert, Bayern werde sich der Entscheidung der Mehrheit der deutschen Länder unterwerfen. Diese Haltung, in der sich die innenpolitische Situation Bayerns niederschlug, wurde als Rückfall in den Partikularismus bezeichnet; sie war für die Beteiligung Bayerns an der Bundespolitik jedoch ohne Bedeutung.

Am 23. Mai, dem Tag der Eröffnung der 6. Sitzung des Rates der Außenminister in Paris, wurde die Ausfertigung des Grundgesetzes in einer festlichen Sitzung des Parlamentarischen Rates durch Unterschrift aller Abgeordneten, die KPD-Vertreter ausgenommen, vollzogen; die Ratifizierung wurde durch die Unterschriften der Landtagspräsidenten und der Ministerpräsidenten bestätigt. Der Präsident des Parlamentarischen Rates, Adenauer, fertigte daraufhin das Grundgesetz aus und verkündete es. Er sagte dabei: „Heute wird nach der Unterzeichnung und Verkündung des Grundgesetzes die Bundesrepublik Deutschland in die Geschichte eintreten. Wir alle sind uns klar darüber, was das bedeutet. Wer die Jahre seit 1933 bewußt erlebt, wer den völligen Zusammenbruch im Jahre 1945 mitgemacht, wer miterlebt hat, wie die ganze staatliche Gewalt seit 1945 von den Alliierten übernommen worden ist, der denkt bewegten Herzens daran, daß heute, mit dem Ablauf dieses Tages, das neue Deutschland entsteht...“<sup>470)</sup>

In seiner 1966 veröffentlichten Studie „Das antiquierte Grundgesetz/Plädoyer für eine zeitgemäße Verfassung“ machte sich Helmut Lindemann zum Sprecher einer weitverbreiteten Auffassung, als er das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland als „oktroiierten Föderalismus“ apostrophierte<sup>471)</sup>. An die Spitze seiner Ausführungen stellte er die Bemerkung: „Es geht hier nun allerdings nicht darum, den Wert eines weltanschaulichen Föderalismus zu untersuchen, über die Nützlichkeit des katholischen Subsidiaritätsprinzips zu handeln oder gar in den Streit um die philo-

<sup>468)</sup> H. Ehard, Bayerische Politik. Ansprachen und Reden des bayerischen Ministerpräsidenten, München 1952, S. 43 ff.

<sup>469)</sup> Sten. Ber. Bayerischer Landtag. III. Tagung 1948/49, IV. Bd., S. 79 ff.

<sup>470)</sup> Sten. Ber. Parlamentarischer Rat, S. 271 ff.

<sup>471)</sup> H. Lindemann, Das antiquierte Grundgesetz. Plädoyer für eine zeitgemäße Verfassung, Hamburg 1966.

sophische und theologische Grundlegung des Föderalismus einzugreifen. Es geht demnach nicht darum, ob etwa folgender Satz richtig oder falsch sei: ‚Der Föderalismus ist also mehr und etwas Besseres als eine bloße Staatsform, ein bloßes Regierungssystem, er ist ein soziales Prinzip, eine Auffassung des Menschen und des Lebens.‘ Es geht vielmehr um ebendiese Staatsform, um ebendieses Regierungssystem und um die Frage, ob es angemessen und zweckmäßig war, den westdeutschen Nachfolgestaat des Deutschen Reiches in der föderalistischen Form aufzubauen, die ihm das Grundgesetz gegeben hat.“<sup>472)</sup>

Seine Kritik an der im Grundgesetz verwirklichten Form des Föderalismus faßte Lindemann in dem Urteil zusammen: „Die Entscheidung für den Föderalismus war also 1948 sowohl gewollt als auch erzwungen. ‚Halb zog sie ihn, halb sank er hin . . .‘ Die Entscheidung war auch verständlich, nur hätte man sie vernünftiger gestalten oder ihre unvernünftigen Teile seither revidieren können. Die eigentliche Kritik an den bundesstaatlichen Bestimmungen des Grundgesetzes richtet sich nicht gegen das föderalistische Prinzip, sondern vielmehr gegen dessen Verfälschung einerseits

und andererseits gegen die Versteinerung der damals mehr oder minder erzwungenen Fehler im Grundgesetz selber. Die Verfälschung des föderalistischen Prinzips — im Aufbau von unten nach oben übernimmt jedes Glied diejenigen Aufgaben, zu deren Bewältigung es imstande ist, und gibt die übrigen nach oben ab — tritt am deutlichsten im Kulturföderalismus zutage. Daß die Länder allein für das Bildungswesen zuständig sein müssen, ist aus der föderalistischen Theorie nicht zu rechtfertigen. Gewisse Aufgaben können die Gemeinden leisten, andere übersteigen die Kräfte der Länder und müssen daher an den Bund abgegeben werden. Die im Grundgesetz verordnete ausschließliche Zuständigkeit der Länder ist von den Besatzungsmächten ebenso wie von der Mehrheit der deutschen Grundgesetzgeber hauptsächlich deshalb gewollt worden, weil die Nationalsozialisten das gesamte Bildungswesen zentralisiert hatten.“<sup>473)</sup> Lindemann sprach damit aus, was seit 1948 Politiker, Wissenschaftler und Publizisten empfunden hatten. Der Unterschied zwischen Verfassungstext und Verfassungsverständnis kam in der Entfaltung der Bundesrepublik Deutschland deutlich zum Ausdruck.

## 6. Die gebremste Entwicklung zum unitarischen Bundesstaat

In seiner erstmals 1951 veröffentlichten Untersuchung „Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem“ setzte sich Werner Weber ausführlich mit den „Fiktionen und Gefahren des westdeutschen Föderalismus“ auseinander<sup>474)</sup>. Er verwies auf die Forderungen der Besatzungsmächte auf Auflockerung des deutschen Staates, polemisierte gegen den Anschein eines ursprünglichen oder fundamentalen Föderalismus und erklärte, der Föderalismus des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sei nur fiktiv, und zwar in gleichem Grade wie die Staatlichkeit der heutigen, überwiegend dem Besatzungszonenregime entstammenden Länder eine bloß fiktive Größe sei.

Weber betonte, im Rahmen dieses Als-Ob-Föderalismus durchdringe das Grundgesetz doch das ganze Verfassungssystem mit föderalistischen Elementen, wie es von den Be-

satzungsmächten gefordert war. Er unterstellte, daß manche Anhänger einer deutschen Föderativverfassung die föderalistische Verfassungsstruktur nur als zusätzliches Mittel der Gewaltenteilung begrüßten, während ihnen die eigentlich föderalistischen Anlagen weithin gleichgültig seien: „Aus prinzipiellem Mißtrauen gegen den Staat an sich ist ihnen die föderalistische Aufspaltung wegen ihrer zernierenden Wirkung selbst gerade willkommen.“

Weber vertrat die Meinung, der gewaltenteilende Formalföderalismus lasse es offen, wer die föderalistischen Machtpositionen für sich besetze und ausnütze, und verwies auf den Umstand, auch Parteien mit unitarischem Programm verschmähten es nicht, die föderalistischen Positionen, die sie kraft ihrer Mehrheit in einzelnen Ländern hätten, im Sinne ihrer politischen Ziele auszuschöpfen. Die Länder gerieten, vom Bunde aus betrachtet, in die Funktion der Hausmacht anderer Kräfte, vornehmlich der politischen Parteien und ihrer Koalitionen, und daneben ihrer Bürokratien. Weber setzte sich nach seinen grundsätzlichen Darle-

<sup>472)</sup> Ebenda, S. 43 f.

<sup>473)</sup> Ebenda, S. 50.

<sup>474)</sup> W. Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951, S. 65 ff.

gungen ausführlich mit allen föderativen Elementen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland auseinander. Er besprach die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern, die er als formell ganz bundesstaatlich nannte, untersuchte die These, daß auch die Justizhoheit beim Bunde, nicht bei den Ländern liege, verwies auf das unbestrittene Übergewicht der Länder in der Verwaltung, charakterisierte die Ausgestaltung der Bundesaufsicht über die Länder, ging auf den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ein und beschäftigte sich mit dem Bundesrat, den er zu den am meisten schillernden Schöpfungen des Grundgesetzes rechnete. Er vertrat die Auffassung, die im Bundesrat bestimmenden Kräfte machten ihn zu „einer dunklen, von kühler Distanziertheit umgebenen Größe im politischen Kräftespiel, zum Träger einer im Schatten bleibenden potestas indirecta“.

Seine Kritik faßte Werner Weber in der Feststellung zusammen: „Im ganzen ein verwirrendes Bild, das der konstituierte Föderalismus des Grundgesetzes bietet, verwirrend auch noch, wenn man es, wie hier, auf die Grundlinien reduziert. Das Grundgesetz schwankt zwischen Konzessionen an die Forderungen der Besatzungsmächte, eigener Anerkennung maßvoll föderalistischer Konstruktionsgedanken und der Einsicht, daß es im Grunde einen Atavismus bedeutet, das heutige, klein gewordene Deutschland als einen Bund von Staaten zu begreifen. Im Ergebnis hat es den Ländern die Rolle von Verwaltungseinheiten von autonomen Selbstverwaltungskörperschaften höherer Ordnung zugewiesen. Dieser Dezentralisationsgedanke ist fruchtbar und entwicklungsfähig. Was das Grundgesetz sonst an wiederbelebten föderalistischen Einrichtungen aufweist, kommt weniger echt föderativen Kräften und Anliegen als dem Gewaltenteilungsprinzip an sich, den parteipolitischen Gruppen und ihren Kombinationsmöglichkeiten und der Verwaltungsbürokratie zugute.“ Er beschloß seine Kritik mit der Feststellung, eine organische Verfassungsentwicklung müsse die fiktiven und oktroyierten Elemente im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland überwinden, jedoch nicht aus Ablehnung des bündischen Verfassungsbetriebes überhaupt: „Aber die föderalistische Verfassung ist nicht mehr eine deutsche, sondern eine europäische Aufgabe.“<sup>475)</sup>

<sup>475)</sup> Ebenda, S. 96 f.

Diese ausgewogene Kritik, die einen Bundesstaat für die Bundesrepublik Deutschland in Zweifel stellte, jedoch eine europäische Föderation bejahte, wurde zum Ausgangspunkt des wachsenden Unbehagens am Föderalismus, das sich vor allem in der Beurteilung des *Bundesrates* und des *Finanzausgleiches* zwischen Bund und Ländern artikuliert. Sie leitete einen die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland begleitenden Prozeß des verfassungsrechtlichen Verständnisses und auch der Urteilsbildung über den Föderalismus ein.

Mit der Schaffung des *Bundesrates* wurde in der Struktur der Bundesrepublik Deutschland dem „Element Land“ Geltung verschafft und, wie von seinen Befürwortern erhofft, eine Verfassungstradition fortgesetzt. Der Bundesrat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist weniger als der Bundesrat nach der Reichsverfassung vom 16. April 1871 und mehr als der Reichsrat nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Er ist keine introvertierte Vertretung der Länder, sondern ein Organ des Bundes, mit Hilfe dessen die Länder an der Gesetzgebung und an der Verwaltung des Bundes mitwirken. Der Ewige Reichstag des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation und die Bundesversammlung des Deutschen Bundes waren vergleichbare Vertretungen der deutschen Staaten; in ihnen überwog jedoch unverkennbar das partikulare Element. Der Bundesrat nach der Reichsverfassung vom 16. April 1871 hatte, wie dargelegt, eine mehrfache Funktion. Bismarck bezeichnete ihn als den eigentlichen Souverän des Deutschen Reiches — wofür er jedoch nicht die Zustimmung vor allem späterer Staatsrechtslehrer fand. Der Bundesrat wirkte, obwohl er die Rechte der Gliedstaaten wahrzunehmen hatte, unitarisch im Sinne eines ausgeglichenen Bundestaates. Der Reichsrat nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919 war eine auf deklamatorische Übungen beschränkte föderative Verfassungsattrappe, die ohne politische Wirksamkeit war.

Der Bundesrat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 sichert den Ländern eine Mitwirkung an der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes zu; er steht verfassungsrechtlich zwischen dem Reichsrat des republikanischen Deutschen Reiches und dem Bundesrat des kaiserlichen Deutschen Reiches, letzterem näher als ersterem. Er ist ein Organ des Bundes, nicht ein gemeinsames Organ der Länder oder ein Organ der Länder und des Bundes zugleich.

Die Länder nehmen im Bundesrat keine Landes-, sondern Bundesaufgaben wahr, wobei sie zwangsläufig von ihren Interessen, Einsichten und Überzeugungen geleitet werden. Obwohl der Bundesrat aufgrund der Zusammensetzung der Landesregierungen politisch ausgerichtet ist, sind seine Entscheidungen in erster Linie sachorientiert und sachbezogen. Politische Konstellationen haben bisher weder im Bund noch in den Ländern zu einer vollständigen Politisierung des Bundesrates geführt, obwohl Ansätze dazu immer wieder mit dem Ziele unternommen worden sind, der politischen Konstellation des Bundes eine politische Gruppierung der Länder im Bundesrat entgegenzustellen. Die unmittelbaren Einsichten der Landesregierungen und die Erfahrungen der Ministerialbürokratie der Länder haben entscheidenden Anteil daran, daß der Bundesrat nicht nur ein Korrelativ, sondern auch ein Korrektiv der Bundespolitik geworden ist, obwohl er nicht die exklusive Stellung des Bundesrates nach der Reichsverfassung vom 16. April 1871 inne hat.

In den Augen der Öffentlichkeit ist der Bundesrat der amtliche Repräsentant des föderativen Prinzips in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland. Diese Auffassung ist so weit zulässig, wie neben den unitarischen Organen des Bundes, Bundestag, Bundespräsident, Bundesregierung, Bundesminister, ein *Bundesorgan* tritt, das sich aus Vertretungen der Länder zusammensetzt. Diese selbst verstehen den Bundesrat als das verfassungsrechtliche Instrument, mit Hilfe dessen sie an der Willensbildung des Bundes teilnehmen können. Diese Absicht bekunden die Präsidenten des Bundesrates in den Ansprachen anlässlich der offiziellen Übernahme ihres Amtes.

Bei der ersten Sitzung des Bundesrates am 8. September 1949 erklärte sein erster Präsident, der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold (CDU): „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Nach Artikel 53 des Grundgesetzes haben die Mitglieder der Bundesregierung das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie müssen jederzeit gehört werden. Der Bundesrat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten. Uns alle bewegt nur die Hoffnung, daß der Bundesrat auf diesem Gebiet eine höchst wirkungsvolle

Klammer bildet, die gerade dann in Wirksamkeit tritt, wenn die Leidenschaften den Sinn für das Ganze zu gefährden drohen. So ist der Bundesrat nach dem Willen des Verfassungsgebers das unentbehrliche Mittlerorgan zwischen dem Bund und den Ländern. Die in den Bundesrat entsandten Mitglieder der Landesregierungen stimmen nach ihrer freien Gewissensüberzeugung, aber aus der einheitlichen politischen Gesamtlinie heraus, die sie in ihren heimatlichen Kabinetten immer wieder selbst erarbeiten und tragen, so daß die Freiheit ihres Entschlusses lediglich durch die kollegiale Zusammenarbeit in den Landesregierungen, durch die innere Verpflichtung, den Landeswillen als solchen zu repräsentieren, und durch das Bewußtsein der Verantwortlichkeit gegenüber der parlamentarischen Vertretung ihres Landes begrenzt wird. Ich möchte an dieser Stelle auch darauf hinweisen, daß der alte, im Jahre 1871 geschaffene Bundesrat ebenso wie der Reichsrat der Weimarer Republik eine qualitativ hochwertige, vom Willen absoluter Sachlichkeit bestimmte Arbeit geleistet hat. Als der Reichstag im Jahre 1930 bereits funktionsunfähig geworden war, blieb der Reichsrat noch voll arbeitsfähig und ist es bis zu seiner verfassungswidrigen Auflösung im Jahre 1933 geblieben.“<sup>476)</sup>

Vier Jahre später, am 30. Oktober 1953, verteidigte der Ministerpräsident des Landes Hessen, Georg August Zinn (SPD), nach der Übernahme des Amtes des Bundesratspräsidenten den politischen Charakter des Bundesorgans der Länder: „Nach seiner Zusammensetzung und seiner Funktion ist der Bundesrat ein politisches Organ. Er besteht nach der wohlüberlegten Absicht des Verfassungsgesetzgebers aus Mitgliedern der Landesregierungen, die sich nicht wie in dem Reichsrat der Weimarer Zeit durch weisungsgebundene Beamte vertreten lassen können. Seine Mitglieder sind infolgedessen den Parlamenten der Länder verantwortlich. Er ist als Bundesorgan dazu berufen, im Rahmen seiner Zuständigkeit an der politischen Willensbildung des Bundes mitzuwirken. Ich frage mich: Wie sollte er dieser Aufgabe gerecht werden, ohne politische Entscheidungen zu treffen? Auch im Bundesrat wird und muß sich deshalb in Lebensfragen der Nation — wenn auch in maßvoller Form — die Verschiedenheit der Auffassungen, die in unserem Volke lebendig sind, widerspiegeln. Aber ich glaube, er ver-

<sup>476)</sup> Sten. Ber. Bundesrat, Bd. 1., S. 7.

mag gar manchmal bei der ihm eigenen sorgfältigen, leidenschaftslosen und vorsichtigen Abwägung ausgleichend zu wirken. Neutrale Beobachter der laufenden Bundesratsarbeit haben immer wieder seine und seiner Ausschüsse sachliche und objektive Arbeit lobend hervorgehoben. Soweit Meinungsverschiedenheiten im Bundesrat bestanden, deckten sie sich in der Regel nicht mit den parteipolitischen Fronten im Bundestag, sondern sie hatten ihre Ursache in den verschiedenartigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen der einzelnen Länder oder aber in abweichenden Rechtsauffassungen. Auch bei Fragen, die innerhalb des Bundestages Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen waren, hat der Bundesrat häufig eine einheitliche Stellung bezogen, sei es, daß das wohlverstandene Interesse der Länder, die sich dennoch als Glieder einer Einheit betrachten, im Vordergrund stand oder daß die Mitglieder des Bundesrates aus der größeren Lebensnähe der Verwaltungen der Länder einheitliche Vorschläge für die Gestaltung und Ausführung eines bestimmten gesetzgeberischen Planes gemacht haben. Angesichts der gemeinsamen Grundlage, die seither die Atmosphäre der Bundesratsstätigkeit bestimmt hat, kann es nach meinem Gefühl nur als verfehlt empfunden werden, wenn versucht werden sollte, den Bundesrat zu einem verkleinerten Spiegelbild seines größeren Bruders, des Bundestages, umzugestalten.“<sup>477)</sup>

Die beiden Erklärungen bringen zum Ausdruck, daß die Präsidenten des Bundesrates unbeschadet ihrer Parteizugehörigkeit die von ihnen vertretene Institution zwar als Bundesorgan verstehen, jedoch die dadurch sichergestellte Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung für entscheidend erachten. Sie stimmen in der Auffassung überein, daß der Bundesrat sich nicht nur bewährt hat, sondern auch bei einer partiellen oder totalen Verfassungsreform erhalten bleiben sollte.

Während die rechtliche Stellung des Bundesrates unverändert blieb, verringerte sich in dem Maße sein politisches Gewicht, in dem der Bund durch Subventionen und schließlich durch Änderungen des Grundgesetzes seine Kompetenzen erweiterte und sich in Richtung eines zur Vereinheitlichung tendierenden Bundesstaates entwickelte. Als entscheidende Stationen dieses Prozesses der Gewichtsverlagerung zuungunsten des Bundesrates waren die Auf-

stellung bewaffneter Streitkräfte, die in Etappen anvisierte und vorbereitete Verfassungsreform und schließlich die Ausweitung der Zuständigkeit im Bereich der Bildungspolitik, für den der Bund zunächst keine Kompetenzen hatte. Indem der Bundesrat diese Entwicklung zwar nicht stürmisch begrüßte, jedoch auch nicht verhinderte (auch wenn er vor ihren Konsequenzen warnte), brachte er zum Ausdruck, daß er berechtigten Bedürfnissen der Verfassungsentwicklung zu entsprechen durchaus bereit sei. Die Interpretation dieses Vorganges ist z. T. gegensätzlicher Art. Die einen sehen darin eine zielstrebige Demontage des föderativ angelegten Bundesstaates, an deren Ende ein Einheitsstaat, der Traum deutscher Geschichte und deutschen Selbstverständnisses, steht, die anderen sprechen von einer Mutation des partikularen Föderalismus zum kooperativen Föderalismus. Der Begriff kooperativer Föderalismus ist eine deklamatorische Leerformel, denn dem Föderalismus ist nicht nur die Fähigkeit, sondern auch die Bereitschaft zur Kooperation immanent. Die Gefahr, durch das Schlagwort ‚kooperativer Föderalismus‘ von dem angestrebten Ziel abzulenken, ist verbal nicht zu bannen.

Die Stellung des Bundesrates wird durch diese Begriffsmanipulationen nicht verfassungsrechtlich, wohl aber verfassungswirklich verändert; er gerät in Gefahr, seine labil angelegte, jedoch zunächst stabilisierte Stellung zu verlieren, so daß schließlich seine Notwendigkeit in Zweifel gezogen wird. Da nicht nur in der geschichtlichen und verfassungsrechtlichen Vorstellung eine Interdependenz zwischen der Position des Bundesrates, eines von den Ländern getragenen Bundesorgans, und dem Stellenwert des Föderalismus in Deutschland besteht, sind die Wechselbeziehungen zwischen dem Einfluß des Bundesrates und dem Ansehen des Föderalismus nicht zu übersehen. Eine als Neugliederung des Bundesgebietes firmierte Regionalisierung der Bundesrepublik Deutschland könnte durchaus föderativ angelegt sein, würde jedoch zu einer Verprovinzialisierung führen, wenn die Regionen entscheidende Kompetenzbereiche der Länder an den Bund abtreten müßten und in der Bundesgewalt nicht vertreten wären. *Die Position des Föderalismus ist in Deutschland an die Existenz von Gliedstaaten oder Ländern und an ihre Vertretung in der Reichs- oder Bundesgewalt gebunden. Jeder Versuch, den Bundesrat in seiner Wirksamkeit einzuschränken oder in seiner verfassungsrechtlichen Position*

<sup>477)</sup> Sten. Ber. Bundesrat, Bd. 4. 5., S. 418.

zu erschüttern, hat Rückwirkungen auf das Ansehen des Föderalismus in Deutschland.

Durch seine Flexibilität hat der Bundesrat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland bewiesen, daß er fähig und auch willens ist, sich den Bedürfnissen der sich wandelnden Gesellschaft anzupassen. Auch dort, wo er allzu stürmische Entwicklungen abgebrems hat, hat er sich nicht als Hindernis für den Fortschritt gezeigt.

Die Aufteilung des Deutschen Reiches in zunächst separierte Besatzungszonen beendete die reichseinheitliche Finanzwirtschaft. Der in den einzelnen Besatzungszonen vorgenommene Finanzausgleich zwischen den Ländern befriedigte weder systematisch noch finanzwirtschaftlich. Seine Ausgleichswirkung war völlig unzureichend. Die durch das Fehlen einer Zentralgewalt erzwungene „Finanzautarkie“ der Länder führte zu erheblichen Mißverhältnissen in der regionalen Leistungskraft, zu hohen Überschüssen der leistungsstarken und zu hohen Fehlbeträgen der finanzschwachen Länder.

Erst nach der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland kam es wieder, auf der Grundlage der dargestellten Entscheidungen des Parlamentarischen Rates, zu einem *Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, der die finanzielle Selbständigkeit von beiden in vollem Umfang wahrte. Da nach Artikel 106 Absatz 3 des Grundgesetzes der Bund berechtigt ist, durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, einen Teil der Einkommen- und Körperschaftssteuer zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben in Anspruch zu nehmen, hat er die Möglichkeit, einen den Verhältnissen angepaßten vertikalen Finanzausgleich zwischen ihm und den Ländern vorzunehmen und zugleich durch nicht zweckgebundene Zuschüsse einen horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern zu begünstigen. Durch die Übernahme von Kriegsfolgen und Soziallasten und einer Reihe weiterer Lasten von überregionaler Bedeutung (z. B. Wasserstraßen, Autobahnen, Fernstraßen usw.) erhöhte sich der Finanzbedarf des Bundes, der durch die Einnahmen aus den in Artikel 106 Absatz 1 des Grundgesetzes genannten Steuern, soweit sie bisher für Rechnung der Länder erhoben worden waren, gedeckt wurde.

Eine äußerst differenzierte Erörterung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern einerseits und unter den Ländern andererseits setzte ein, als die steigende finanzielle Be-

lastung des Bundes durch sozialpolitische Ausgaben und durch außenpolitische Verpflichtungen durch die Einnahmen des Bundes nicht gedeckt werden konnten. Die Folge war der Übergang von dem im Grundgesetz vorgesehenen festen Trennsystem zum System einer elastischen Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern und die zunehmende Notwendigkeit eines Ausgleichs unter den Ländern. Gleichzeitig wurden die Mängel des Finanzsystems des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland deutlich. Der vertikale Finanzausgleich war durch den Zwang belastet, die Bundesbeteiligung an der Einkommen- und Körperschaftssteuer für jedes Rechnungsjahr neu festzulegen. Die dadurch alljährlich bedingten Auseinandersetzungen verschlechterten die Beziehungen zwischen Bund und Ländern und brachten den Föderalismus zwangsläufig in ein Zwielicht. Sie erschwerten die über ein Haushaltsjahr hinausgehende Finanzplanung des Bundes und auch der Länder und setzten den Bundesrat dem Verdacht aus, die ihm als Bundesorgan zustehende Kritik am Bundeshaushalt ausschließlich nach den Finanzinteressen der Länder zu orientieren. Auch der horizontale Finanzausgleich unter den Ländern erwies sich als unzureichend, zumal das dabei zur Anwendung kommende System als zu kompliziert erschien. Die darüber geführte Diskussion griff die Frage auf, ob das föderative Verfassungsprinzip einen zentralen Vollzug, d. h. einen vertikalen Finanzausgleich unter den Ländern zulasse. Beide Umstände, die Unzulänglichkeiten des horizontalen und die Probleme des vertikalen Finanzausgleiches verstärkten das Interesse an der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches, das auch durch den provisorischen Charakter der 1949 angenommenen Form des Finanzausgleiches gefördert worden war. Die Diskussion darüber begann 1954, kam endgültig jedoch erst 1969 zum Abschluß. Alle zwischenzeitlich getroffenen Regelungen hatten vorläufige Bedeutung. Ihre Verabschiedung erfolgte ohne nennenswerte Anteilnahme der Öffentlichkeit, die bedingt war durch die Kompliziertheit der Materie und durch die Verringerung der nur rudimentär vorhandenen Anteilnahme am Föderalismus überhaupt.

In der Begründung zu den am 19. März 1954 von der Bundesregierung vorgelegten drei Gesetzen, dem Finanzverfassungsgesetz, dem Finanzanpassungsgesetz und dem Länderfinanzausgleichsgesetz, hieß es nach einer Skizzierung und Beurteilung über die Formen

des Finanzausgleiches zwischen 1871 und 1954: „Die Rückschau auf die wechselnden Gestaltungstendenzen, die mannigfaltigen Hemmungen und Fortschritte der finanzverfassungsrechtlichen Entwicklung läßt erkennen, wie stark neben finanziellen und ökonomischen Erfordernissen auch staats- und verwaltungspolitische Zielsetzungen die vielfältigen Lösungsversuche in Deutschland bestimmen haben, in welchem Ausmaß eine sachgerechte Lösung aber auch durch finanzopportunistische oder machtpolitische Bestrebungen erschwert worden ist. Es liegt in der Natur der Sache, daß die dem Bundesstaat eigentümliche Polarität zwischen den föderativen (in der Übersteigerung partikularistischen) und den unitarischen (in der Übersteigerung zentralistischen) Kräften auch die bundestaatliche Finanzverfassung beherrscht. Das Nebeneinander mehrerer Hoheitsträger in einem Staatsgebiet und ihre vielfältigen Verflechtungen führen notwendig zu einem Spannungsverhältnis, das nicht nur im gegenseitigen Behaupten des eigenen Hoheitsbereichs, im ständigen Ringen um den Anteil an der politischen Willensbildung und Willensbestätigung, sondern ebenso deutlich auch in der Auseinandersetzung um die zur Kompetenzausübung unentbehrliche Finanzgewalt, insbesondere um die Beteiligung am Ertrag der nationalen Steuerleistung zum Ausdruck kommt. Dieser natürliche Interessengegensatz, der sowohl zwischen dem Zentralstaat und seinen Gliedstaaten wie zwischen den Gliedstaaten untereinander besteht, erschwert die dem Bundesverband gestellte Aufgabe, den Kräften der einzelstaatlichen und örtlichen Selbstverwaltung weitgehende Entfaltungsmöglichkeiten zu sichern, zugleich aber die politischen und ökonomischen Kräfte der Gesamtnation zu höchster Wirksamkeit zusammenzufassen. Zwischen diesen polaren Zielsetzungen hat die praktische Staatspolitik eine ordnende und ausgleichende Synthese zu finden. Ein Bundesstaat, in dem die aufgeteilten Kompetenzen sich nicht sinnvoll ineinanderfügen, in dem die Gegensätzlichkeiten der Einzelglieder stärker zur Geltung kommen als die gemeinsame Verantwortung für das Ganze, erweist sich als nicht lebensfähig. Aus dem Wesen des bündischen Zusammenschlusses ergibt sich für alle Beteiligten die verfassungsrechtliche Pflicht zur Bundestreue, zum verständnisvollen Zusammenwirken und zur loyalen Wahrung der berechtigten Belange des Ganzen und jedes seiner Teile. Hier bildet der Gesamtkomplex des Finanzausgleiches die große Klammer, die

den Bundestaat finanziell zusammenhält und seine Glieder in der gemeinsamen Verpflichtung bindet, ihre Finanzpolitik in der großen Linie aufeinander abzustimmen, ihre Haushaltsführung den Bedürfnissen eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes unterzuordnen und insbesondere auf die begrenzte steuerliche Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaft Rücksicht zu nehmen. Diese föderative Verpflichtung gewinnt an Bedeutung, je ausgedehnter der Tätigkeitsbereich der öffentlichen Hand ist, je fühlbarer die steuerliche Belastung der Volkswirtschaft sich auswirkt und je mehr die beteiligten Gebietskörperschaften in ihrer finanziellen Bewegungsfreiheit eingeengt sind; zugleich erhöht sich die Schwierigkeit, aber auch die Notwendigkeit, ein finanzielles Ordnungs- und Ausgleichssystem zu schaffen, das die Erträge der nationalen Steuerkraft planmäßig, wirtschaftlich und gerecht auf die Einzelglieder des bundestaatlichen Gesamtverbandes verteilt.“<sup>478)</sup>

Diese Ausführungen betonen die hohe Bedeutung des Finanzausgleiches sowohl für die Struktur als auch für die Entwicklung des Bundesstaates. Die Form des Finanzausgleiches bestimmt den Charakter des Bundesstaates. Diese These ist für die Beurteilung des föderativen Prinzips vor allem in Deutschland in vollem Umfang zutreffend. Von der den sich ändernden Verhältnissen angepaßten Ausgewogenheit des Finanzausgleiches hängt das Schicksal des Föderalismus vor allem in Deutschland ab. Da sich sowohl die regionalen Verhältnisse als auch die an den Bundesstaat gestellten Forderungen laufend ändern, muß die Ordnung des Finanzausgleiches zwangsläufig dynamisch, nicht statisch sein, wenn sie sich den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen adaptieren will. Die Unbeweglichkeit der in den jeweiligen Verfassungen festgelegten Formen des Finanzausgleiches schadet dem Ansehen des Föderalismus gerade in Deutschland, auch wenn nur ein beschränkter Teil der öffentlichen Meinung die Auseinandersetzungen darüber aufmerksam verfolgte. Auch in der Bundesrepublik Deutschland trugen die Unzulänglichkeiten des vom Parlamentarischen Rat für eine Übergangssituation geschaffenen Finanzausgleiches entscheidend zur Minderung des Ansehens des Föderalismus bei, zumal dem Föderalismus eine ihm nicht eigene Bremswirkung für gesellschaftliche Veränderungen nachgesagt wurde. Am An-

<sup>478)</sup> Bundesrat-Drucksache Nr. 78/54 a—c vom 19. März 1954, S. 34 f.

fang stand das Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955<sup>479)</sup> und das dazu ergangene Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikels 106 des Grundgesetzes vom 24. Dezember 1956<sup>480)</sup>. Beide gesetzgeberischen Maßnahmen regelten die Aufteilung des Ertrages aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer zwischen Bund und Ländern. Sie führten zu einer Stabilisierung des Finanzausgleichs, lösten jedoch nicht alle anstehenden Probleme.

Deren Zahl vermehrte sich in den folgenden Jahren, als erkennbar wurde, daß gewisse Aufgaben von den Ländern nicht allein, sondern nur von Bund und Ländern gemeinsam bewältigt werden können. Als Gemeinschaftsaufgaben in diesem Sinne wurden bezeichnet: „1. Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, 2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, 3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.“ Ferner wurde ein Zusammenwirken von Bund und Ländern im Forschungsbereich und bei der Bildungsplanung festgesetzt. Die Beteiligung des Bundes an Länderaufgaben bedingte eine Neuordnung des Finanzausgleiches, der den Bund in die Möglichkeit versetzte, den ihm dadurch übertragenen Aufgaben nachzukommen. Das Ergebnis war die Grundgesetzänderung vom 12. Mai 1969, die in das Grundgesetz den Abschnitt VIII a Gemeinschaftsaufgaben, Artikel 91 a Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, Artikel 91 b Zusammenwirkung bei der Bildungsplanung und der Wissenschaftsförderung einfügte<sup>481)</sup>. Gleichzeitig erfolgte im Rahmen der Finanzreform eine Abgrenzung der Aufgaben und der Finanzverantwortung für Bund und Länder, die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und die Gemeindefinanzreform.

Franz Josef Strauß, der als Bundesminister der Finanzen 1966—1969 bei der Neuordnung der Finanzverfassung federführend war, erklärte zu ihrem Abschluß, „daß der Föderalismus mit der Finanzreform eine große Bewährungsprobe bestanden hat“. Er versicherte gleichzeitig: „Die Finanzreform gibt Bund, Ländern und Gemeinden neue Grundlagen für ihr Handeln, sie schafft eine verfassungsrechtliche Ordnung des Zusammenwirkens von Bund, Ländern und Gemeinden, sie führt zu einer besseren Steueraufteilung und gibt klare Regelungen für die Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung. All

das wird erreicht, ohne daß der Staatsbürger durch höhere Steuern belastet wird. All das war jedoch nur zu erreichen, weil bei diesem großen Werk partikuläre Interessen im Interesse der Gemeinschaft zurückgestellt wurden. Unsere parlamentarische Demokratie hat bewiesen, daß sie in der Lage ist, große Aufgaben zu meistern.“ Strauß äußerte die Überzeugung, daß Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei der Reform der Finanzverfassung gemäß der Idee des kooperativen Föderalismus handelten, fügte jedoch gleichzeitig hinzu, ein Schlußstrich unter die Arbeiten an der Finanzreform könne erst gezogen werden, „wenn die Durchführungsgesetze im Geiste des kooperativen Föderalismus beschlossen sind“<sup>482)</sup>.

Durch ihre Zustimmung sowohl zur Beteiligung des Bundes an den Gemeinschaftsaufgaben als auch an der Finanzreform bewiesen die Länder ihre Bereitschaft, den Abstand zwischen der Entwicklung der Gesellschaft und der Struktur der Staatsordnung nicht nur zu verringern, sondern zu beseitigen. Sie verzichteten damit bewußt auf die Möglichkeit, mit Hilfe des Föderalismus von der Entwicklung überholte Positionen zu verteidigen, womit sie zu erkennen gaben, daß sie den Föderalismus dynamisch verstehen und auslegen.

Dieses Entgegenkommen der Länder bedingt ein Entgegenkommen des Bundes. Er kann nicht, wenn er sein verfassungsrechtliches Selbstverständnis als Bundesstaat nicht zur Farce werden lassen will, Aufgaben an sich ziehen oder Aufgaben behalten, die von den Ländern ebensogut, ja vielleicht sogar besser gelöst werden können. Die Vorstellung der deutschen Einheitsbewegung, der gemeinsame Staat müsse ein einheitlicher Staat sein, schlägt bei zahlreichen Ansichten, Empfehlungen und Forderungen immer wieder durch, weil auch nach der spektakulären Katastrophe des deutschen Nationalismus Unität mit Uniformität verwechselt wird. Mit dem wachsenden Abstand vom Jahre 1945 scheint die Einsicht in die Gefahren des zentralistischen Staates zu verblassen und die Tendenz zur Identität von Einheit und Einheitlichkeit wieder zu erstarben.

Der Entwicklung zum unitarischen Bundesstaat, die in der Ausweitung der Kompetenz des Bundes und in der Gestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern sichtbar wurde, versuchte das Bundesverfassungsge-

<sup>479)</sup> BGBl. 1955, I, S. 817 f.

<sup>480)</sup> BGBl. 1956, I, S. 1077.

<sup>481)</sup> BGBl. 1969, I, S. 359 ff.

<sup>482)</sup> F. J. Strauß, Die Finanzverfassung, München und Wien 1969, S. 186.

richt mit exemplarischen Urteilen entgegenzutreten, in denen es das „Element Land“ gegenüber dem Bund zu stärken bestrebt war. Vor allem seine Urteile im „Konkordatsprozeß“ und im „Fernsehstreit“ zwischen Bund und Ländern verteidigten die Rechte der Länder im kulturpolitischen Bereich.

In dem am 26. März 1957 verkündeten Urteil im „Konkordatsprozeß“ stellte der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts in Anerkennung des Prinzips der Vertragstreue fest: „Die völkerrechtliche Weitergeltung des Reichskonkordats hat zur Folge, daß die sich daraus ergebenden beiderseitigen Verpflichtungen von den Vertragspartnern zu erfüllen sind. Im Geltungsbereich des Grundgesetzes ist als Partner des Reichskonkordats die Bundesrepublik Deutschland — das sind verfassungsrechtlich der Bund und die Länder als ein Ganzes — anzusehen.“ Unter Bezugnahme auf die durch das Grundgesetz vorgenommene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern führte der erkennende Senat weiter aus: „Die Verpflichtungen aus den Schulbestimmungen dieses Konkordats können aber nach dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland nur von den Ländern erfüllt werden, da dem Bund die Verfassungskompetenz auf dem Gebiete des Schulrechtes fehlt.“

Einerseits wurde die Weitergeltung des Reichskonkordats bestätigt, andererseits jedoch festgestellt, daß der Vollzug der Schulbestimmungen Sache der Länder sei, auf die der Bund keinen Einfluß ausüben könne. Diese Lösung befriedigte die Bundesregierung als Antragstellerin nicht, bestätigte jedoch die überragende Stellung der Länder auf dem Gebiet der Kulturpolitik. Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts gab dem Bund nicht das Recht, zur Erfüllung von ihm bindenden völkerrechtlichen Verpflichtungen die Zuständigkeitskompetenz der Länder in Frage zu ziehen. Schützend stellte er sich vor die Länder, obwohl er den Widerspruch zwischen Völkerrecht und Bundesstaat zugab<sup>483)</sup>.

Am 28. Februar 1961 verkündete der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts im „Fernsehstreit“ sein Urteil, indem er Teile des hamburgischen Gesetzes, betreffend den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 10. Juni 1955, als mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher als nichtig bezeichnete

und gleichzeitig erklärte, der Bund habe durch die Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH gegen Artikel 30 in Verbindung mit dem VIII. Abschnitt des Grundgesetzes sowie gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens und gegen Artikel 5 des Grundgesetzes verstoßen.

Im Rahmen der Begründung seiner Entscheidung machte der 2. Senat grundsätzliche Ausführungen über die Wechselbeziehungen zwischen Bund und Ländern: „Im deutschen Bundesstaat wird das gesamte verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern sowie das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen den Gliedern durch den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz von der wechselseitigen Pflicht des Bundes und der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten beherrscht.“

In der Auseinandersetzung über die Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH beanstandete der 2. Senat die politische Manipulation der Länder, indem er ausführte: „In der Bundesrepublik Deutschland haben alle Länder den gleichen verfassungsrechtlichen Status; sie sind Staaten, die im Verkehr mit dem Bund Anspruch auf gleiche Behandlung haben. Wo immer der Bund sich in einer Frage des Verfassungslebens, an der alle Länder interessiert und beteiligt sind, um eine verfassungsrechtlich relevante Vereinbarung bemüht, verbietet ihm jene Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, nach dem Grundsatz *divide et impera* zu handeln, d. h. auf die Spaltung der Länder auszugehen, nur mit einigen eine Verständigung zu suchen und die anderen vor den Zwang des Beitritts zu stellen.“<sup>484)</sup>

Das Urteil löste ein großes politisches, publizistisches und juristisches Echo aus. Die Verteidiger der bestehenden Rundfunk- und Fernsehorganisation gaben zu bedenken, daß das Bundesverfassungsgericht einen Einbruch des Bundes in die Kompetenzbereiche der Länder abzuwehren entschlossen war. Die Befürworter eines vom Bund getragenen zweiten Fernsehens übten heftige Urteilsschelte, weil sie den Ausschluß des Bundes von den Massenmedien als eine Benachteiligung empfanden.

Urteile dieser Art gaben dem Föderalismus eine starke verfassungsrechtliche Abstützung. In der Öffentlichkeit nahm zum selben Zeitpunkt eine Diskussion ihren Anfang, die dem

<sup>483)</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 6, Tübingen 1957, S. 309 ff.

<sup>484)</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 12, Tübingen 1962, S. 205 ff.

Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland die Versäumnisse in der Bildungspolitik anlastete. In seiner Streitschrift zur Schulpolitik „Anpassung oder Widerstand? Soziologische Bedenken zur Schulreform“ setzte sich der Soziologe Helmut Schelsky mit dem Rahmenplan des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen auseinander. Für sein Scheitern machte er die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland verantwortlich, vor allem den Grundsatz der Kulturhoheit der Länder. Dabei ließ er durchblicken, daß dieser unmittelbar nach 1945 eine gewisse Berechtigung gehabt haben konnte, als Deutschland in Besatzungszonen zerstückelt war und die Erinnerung an den Kulturzentralismus des Dritten Reiches noch abschwächend nachwirkte. Er bedauerte jedoch, daß die Parteien im ganzen oder mit einflußreichen Gruppen an ihm festhielten. Einen Ausweg sah Schelsky in der Schaffung eines Rahmenministeriums für „Schul- und Wissenschaftsplanung“ innerhalb der Bundesregierung<sup>485</sup>).

Die Auseinandersetzungen über das „Vordrängen des Kanzleiföderalismus“, in dem Gerhard Stoltenberg (CDU) neue Gefahren für den Bund sah<sup>486</sup>), wurden defensiv geführt. Im Frühherbst 1962 gab der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard, amtierender Präsident des Bundesrats, zu bedenken: „Eine föderative Staatsordnung stellt freilich höhere Anforderungen an das Verantwortungsbewußtsein gegenüber der Gemeinschaft als zentralistische Gestaltungen, deren Handhabung in der Politik nicht selten bequemer sein mag. Das gegenseitige Verhältnis der in einem Bundesstaat vereinigten Staaten muß bestimmt sein von dem Gesichtspunkt der Bundesstreue. Die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten mit den aus ihr sich ergebenden Forderungen gilt in gleicher Weise für Bund und Länder. Dies verlangt manchmal auch die Bereitschaft und die Kraft, berechnete eigene Anliegen zugunsten höherer Interessen des andern zurückzustellen. Wahrer Föderalismus bedeutet Subsidiarität und Koordination, bestimmt von dem Bewußtsein der Gleichwertigkeit des Ganzen und seiner Glieder und von

williger Bereitschaft zum Verständnis für die echten Anliegen der Beteiligten. Die Frucht erfolgreicher Bemühungen um einen derart lebenskräftigen und wirklichkeitsnahen Föderalismus ist die Stärkung und Sicherung der Freiheit.“<sup>487</sup>)

An gleicher Stelle beantwortete der niedersächsische Kultusminister Richard Voigt (SPD) die Frage „Brauchen wir ein Bundeskultusministerium?“ mit der zusammenfassenden Feststellung: „Es stimmt einfach nicht, daß der Föderalismus eine zeitgemäße Kulturpolitik verhindere. Der zur ständigen Koordination, zur gegenseitigen Rücksichtnahme, zur demokratischen Diskussion zwingende Föderalismus hält und stärkt vielmehr die Verantwortung des einzelnen. Er verpflichtet Länder und Bund, die sich jeweils stellenden Aufgaben gemeinsam einer Lösung näherzubringen. Er hält sich offen für die künftigen Entwicklungen, die sich aus dem Hineinwachsen in größere europäische Zusammenhänge und Gemeinschaften ergeben werden.“<sup>488</sup>)

Die Ansichten über eine starke, durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen gestützte Position des föderativen Prinzips in der Bundesrepublik Deutschland wurden vor allem durch zwei Entwicklungen in Zweifel gezogen: Georg Picht mobilisierte mit seiner 1964 veröffentlichten Untersuchung „Die deutsche Bildungskatastrophe“ auch die Gegner des Föderalismus, die angebliche oder tatsächliche Mängel der Kulturpolitik der Länder für die schulpolitischen Verhältnisse verantwortlich machten<sup>489</sup>). Die Hoffnungen auf Überwindung der Rezession 1966/67 richteten sich auf die Bundespolitik, die dadurch ihr immer vorhandenes Übergewicht wesentlich verstärkte. Nur dem Bund wurde aufgrund seiner Kompetenzen und seiner Möglichkeiten die Fähigkeit zuerkannt, den wirtschaftlichen Rückschlag, der nach der lange anhaltenden Hochkonjunktur wie ein Schock wirkte<sup>490</sup>), aufzufangen und zu überwinden.

<sup>487</sup>) H. Ehard, Bundesstaatliche Ordnung sichert unsere Freiheit, in: Das Parlament, 12. Jahrg. (1962), Nr. 39 vom 26. September 1962.

<sup>488</sup>) R. Voigt, Brauchen wir ein Bundeskultusministerium?, in: Das Parlament, 12. Jahrg. (1962), Nr. 39 vom 26. September 1962.

<sup>489</sup>) G. Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation, Olten und Freiburg i. Br. 1964, S. 43 ff.

<sup>490</sup>) E. Mandel, Die deutsche Wirtschaftskrise. Lehren der Rezession 1966/67, Frankfurt am Main 1969, passim.

<sup>485</sup>) H. Schelsky, Anpassung oder Widerstand? Soziologische Bedenken zur Schulreform, Heidelberg 1961, S. 176 ff.

<sup>486</sup>) G. Stoltenberg, Der Kanzleiföderalismus drängt vor, in: Christ und Welt, 15. Jahrg. (1962), Nr. 7 vom 15. Februar 1962.

## 7. Die Diskussion über die „Weiterentwicklung des föderativen Systems“ 1968/69

In seinem „Bericht über die Lage der Nation im geteilten Deutschland“ vom 11. März 1968 setzte sich Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger, der als langjähriger Vorsitzender des Vermittlungsausschusses nach Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes und als langjähriger Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg die Probleme der Beziehungen zwischen Bund und Ländern kennenlernte, mit der verfassungsrechtlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland auseinander, wobei er ausführte: „Dem Zwang zur Modernität dürfen sich auch die Strukturen und Institutionen des Staates nicht entziehen. Viele unserer aus den Traditionen des 19. Jahrhunderts überkommenen Einrichtungen und Verfahren genügen schon der heutigen Zeit nicht mehr und müßten vor den Anforderungen der Zukunft völlig versagen. Die bundesstaatliche Verfassung unseres Landes soll nicht beschränkt oder gar beseitigt werden, sie ist keineswegs überholt, wie Verfechter eines zentralistischen und unitaristischen Systems meinen, von dem sie Wunder erwarten. Aber ganz unerlässlich und dringlich ist die Notwendigkeit, dieses föderative System in einer Weise weiterzuentwickeln, die einen nivellierenden Zentralismus verhindert, aber ein Höchstmaß kooperativen Wirkens der bundesstaatlichen Kräfte garantiert.“ Im Anschluß daran sagte Kiesinger mit großem Nachdruck: „Wir sind ... im vergangenen Jahr auf diesem Wege mit den Ländern ein gutes Stück vorwärts gekommen. Der Föderalismus steht, darüber soll sich niemand täuschen, vor seiner großen Bewährungsprobe, und wir alle müssen wissen, daß, wenn wir auf irgendeinem Gebiet versagen, die Geschichte niemandem von uns die Entschuldigung abnehmen wird, ihm habe die Kompetenz gefehlt.“<sup>491)</sup>

Diese Erkenntnis veranlaßte Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion, ausnahmslos Mitglieder der CDU, am 27. Juni 1968 im 5. Deutschen Bundestag eine „Große Anfrage, betreffend Weiterentwicklung des föderativen Systems“ einzubringen. An die Spitze von sieben detaillierten Fragen stellten sie die grundsätzliche Frage: „Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß das Grundgesetz nach Verabschiedung der Finanzreform den Anforderungen genügt, die in unserer Zeit an einen demokra-

tischen und sozialen Rechtsstaat in einem sich zusammenschließenden Kontinent gestellt werden müssen?“ Sowohl die Detailfragen als auch ihre Begründungen zielten auf eine Erhöhung der politischen, administrativen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effektivität der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit ab. Die Anfrager beschlossen ihre Begründung mit dem Ersuchen an die Bundesregierung, darüber Aufschluß zu geben, „ob das Grundgesetz nach Verabschiedung der anstehenden Reformwerke dem Auftrag der Zukunft gerecht zu werden vermag oder ob weitere Reformen notwendig sind, und wenn ja, welche. Dieser Aufgabe sollte sie sich selbst dann unterziehen, wenn zusätzliche Reformen in der gegenwärtigen Legislaturperiode — 1965 bis 1969 — weder verabschiedet noch im einzelnen konzipiert werden können.“<sup>492)</sup>

Die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 27. Juni 1968 löste bei einem Teil der Öffentlichkeit eine erneute Diskussion über den Föderalismus aus. An ihr beteiligte sich u. a. die in Hamburg erscheinende Wochenzeitung DIE ZEIT, die mehrere grundsätzliche Stellungnahmen publizierte.

Der niedersächsische Finanzminister Alfred Kubel (SPD) erhob unter der Überschrift „Kein separativer Föderalismus ...“ die Forderung nach „Schluß mit der Kumpanei der Länder“. Anknüpfend an die Streichung des Auftrages an den Finanzplanungsrat, Schwerpunkte für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu ermitteln, erklärte er: „Separativer Föderalismus sich lauern beobachtender Kontrahenten. Das ist die Verfassungswirklichkeit.“ Seine im Anschluß daran gestellten Fragen beantwortete er selbst: „Sollten wir nicht wirklich den Bundesrat auch verfassungsrechtlich in eine echte Länderkammer umwandeln, als welche er sich ohnedies fühlt? Diese Länderkammer sollte weiterhin an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken, wie es der Grundgesetzartikel 55 für den Bundesrat bestimmt. Aber die Länderkammer sollte weniger Gewicht haben als der direkt gewählte Bundestag. Die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze müßte vermindert werden. Änderungen des Grundgesetzes sollten von der Länderkammer nur bei Einstimmigkeit

<sup>491)</sup> Sten. Ber. Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, S. 8174.

<sup>492)</sup> Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3099.

verhindert werden können. Dagegen müssen die Beratungsfristen, die die Länderkammer für die Vorlagen der Bundesregierung hat, verlängert werden.“ Im Zusammenhang mit seinem Vorschlag für eine Reform des Bundesrates, die das Übergewicht des Bundestages als der unmittelbaren Volksvertretung des Gesamtvolkes vergrößern sollte, stellte Kubel die Frage, ob es nicht gut wäre, die Mitglieder der Länderkammer, die nur Mitglieder der Landesregierungen werden können, von den Länderparlamenten bestätigen zu lassen: „Sollten nicht überhaupt die Landesparlamente bei der Willensbildung in der Länderkammer stärker als bisher mitwirken; bei Änderung des Grundgesetzes zum Beispiel.“ Der niedersächsische Finanzminister beschloß seine Ausführungen über die Struktur der Bundesrepublik Deutschland mit einem Hinweis auf den Verfassungsauftrag zu einer möglichen Neugliederung des Bundesgebietes, indem er versicherte: „Manches dieser hier aufgeworfenen Probleme wäre sicherlich leichter zu lösen, wenn wir uns endlich zu einer Verminderung der Zahl unserer Länder entschließen könnten ...“

Der CDU-Abgeordnete Walther L. Kiep bezeichnete im Kontext unter der Überschrift „... aber auch kein naiver Zentralismus“ das Anliegen der Großen Anfrage als „Test für die Fähigkeit zur Reform“: „Die Autoren der Großen Anfrage lassen keinen Zweifel daran, daß es ihnen nicht um die Abschaffung des Föderalismus schlechthin geht oder daß sie etwa die organisatorische Lösung aller Probleme von Staat und Gesellschaft im zentralistischen Staat erblicken. Ein derart naiver Zentralismus wird immer Schiffbruch erleiden. Wenn es dazu noch eines weiteren Beweises bedurft hätte, so wäre dies die kürzliche innenpolitische Explosion in unserem Nachbarland Frankreich, das — neben anderen zentralistischen Einrichtungen auch über einen ‚Bundeskultusminister‘ verfügt — dennoch in nicht geringerem Maße als die Bundesrepublik mit militanten Forderungen nach durchgreifenden Veränderungen des Bildungssystems konfrontiert ist. Frankreich bietet auch warnende Beispiele auf anderen Ebenen. Wer die französische Provinz bereist, sieht auch ohne ökonomische Fachkenntnisse, wie sich — im Gegensatz zu unserem Land — der wirtschaftliche Fortschritt in nur wenigen räumlichen Zentren niederschlägt. Ähnliches gilt auch für die Qualität von Erziehung und Bildung, wogegen doch bei uns der Föderalismus auch und vielleicht gerade auf diesen Ge-

bieten durchaus positiv gewirkt hat für die Schaffung der Chancengleichheit für alle Bürger. Wenn die Große Anfrage also keineswegs die Alternative Föderalismus oder Zentralismus aufwerfen will, wenn sie auch ausdrücklich mit ‚Weiterentwicklung des föderativen Systems‘ überschrieben ist, so soll sie dennoch nicht bloß eine unverbindliche Unterhaltung anreizen. Sie muß sogenannte Tabus anfassen, muß konkrete Fragen stellen; sie muß auch den Mut haben, aus der Fragestellung heraus eine politische Konzeption erkennen zu lassen.“<sup>493</sup>)

Diesen Auffassungen widersprachen der bayerische Staatsminister für Bundesangelegenheiten, Franz Heubl, und der Bevollmächtigte des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund, Ernst Heinsen.

In seiner „Verteidigung des Föderalismus“ gab Franz Heubl zu bedenken, die Verfechter dieser Staatsform hätten es im Wettlauf um die Anerkennung in Politik und öffentlicher Meinung besonders schwer, „da der Föderalismus allein schon aufgrund seiner begrifflichen Farblosigkeit mit einem Sympathierückstand im Bewußtsein unserer Bürger vorbelastet ist“. Er versicherte, die deutschen Länder und insbesondere Bayern nähmen nicht von vornherein und grundsätzlich eine Abwehrstellung gegen jede Diskussion des bundesstaatlichen Prinzips ein. Über die Funktion des Föderalismus im gegenwärtigen Augenblick bemerkte er: „Der Föderalismus ist inmitten des modernen Konzentrationstrends und des soziologischen und psychologischen Gärungsprozesses unserer Zeit in erster Linie ein pragmatisches Mittel der innerstaatlichen Arbeitsteilung. Das Problem seiner Zeitgemäßheit löst sich für uns in die zweifache Frage auf: *Erstens*: Von welcher öffentlichen Körperschaft kann eine Aufgabe im Interesse unserer Bürger, der Wirtschaft und Staatsfinanzen wirkungsvoller, billiger und rascher erfüllt werden? *Zweitens*: Wie können die Randgebiete der europäischen Flächenstaaten im Zeitalter der Integration an der Globalsteuerung durch die fernen Zentren beteiligt werden.“

In diesem Zusammenhang machte Heubl auf das „langfristige Hin- und Herfluktuieren der Zuständigkeiten und auf die immer breiter werdende Einbahnstraße, auf der die Kompetenzen schließlich in Richtung Bonn abwan-

<sup>493</sup>) A. Kubel, Kein separativer Föderalismus ...; W. L. Kiep, ... aber auch kein naiver Zentralismus, in: DIE ZEIT, 23. Jahrg. (1968), Nr. 28 vom 12. Juli 1968.

dern", aufmerksam. Heubl vertrat die Ansicht, eine kritische Überprüfung des Kompetenzballastes führe zu der Erkenntnis, viele Aufgaben seien besser bei den Ländern aufgehoben, betonte jedoch das Überwiegen der gegenteiligen Ansicht: „Ein Teil der deutschen Politik und öffentlichen Meinung hält aber den Föderalismus nur dann für modern, wenn die Länder bereitwillig sofort und ständig vor den Machtausdehnungswünschen der Bonner Zentrale kapitulieren.“

Mit Nachdruck unterstrich er die Bedeutung des Föderalismus für die Integration Europas: „Der Föderalismus ist auch das einzige brauchbare Aufbaumodell für eine künftige politische Union Europas. Denn gerade unsere französischen und italienischen Partner kennen begrifflich, historisch und staatsrechtlich nur die Alternative zwischen Staatenbund und Einheitsstaat. Von diesem aber befürchten sie die Auslöschung ihrer Sprache, Geschichte und Eigenart. Entsprechendes gilt für die neuen Beitrittskandidaten, insbesondere Großbritannien. Ein zweiter europäischer Aspekt spricht zugunsten des bundestaatlichen Prinzips, das sich im Zeitalter der Integration geradezu als Instrument zur Zusammenfassung heterogener Staaten und pluralistischer Gemeinschaften erweist. Die ersten Ansätze in Frankreich und Italien zur Auflockerung des Zentralismus, der bis heute das unbewältigte Problem dieser Staaten aus dem 19. Jahrhundert darstellt, sowie die Diskussion um eine bündische Gliederung in Belgien und der Tschechoslowakei, sollten unter diesem Blickwinkel registriert werden. Vielleicht ist der Föderalismus nichts anderes als eine westliche Form des Polizentrismus.“ In diesem Zusammenhang betonte Heubl: „Zu Unrecht wird auch der deutsche Föderalismus in der gegenwärtigen Diskussion zum Prügelnaben für eine innere Unsicherheit und die Gärungsprozesse in Staat, Gesellschaft und Wissenschaft gemacht. Das wird an Frankreich bewiesen, dem am straffesten organisierten Einheitsstaat mit seiner zentralen Planifikation, der einheitlichen Leitung des gesamten Erziehungswesens und der großzügigsten Sozial- und Preispolitik für die Landwirtschaft. Gerade dieser Einheitsstaat wurde zur Quelle der stärksten Studenten- und Bauernunruhen und des größten Generalstreiks in seiner Geschichte und in Europa.“

Über den grundsätzlichen Charakter des föderativen Systems im politischen Bereich führte Heubl aus: „Der Föderalismus ist eine unbequeme Staatsform; aber er bringt ein Stück zusätzlicher Demokratie in die deutsche Politik.

Er schafft mit Landesparlamenten, Landesregierungen und Bundesrat weitere politische Spannungsfelder, neue Stätten der permanenten Diskussion, der Verantwortung und der Kontrolle über die Regierungsarbeit. Er verbreitert das politische Betätigungsfeld unserer Bürger, er bereichert aber auch die innerparteiliche Demokratie, indem er innerhalb unserer politischen Parteien in ihren Landesverbänden und Gliederungen Raum für eigenständiges Handeln und lebensnahe Anregungen gewährt.“ Anschließend setzte sich Heubl mit dem nach seiner Meinung allzu rasch ins Feld geführten Argument auseinander, Unterlassungen notwendiger Maßnahmen seien auf die Umständlichkeiten des föderativen Prinzips zurückzuführen. Er räumte ein, daß der Bürger mit Recht das verbale Gezänk um die Verästelung des bundesstaatlichen Aufbaues satt habe. Die Lösung sah er einerseits in der „Kordinierung der Politik zwischen den Zuständigkeitsträgern in loser, nicht-institutionalisierter Form nach den Grundfragen unseres Volkes“ und in der „Notwendigkeit einer Gebietsreform innerhalb der Bundesrepublik Deutschland“<sup>494</sup>), die er als den Kern einer echten Reform des Föderalismus bezeichnete. Heubls programmatischer Aufsatz sprach sowohl die Schwächen des in Deutschland praktizierten Föderalismus als auch die noch nicht genutzten Imponderabilien des föderativen Prinzips an; er gab die Unbequemlichkeit des Föderalismus zu, räumte jedoch ein, daß er ein *Stück zusätzlicher Demokratie* ausmache.

In seiner Stellungnahme wies Ernst Heinsen die Behauptung von Finanzminister Kubel von einer „Kumpanei der Länder“ im Bundesrat zurück. Als Ergebnis seiner Erfahrung in der Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg im Bundesrat stellte er fest: „Einer, der in den letzten zweieinhalb Jahren alle, und nicht nur einzelne Bundesratssitzungen miterlebt hat, darf hier feststellen, daß dort meist ein lebhafter Meinungsunterschied unter den Ländern besteht, und zwar quer durch den politischen Garten. Natürlich vertreten die Länder ihre Interessen. Das ist ihre Aufgabe und auch die Aufgabe des Bundesrates.“

Im Verlauf seiner weiteren Ausführungen gab er zu bedenken, es sei natürlich, „daß die Länder zusammenstehen, wenn Bundesregierung und Bundestag die eigenen Kompetenzen mit Begründungen erweitern wollen, wie sie jetzt

<sup>494</sup>) F. Heubl, Verteidigung des Föderalismus, in: DIE ZEIT, 23. Jahrg. (1968), Nr. 29 vom 19. Juli 1968.

in der Großen Anfrage der CDU-Abgeordneten zum Ausdruck kommen: daß nämlich gerade die den Bürger im Augenblick interessierenden Fragen nicht zur Zuständigkeit des Bundes gehören, so daß der Eindruck entstehe, „als lebe der Bund außerhalb der Wirklichkeit unseres Volkes“. Daß die Länder einen solchen, vor allem mit der Publizitätswirkung begründeten Anspruch nicht ohne weiteres anerkennen, dürfte verständlich sein, und wenn von der Publizitätswirkung gesprochen wird, dürften eher die Landtage Grund zur Klage haben, deren Gesetzgebungszuständigkeiten durch die Ausdehnung der Bundesgesetzgebung schon heute nahezu ausgetrocknet ist.“

Kritisch setzte sich Heinsen mit den Ansichten Kubels und Kieps auseinander. An Kubel gerichtet, fragte er, was sich dieser unter einer echten Länderkammer vorstelle. Bedenken erhob er auch gegen den Vorschlag Kieps, die Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung erheblich zu erweitern und dafür den Bundesrat zu einem dem Bundestag gleichrangigen Gesetzgebungsorgan aufzuwerten. Er fügte hinzu: „In der Tat spricht manches gegen eine Enumeration der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, die notwendigerweise in Grenzgebieten willkürlich ist, zu einer extensiven Auslegung auch jenseits der Legalität verlockt und jedenfalls von Zeit zu Zeit einer Anpassung an die Entwicklung bedarf.“ Seinen Vorschlag dazu fügte er unmittelbar an: „Ich meine, man sollte ernsthaft überlegen, ob nicht tatsächlich die komplizierten Regelungen der Bundeszuständigkeiten im Bereich der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung durch eine Generalklausel ersetzt werden sollten, nach der der Bund ganz allgemein das Recht zur Gesetzgebung hat.“ Zur Abwehr der Gefahr, daß durch eine derart weitgehende Kompetenzverschiebung durch den Bund das föderale Gleichgewicht nicht völlig gestört wird, machte er fünf Vorschläge, die u. a. das Generalrecht des Bundes einschränken und den Landesparlamenten die Möglichkeit, mit Zweidrittelmehrheit auch vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu treffen, einräumen sollten<sup>405</sup>).

Die Große Anfrage war Anlaß für eine Stellungnahme, die Peter Lerche, ordentlicher Professor für öffentliches Recht insbesondere Verfassungsgeschichte und öffentliches Sozialrecht an der Universität München, auf Veran-

lassung der Bayerischen Staatskanzlei unter dem Titel „Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen“ publizierte. Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus untersuchte er die Problematik der Großen Anfrage, wobei er sich auch mit den „Grenzen föderaler Verfassungsänderung“ beschäftigte. Er erklärte, daß die Frage, ob es Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz überhaupt zuließe, die Anregungen der Großen Anfrage durch Verfassungsänderungen zu realisieren, nicht pauschal beantwortet werden könne, und machte darauf aufmerksam, daß Tarnformulierungen zu einer Veränderung des föderativen Systems führen könnten und führen müßten, wenn sie die Bundesrepublik Deutschland als „Einheitsstaat mit bundesstaatlicher Organisation“ artikulierten. Bei seinen Überlegungen über den „Spielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers“ verwies er darauf, daß eine Umschichtung der Kompetenzen zur Beseitigung des grundsätzlichen Typus des Bundesstaates führen würde. Die Ergebnisse seiner Untersuchung faßte er in sechs Thesen zusammen. An ihre Spitze stellte er die grundsätzliche Bemerkung: „Die Bewährung föderaler Regelungen kann nicht an Leitbildern einheitsstaatlicher Systeme gemessen werden, wie etwa am Maßstabe reibungslosen Durchgriffs, sondern nur an den Legitimationsgründen des Bundesstaates. Die Vielfalt zeitgerechter Legitimationsgründe für die bundesstaatliche Organisation erwächst verschiedenen Vorstellungen rechtsstaatlichen und demokratischen Charakters, nicht zuletzt der sachlichen Wirkungskraft kooperativen Verfahrens und koordinierter Planung. Auch in ausländischen Staaten werden zunehmend Vorzüge wichtiger Erscheinungsformen der bundesstaatlichen Staatsform erkannt. Mit einer überholten und verschwommenen Mythologie des Föderalismus hat das nichts zu tun.“<sup>406</sup>)

Zu der wiederholt gestellten Frage, ob die Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland weiter wie bisher nach dem im Grundgesetz festgelegten föderalistischen Prinzip oder ob sie zentralistisch betrieben werden soll, äußerte sich im Herbst 1968 Kurt H. Biedenkopf, Ordinarius für Handels-, Wirtschafts- und Arbeitsrecht der Ruhruniversität in Bochum, in einem unter der Überschrift „Die Kulturpolitik der Länder wieder flottmachen. Vorschlag zur Bundesrahmenkompetenz in Bil-

<sup>405</sup>) P. Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen. Eine Stellungnahme, auf Anregung der Bayerischen Staatskanzlei abgegeben, München 1968.

<sup>406</sup>) E. Heinsen, Separativer Föderalismus, in: DIE ZEIT, 23. Jahrg. (1968), Nr. 32 vom 19. August 1968.

dungsfragen" veröffentlichten Aufsatz. Nach ausführlicher Darstellung des Verfassungsrechtes und der Verfassungswirklichkeit kam er zu dem Schluß: „Die Begründung der Bundesrahmenkompetenz im Bildungsbereich ist nur durch Verfassungsänderung möglich. Rechtlich ist dabei bedeutsam, daß die Kulturhoheit der Länder nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder ausmacht, also zu den konstitutiven Elementen eines föderativen Systems gehört. Die Gliederung des Bundes in Länder, also die föderalistische Struktur der Bundesrepublik, ist jedoch durch Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes selbst der Änderung durch eine verfassungsändernde Mehrheit entzogen. Eine Bundesrahmenkompetenz kann somit nur in den Grenzen begründet werden, die durch die Notwendigkeit einer prinzipiellen Erhaltung der Kulturhoheit der Länder gezogen sind.“<sup>497)</sup>

Angesichts der parlamentarischen Auseinandersetzungen vor allem über die Finanzreform hielt die Debatte über den Föderalismus unvermindert an. Am 7. Februar 1969 stellte in der Hamburger Wochenzeitung DIE ZEIT Theo Sommer die Frage: „Selbstmord des Föderalismus?“<sup>498)</sup>. Am selben Tage äußerte sich in der Wochenzeitung CHRIST UND WELT der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Hans Filbinger (CDU), über die föderativen Aspekte der anstehenden Finanzreform<sup>499)</sup>.

Theo Sommer eröffnet seine Ausführungen mit der Bemerkung: „Der Föderalismus ist die heilige Kuh unseres Staatswesens: Sie ist ein unnützer Fresser, sie gibt kaum Milch, und sie hemmt den Fortschritt. So jedenfalls sehen es viele Bundesbürger. Sie scheren sich wenig um Verfassungsprinzipien; ihnen kommt es mehr auf die Funktionsfähigkeit der staatlichen Organisation an. Hapert es damit, dann muß man eben die Prinzipien fallen lassen. Zugespitzt lautet ihr Argument: Lieber eine unitarische Republik Deutschland, die funktioniert, als eine Bundesrepublik Deutschland, in der die zukunftsorientierten Kräfte dauernd über altmodische föderalistische Verschwörungen stolpern.“ Nach einer Darstellung vor-

nehmlich über die Positionen der an der parlamentarischen Verabschiedung der Finanzreform unmittelbar beteiligten Gruppen, in deren Verlauf er auch von einem Kamikaze-Föderalismus sprach, forderte Sommer eine Reihe von Änderungen sowohl der Struktur als auch der Gesetzgebungskompetenz. Er beschloß seine temperamentvollen Darlegungen mit der Bemerkung: „Nicht daß der Föderalismus abgeschafft werden sollte, er muß sich modernisieren, um sich zu rehabilitieren. Aus einer heiligen Kuh muß endlich ein nützliches Arbeitstier werden. Für Sentimentalitäten ist da kein Platz. Nicht die Zentralisten gefährden den Föderalismus, es sind die Föderalisten selber, mit ihrer Unbelehrbarkeit, ihrem verstockten Traditionalismus, in dem er zu schanden werden könnte.“

Hans Filbinger ging von den Auseinandersetzungen über die Verabschiedung der Finanzreform aus, wozu er bemerkte: „Auch die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in den verschiedenen Fachbereichen und Ebenen ist ein höchst kompliziertes Geschehen. Hier haben die Möglichkeiten zentraler Lenkung eng gezogene Grenzen. In den öffentlichen Angelegenheiten kommt es ebenfalls darauf an, eine Ordnung zu schaffen, die in allen Bereichen und auf allen Ebenen Initiative und Leistung herausfordert, indem sie Handlungsfreiheit gewährt, Chancen und Risiken bereithält und wirksam Kontroll- und Steuerungssysteme einrichtet. Die Staatsordnung, die diesen Anforderungen genügt, ist aber nicht die des Zentralstaates, sondern die des föderativen Staates mit stark ausgeprägter Selbstverwaltung. Der föderative Staat ist dynamischer, flexibler und weit stärker der öffentlichen Kontrolle unterworfen als der Zentralstaat.“

Am 20. März 1969 beantwortete der Bundesminister des Innern, Ernst Benda (CDU), namens der Bundesregierung eingehend die „Große Anfrage betreffend Weiterentwicklung des föderativen Systems“ vom 27. Juni 1968<sup>500)</sup>. Seine Ausführungen gliederten sich in zwei Hauptteile: in allgemeine Darlegungen und in die Beantwortung der Einzelfragen. An den Anfang der allgemeinen Darlegungen stellte er die Versicherung, die Bundesregierung stimme mit den Fragestellern darin überein, „daß eine Beseitigung des föderativen Aufbaus unseres Staates nicht zur Debatte steht“. Zur Begründung dieser Ansicht führte er aus: „Dieser Ausgangspunkt eröffnet sich

<sup>497)</sup> K. A. Biedenkopf, Die Kulturpolitik der Länder wieder flottmachen. Ein Vorschlag zur Bundesrahmenkompetenz in Bildungsfragen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 275 vom 26. November 1968.

<sup>498)</sup> Th. Sommer, Selbstmord des Föderalismus? Der alte Zopf und die Gebote von heute, in: DIE ZEIT, 24. Jahrg. (1969), Nr. 6 vom 7. Februar 1969.

<sup>499)</sup> H. Filbinger, Droht eine Angebotsdiktatur des Bundes?, in: Christ und Welt, 22. Jahrg. (1969), Nr. 6 vom 7. Februar 1969.

<sup>500)</sup> Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/4002.

nicht allein aus Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes, der eine Verfassungsänderung für unzulässig erklärt, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder oder die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung berührt wird. Die bundesstaatliche Gliederung unseres Landes ist älter als das Grundgesetz. Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates von 1949 für eine Bundesrepublik Deutschland berücksichtigte zwar auch, daß die deutsche Staatlichkeit in den Ländern früher ihre Handlungsfähigkeit wiedererlangt hatte als im Gesamtstaat und daß die Besatzungsmächte einen bundesstaatlichen Aufbau gewünscht hatten. Aber ursächlich für das Bekenntnis des Parlamentarischen Rates zum föderativen Prinzip waren diese Zeitumstände nicht. Vielmehr fand der Parlamentarische Rat in der Bundesstaatlichkeit ein Gestaltungsprinzip vor, das im geschichtlichen Prozeß der deutschen Staatswerdung tief verwurzelt ist. Auch der Rückblick auf die nahezu zwei Jahrzehnte der Geltung des Grundgesetzes erlaubt die Feststellung, daß sich das föderative Prinzip als solches bewährt hat. Auf der Grundlage der grundgesetzlichen Ordnung hat sich nach dem Kriege in der Bundesrepublik ein bedeutsamer wirtschaftlicher Aufstieg vollzogen. Es war möglich, eine im großen und ganzen ausgewogene und rechtsstaatliche Ordnung zu schaffen. Der Gedanke der parlamentarischen Demokratie wurde mit einer lebendigen Intensität verwirklicht, wie sie der Weimarer Republik leider nicht beschieden war. An diesem Erfolg unserer grundgesetzlichen Ordnung haben auch deren föderative Elemente Anteil. Wenn die Bundesregierung der Überzeugung ist, daß das föderative Gestaltungsprinzip seine fundamentale Bedeutung für die staatliche Ordnung Deutschlands auch in Zukunft behalten muß und wird, so steht ihr dabei auch das Ziel einer Wiedervereinigung unseres Vaterlandes vor Augen. Ein Wiederausammenfügen der getrennten Teile Deutschlands läßt sich in einer bundesstaatlichen Ordnung sicher leichter als in einem Einheitsstaat verwirklichen."

Im Anschluß an diese grundsätzlichen Bemerkungen, die die Garantien und die Grenzen der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland aufzeigen, gingen die Ausführungen auf die mangelnde Synchronisierung der Entwicklung sowohl der Verfassungsstruktur als auch der Gesellschaftsstruktur ein: „Dieses uneingeschränkte Bekenntnis zum föderativen Aufbau unseres Staates gibt aber noch keine Antwort auf die Fragestellung der Großen An-

frage, ob das föderative System, so wie es nach Verabschiedung der Finanzreform gelten wird, den Anforderungen der absehbaren Zukunft genügen wird."

Diese Entwicklung wird in der nachfolgenden Darstellung überzeugend begründet: „Die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts ist gekennzeichnet durch einen stürmischen Wandel der wirtschaftlichen, technischen und sozialen Umweltbedingungen. Unser Land ist davon in starkem Maße betroffen. Unter den vielen Kräften, die hier mitwirken, ist die immer umfassendere Nutzenanwendung von Erkenntnissen der Wissenschaft auf unser tägliches Leben die wohl bedeutsamste. Dies gilt für die sozialen Wissenschaften nicht minder als für die Naturwissenschaften. Auswirkungen dieser Tendenzen sind z. B.: der Zwang zu immer umfangreicheren und kostspieligeren Unternehmungen im Bereiche von Wirtschaft, Forschung und Daseinsvorsorge, um alle technischen und wettbewerblichen Möglichkeiten auszuschöpfen; eine immer engere wirtschaftliche Verflechtung immer größerer Räume; eine zunehmende Bereitschaft der Bevölkerung zur Binnenwanderung (Mobilität); steigende Erwartungen an eine Angleichung der Rechts- und Lebensverhältnisse innerhalb des Gesamtstaates. In einem Wechselspiel von Ursache und Wirkung werden diese Tendenzen noch verstärkt durch den sich immer mehr festigenden Zusammenschluß der Wirtschaftsräume der Europäischen Gemeinschaft. Wer die für die Bewältigung der Zukunft maßgeblichen Vorgegebenheiten in Rechnung stellen will, muß von diesen — nahezu zwangsläufigen — Entwicklungstendenzen ausgehen. Es kann daher nicht überraschen, wenn in der politischen Diskussion immer wieder die Frage gestellt wird, ob unsere grundgesetzliche Ordnung — besonders das geltende föderative System — geeignet ist, diesen Entwicklungen gerecht zu werden. Meinungsumfragen deuten darauf hin, daß in der Bevölkerung der Anteil derjenigen, die sich für eine stärkere Betonung der zentralstaatlichen Zuständigkeiten aussprechen, in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen hat. Sicher handelt es sich hierbei zum Teil um Meinungen, die mehr gefühlsmäßig, ohne Abwägung des Für und Wider gebildet wurden. Auch wäre es voreilig, grundsätzlich die bundeszentrale oder auch nur bundeseinheitliche Form der Regelung als diejenige mit der größeren Wirksamkeit anzusehen. Dennoch verdienen solche Meinungstendenzen Beachtung. Fragen mit ähnlichen Zielen wie die der Großen Anfrage werden

auch von Politikern aus anderen Lagern, von Publizisten und von Staatswissenschaftlern gestellt."

Der Bundesminister des Innern gab anschließend zu bedenken, daß die Veränderung sowohl der überkommenen Grundwertvorstellungen als auch der Auffassungen über die Bewußtseinslage von Individuum und Gesellschaft das bundesstaatliche Prinzip nicht ausnehme. Diese Tatsache werde, so führte er weiter aus, als Grund angesehen, den Föderalismus, ohne ihn in Frage zu stellen, erneut und möglicherweise neu zu definieren.

Im Anschluß an diese Erwägungen versuchte er Klarheit darüber zu gewinnen, „worin der Zweck des Föderalismus im heutigen Deutschland liegt“. Er erwiderte darauf: „In der Erhaltung gewachsener Individualität der deutschen Länder, durch die diese sich — wie es Rudolf Smend im Jahre 1916 formuliert hat — mit der ganzen Irrationalität ihrer geschichtlichen und politischen Eigenart im Leben des Reiches auswirken und zur Geltung bringen, — in der Verwirklichung eines rationalen Ordnungsprinzips, das die Entscheidungszuständigkeit für ein Sachproblem dem räumlichen Bereich zuweist, in dem sich besondere Eigenheiten einheitlich darbieten, — in der Ermöglichung einer Vielzahl politischer Handlungsebenen und damit eines Zuwachses an Demokratie und eines breiteren Feldes des Wettbewerbs politischer Programme, — oder in einer zusätzlichen Verwirklichung der Gewaltenteilung durch weitere Teilung und Ausgleich der Gewalten im Gesamtstaat. — Ohne eine solche Grundsatzdiskussion ist eine langfristige Vorausschau auf die mutmaßlichen künftigen Entwicklungstendenzen des föderativen Prinzips nicht möglich.“

Parlament und Öffentlichkeit können erwarten, daß gerade die Bundesregierung zu diesen Grundsatzfragen Stellung nimmt. Im gegenwärtigen Zeitpunkt wäre es indessen verfrüht, eine Neudefinition des Daseinszwecks des Föderalismus zu versuchen. Denn einem solchen Versuch sollte eine intensivere Erörterung dieser Fragen in Politik und Wissenschaft, als sie bislang zu verzeichnen war, vorgehen.“

Nach diesen grundsätzlichen Erwägungen, die eine Art Bestandsaufnahme 20 Jahre nach Abschluß der Arbeiten des Parlamentarischen Rates für eine staatliche Ordnung in den ehemaligen westlichen Besatzungszonen des Deutschen Reiches ist, versicherte der Bundes-

minister des Innern für die Bundesregierung, sie könne als „Antwort auf die Große Anfrage nicht eine geschlossene Konzeption des föderativen Systems von morgen entwerfen, sondern nur konkret aufzeigen, ob und wo sich bisher bei der Anwendung der geltenden föderativen Ordnung unserer Verfassung Unzulänglichkeiten und Unzulänglichkeiten ergeben haben“.

Im folgenden ging er auf Einzelprobleme ein, wobei er jedoch betonte, die durch die inzwischen erfolgten Veränderungen des Grundgesetzes und die zwischen Bund und Ländern geschaffenen Institutionen hätten ein „im Geiste des kooperativen Föderalismus einander angenähertes Verfassungsverständnis“ entwickelt. Gegenüber dem im Ausgang der sechziger Jahre nicht allein in der Bundesrepublik in Mode gekommenen Schlagwort vom kooperativen Föderalismus, das indoktrinierte Föderalisten ablehnten, unternahm der Bundesminister des Innern einen Interpretationsversuch: „Föderalismus kooperativ“ verstehen bedeutet, die verfassungsmäßige Verteidigung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern nicht als Zwang — oder gar als Vorwand — für ein separiertes und isoliertes Handeln der verschiedenen Gewaltenträger zu verstehen, sondern unbeschadet der jeweiligen Zuständigkeiten die gemeinschaftliche Verantwortung für eine im Geiste der Bundestreue aufeinander abgestimmte Gesamtpolitik zu erkennen.“

Angesichts dieser Deutung drängt sich der Eindruck auf, daß sich auch das Föderalismusverständnis der sechziger Jahre nicht von der Erinnerung an die Auflagen der Besatzungsmächte bei der Schaffung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zu lösen imstande war, denn *Föderalismus an sich*, in der in der Verfassungswirklichkeit kaum oder nur selten anzutreffenden integralen Form meint das, was durch den Bundesminister des Innern als „kooperativer Föderalismus“ bezeichnet worden ist. Das Adjektiv „kooperativ“ ist nichts anderes als ein zeitbedingtes deklaratorisches Epitheton ornans.

Nach den aufschlußreichen Vorbemerkungen, deren Kenntnis für das Föderalismusverständnis am Ende der sechziger Jahre unerlässlich ist, nahm der Bundesminister des Innern zu den in der Großen Anfrage aufgeführten Einzelfragen Stellung, wobei er die Erfahrungen mit der Verfassungsentwicklung darlegte und Erwartungen an den Gesetzgeber zum Ausdruck brachte.

Beide Schriftstücke, die Große Anfrage vom 27. Juni 1968 und ihre Beantwortung am 20. März 1969, stellen den Versuch dar, nicht nur eine Bilanz der seit 1949 zurückgelegten Entwicklung zu ziehen, sondern auch die Notwendigkeiten und Anforderungen der Zukunft zu bedenken. Ihre grundsätzlichen Ausführungen stellen eine Anreicherung der Auffassungen über den Föderalismus vornehmlich in der Bundesrepublik Deutschland dar, da sie, im Gegensatz zu der Zeittendenz der Geschichtsfremdheit die historische Entwicklung berücksichtigten, gleichzeitig jedoch die politischen und gesellschaftlichen Notwendigkeiten mit den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten und Wirklichkeiten vergleichen. Das 1949 im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland formulierte föderative Prinzip wird als unantastbares Element der Staatsordnung angesehen, seine Fortentwicklung wird sowohl in den prinzipiellen Ausführungen als in den Beantwortungen der Einzelfragen angesprochen. Das erkennbare Ziel ist nicht eine defensive Behauptung, sondern eine zukunfts offene Fortentwicklung des Bundesstaates, dessen Grundstruktur jedoch unverändert bleiben soll.

Die Große Anfrage und ihre Beantwortung wurden vom 5. Deutschen Bundestag nicht diskutiert, wodurch sie nicht in dem erwünschten Maße zur Kenntnis der Öffentlichkeit gelangten.

Die Erörterungen der Großen Anfrage sowohl als auch ihre Beantwortung aufgreifend, erklärte Bundeskanzler Willy Brandt in seiner am 28. Oktober 1969 vor dem 6. Deutschen Bundestag abgegebenen Regierungserklärung: „Die Bundesregierung wird in dieser Legislaturperiode ein Gremium schaffen, dem Politiker aus Bund, Ländern und Gemeinden, Verwaltungsbeamte und Wissenschaftler angehören. Es soll Vorschläge zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur ausarbeiten. Für die Länderneugliederung werden wir von dem nach Artikel 29 unseres Grundgesetzes gestellten Auftrag ausgehen.“<sup>501)</sup>

Diese Ankündigung führte zur Einsetzung einer Enquete-Kommission, die die Erörterungen über die Fortentwicklung der bundesstaatlichen Struktur auf die denkbar breiteste parlamentarische Grundlage stellte. Zu ihrer Tätigkeit bemerkte der Bundesminister des Innern, Hans-Dietrich Genscher (FDP): „Für die Arbeit der Enquete-Kommission hält die

Bundesregierung an ihrer Auffassung fest, daß sich die Neuabgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nicht in einer Einbahnstraße von den Ländern zum Bund vollziehen muß. Der Föderalismus in der Bundesrepublik muß nicht nur wegen der Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes erhalten bleiben. Auch der liberale Geist des Grundgesetzes, das die Rechte des einzelnen stärken und übermäßige Machtkonzentration vermeiden will, fordert die Erhaltung und Stärkung der gewaltenteilenden Funktion des Föderalismus. Diese Funktion ist unabhängig von einer bestimmten Zuständigkeitsvorstellung. Für Zuständigkeiten gibt es keine Ewigkeitsgarantien — weder für den Bund noch für die Länder.“<sup>502)</sup>

Zwischen 1949 und 1969 haben Föderalismus-Wirklichkeit und Föderalismus-Verständnis in der Bundesrepublik Deutschland eine große Veränderung erfahren — ein Umstand, der beweist, daß der Föderalismus keine Doktrin reaktionärer Restauration ist. Seine Grundströmung ist konservativ; er hat aber nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland seine Eignung unter Beweis gestellt, sich den Wandlungen der Zeit anzupassen. Diese Adaption ist den einen, die den Föderalismus als das Instrument zur Bewahrung einer einmal geschaffenen Struktur verstehen, zu schnell, den anderen, die den Föderalismus als systemimmanenten Separatismus begreifen, zu langsam vor sich gegangen. Indem aber der Föderalismus übereilte Entwicklungen abgebremst hat, hat er die Möglichkeit gegeben, eine die Integration der Bundesrepublik Deutschland fördernde Verständigung in allen strittigen Punkten zu erreichen. Von den Erfahrungen des hypertrophen Einheitsstaates 1933—1945, den Vorstellungen der meisten Parteien und vor allem der Länder unmittelbar nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges und den Auflagen der Besatzungsmächte 1948/49 fixiert, ist der verfassungsrechtliche Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an labil gewesen. Seine Entwicklung hat von der Entfaltung der bestimmenden politischen Kräfte abgehangen. Unter diesen haben diejenigen sehr bald die Oberhand gewonnen, die sowohl eine Bevorzugung der Länder als auch eine Gleichstellung von Bund und Ländern ablehnen, weil ihr Ziel eine starke Bundesautorität ist. Die Verlagerung des politischen

<sup>501)</sup> Sten. Ber. Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Bd. 71, S. 20 ff.

<sup>502)</sup> H.-D. Genscher, Der Bund und die Länder, in: Christ und Welt, 24. Jahrg. (1971), Nr. 7 vom 12. Februar 1971.

Schwergewichts von den Ländern, die die bei Kriegsende aufgelöste Reichsstruktur auffingen, zum Bund, der zunächst als eine Übergangsstufe zu einem wiedervereinigten Deutschland gedacht war, hat sich unter dem Druck äußerer Gegebenheiten, denen die Länder Rechnung trugen, vollzogen. Sie war weit hin frei von Ideologie, nicht aber von Polemik. Das Erscheinungsbild des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland wird durch einen verfassungsrechtlichen Verlust der Länder und einen verfassungsrechtlichen Zugewinn des Bundes, beide sowohl durch die Entwicklung als auch durch die ihr nachfolgende Änderung des Verfassungsrechts, charakterisiert.

Während in der Weimarer Republik selbst die bundesstaatlichen Fragmente durch polemische Attacken diffamiert wurden, bestand in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1949 und 1969 die Überzeugung, nicht nur des Verfassungsgebotes wegen an der bundesstaatlichen Struktur festzuhalten. Über deren Gestaltung gingen die Meinungen jedoch auseinander. Die Tendenz überwog, dem Bund in allen aktuellen oder aktualisierten Problemen die Priorität zuzuerkennen. In dieser Einstellung schlägt, als Erbe der zentralistischen Nationalbewegung des 19. Jahrhunderts, die Ansicht durch, ein einheitlicher und zentraler Staat, auch wenn er sich als Bundesstaat versteht, entspreche besser den Bedürfnissen des Staatsvolkes als eine föderativ gegliederte Staatsordnung. Der Wunderglaube an den Einheitsstaat, der mit der Fähigkeit eines Zaubers alle Probleme aus der Welt schafft, existiert nach wie vor noch. Schuld daran trägt das zwar gegenüber den dreißiger Jahren wesentlich vertiefte, jedoch noch nicht ausgewogene und in das allgemeine Bewußtsein übergegangene Föderalismus-Verständnis. Noch immer haftet dem föderativen Prinzip ein Ruch von Partikularismus und Separatismus an. Noch immer wird es mit Bayern und seiner eigentümlichen Rolle in der deutschen Geschichte assoziiert. Die nicht auf Europa beschränkte Renationalisierung des politischen Denkens bedeutet für das Verständnis des Föderalismus einen Rückschlag, weil er sich erneut gegen den Ideologieverdacht, dem er ständig ausgesetzt ist, zur Wehr setzen muß. Aber Föderalismus ist keine Ideologie, sondern ein Strukturelement, das vorhanden und wirksam ist, auch wenn es nicht bezeichnet wird. Der in der Bundesrepublik Deutschland virulente Tendenz, durch Diffamierung des Föderalismus den Bundesstaat umzufunktionalisieren und die Länder zu Bundesprovinzen zu

deklassieren, steht, ideologiefrei und nachweisbar, die Effektivität des Föderalismus entgegen — eine Tatsache, die durch die deutsche Neigung zu antihetischen Vorstellungen und Haltungen verdrängt wird.

In einem Brief an den mit ihm befreundeten Hugo von Hofmannsthal traf Carl Jacob Burckhardt am 12. November 1925 die unbestreitbare Feststellung: „Der Hang zu extremen Lösungen ist eine deutsche Grundlage, das hat sich schon in der Reformation ebenso sehr als in der philosophischen Revolution des 19. Jahrhunderts gezeigt. Das ist eine Konstante, die man nachgerade im Westen kennen sollte, wie man die Charakteranlage eines Verwandten, mit dem man leben muß, kennt und gewissermaßen einkalkuliert.“<sup>603</sup>) Dieses Urteil gilt vor allem für die immer wieder gestellte Alternative Föderalismus—Zentralismus, in der deutsche Politiker, Staatsmänner und Meinungsmacher fast ausnahmslos sich für die These oder für die Antithese, niemals aber für die Synthese, einen föderativen Unitarismus, entschieden haben.

Die Vertreter eines so weit vereinheitlichten Bundesstaates, daß die Bezeichnung Bund zu einem hintergrundslosen Versatzstück wird, stehen, wie bereits ausgeführt, in der Tradition der deutschen Nationalbewegung, deren verhängnisvolle Politik zu überwinden sie fordern. Die Wiederentdeckung der friedentiftenden und -bewahrenden Ordnungen des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation und des Deutschen Bundes sollte davon abhalten, den föderativen Charakter der Bundesrepublik Deutschland in Zweifel zu stellen. Der Einwand, das föderative Prinzip eigne sich besser für die Ordnung Europas, sowohl West als auch Gesamteuropas, als für den westdeutschen Staat, dem es aufgezwungen wurde, überzeugt nicht, denn der Föderalismus ist nicht auf eine Ebene nationaler und internationaler Ordnungen bezogen. Dieser Bestrebung kommt zugute, daß es den Vertretern und Verteidigern des föderativen Prinzips bisher nicht gelungen ist, aus dem Dunstkreis der Föderalismus-Ideologie herauszutreten und den Föderalismus allgemein verständlich zu machen. Eine intensive Auseinandersetzung mit dem föderativen Prinzip hat bisher nicht stattgefunden; nur Ansätze dazu sind bisher gemacht worden. In dem Maße, in dem die Notwendigkeit wächst, daß die Bundesrepu-

<sup>603</sup>) H. v. Hofmannsthal / C. J. Burckhardt, Briefwechsel, Frankfurt am Main 1966, S. 190.

blick Deutschland zu einer Selbstidentifizierung gelangt, gewinnt die Aufgabe an Bedeutung, den Föderalismus nicht wert-, wohl aber ideologiefrei zu verstehen, die ihm innewohnenden Chancen zu erkennen und ihre Möglichkeiten in der Fortentwicklung der Verfassung auszunutzen.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland besteht eine Assoziation zwischen Konservativismus, der zum Partikularismus tendiert, und Föderalismus, dem konservative Tendenzen nachgesagt werden. Sie steht in der Tradition der deutschen Nationalbewegung, für die der Einheitsstaat das mit allen Mitteln zu erreichende Ideal gewesen ist.

Bereits 1928 stellte Willy Hellpach in seiner „Politischen Prognose für Deutschland“ in der Sprache seiner Zeit fest: „Niemals würde das deutsche Volk aus seinem Willen heraus sich einen Einheitsstaat schaffen, die ‚une et indivisible‘ Republik des Franzosenstolzes ist ihm ein ganz fernliegender Gedanke . . . Föderalismus, das empfindet der Germane, empfindet der Deutsche wirklich als die gesunde Art, den Staat zu konstituieren. Daß die deutsche Geschichte Deutschlands föderative Art oft als ungesund, als Schaden erscheinen läßt, liegt keineswegs an der Föderativtatsache als solcher, sondern an der politischen Apathie der Deutschen, welche den partikularen Auseinanderfall der Föderation begünstigte; man täusche sich doch nicht hierüber, überwindet ein Volk diese Sinnesart nicht, so wird es um seinen Einheitsstaat bald ebenso jämmerlich aussehen wie um seinen Bund. Jede Staatsgewalt hat ihre Gefahren, und die unitarischen sind nicht kleiner als die föderalistischen. Preußen hat als straffer, schablonisierender und alles über einen Leisten schlagender Einheitsstaat erst Deutschland vom Fluche seiner Föderalität erlöst und es gleich danach bis an den Rand des Unterganges gebracht — aus eben denselben Eigenschaften heraus, die aus zeitlichen Vorzügen zu zeitlichen Verhängnissen wurden. Mit guter Politik kann eine sehr lose Föderation sehr stark und erfolgreich, und mit schlechter Politik kann ein Einheitsstaat sehr schwach und bedroht sein.“<sup>504)</sup> Hellpach gab ferner zu bedenken: „Auch die Unitarisierung des Deutschen Reiches bedeutet an sich keine Verbesserung seiner politischen Prognose, sondern an sich eher eine neue Unsicherheit, da für eine Staatsexistenz alles prognostisch fragwürdig werden kann, was dem

Volkscharakter zuwider ist. Die Deutschen hängen, nicht bloß aus träger und dumpfer Gewohnheit, sondern aus Zügen ihres deutschen Wesens heraus an ihren großen, mittleren, kleinen und winzigen Einzelstaaten (genau wie die Schweiz an ihren Kantonen, die solche Größenunterschiede zeigen, wie Bern und Zug, Graubünden und Solothurn), und es bedeutet ein Wagnis, ihnen diese Einzelstaatlichkeit zu nehmen. Denn es ist durchaus möglich, daß das, was danach kommt, den Deutschen nicht bloß fremder ist, sondern fremder bleibt, als was vordem war. Und tritt dies ein, dann bedeutet der Einheitsstaat gewiß ein Ubel, ja ein gefährliches Ubel.“<sup>505)</sup>

Trotz der Erfahrung mit dem Einheitsstaat rührte sich nach 1949 die Kritik am Föderalismus, vor allem an der föderativen Kulturpolitik. Daß deren Kompetenzzuordnung nicht nur einer politischen Großgruppe zugute kommt, sondern die politische Pluralität wahrt, hat Ernst Thape in seinem Bericht „Von Rot zu Schwarz-Rot-Gold. Lebensweg eines Sozialdemokraten“ nachdrücklich betont. Aufgrund seiner eindeutigen politischen Haltung im KZ Buchenwald inhaftiert, hatte er sich zur Zusammenarbeit von SPD und KPD in der SED bereitgefunden. Als Mitglied der Landesregierung von Sachsen-Anhalt, zuletzt als Minister für Volksbildung, Kunst und Wissenschaft, hatte er unmittelbaren Einblick in den Prozeß der ideologischen Ausrichtung der SED — ein Umstand, der ihn veranlaßte, im Spätherbst 1948 die sowjetische Besatzungszone zu verlassen.

Über die Bedeutung des Föderalismus für die Schulpolitik im geteilten Deutschland bemerkt Thape in seiner Betrachtung: „Im Sommer — 1948 — kam die Währungsreform und unmittelbar darauf die Blockade Berlins. Seitdem gibt es die eindeutig russische Schulpolitik in der Sowjetzone und die restaurative Schulpolitik mit unterschiedlichen Varianten in Westdeutschland. Fälschlicherweise wird für die unguete Bildungspolitik in der Bundesrepublik der Föderalismus verantwortlich gemacht. Das ist ein fundamentaler Irrtum. Man braucht sich nur vorzustellen, Adenauer hätte mit seiner absoluten Mehrheit oder mit seiner vieljährigen Koalitionsmehrheit gegen die Sozialdemokraten vom Bundestag aus Schulpolitik machen dürfen. Sofort erkennt man, daß nur der Föderalismus, der verhütete, daß die Sozialdemokraten absolut ausgeschaltet wur-

<sup>504)</sup> W. Hellpach, Politische Prognose für Deutschland, Berlin 1928, S. 406 f.

<sup>505)</sup> Ebenda, S. 407 f.

den, uns vor einer regelrechten Bildungskatastrophe bewahrt hat.“<sup>506)</sup>

Thape bringt damit zum Ausdruck, daß im pluralistischen Staat der Föderalismus politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Großgruppen vor einer der Subordination gleichkommenden Gleichschaltung bewahrt, womit er auf die Fähigkeit des Föderalismus, politisch bedingte Gefälle auszugleichen, aufmerksam macht.

Die mit föderalistischem Öl getauften Staatsstrukturen des deutschen Volkes, das Heilige Römische Reich deutscher Nation und der Deutsche Bund, haben die Fähigkeit, zu leben und leben zu lassen, Frieden zu stiften und Frieden zu bewahren, Gegensätze zu mindern und Religionsspannungen und -trennungen zu überwinden, unter Beweis gestellt. Der unitaristisch angelegte kleindeutsche Nationalstaat erlebte drei Etappen: In seiner ersten Periode, 1871—1918, ließ er den Föderalismus bewußt verkümmern; er trieb eine offensive Außen- und Militärpolitik. In seiner zweiten Phase, 1919—1933, in der er sich als Volksstaat ausgab (obwohl er die sozietäre Struktur des kaiserlichen Deutschen Reiches unverändert fortbestehen ließ), unterwarf er sich die Länder, so daß diese in der Agonie des Staates von Weimar handlungsunfähig waren. In seiner

dritten Periode, 1933—1945, schließlich entwickelte er einen nivellierenden Überzentralismus, der die nach seiner militärischen Katastrophe einsetzende gewaltsame Teilung begünstigte. Diese in der Regel unausgesprochenen Erfahrungen veranlaßten eine Mäßigung in der parlamentarischen und politischen Diskussion über die Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Sie reicht jedoch nicht aus, die Beeinträchtigungen, die dieser von einem extremen Unitarismus und von einem extremen Föderalismus in gleicher Weise drohen, abzuwehren. Die Gefahr des extremen Zentralismus ist, wie die Entwicklung des Deutschen Reiches zwischen 1871 und 1945 beweist, weit größer als die Gefahr des extremen Föderalismus, wie die Geschichte sowohl des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation als auch des Deutschen Bundes demonstriert. Die Entscheidung über die Alternative Föderalismus—Zentralismus ist, nicht nur historisch gesehen, eine Entscheidung über die Lebenschance der Bundesrepublik Deutschland, weil die Erhaltung eines effektiven Föderalismus Macht verteilt und deshalb Machtmißbrauch, wenn auch nicht verhindert, so doch wesentlich erschwert, während die Durchsetzung des Zentralismus einer abermals existenzgefährdenden Machtkonzentration entscheidenden Vorschub leistet.

#### XIV. Renaissance und Krise des föderativen Gedankens

Der Föderalismus erlebte, wie dargestellt, nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine starke Belebung, die auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Akzentuierungen vor sich ging. Im Bereich einzelner Staaten rangen proföderative und antiföderative Strömungen und Bewegungen miteinander. Im internationalen Bereich wuchs, wenn auch nur langsam, das Verständnis für die Möglichkeiten föderativ organisierter Zusammenschlüsse nicht nur von Klein- und Mittelstaaten, sondern auch von Staatsgruppierungen. Beide Entwicklungen waren begleitet von einer publizistischen und wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Föderalismus, die jedoch über fragmentarische Ansätze nicht hinauskam — ein Umstand, der zur Folge hatte, daß sich kein allgemeines Verständnis des föderativen Prinzips, wie es die politischen Entwicklungen

und die publizistischen Erörterungen erwarten ließen, formte. Noch immer ist das Element Föderalismus nur unter den Völkern und den Teilgebieten von Staaten, die eine föderative Tradition besitzen, bekannt. Seine allgemeine Durchsetzung stößt auf eine starke Gegenbewegung, die aus wirtschaftlichen und politischen Gründen die Bildung großräumiger Ordnungen fordert, in der Regel jedoch anerkennt, daß solche Strukturen nur dann dauerhaft sind, wenn die Interessen der Teilgebiete gebührende Berücksichtigung finden. Zu den bereits bestehenden Bundesstaaten traten immer mehr Staaten, die sich trotz erheblicher verfassungsrechtlicher Unterschiede als „Bundesstaaten“ verstehen und bezeichnen: *Argentinien*, dessen Provinzen Parlament und Regierung besitzen; *Australien*, das sich als Commonwealth of Australia bezeichnet; *Birma*, das bis 1961 eine Föderative Republikanische Union war; *Brasilien*, das als Bundesrepublik firmiert; die *Indische Bundes-*

<sup>506)</sup> E. Thape, Von Rot zu Schwarz-Rot-Gold. Lebensweg eines Sozialdemokraten, Hannover 1969, S. 291.

republik, die mit Hilfe einer föderativen Verfassungsstruktur bestrebt ist, die gewaltigen menschlichen, politischen, religiösen, kulturellen und wirtschaftlichen Probleme des Subkontinents zu lösen; *Jugoslawien*, das sich als „Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija“ bezeichnet und eine Volksrepublik marxistischer Observanz auf bundesstaatlicher Grundlage darstellt; die *Madegassische Republik*, eine Präsidialrepublik föderativen Charakters; *Malaysia*, das sich „Federation of Malaysia“ nennt und ein monarchistischer Bundesstaat auf parlamentarisch-demokratischer Grundlage ist; *Mexiko*, das eine bundesstaatliche Gliederung in 29 Staaten mit Parlament und Gouverneur aufweist; *Osterreich* — eine zentralistische Bundesrepublik<sup>507)</sup>; die *Südarabische Föderation* — der verfassungsrechtlich noch nicht endgültig determinierte Zusammenschluß von Sultanaten und Scheichtümern; *Tansania*, eine präsidiale Republik föderativen Charakters, entstanden aus Tanganika und Sansibar; *Venezuela*, das seinen 20 Bundesstaaten beschränkte Autonomie zugesteht.

Die verfassungsrechtliche Situation der angeführten Staaten ist sehr verschieden, z. T. so verschieden, daß eine vergleichende Darstellung und Würdigung unmöglich ist. Sie zeigen partielle Übereinstimmung, weisen jedoch gleichzeitig auch große Unterschiede auf, obwohl sie sich als Föderation, föderative Republik, föderativer Staat oder Bundesstaat erklären. Ihre Unterscheidung gegenüber zentral organisierten Staaten ist vielfach verwischt; im Grenzbereich erfolgt ein ständiger Austausch von föderativen und zentralen Strukturelementen.

Auch die Ausgangspunkte pseudoföderativer, partiellföderativer und integralföderativer Staatsordnungen und Staatsorganisationen sind sehr unterschiedlich. In fast allen Fällen sind es Vorgegebenheiten oder Veränderungen, die bei der Staatsgründung oder bei politischen Neuordnungen zu föderalismusverwandten Lösungen geführt haben. Die ethnische, sprachliche, religiöse und kulturelle Vielfalt des indischen Subkontinents konnte nur in einer Staatsordnung aufgefangen werden, die die Gegensätze in eine entsprechende Staatsstruktur einbezog. Die Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija versuchte die innere Problematik des jugoslawischen Staates zwi-

schen 1919 und 1941 dadurch zu lösen, daß sie eine Volksrepublik auf bundesstaatlicher Grundlage schuf, wodurch die Eigenheiten der einzelnen Volksgruppen geschützt und zu einem sich ergänzenden Zusammenwirken gebracht wurden.

In dem Maße, in dem ethnisch, sprachlich oder religiös verschiedene Gruppen innerhalb eines Staatsverbandes Eigenleben beanspruchen, muß dieser, will er nicht seine Existenz aufs Spiel setzen, eine zur Föderation tendierende Dezentralisation vornehmen. Nur dadurch ist es möglich, Eigenheiten zu bewahren. Die sich immer mehr durchsetzende Überzeugung, daß Zwangsintegrierungen unterschiedlicher Gruppen gegen die Charta der Vereinten Nationen verstoßen, dürfte den Prozeß der Föderalisierung zentralistischer Staaten begünstigen und beschleunigen. Die Unzufriedenheit mit zentralistischen Staatsordnungen initiiert und favorisiert den Wunsch, diese durch föderative Gliederungen zu ersetzen. So forderten die Schotten eine Föderalisierung Großbritanniens und die Slowaken eine Föderalisierung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik. Während die schottische Forderung bisher erfolglos war, kam es 1968 zu einer Föderalisierung der Tschechoslowakei, indem der Gesamtstaat in zwei Teilstaaten gegliedert wurde, die eigene Staatsstrukturen ausbildeten. Die darüber errichtete Gesamtregierung blieb auf die allgemeine Leitung beschränkt, während die Verwaltung weitgehend den Regierungen der Teilstaaten überlassen wurde. Tschechen und Slowaken entschlossen sich zu diesem Schritt, weil sie aufgrund der Erfahrungen sowohl zwischen 1918 und 1939 als auch seit 1945 zu der Einsicht kamen, daß eine Autonomie der unterschiedlichen Landesteile das Zusammenleben in einem Staatsverband erleichtern werde. Der im Dezember 1970 in der ČSSR eingeleitete politisch bedingte Abbau des Föderalismus bedeutet eine Rezentralisierung.

Die Föderalisierung sowohl Jugoslawiens als auch der ČSSR, auch wenn diese teilweise wieder rückgängig gemacht worden ist, beweist, daß die Spannungen unterschiedlicher Volksgruppen in einem Staatsverband nur abgebaut werden können durch eine Autonomisierung, wobei die Gewichte zwischen Gesamtstaat und Teilstaaten unterschiedlich verteilt werden. In diesem Zusammenhang verdienen die Vorgänge Erwähnung, die sich in den klassischen zentralistischen Staaten Europas gerade in den letzten Jahren abgespielt haben. Sowohl in Frankreich als auch in Italien, die eine perfekte zentrale Verwaltung aufweisen, setzt

<sup>507)</sup> Ch. Altenstetter, Der Föderalismus in Osterreich unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verhältnisse von 1945—1966, Heidelberg 1969.

sich die Erkenntnis durch, daß autonome Regionen effektiver als Zentralverwaltungen bestimmte Aufgaben und Aufgabengruppen durchführen können. Während in einigen Bundesstaaten ein Trend zum Zentralstaat nachweisbar ist, sind Zentralstaaten mit langer und reicher Erfahrung dabei, den Zentralismus wenigstens in Teilbereichen aufzuheben bzw. zu lockern. Es stellt sich die Frage, ob eine Regionalisierung einer Föderalisierung gleichzusetzen ist — eine Frage, die nicht eindeutig beantwortet werden kann, weil das Prinzip Föderalismus vielschichtig und auch vielgesichtig ist. Da die Übergänge gleitend sind, kann mit Sicherheit nicht gesagt werden, ob sich z. B. Italien im Übergang von einer zentralistischen zu einer föderalistischen Staatsstruktur befindet. Entschieden versuchte General de Gaulle den Umbau der zentralistischen Republik zu einem föderativen Staat.

Während sich die britischen Provinzen im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg, der den Charakter einer Revolution annahm, für einen Bundesstaat entschieden, was sie auch in der Firmierung „United States of America“ zum Ausdruck brachten, schuf die Französische Revolution den der „nation une et indivisible“ entsprechenden zentralen und zentralistischen Staat, der zu einer Überhöhung von Paris, ein Name, der zum Synonym für Frankreich als Ganzes wurde, und zur Unterbewertung der Provinz, die auf Kosten der Hauptstadt verkümmerte, führte. Frankreich galt den Nationalstaaten, die im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts entstanden, als klassisches Vorbild, weshalb sie auch den Zentralismus des französischen Staates nachahmten. Unter dem Druck der Streiks im Mai/Juni 1968 sah sich der Staatschef der République Française, General de Gaulle, gezwungen, seine aufgebrachten Mitbürger mit Zusagen über Partizipation und Regionalisierung zu besänftigen. Während die Partizipation eine Beteiligung des französischen Arbeiters an der Produktionsgestaltung und am Produktionsgewinn in Aussicht stellte, behauptete die Regionalisierung die Entdeckung des Föderalismus für Frankreich. Zum erstenmal rückte die französische Politik von ihrem erklärten Ziel, die Vorrechte des Pariser Bürgertums in der Gesamtverwaltung des Staates zu verankern, ab. Zwar hatten einzelne Gebiete, z. B. Elsaß-Lothringen, die Normandie, die Bretagne und das Baskenland, ein bescheidenes Eigendasein geführt, dieses wurde jedoch vom Übergewicht der Pariser Behörden und von der Dynamik der Hauptstadt fast erdrückt. Bewegungen, die für ein-

zelne Landschaften größere Selbständigkeit und eine verfassungsrechtlich fundierte Eigenverantwortung verlangten, wurden als separatistisch diffamiert. Diese Feststellung gilt insbesondere für die „Front de la libération de la Bretagne“, die die Artikulierung einer keltischen Nation mit bretonischer Sprache wünscht. Vor allem fordert sie die Loslösung der Bretagne vom Pariser Zentralismus. Nicht allein die Vorstöße der „Front de la libération de la Bretagne“ führten zu der Erkenntnis, daß der Abbau des Zentralismus die Voraussetzung für die Erhaltung der Provinz als Element des Gesamtstaates ist. Diese Einsicht veranlaßte den Entschluß, der französischen Bevölkerung eine Verfassungsänderung vorzulegen, die die Entmachtung des Senats und die Regionalisierung des Staates vorsah. Während die Umgestaltung des Senats zu einer berufsständischen Vertretung nur von einem Teil der Öffentlichkeit bewilligt wurde, neigte eine Mehrheit dazu, im Interesse der Erhaltung der Lebensfähigkeit der Provinz eine als Regionalisierung charakterisierte Föderalisierung zu befürworten, weil sie überzeugt war, daß dadurch den unterschiedlichen Interessen Frankreichs Rechnung getragen werden könnte. Das Referendum vom 27. April 1969 wurde abgelehnt, wodurch auch die Regionalisierung Frankreichs aufgeschoben wurde.

In der Gegenwart treten, wie dargelegt, zwei Bestrebungen deutlich in Erscheinung: der Drang extrem föderalisierter Staaten zum Zentralstaat und die Umgestaltung auch klassischer Zentralstaaten durch die Bildung von Regionen, wodurch sie in den Bereich föderativer Staatsorganisationen geraten.

Die Vereinigten Staaten von Amerika halten schon wegen ihrer räumlichen Größe am Föderalismus fest, weil nur er, trotz der inzwischen erkannten Mängel, in der Lage ist, die staatliche Einheit, die durch sozietäre Desintegrationserscheinungen zwar nicht in Frage gestellt, jedoch erschüttert wird, zu erhalten. In den Vereinigten Staaten von Amerika vollzog sich unter dem Einfluß sowohl der Industrialisierung des Landes als auch seines Eintritts in die Weltpolitik zwangsläufig eine Verlagerung des politischen Schwergewichts von der Gewalt der Einzelstaaten zur Bundesgewalt. Der fremde Beobachter amerikanischer Politik widmet seine Aufmerksamkeit in erster Linie der Außen-, Wirtschafts- und Militärpolitik, deren Gestaltung ausschließlich oder fast ausschließlich in die Kompetenz der Bundesgewalt fällt, wodurch der Eindruck eines zentral verwalte-

ten Staates entsteht, der einer Nachprüfung nicht standhält. Inneramerikanische Auseinandersetzungen verweisen auf den nach wie vor bestehenden Antagonismus zwischen der Bundesgewalt und der Gewalt der Einzelstaaten. Diese Diskrepanz erklärt auch das innerhalb der Vereinigten Staaten von Amerika bestehende Gefälle bei der Durchführung einzelner Maßnahmen. Die Eigentümlichkeit der einzelnen Staaten tritt primär in der amerikanischen Innenpolitik in Erscheinung; sie schlägt jedoch bisweilen auch in der Bundespolitik durch.

Obwohl allein wegen der geographischen Ausmaße der Vereinigten Staaten von Amerika eine Dezentralisierung der Verwaltung unerlässlich ist, stellen Zweifler immer wieder die Frage, ob die innere Staatsstruktur der „Federalist Papers“, auch wenn sie verfassungsrechtlich und vor allem tatsächlich den veränderten Verhältnissen angepaßt wurde, noch zeitgemäß sei. Immer wieder befassen sich deshalb die amerikanischen Präsidenten mit der Problematik des amerikanischen Föderalismus. In seiner State of the Union-Botschaft vom 4. Januar 1965 verkündete Präsident Lyndon B. Johnson sein Programm einer „großen Gesellschaft“. Er bezeichnete als Plan eines „schöpferischen Föderalismus“ die Partnerschaft zwischen Bundesregierung, Einzelstaaten, Gemeinden und den einzelnen Bürgern.

Der schillernde Begriff des „schöpferischen Föderalismus“ versucht die Hindernisse zu beseitigen, durch die der traditionelle Föderalismus die Entfaltung der Gesellschaft erschwert. Die Formel „schöpferischer Föderalismus“ bringt zum Ausdruck, daß auch in den Vereinigten Staaten von Amerika eine Wandlung des traditionellen Föderalismus als notwendig erkannt und gefordert wird. Sie soll eine Harmonisierung zwischen föderativer Infrastruktur und gesellschaftspolitischen Imponderabilien ermöglichen und die Lösung der Probleme, die durch die gegenwärtige föderative Struktur behindert oder verlangsamt wird, beschleunigen. Die Besonderheit des amerikanischen Föderalismus besteht in seiner Fähigkeit, sich den Bedürfnissen anzupassen. Gesetzgebung und Verfassungsinterpretation leisten dabei entscheidende Hilfestellung. Trotzdem gibt es auch in den Vereinigten Staaten von Amerika ein Unbehagen am Föderalismus. Alle Beobachter der politischen Entwicklung verweisen auf die Verkümmern der Einzelstaaten gegenüber der Bundesgewalt. Die Anhänger des amerikanischen Föderalismus sind

gespalten in „negative Föderalisten“ und „positive Föderalisten“.

Die Anhänger des „negativen Föderalismus“ widersetzen sich allen Maßnahmen, die eine Einschränkung der Gewalt der Einzelstaaten und der Gemeinden bedeuten. Die Anhänger des „positiven Föderalismus“ sprechen sich in Anerkennung des hohen Wertes einer Gliederung des nordamerikanischen Kontinents in kleine politische Einheiten für eine Renaissance der lokalen Selbstverwaltung aus. Der republikanische Präsidentschaftskandidat des Jahres 1964, Senator *Berry Goldwater*, ist den negativen Föderalisten zugezählt worden. Der Gouverneur des Staates New York, *Nelson A. Rockefeller*, gilt als positiver Föderalist. In einer Vortragsserie an der Harvard University behandelte er „Die Zukunft des Föderalismus“. Im dritten seiner Harvard-Vorträge ging er auf das Problem „Federalism and Free World Order“ ein, wobei er zum Schluß die Ansicht vertrat, die Väter der amerikanischen Verfassung hätten zwar ein Haus für eine Nation gebaut, ihre Idee sei jedoch universell, weil sie die Idee der menschlichen Freiheit sei: „Ich sehe, daß die föderalistische Erfahrung unseres Landes die großen Probleme der Welt direkt angeht und deshalb für die Welt etwas bedeutet.“<sup>508)</sup>

Eine allgemeine Diskussion über Formen und Chancen des Föderalismus ist seit einigen Jahren in der Schweiz im Gange. David Lasserre veröffentlichte 1963 unter dem Titel „Schicksalsstunden des Föderalismus — Der Erfahrungsschatz der Schweiz“ die deutsche Übersetzung zahlreicher Aufsätze zur Geschichte der Staatsstruktur der Schweiz<sup>509)</sup>. Die „Schweizer Rundschau“ publizierte im Frühjahr 1964 in einem Sonderheft „Probleme des kulturellen Föderalismus“ eine Bestandsaufnahme, die versuchte, den Föderalismus nicht nur als Territorialprinzip, sondern auch als Strukturelement der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern vorzustellen. Die Autoren des Sammelheftes erklärten und rechtfertigten vor allem auch die föderative Struktur der schweizerischen Bildungseinrichtungen. Der Rektor der Stiftschule Einsiedeln, Ludwig Räber, bemerkte in seinem Beitrag, auch der schweizerische Föderalismus entgehe dem Schicksal baldiger Versteinerung nur, wenn er

<sup>508)</sup> N. A. Rockefeller, *The Future of Federalism. The Godkin Lectures at Harvard University 1962*, New York 1968.

<sup>509)</sup> D. Lasserre, *Schicksalsstunden des Föderalismus. Der Erfahrungsschatz der Schweiz*, Zürich 1963.

bereit sei, sich zu wandeln. Im Hinblick auf die Struktur der Eidgenossenschaft führte Rüber aus: „Die Wahrung eines echten kulturellen Föderalismus mit profilierten geistigen Strahlungscentren und Persönlichkeiten verträgt sich auch heute und morgen bestimmt mit der ebenso klaren Forderung, daß die kantonalen Schlagbäume überall dort beseitigt werden, wo das Verkehrstempo und die gemeinsamen geistigen und wirtschaftlichen Lebensbedürfnisse des ganzen Landes und der werdenden Völkergemeinschaft dies einfach fordern.“<sup>510)</sup>

Im Zeichen der neu belebten Diskussion über den Föderalismus stand der 6. Kongreß der International Political Science Association vom 21. bis 25. September 1964 in Genf. Die „Schweizerische Vereinigung für politische Wissenschaft“ widmete aus diesem Anlaß ihr Jahrbuch ausschließlich Problemen des Föderalismus<sup>511)</sup>. Die „Neue Zürcher Zeitung“ gab ihrem Bericht über den Kongreß die Überschrift: „Renaissance des Föderalismus“<sup>512)</sup>.

In seinem im Jahrbuch 1964 der „Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft“ unter dem Titel „Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonaler Verwaltung“ veröffentlichten Aufsatz bemühte sich Dietrich Schindler, die Föderalismus-Forschung aus dem engen Schema traditioneller bundesstaatlicher Begriffe herauszulösen und vom Ansatz einer funktionellen Betrachtungsweise her dem in der Wirklichkeit und Wirksamkeit vielschichtigen und vielstufigen Gestaltungsprinzip wissenschaftlich besser auf die Spur zu kommen, in der Hoffnung, damit neue Wege und neue Möglichkeiten des Föderalismus zu entdecken. In der skizzenhaften Untersuchung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen auf der Verwaltungsebene zeigte er aufs eindringlichste, daß mit einer rein formaljuristischen Analyse des Föderalismus im Sinne der gesetzgeberischen Kompetenzausscheidung sehr wenig über die föderalistische Wirklichkeit ausgesagt wird. Die vertikale funktionelle Integration, die unter dem Druck der wachsenden öffentlichen Aufgaben eingesetzt habe, brauche keineswegs das Ende des föderativen Prinzips zu sein, sondern könne im Gegenteil die zeitgemäße Wandlung des föderativen Zieles bedeuten. Voraussetzung dazu sei allerdings der allseitige Wille, den Föderalismus

als grundlegendes Gestaltungsprinzip wenn immer möglich zu wahren. Dieser Wille sei im Schweizer Bundesstaat von jeher besonders ausgeprägt gewesen; er zeige sich auch heute durchgehend im Zusammenwirken zwischen den Verwaltungen von Bund und Kantonen, das Schindler mit dem Begriff des „*vertikalen kooperativen Föderalismus*“ umschrieb. Seine Feststellung wollte er für alle Sparten der Zusammenarbeit gelten lassen. Ihre Wirksamkeit wies er zunächst in der Gesetzgebung nach.

Anschließend befaßte sich Schindler mit dem Bereich vertikaler Kooperation in der Subventionspolitik, wobei er zu bedenken gab, daß die Subventionen 1890 in den kantonalen Finanzhaushalten 3,6 v. H., 1959 bereits 12,4 v. H. ausmachten. Die Subventionen hätten sich als äußerst erfolgreiches Mittel erwiesen, die Kantone in vielen Bereichen ohne Zwang auf eine einheitliche Politik und Ausführungspraxis auszurichten. Er führte in diesem Zusammenhang aus, „daß die Kantone, besonders auch solche, die sonst gegen Einbrüche der Bundesgewalt in den kantonalen Bereich am lautesten protestieren, selbst klare Verletzungen der Bundesverfassung gutheißen, wenn sie Bundesbeiträge erhalten“<sup>513)</sup>.

In seinem Beitrag „Le fédéralisme et la coopération intercantonale“ untersuchte der Vorstand des Waadtländischen Bau- und Planungsamtes, Jean-Pierre Vouga, die durch die Konferenz der Departementsvorsteher und leitenden Beamten entwickelte bi- und multilaterale Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, wobei er darauf hinwies, daß die Zusammenarbeit in vertikaler Richtung, d. h. zwischen Bund und Kantonen, bereits sehr weit ausgebildet sei, während die Zusammenarbeit unter den Kantonen noch nicht die erwünschte Ausprägung erfahren habe. Vouga behauptete, daß große Möglichkeiten zwischenkantonaler Kooperation brächlügen. Er erklärte diesen Mangel mit dem Fehlen einer vermittelnden Zentralgewalt mit „bundesstaatlicher Courtoisie“, die den Plänen und Gesetzen auch gleich einen Teil der notwendigen finanziellen Mittel nachschicke. Er betrachtete die zwischenkantonale Kooperation als eine Partnerschaft zwischen „*souveränen Staaten*“, deren Selbstbestimmungsrecht auf hori-

<sup>510)</sup> Schweizer Rundschau, 63. Jahrg. (1964), S. 137 ff.

<sup>511)</sup> Association suisse de science politique / Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.), Jahrbuch Nr. 4 (1964), Lausanne 1964.

<sup>512)</sup> Neue Zürcher Zeitung, 185. Jahrg. (1964), Fernausgabe Nr. 273 vom 4. Oktober 1964.

<sup>513)</sup> D. Schindler, Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen, in: Association suisse de science politique / Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.), Jahrbuch Nr. 4 (1964), Lausanne 1964, S. 61 ff.

zontaler Ebene um so stärker zu werden scheine, je größer ihre Abhängigkeit in vertikaler Richtung werde. Diese Tatsache ändere nach seiner Meinung aber nichts daran, daß der künftige Ausbau der zwischenkantonalen Kooperation als wesentliche Ergänzung des föderalistischen Instrumentariums der Zeit ein dringendes Postulat darstelle<sup>514)</sup>.

Die „Neue Zürcher Zeitung“ versah ihren Bericht über das Jahrbuch mit der bemerkenswerten Überschrift „Auf dem Weg zum kooperativen Föderalismus?“<sup>515)</sup>. Die Bezeichnung wurde, ohne daß darüber eine terminologische Auseinandersetzung stattfand, zu einer immer stärker von Politik und Publizistik gebrauchten Formulierung, mit der sich 1966 das „Troeger-Gutachten“, das von der „Kommission für Finanzreform“ erstattete „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“, eingehend beschäftigt.

Die in der Schweiz geführte Diskussion fand ihren Niederschlag in zahllosen Stellungnahmen, Reden, Aufsätzen und Publikationen. Eine vorläufige Zwischenbilanz, die den Blick auf die zukünftigen Möglichkeiten des Föderalismus richtete, gab das Jahrbuch 1965 der „Neuen Helvetischen Gesellschaft“; es trägt den Titel „Der Föderalismus vor der Zukunft / Le fédéralisme face à l'avenir“<sup>516)</sup>. Diese Auseinandersetzung begleitete eine Kontroverse über eine Revision der schweizerischen Bundesverfassung, die seit 1848 über siebzig Partialrevisionen und eine Totalrevision erfahren hat. Im Rahmen der sehr eingehenden Erörterungen geht es um eine Definition des Föderalismus im technischen Zeitalter, der als kooperativer Föderalismus apostrophiert wird. Darunter wird in der Schweiz das Zusammenwirken zwischen den Verwaltungen von Bund und Kantonen verstanden. Gleichzeitig wird versichert, daß der schweizerische Bundesstaat zwar ohne föderalistischen Aufbau nicht leben könne, aber der Föderalismus immer wieder neu überdacht und den neuen Gegebenheiten angepaßt werden müsse.

Der Bundesminister der Finanzen, Rolf Dahlgren (FDP), hatte in der gemeinsamen Sitzung

<sup>514)</sup> J.-P. Vouga, *Le fédéralisme et la coopération intercantonale*, in: Association suisse de science politique / Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.), *Jahrbuch Nr. 4* (1964), Lausanne 1964, S. 83 ff.

<sup>515)</sup> Neue Zürcher Zeitung, 186. Jahrg. (1965), Fernausgabe Nr. 108 vom 21. April 1965.

<sup>516)</sup> *Der Föderalismus vor der Zukunft / Le fédéralisme face à l'avenir / Il federalismo di fronte all'avenire*, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 36. Jahrg. (1965).

des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder vom 20. März 1964 die Berufung einer Sachverständigenkommission für die Finanzreform mit dem Auftrag vorgeschlagen, „ein Gutachten zur Vorbereitung einer umfassenden Finanzreform“ zu erstatten. Die Kommission, deren Aufgaben genau festgelegt waren, tagte in der Zeit vom 20. März 1964 bis 25. Januar 1966. Ihr 1966 abgeschlossenes und veröffentlichtes Gutachten untersuchte in Teil A die verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Grundlagen, in Teil B neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, in Teil C die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in Teil D die Gemeinde-Finanzreform, in Teil E Mittel einer wirtschaftlich rationalen Fiskal- und Kreditpolitik, in Teil F Zeitplan und finanzwirtschaftliche Auswirkungen der Reformvorschläge und gab in Teil G eine Zusammenfassung ihrer Empfehlungen. In den einleitenden Ausführungen über die verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Grundlagen beschäftigte es sich mit dem Grundgesetz in der Verfassungswirklichkeit, mit typischen Erscheinungsformen der Verfassungswirklichkeit, mit den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und mit den Leitgedanken des Gutachtens. Unter den letztgenannten Vorstellungen äußerte es sich zu dem Begriff des „kooperativen Föderalismus“. Dabei nahm es Bezug auf historische Entwicklungen, verfassungspolitische Forderungen, finanzwissenschaftliche Bedürfnisse und gesellschaftliche Notwendigkeiten.

Das „Troeger-Gutachten“ stellt den ersten Versuch dar, das Prinzip des kooperativen Föderalismus zu bestimmen. Zunächst gibt es eine allgemeine Strukturanalyse: „Der Bundesstaat in Deutschland ist das Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung unseres Volkes. Der Kern der föderativen Staatsidee liegt in der Schaffung verschiedener Entscheidungszentren, der Verteilung der Staatsmacht auf mehrere Entscheidungsträger und der Auflösung eines zentralen Befehlsmechanismus mit all seinen Gefahren. Der Föderalismus verbürgt zugleich zusätzlichen Freiheitsraum für den Bürger. Die Verfassung des Bundesstaates ist ein komplizierteres Gebilde als die des Einheitsstaates. Der Bundesstaat verlangt die Anerkennung der staatlichen Einheit der Nation und gleichzeitig die Anerkennung der staatlichen Eigenständigkeit seiner Glieder; er sieht davon ab, alle öffentlichen Lebensbereiche einheitlich zu regeln und zu gestalten. Regionale Mannigfaltigkeit ist geradezu ein Wesensmerkmal

des Bundesstaats. Er setzt damit eine subtile Regelung der Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten voraus und nimmt das Aufkommen von Reibungen und Auseinandersetzungen zwischen beiden in Kauf. Die notwendige Kompliziertheit dieses Verfassungsgefüges stößt in der Bevölkerung auf manchen Widerspruch und vielfach auf Unverständnis. Aber auch die moderne Wirtschaftsentwicklung, vor allem die zunehmende internationale Verflechtung, wirkt der Idee des Föderalismus in Deutschland entgegen. Des weiteren wird das Prinzip der föderalen Freiheit zunehmend von den Forderungen des modernen Sozialstaats überlagert, der die Gleichmäßigkeit der öffentlichen Leistungen und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse höher bewertet als die Rücksichtnahme auf regionale oder örtliche Besonderheiten. So erklärt es sich, daß man in der Öffentlichkeit die Erfüllung neuer wichtiger Aufgaben in erster Linie vom Bund erwartet. In ähnlicher Weise richtet sich die Kritik der Bevölkerung gegen die Bundesregierung, wenn dringende Staatsaufgaben nicht rasch erledigt werden; das gilt auch dann, wenn nach der verfassungsrechtlichen Ordnung eindeutig die Landeszuständigkeit gegeben ist. Die über das ganze Bundesgebiet hinweg organisierten Parteien und auch die Interessenverbände, die aus dem politischen Leben nicht mehr wegzudenken sind, tun ein übriges, diese Entwicklung zu fördern.“

Im Anschluß an diese grundsätzlichen Ausführungen verweist das „Troeger-Gutachten“ auf Schwierigkeiten, Probleme mit Hilfe des überkommenen Föderalismus zu lösen: „In den letzten Jahren hat sich wiederholt gezeigt, daß entscheidend wichtige Probleme mit der überkommenen Form des Föderalismus nicht mehr befriedigend gelöst werden können. Die bundesstaatliche Ordnung unterliegt dem Wandel der politischen, ökonomischen und sozialen Verhältnisse; sie kann deshalb nicht auf unabsehbare Zeit verfassungsrechtlich fixiert werden. Andernfalls würde sie eine zeitgemäße und zweckmäßige Erfüllung der staatlichen Aufgaben behindern und als störendes Element der politisch-wirtschaftlichen Ordnung empfunden werden. In einer Zeit der Spannungen und Konflikte, umgeben von Völkern, die eine starke Dynamik entfalten, muß sich die Bundesrepublik großen Zukunftsaufgaben gewachsen zeigen. Es geht dabei nicht nur um ihre äußere Sicherheit, sondern auch um die Gestaltung einer inneren Ordnung, die eine erfolgreiche Außenpolitik erst tragen kann. Es

muß deshalb eine Form des Föderalismus entwickelt werden, die ein ausgewogenes und bewegliches System der Zusammenordnung und der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und unter den Ländern ermöglicht. Der Föderalismus unserer Zeit kann deshalb nur ein kooperativer Föderalismus sein.“

Das Gutachten gibt in seinen folgenden Ausführungen eine bemerkenswerte Definition: „Der kooperative Föderalismus ist ein aktives Staatsprinzip; er verwirklicht den Ausgleich zwischen einer klaren Aufgabenabgrenzung, ohne die eine Ordnung des Bundesstaates nicht denkbar ist, und der bundesstaatlichen Kräftekonzentration, die den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes gewährleistet. Eine solche Ordnung unseres Bundesstaates erfordert es, die bisherigen Formen der Zusammenarbeit durch die Schaffung neuer Institutionen aus bundesstaatlichem Geist zu verbessern. Hinzu kommen muß die Bereitschaft beider Teile, um der Lebenskraft der föderativen Idee willen von den neu eröffneten Möglichkeiten aufgeschlossen Gebrauch zu machen, wo immer es im Interesse des öffentlichen Wohles geboten ist.“<sup>517)</sup>

In der Zusammenfassung ihrer detaillierten Empfehlungen äußert sich das „Troeger-Gutachten“ noch einmal zu der Aufgabe der bevorstehenden Finanzreform, indem es die Notwendigkeit sowohl einer Neuabgrenzung als auch der Beweglichkeit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern gegenüber neu auftretenden Aufgaben betont. Es führt dabei aus: „Im Bundesstaat setzt die verfassungsrechtliche Ordnung voraus, daß die öffentlichen Aufgaben und Befugnisse im Verhältnis zwischen Bund und Ländern möglichst klar gegeneinander abgegrenzt sind. Trotz der Zuständigkeitsvorschriften des Grundgesetzes hat die Praxis des letzten Jahrzehnts erkennen lassen, daß zahlreiche Fragen der Aufgabenverteilung ungeklärt geblieben sind, was zu vielfältigen Überschneidungen und häufigen Auseinandersetzungen zwischen Bundes- und Landesbehörden geführt hat. Das ungeordnete Nebeneinander öffentlicher Aufgabenerfüllung durch mehrere Träger begünstigt eine unwirtschaftliche Ausgabegebarung und gefährdet das Gefüge der bundesstaatlichen Ordnung. Für das Zusammenwirken von Bund und Ländern, das in wichtigen Sachbereichen einem dringenden Erfordernis entspricht, haben sich im Laufe

<sup>517)</sup> Kommission für Finanzreform (Hrsg.), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1962<sup>2</sup>, S. 19 f.

der Zeit Formen herausgebildet, die verfassungsrechtlich angreifbar und nicht genügend aufeinander abgestimmt sind.“<sup>518)</sup>

Indem das „Troeger-Gutachten“ den Begriff des kooperativen Föderalismus anwendet und bestimmt, führt es ihn in den politischen Sprachgebrauch ein, in dem er in der Folgezeit immer häufiger verwandt wird, ohne daß seine Entstehung genannt und sein Inhalt beschrieben werden. Seine Kritiker sind der Ansicht, daß das Adjektiv kooperativ nur deklamatorischen Charakter besitzt, da der Föderalismus an sich eine Kooperation zwischen den von ihm umfaßten Teilen meint; sie haben sich nicht durchgesetzt. Die Bezeichnung „kooperativer Föderalismus“ ist in Parlament und Publizistik populär geworden. In der Schweiz wird darunter die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verstanden, die im Gegensatz zu der horizontalen Zusammenarbeit der Kantone ausgeprägt ist. In Deutschland bezeichnet der kooperative Föderalismus eine Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, die so beweglich ist, daß sie alle Anforderungen, die an die Gesamtheit des Bundesstaates gestellt werden, regelt, ohne den Bundesstaat selbst in Frage zu stellen oder die diesem gestellten Aufgaben zurückzuweisen.

Daß es angesichts dieser Auseinandersetzungen in den Ursprungsländern des modernen Föderalismus, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Schweiz, auch in der Bundesrepublik Deutschland zu einer zum Teil heftig geführten Debatte über den Föderalismus gekommen ist, ist verständlich, besitzt doch das föderative System in Deutschland im allgemeinen Bewußtsein nicht die gleiche Tradition wie in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Schweiz; es ist darüber hinaus durch eine antiföderalistische Stimmung und durch die Verbindung mit politischen Ereignissen diskreditiert. Die Einwände gegen den Föderalismus, die einzelne Fraktionen des Parlamentarischen Rates und später einzelne Politiker und Wissenschaftler vorbrachten, fanden in der öffentlichen Meinung Widerhall. Je mehr sich die Verhältnisse konsolidierten, um so größer wurde der Zweifel an der Zweckmäßigkeit der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Die nie ausgeräumten Ressentiments gegen den Föderalismus als ein dem Ansehen und der Größe Deutschlands entgegengesetztes Prinzip wurden neu belebt. Die Verwechslung zwischen

Föderalismus einerseits und Partikularismus oder Separatismus andererseits trat wieder in Erscheinung. Wie oben ausführlich dargelegt, besteht in der Bundesrepublik Deutschland ein z. T. manipuliertes Unbehagen am Föderalismus, weil er entweder als Behinderung des Einheitsstaates oder als Gebot der Besatzungsmacht angesehen wird. Seine Gegner apostrophieren ihn als „Postkutschenföderalismus“, womit sie eine zwar unterdrückte, aber noch nicht bewältigte Begeisterung für den Einheitsstaat der deutschen Nationalbewegung und ein auf Unkenntnis beruhendes Mißverständnis des föderativen Prinzips zum Ausdruck bringen. Föderalismus wird als Bestandteil der politischen Bewußtseinslage von Bayern, aussterbenden Hannoveranern, Katholiken und politischen Naturaposteln angesehen.

Dem überwiegenden Trend zu nationaler Föderalisierung entspricht die internationale Tendenz, überstaatliche Verordnungen, Vereinigungen, Zusammenschlüsse und Bündnisse föderativ zu gestalten. Die geschichtlichen Erfahrungen bezeugen unwiderlegbar, daß supranationale Gesellungen nur möglich sind, wenn sie den nationalen Bedürfnissen und Erwartungen in höchstmöglichem Maße entsprechen. Diese Feststellung gilt für alle seit 1945 wiederlebten oder neu geschaffenen Ordnungen. Sie erweisen sich nur dann als lebensfähig, wenn ihnen eine Harmonisierung zwischen supranationalen Erwartungen und nationalen Forderungen gelingt. Als Strukturelement dafür bietet sich nur das föderative Prinzip an, das sich stärker der bundesstaatlichen Ordnung des alten Griechenlands als den modernen Bundesstaaten nähert. Da der griechische Koinon kein Bundesstaat im Sinne des Bundesstaates der Vereinigten Staaten von Amerika, der Schweizer Eidgenossenschaft oder des kaiserlichen Deutschen Reiches war, sondern eine überregionale Ordnung von im Sinne ihrer Zeit souveränen Staaten, zeigt der bei supranationalen Vereinigungen zur Anwendung kommende Föderalismus Affinitäten mit dem Föderalismus des griechischen Koinon. Die Versuchung, alle internationalen Organisationen als föderativ zu deklarieren, ist groß. Die Bezeichnung Föderation wird für Staaten und Staatengruppen sehr unterschiedlicher Strukturen verwandt und stellt deshalb keine materielle Aussage über die föderative Qualität dar. Hierüber entscheidet letztlich die Erhaltung von Eigenständigkeit und Eigenverantwortung. Die Konsequenzen sind Gemein-

<sup>518)</sup> Ebenda, S. 159.

schaften, Zusammenschlüsse und Ordnungen unterschiedlichen Charakters.

Der Versuch, Europa, das geistig und kulturell stets eine Einheit war, politisch und wirtschaftlich zu einen, erfolgt zwangsläufig auf dem Boden föderativer Erkenntnisse, Methoden und Zielsetzungen. Während die Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“ auf einen den Vereinigten Staaten von Amerika verwandten europäischen Bundesstaat verweist, erinnert die Formulierung vom „Europa der Vaterländer“ trotz Abweichungen an den Deutschen Bund. Die „Vereinigten Staaten von Europa“ müßten in den für ihre Existenz entscheidenden Bereichen kompetente Bundesgewalt besitzen, das „Europa der Vaterländer“ könnte sich auf subsidiäre Gesellungen und Ordnungen beschränken, wäre jedoch nicht in der Lage, die gleiche politische Wirkung wie ein europäischer Bundesstaat zu erreichen. Die „Vereinigten Staaten von Europa“ würden eine durchaus realisierbare bundesstaatliche Ordnung darstellen, das „Europa der Vaterländer“ böte lediglich unscharfe Konturen eines europäischen Staatenbundes. Die Konsistenz des Föderalismus wäre bei den beiden Denkmodellen sehr verschieden.

Die Absicht, mit Hilfe föderativer Strukturen territoriale und politische Probleme, die nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind, zu lösen, schlug in der Empfehlung durch, die Walter Ulbricht am 30. Dezember 1956 im Rahmen der Diskussion über die Wiedervereinigung Deutschlands machte. Ulbricht führte aus: „Nachdem in Deutschland zwei Staaten mit verschiedenen gesellschaftlichen Systemen bestehen, ist es notwendig, zunächst eine Annäherung der beiden deutschen Staaten herbeizuführen, später eine Zwischenlösung in Form der Konföderation oder Föderation zu finden, bis es möglich ist, die Wiedervereinigung und wirklich demokratische Wahlen zur Nationalversammlung zu erreichen.“<sup>519)</sup> Dieser Vorschlag löste eine heftige Polemik aus. Er blieb hinsichtlich seines föderativen Charakters unklar, da Ulbricht keine artikulierten Angaben über die Struktur der von ihm angeregten Konföderation oder Föderation machte. Die Möglichkeit, ein geteiltes Land in eine Föderation zusammenzufassen, ist nicht unreal, wenn über die Voraussetzungen und Bedingungen Einverständnis besteht.

Die historischen, politischen und verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen in der

<sup>519)</sup> Wortlaut: Dokumente zur Deutschlandpolitik III/2 (1956), 2 Halbbde, Bonn/Berlin 1963, S. 1002 ff.

Epoche des Zweiten Weltkrieges, die zunehmende Bildung von Bundesstaaten und Föderationen nach Beendigung des Kolonialismus und die Notwendigkeit von regionalen Zusammenschlüssen und der Schaffung von Staatengruppen begünstigte zwangsläufig eine intensive Beschäftigung mit der Geschichte und mit der Funktionsfähigkeit des Föderalismus. Niemals wurde über den schillernden Begriff so viel geschrieben wie seit 1945. Die Literatur über den Föderalismus wird für den einzelnen unüberschaubar. Internationale Organisationen und Einrichtungen nahmen sich der Entwicklung des Begriffes an, ohne dabei bisher zu einer Systematisierung zu gelangen. Einen bemerkenswerten Versuch dazu unternahm Henri Brugmans und Pierre Duclos in ihrer 1963 erschienenen Studie „Le Fédéralisme contemporain. Critères, Institutions, Perspectives“<sup>520)</sup>, in der Brugmans sich über „Le Fédéralisme, Critères et Perspectives“ verbreitet, während Duclos „Le Fédéralisme Instituté“ analysiert. Die Untersuchung setzt die Bemühungen, die Sobey Mogi 1931 eingeleitet hat, fort; sie ist in der Bundesrepublik Deutschland unbeachtet geblieben.

Die vielfache Verwendung des Begriffes Föderalismus sowohl in der Staatslehre und in der Politologie als auch in den Charakterisierungen der Staaten und Staatengruppen vergrößert die Unsicherheit über ihn. Sein Gebrauch in der westlichen und in der östlichen Staatengruppe und in der Dritten Welt wirkt dabei entscheidend mit. Ein Vergleich seines Verständnisses bietet sich daher an<sup>521)</sup>.

Der Westen begreift, soweit er deckungsgleiche ideologische Vorstellungen vertritt, den Föderalismus als das bündische Prinzip, das ein wesentliches Strukturelement politischer und gesellschaftlicher Gesellungen ist. Er versteht ihn antithetisch, d. h. im Gegensatz zum Zentralismus. Historisch geht er davon aus, daß das europäische Vorbild staatlichen Zusammenlebens, die griechische Polis, ein überschaubarer Einheitsstaat gewesen sei, weshalb er dazu neigt, dieser Einheitlichkeit Vorrang einzuräumen. Die mangelhafte Beschreibung des Bundesstaates, des Koinon, hat dazu geführt, daß der föderative Gedanke in den Urtexten der politischen Literatur nicht die

<sup>520)</sup> H. Brugmans et P. Duclos, *Le Fédéralisme contemporain. Critères, Institutions, Perspectives*, Leyde 1963.

<sup>521)</sup> Kl. v. Beyme, *Föderalismus*, in: *Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie*, Bd. II, Freiburg 1968, Sp. 552 ff.

gleiche Beachtung gefunden hat wie der zentralistische Gedanke.

Das literarische Übergewicht der Darstellung der zentralistischen Polis hat den Föderalismus von Anfang an in eine Isolierung gedrängt, die zu überwinden ihm trotz der Hilfestellung, die ihm z. B. Otto von Guericke in seiner Darstellung des Genossenschaftsrechts zuteil werden ließ, nicht leichtgefallen ist. Die Folge dieser Entwicklung ist, daß der zentrale Staat als die ältere Staatsordnung verstanden wird, wobei übersehen wird, daß die zentral geleitete Polis keinen Vergleich mit den zentral gesteuerten Flächen-, Verbands- und Massenstaaten der Neuzeit zuläßt. Auch schuf die literarische und historiographische Vernachlässigung des Bundesstaates ein Gefälle zwischen Zentralismus und Föderalismus, das nur scheinbar, nicht aber tatsächlich besteht. Im Verlauf der europäischen Entwicklung traten zwischen den extremen Ausprägungen von Zentralismus und Föderalismus alle nur denkbaren Zwischenformen auf, weshalb die strukturellen Beurteilungen z. B. des Imperium Romanum und des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation teilweise erheblich voneinander abwichen. Im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts, der Geburtsphase der neuesten Zeit, kam es in enger zeitlicher Nachbarschaft zur Artikulierung der die folgende Entwicklung von Staatsstrukturen entscheidenden Vorbilder, als nämlich 1776 die Vereinigten Staaten von Amerika einen Bundesstaat proklamierten und realisierten, in dem die Staatsgewalt geteilt wurde zwischen Bundesgewalt und Gliedstaaten, und 1789 die Französische Revolution, die, ausgehend von der Vorstellung der „nation une et indivisible“, den perfekten Zentralstaat postulierte und verwirklichte, in dem die Zentralgewalt einen uneingeschränkten Anspruch erhob. In der Schweizer Eidgenossenschaft lebte, wie ihr Name besagt, das genossenschaftliche Prinzip, das föderative Grundelement, fort, das zwar vorübergehend beseitigt, im schweizerischen Bundesstaat jedoch weitgehend berücksichtigt wurde. Diese Ausprägung antithetischer Staatsstrukturen wurde vorbereitet durch theologische und politische Erwägungen, die das Bundesverständnis entscheidend vertieften, wie z. B. die Föderaltheologie und die Genossenschaftslehre von Johannes Althusius. Diese Erkenntnisse blieben lange verschüttet. Die Vertreter des westlichen Föderalismus-Verständnisses des 19. Jahrhunderts dachten und argumentierten originär, wenn sie, wie Konstantin Frantz, den

Föderalismus als Heilmittel des modernen Massenstaates priesen.

Die Väter des wissenschaftlichen Sozialismus, Karl Marx und Friedrich Engels, standen dem Föderalismus kritisch, aber nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Weil sie unterdrückten Nationen Separationsbestrebungen zuerkannten, erwarteten sie sich von einer Föderation die Möglichkeit eines Zusammenlebens zwischen benachbarten oder in Gemengelage siedelnden Völkern. Ihre These wandten sie auf das Verhältnis zwischen Iren und Engländern an; sie sprachen sich für eine Separation der Iren aus, hofften jedoch auf eine spätere Föderation zwischen Iren und Engländern.

Hinsichtlich Deutschlands bekämpften Marx und Engels die Ideologen des Föderalismus, die sie als Verteidiger des reaktionären Fürstenpartikularismus identifizierten. Sie gaben deshalb in Deutschland der unitarischen Republik den Vorzug vor dem monarchischen Bundesstaat. Den Föderalismus in Staaten eines Sprachgebietes betrachteten sie als Hemmschuh der ökonomischen und sozietären Entwicklung.

Die Marxisten Rußlands verwickelten sich in eine intensive Auseinandersetzung mit dem Föderalismus. Vor 1917 waren die Bolschewiki antiföderalistisch eingestellt; sie sahen sich nach 1917 jedoch veranlaßt, zur Verbesserung ihrer Position im Bürgerkrieg den Föderalismus zu respektieren. Auf diese Änderung hatten Entwicklungen während des Ersten Weltkrieges bestimmenden Einfluß. Die Russische Revolution sprengte den autokratischen „Völkerkäfig“; für die Überwindung des Zerfalls des Zarenreiches in Nationalitäten und Nationalstaaten schien der Föderalismus ein geeignetes Mittel zu sein. Der Kriegskommunismus erkannte, daß der Gegensatz zwischen den ökonomischen Forderungen des Sozialismus und den Imponderabilien des Föderalismus geringer war, als er angenommen hatte. Die nationalen Bewegungen spielten in der Russischen Revolution eine nicht geringe Rolle. Ihre Respektierung war zwingend veranlaßt, sollte der Erfolg der Revolution nicht aufs Spiel gesetzt werden. Das Ergebnis war, daß die im Aufbau befindliche Sowjetmacht sich formal föderativ organisierte. Die ideologische Interpretation vertrat dazu die Auffassung, daß die föderalistische Staatsstruktur nur im Zusammenhang mit einem progressiven politischen Regime einen freiheitlichen Aspekt haben könne. Darüber entwickelte sich eine Theorie des Föderalismus in der Sowjet-

union<sup>522</sup>), die die marxistische Staatslehre, so wie sie in den sozialistischen Staaten verstanden wird, entscheidend beeinflusste. A. Denisow vertrat in seiner 1960 erschienenen Studie „Suščnost' i formy gosudarstva“ die in die Zukunft weisende Auffassung: „Die Geschichte kennt bisher keine Konföderationen sozialistischer Staaten, doch daraus darf man nicht schließen, daß diese Art der Vereinigung in Zukunft nicht möglich ist.“<sup>523</sup>)

Die Voraussetzung für einen föderativen Weltstaat ist für die Föderalismus-Theorie und -Politik der Sowjetunion die Durchsetzung des Sozialismus in allen Ländern oder wenigstens den wichtigsten Ländern der Erde. Indem sich die Sowjetunion als föderativer Staat organisierte, schuf sie nach ihrer Auffassung die Möglichkeit, daß sich ihr andere Staaten anschließen können. Die nach 1945 vollzogene Entwicklung verlief bekanntlich anders. Ein ideologisch bedingtes und ausgerichtetes Bündnisystem, beruhend auf bi- und multilateralen Verträgen, formte das sozialistische Lager, das sich weder als Föderation versteht noch bezeichnet, wenn auch rudimentär, etwa im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Comecon), föderative Elemente angelegt sind. Die Breschnew-Doktrin fordert den Verzicht auf die uneingeschränkte Wahrnehmung der Souveränität sozialistischer Länder zugunsten der sozialistischen Hegemonialmacht, der Sowjetunion, nicht aber zugunsten einer Föderation sozialistischer Staaten. Ob der Föderalismus für die sozialistische Staatengruppe eine Funktion erreichen kann, hängt entscheidend von der Bereitschaft der Sowjetunion ab, die von ihr bisher beanspruchte Vormachtstellung aufzugeben. Der Konflikt mit der Volksrepublik China könnte sie dazu veranlassen. Solche Erwägungen begeben sich jedoch auf das weite Feld politischer Spekulationen.

In den Ländern der Dritten Welt treten Föderationen — wenn auch nicht immer so bezeichnet — der verschiedensten Art auf, die zunächst den Charakter von Zweckverbänden haben, so daß sie nicht zu einer Integrierung führen. Es kann jedoch kein Zweifel darüber bestehen, daß für die weitere Entwicklung der souveränen Staaten der Dritten Welt, die in den Grenzen ehemaliger Kolonialgebiete errichtet wurden, das föderative Prinzip Bedeu-

tung erlangen kann, wenn nämlich ihre Stämme und Völker einerseits die Notwendigkeit zu wirtschaftlichen Zusammenschlüssen anerkennen, andererseits die Bewahrung ihrer Individualität fordern. Für diese Situation dürfte der Föderalismus eine Möglichkeit sein, die postkolonialen organisatorischen und politischen Probleme der Länder der Dritten Welt befriedigend zu lösen.

Diese Übersicht zeigt, daß sich das Föderalismus-Verständnis im Ausmaß der Föderalismus-Verbreitung wandelt. Je mehr gesellschaftliche Systeme sich der Elemente des Föderalismus bedienen, um so verschiedenartiger wird sein Erscheinungsbild. Er entfernt sich zwangsläufig von den genormten Auffassungen, die durch das Verfassungsrecht der Schweiz, der Vereinigten Staaten von Amerika und auch des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland geprägt worden sind. Seine Festlegung ist dadurch zwangsläufig erschwert, zumal Regionalisierungs- und Autonomisierungsbestrebungen die Bezeichnungen „Föderation“ oder „föderativ“ benutzen. Nicht nur der allgemeinen Entwicklung folgend hat gleichzeitig ein Prozeß der Entideologisierung eingesetzt, der zu einer Versachlichung eines in vielfacher Form in Erscheinung tretenden Strukturelementes geführt hat. Der Föderalismus wird in der Gegenwart — von einer immer kleiner werdenden Gruppe abgesehen — nur pragmatisch verstanden. Obwohl ideologisch verdächtig, hat er aufgehört, eine Ideologie zu sein. Die Eigenverantwortung der Gliedstaaten nimmt in allen Föderationen ab — die Dezentralisierung klassischer Einheitsstaaten ist dafür kein Gegenargument, da sie nicht zur Ausprägung von Gliedstaaten oder Kantonen, wie sie die klassischen Föderationen gekannt haben und auch noch kennen, führt. Anzeichen sprechen dafür, daß sich eine neue Form der Föderation entwickelt, da ein ständiger Austausch von Kompetenzen zwischen dem Gesamtstaat und den Teilstaaten im Gange ist, bei dem nicht nur die Teilstaaten Zuständigkeiten an den Gesamtstaat abtreten, sondern auch der Gesamtstaat den Teilstaaten Kompetenzen überläßt. Dieser Vorgang ist sowohl in der sozialistischen als auch in der demokratischen Gesellschaft zu beobachten; er entspringt den Bedürfnissen des einzelnen und den Notwendigkeiten der Verwaltungen.

Das demokratische Föderalismus-Verständnis sträubt sich dagegen, das sozialistische Föderalismus-Verständnis anzuerkennen. W. H. Riker hat jedoch 1964 in seiner Studie „Federalism. Origin, operation significance“ darauf hin-

<sup>522</sup>) Kl. v. Beyme, Der Föderalismus in der Sowjetunion. Der Föderalismus als Verfassungsproblem im totalitären Staat, Heidelberg 1964.

<sup>523</sup>) A. Denisov, Suščnost' i formy gosudarstva, Moskau 1960, S. 14 ff.

gewiesen, der Umstand, daß der Föderalismus in der Sowjetunion die Tyrannei nicht vermeiden konnte, sollte nicht dazu führen, „ihn ganz aus der Klasse der Föderalisten auszuschalten“<sup>524</sup>).

Die Föderalisten des gegenwärtigen Augenblicks sind zahlreich; sie unterliegen beständigen Umwandlungen, weil sie den Bedürfnissen der jeweiligen Staaten und Gesellschaften freiwillig oder unter Zwang angepaßt werden. Selbst in seinen Ursprungsländern zeigt der Föderalismus neue Perspektiven. Diese Tatsache verhindert sowohl seine Reideologisierung als auch seine verfassungsrechtliche Indoktrinierung. Er befindet sich im Prozeß einer stetigen Fortentwicklung, der immer neue Formen hervorbringt, die ihm zuzuordnen sind, auch wenn sie nicht die Attribute seiner klassischen Version aufweisen. In seiner Flexibilität liegt seine Chance. Seine Voraussetzung ist die Bewahrung überschaubarer Bereiche. Seine Qualifikation ist angesichts dieser Veränderung sehr verschieden. Es gibt den zur Firmierung zusammengeschrumpften Föderalismus, mit dem sich ein Einheitsstaat bezeichnet, es gibt aber auch den eingepprägten Föderalismus, der an der Teilung der Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten festhält, weshalb er auch nur diese Staatsstruktur als Föderalismus gelten läßt. Wer der strukturellen Bandbreite der Föderalisten keine Beachtung schenkt, gerät in Gefahr, den Begriff als irreführend zu bezeichnen, denn jeder Versuch, den Föderalismus gleichbleibend zu bestimmen, ist zwangsläufig zum Scheitern verurteilt. Föderalismus ist letztlich ein Strukturelement staatlicher und gesellschaftlicher Ordnungen, das dem Individuum und den kleineren Bereichen alle Zuständigkeiten einräumt, deren sie bedürfen, um in Eigenverantwortung die Aufgaben zu lösen, zu deren Bewältigung sie in der Lage sind. Überall dort, wo dieses Prinzip ganz oder teilweise respektiert wird, gelangt der Föderalismus zur Anwendung. Die geographischen, historischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse nehmen Einfluß auf die jeweilige Ausprägung des föderativen Prinzips.

Welche Entwicklung der Begriff in Zukunft auch nimmt, seine Bedeutung für die zusammenwachsende Welt ist unbestritten. Arnold J. Toynbee, der Verfasser der zehnbändigen Untersuchung „A Study of History (1929—1954)“, befaßt sich in seinen 1969 erschienenen

Lebensmeditationen „Experiences“ sowohl mit dem Wachstum der Weltbevölkerung als auch mit der Entstehung einer kommenden Weltstadt, einer Ökumenopolis, in der alle heutigen lokal noch begrenzten Superstädte, die Megalopolen, eines Tages aufgehen werden. Von dem Trend dieses Prozesses ist er überzeugt: „Der technische Fortschritt bringt zwangsläufig eine ständige Vergrößerung der wirtschaftlichen und politischen organisatorischen Einheiten mit sich. Wirtschaft und Politik sind heute nicht mehr voneinander zu trennen und kaum mehr voneinander zu unterscheiden. Heute schon sind die kleinsten wirtschaftlich und politisch effizienten Einheiten die ‚Supermächte‘ vom Rang der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten, und es sieht so aus, als ob selbst Einheiten dieser Größe bereits bald überholt sein werden. Die Versorgungszentren, Werkstätten, Märkte, der Staat — alles nimmt pari passu mit der Größe der Stadt zu. Auch diese Einrichtungen entwickeln sich in weltumspannenden Dimensionen, und die kommende Weltorganisation für wirtschaftliche und politische Angelegenheiten wird sich auf das Leben in ähnlicher Weise auswirken wie die zukünftige Weltstadt: die menschlichen Beziehungen werden an persönlichem Charakter verlieren.“<sup>525</sup>)

Diese von Toynbee mehr gefürchtete als erhoffte Entwicklung veranlaßt ihn zu der Frage, auf welche Weise sich der Mensch als personales Wesen gegenüber der Technik behaupten könne. Er denkt, wie er selbst ausführt, an „einige äußere Modifizierungen, die die Bedrängnis des Menschen etwas erleichtern könnten“. Als Beispiel nennt er die Institution des Weltstaates, einen Teil des Preises für die Abschaffung des Krieges, dessen Precision durch Dezentralisation gemildert werden kann. Toynbee fügt hinzu: „Um erträglich zu sein, wird der Weltstaat föderalistische Struktur haben müssen. Die heute bestehenden souveränen Staaten könnte man für ein unvermeidliches Opfer an Souveränität entschädigen, indem man sie zu Teilen des Weltstaats macht. Sie wiederum werden regional unterteilt werden müssen. Solche regionalen Gebilde bestehen bereits in jenen jetzt souveränen föderalistischen Staaten, in denen Dezentralisation praktiziert wurde. In anderen, zur Zeit zentralistischen Staaten neigt heute die Bevölkerung mancher Regionen dazu, die Übertragung von Rechten — von der Selbstverwal-

<sup>524</sup>) W. H. Riker, *Federalism. Origin, operation, significance*, Boston/Toronto 1964, S. 40.

<sup>525</sup>) A. J. Toynbee, *Erlebnisse und Erfahrungen*, München 1970, S. 360.

tung bis zur völligen Unabhängigkeit — zu fordern. Schotten, Waliser, Flamen, Ibo, Süd-Sudanesisen, sie alle äußern das gleiche Verlangen, und selbst die föderalistische Struktur Kanadas, die so ausbalanciert ist, scheint den Französisch-Kanadiern nicht zu gefallen. Außerdem wird vermutlich die Übertragung politischer Rechte sich auf der Instanzenleiter mindestens noch eine Stufe weiter hinunter erstrecken müssen. Dezentralisation kann die Repression der Persönlichkeit nur dann merklich mildern, wenn sie auf Gebiete und Bevölkerungen erweitert wird, die noch klein genug sind, um eine unmittelbare persönliche Zusammenarbeit

in der öffentlichen Verwaltung zu gestatten.“<sup>526)</sup>

Diese Bemerkungen Toynbees zeigen, daß der Föderalismus seine ihm für die menschliche Gesellschaft gestellte Aufgabe noch nicht erfüllt hat. Obwohl er, wie dargestellt, die Menschheit von einem früheren Zeitpunkt an begleitet, scheinen seine Chancen in der Zukunft zu liegen. Er ist, wie Toynbee überzeugend darlegt, ein Mittel, vielleicht sogar das einzige Mittel, um die Unerträglichkeit eines Weltstaates und einer Weltgesellschaft für den Menschen erträglich zu machen.

<sup>526)</sup> Ebenda, S. 380.

## B. DIE PHILOSOPHISCHEN GRUNDLAGEN DES FÖDERATIVEN PRINZIPS

### 1. Die geschichtliche und politische Vorbestimmung

Der Begriff Föderalismus ist, wie seine geschichtliche Entwicklung beweist, vielschichtig und deshalb schillernd. Er erscheint später als die Sache, die er meint, weshalb die Freilegung seiner geschichtlichen Ursprünge Schwierigkeiten bedeutet. Seine Erscheinungen wandeln sich mit der Veränderung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse. Gemeinsam ist ihnen das Bestreben, als Form- oder Strukturelement die kleinere Einheit vor der übergeordneten größeren abzusichern und zu schützen, ohne dieser die von ihr zur Bewältigung ihrer Aufgaben benötigten Unterstützungen und Kräfte zu versagen. Entscheidend dabei ist die Betrachtungsweise: Föderalismus sieht wie das Individuum von unten nach oben — vom Ich zum Wir, vom Individuum zur Gemeinschaft, vom einzelnen zur Gesellschaft; Zentralismus schaut von oben nach unten — wie es vor allem der Fürst von Gottes Gnaden, elitäre Gesellschaftsschichten, Diktatoren und Tyrannen zu tun pflegen. Föderalismus heißt Förderung der größeren Einheit durch die kleinere Einheit aufgrund von Einsicht und Bereitschaft; Zentralismus bedeutet Unterwerfung der kleineren Einheit unter die größere, die aufgrund der Quantität Präponderanz beansprucht.

Das Prinzip Föderalismus ist ein Form- und Strukturelement, das die Unüberschaubarkeit der Zusammenballungen von Menschen in Gruppen, Gesellungen, Völkern und Staaten zu überwinden bestrebt und auch befähigt ist. Insofern es dieser Grundforderung Rechnung trägt, paßt es sich den sich wandelnden Verhältnissen menschlicher Entwicklung an. Es gibt keine normative Form des Prinzips Föderalismus, denn es ist nicht der Sache, wohl aber der Methode nach flexibel. Jeder Versuch, es auf eine bestimmte Form festzulegen, geht von einem Mißverständnis seiner Funktionsfähigkeiten und -möglichkeiten aus und führt zwangsläufig zu einem schiefen bzw. falschen Verständnis. Ihm ist eine hohe Beweglichkeit immanent. Viele Deutungen übersehen diese Fähigkeit, die auch von indoktrinierten Anhängern des föderativen Prinzips bisweilen nicht gesehen oder nicht anerkannt

wird. Es gibt keine Norm Föderalismus, die den Verwandlungen, die in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft unaufhaltsam vor sich gehen, entgegensteht. Soweit seine Grundkriterien gewahrt bleiben, kann sich der Föderalismus allen Veränderungen assimilieren — er unterwirft sich Wandlungen äußerer und innerer Art.

Diese Feststellung ist notwendig angesichts der vordergründigen Bestrebungen, Föderalismus nur als ein Element der Staatsstrukturen zu verstehen und zu deuten. Die Präponderanz des Politischen im Erscheinungsbild des Föderalismus ist unbestreitbar; doch schöpft das Politische, auch im weitesten Sinn seines Verständnisses, das föderative Prinzip nicht aus, denn dieses greift auf die Bereiche Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur über. Es ist von so allgemeiner Bedeutung, daß seine Einingung auf Staatsstrukturen die Gefahr eines Mißverständnisses birgt. Erst eine fortschreitende Erkenntnis der Infrastruktur der sich wandelnden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Verhältnisse dürfte in der Lage sein, überzeugend bewußt zu machen, daß das Prinzip Föderalismus nicht ein fixiertes Element der Staatsstrukturen ist, auch wenn diese es in besonderer Weise beansprucht haben und beanspruchen. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Die Entwicklung staatlicher Ordnungen hat zwangsläufig zur Ausbildung politischer Prinzipien geführt, die die Spannungen bestimmen, die sich aus dem Verhältnis von staatlicher Grundeinheit und Gesamtstaat ergeben.

Einsichten in den individualgefährdenden Charakter der ökonomischen Strukturen des Industriellen Zeitalters haben dazu beigetragen, daß die Analyse der Gesellschaft auf Strukturen, die in den staatlichen Ordnungen zur Anwendung kommen, aufmerksam geworden ist und sich ihrer bemächtigt hat. Das Prinzip Föderalismus ist dabei als ein Form- oder Strukturelement erkannt worden, das nicht nur im Staatlichen in der Lage ist, das Übergewicht von Großordnungen über Kleinordnungen zu beseitigen, und der kleinen Einheit, angefangen vom Individuum, eine Lebenschance

einzuräumen. Überall, wo Großordnungen lebensfähige Kleinordnungen zu unterdrücken drohen, wo der einzelne auf nicht zumutbare und nicht berechnete Kosten der Masse benachteiligt wird, wo die einzelne Provinz ihre ausfüllbare Eigentätigkeit dem Gesamtstaat überlassen muß, wo der Kleinbetrieb einer rationell nicht bedingten Konzentration geopfert wird — bietet sich das Prinzip Föderalismus als Form- oder Strukturelement an, wenn eine, nicht nur die Freiheit, sondern auch die Kreativität des Menschen auslöschende Nivellierung unterbleiben soll.

Die Phobie vor der erdrückenden Präponderanz von Großordnungen führt, ohne daß immer die Bezeichnung Föderalismus gewählt oder auch nur assoziiert wird, zu Formen, die einen Aufbau von Strukturen in Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur begründen und gewährleisten, in denen die nachgeordneten Bereiche nicht der widerspruchslosen Befehlsgewalt der Zentrale ausgeliefert sind. Zentralismus ist die Durchsetzung eines von einer Zentrale ausgehenden Willens ohne Anhörung und ohne Berücksichtigung der davon betroffenen Gesellungen und Gruppierungen; Föderalismus ist der Aufstieg der Verantwortung vom Individuum bis zur Menschheit, wobei durch Anwendung des Subsidiaritätsprinzips jeweils nur soviel Verantwortung der nächsthöheren Stufe überlassen wird, wie diese zur Erfüllung ihres Aufgabenbereiches benötigt. Die höhere Einheit ist gehalten, Aufgaben und Aufgabenbereiche den kleineren Einheiten zu überlassen, wenn diese dazu in der Lage und auch willens sind. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft, auf die Ansammlung von Macht in jeder Form zu verzichten und die Verantwortung der kleineren Einheiten zu stärken.

Die Kenntnisse über die inneren Strukturen der frühen Reiche geben keine erschöpfenden Auskünfte darüber, inwieweit die Gewalt zwischen dem Zentralstaat und den Teilbereichen geteilt worden war. Der Individualität der griechischen Stämme entsprach die Ausbildung der staatlichen Ordnung der Polis, die sich für die Entwicklung der Staatsform nicht nur in Europa als beispielgebendes Vorbild erwiesen hat. Die Ausprägung der griechischen Staatsstrukturen blieb, wie ausführlich dargelegt, nicht bei der Polis stehen; sie entwickelte, als politische Gegebenheiten einen Zusammenschluß der Stadtstaaten notwendig machten, den Koinon, den Bund oder Bundesstaat, der mit unterschiedlicher Differenzierung eine Gemeinschaft der Poleis schuf.

Während die Polis als das Bild des Staates schlechthin (obwohl es nur das Bild eines gebietsmäßig beschränkten Stadtstaates ist) von Philosophen und Geschichtsschreibern eingehend beschrieben wurde, fehlen literarisch gleichrangige Darstellungen des Koinon — ein Umstand, der dessen ungenügende Kenntnis verursacht hat. Während deshalb die Ordnung der Polis verbal und assoziativ in allen Vorstellungen über politische Strukturen durchschlägt, werden die Affinitäten zwischen den griechischen Bündnissen, die Bundesstaaten, nicht Bündnisse waren, und den Bundesstaaten moderner Observanz nicht zur Kenntnis genommen. Dem dominierenden Einfluß der Polis auf das politische Denken entspricht die bestimmende Wirkung des Imperium Romanum auf die Formung der Vorstellungen über Großreiche.

Politische und literarische Gegebenheiten tragen dazu bei, daß nicht der Koinon, der Bundesstaat, sondern das Imperium als der Gegensatz zur Polis empfunden wird. Durch diesen bisher unbeachteten Vorgang blieb der Koinon ohne Standort und Konturen. Als Urbild des Staates erscheint die Polis — der eine und einheitliche Staat, der ein in sozietärer Hinsicht hierarchisch strukturierter Stadtstaat gewesen ist. Als Urbild einer Staaten übergreifenden Struktur gilt das Imperium Romanum, dessen differenzierte innere Ordnung ohne Beachtung bleibt. Die Tatsache, daß es zwischen der Polis und dem Imperium eine Staatsform gegeben hat, nämlich den Koinon, ist nicht in das geschichtliche und politische Bewußtsein eingegangen. Dieser Ausfall hat für den Stellenwert des Föderalismus einen kaum zu überschätzenden Nachteil, denn er wird als eine politische Gesellung neuerer Zeit empfunden, die einen Vergleich mit der Polis in keiner Weise verträgt. Die Unterschiede zwischen den stark individualisierten Poleis und den dirigistischen Massenstaaten der neueren Geschichte bleiben dabei völlig unberücksichtigt, denn die Polis hat die bis in die Gegenwart hinein bestimmende Vorstellung vom Staat geprägt.

Der griechische Bundesstaat, wie auch immer er strukturiert war, hat unter den Staatsformen einen festen, nicht bestreitbaren Platz. Da ihm keine Panegyriker entstanden sind, hat er nicht in gleicher Weise das politische Denken beeinflusst wie der griechische Stadtstaat. Die Hervorhebung des Letztgenannten entspringt einer unhistorischen, eindimensionalen Betrachtungsweise, denn in den griechischen Bündnissen ist eine Vor- und Urform

des Bundesstaates entwickelt worden, auf die sich die staatswissenschaftlichen Publizisten erst besannen, als sie sich um eine geschichtliche Abstützung des modernen Bundesstaates bemühten.

Die vor allem, aber nicht ausschließlich, unter den germanischen Stämmen erfolgten Zusammenschlüsse einzelner Großfamilien zu Genossenschaften sind der gleichen Notwendigkeit wie die Bildung von Bundesstaaten in Griechenland entsprungen. Da die einzelne Großfamilie nicht in der Lage war, Aufgaben, die auch die benachbarten Großfamilien betrafen, vor allem den Schutz aller im gleichen Raum siedelnden Großfamilien, zu übernehmen, kam es zu Zusammenschlüssen, in denen ein Ausgleich zwischen Individualität und Gemeinschaft angestrebt wurde. Ihre Mitglieder verstanden sich als gleichberechtigte Genossen; sie nannten ihre Zusammenschlüsse Genossenschaften. Die Erhaltung der Eigenständigkeit war die Voraussetzung für den Beitritt zur Genossenschaft, die nur in dem Maße handlungsberechtigt war, in dem sie von den Genossen ermächtigt und unterstützt wurde. Darüber kam es, wie in den griechischen Poleis, zur Ausbildung einer unmittelbaren Demokratie, da alle, die Genossenschaft gemeinsam betreffenden Maßnahmen die Billigung der Mehrheit der Genossen erhalten mußten.

Die genossenschaftliche Idee erhielt sich bis zum gegenwärtigen Augenblick in den Strukturen der Schweizer Kantone. In den außerschweizerischen Gebieten des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation gingen die vorhandenen genossenschaftlichen Ordnungen teilweise sehr früh unter; an ihre Stelle traten Herrschaftsformen, die für genossenschaftliche Vorstellungen keinen Raum ließen. Wie Otto von Gierke nachgewiesen hat, behaupteten sich genossenschaftliche Strukturen fragmentarisch in einzelnen Teilen Deutschlands, in Handelsorganisationen und auch in revolutionären Bewegungen. In der Organisation sowohl der „Hanse“ als auch der „Großen Ravensburger Gesellschaft“ waren genossenschaftliche Elemente bestimmend; sie bewegten sich auf wirtschaftlicher Ebene und präjudizierten die wirtschaftlichen „Genossenschaften“ auch des 19. und 20. Jahrhunderts. In den hinsichtlich ihrer Strukturen und Strukturvorstellungen noch ungenügend untersuchten revolutionären Bewegungen sowohl in den Reichsstädten als vor allem in der Bauernschaft erfolgten bei der Auseinandersetzung mit dem Obrigkeitsstaat der erblichen und

gewählten Landesfürsten Rückgriffe auf genossenschaftliche Vorstellungen.

Der der genossenschaftlichen Idee eigene Gedanke des Ausgleichs zwischen Individuum und Sozietät erlosch niemals völlig. Die Vorstellungen des Eberlin von Günzburg sind mehr als Rudimente des Prinzips Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips; sie müssen als exemplarische Zeugnisse einer vermutlich weit verbreiteten genossenschaftlichen Auffassung beurteilt werden.

Die Intensivierung der „Bund-Theologie“ durch die Reformatoren des 16. Jahrhunderts führte, wie ihr Einfluß auf Althusius beweist, zu einer entscheidenden Vitalisierung des Prinzips Bund — foedus — im Sinne eines Bundes nicht nur zwischen Schöpfer und Geschöpf, zwischen Gott und den Menschen, sondern auch zwischen Mensch und Mensch, zwischen Fürst und Untertan. Durch die Transferrierung theologischer Auffassungen auf politische Vorstellungen, die Bezug nahmen nicht auf den griechischen Koinon, der im politischen Bewußtsein keinen Stellenwert besaß, wohl aber auf Fragmente genossenschaftlichen Denkens und genossenschaftlicher Organisationsformen, die sich in einzelnen Teilen Europas und in einzelnen Bereichen des öffentlichen Lebens erhalten hatten, artikuliert sich das Prinzip Föderalismus. Der dadurch eingeleitete Prozeß ist eine in ihren Einzelheiten noch nicht untersuchte Stufe der Entwicklung des modernen Staatsdenkens.

Die durch Jean Bodin ausgelöste Beschäftigung mit dem Begriff *Souveränität* führte zwangsläufig zu der Suche nach einem rechtlichen Ausgleichselement. Johannes Althusius nahm in seine Vorstellung von der inneren Struktur des Staates sowohl genossenschaftliche Ansichten als auch Anregungen der Föderaltheologie auf, um sich in dem von ihm entwickelten Leitbild des modernen Staates dem Föderalismus und dem von ihm subsumierten Subsidiaritätsprinzip zu nähern. Der Durchbruch der föderalen Idee im politischen Denken des deutschen Volkes wurde von Althusius vollzogen. Er hat, wie die wiederbelebten Forschungen über ihn nachgewiesen haben, das föderative Prinzip und das Subsidiaritätsprinzip in seinen politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen voll erfaßt und anwendbar formuliert. Seine Empfehlungen übertreffen die späteren Vorstellungen und Forderungen, da sie beide Prinzipien entwickeln, darstellen und begründen. Die Behauptung, wie sie im kleindeutschen National-

staat erhoben worden ist, der Föderalismus sei ein Alibi der Reichsfeinde, ist angesichts der intellektuellen Leistung von Althusius nicht haltbar. Seine Aussagen haben das politische und staatliche Denken der nachfolgenden Jahrhunderte beeinflusst, ohne daß dieses schließlich noch in der Lage gewesen wäre, sich über seinen Ursprung Rechenschaft zu geben.

Die exemplarische Gestaltung eines Bundesstaates ist das Werk der Gründer der Vereinigten Staaten von Amerika. Vor die Notwendigkeit gestellt, die dreizehn Kolonien, die sich gegen Großbritannien erhoben, zu vereinigen, ohne sie zu einen, entwickelten sie ein föderatives System, das den Aufstieg einer Weltmacht ermöglicht hat. Wie immer der amerikanische Föderalismus beurteilt wird, seine beispielhafte Bedeutung kann nicht bestritten werden. Indem die Staatsgewalt zwischen Gliedstaaten und Bundesgewalt aufgeteilt wurde, entstand ein Gemeinwesen, das nicht nur lebensfähig ist, sondern nur in dieser Form seine Vitalität entfalten kann. Voraussetzung dafür war die Nichtexistenz von Wahl- und Erbfürsten, die mit allen Mitteln eine Erweiterung ihres Gebietsbestandes anstrebten. Die Überzeugung von der Gleichheit des Menschen prägte den amerikanischen Föderalismus. Seine Vorzüge sind oft genug gerühmt worden, so daß seine auch vorhandenen Nachteile nicht in Erscheinung getreten sind. Der amerikanische Föderalismus ist die Gliederung eines Subkontinents, dessen Vielfalt nur durch eine seinen Gegebenheiten, Bedürfnissen und Möglichkeiten entsprechende Struktur erhalten werden kann.

Den amerikanischen Föderalismus in Europa bekannt gemacht zu haben, ist das Verdienst von Alexis de Tocqueville, der ihn in seinem klassischen Werk „Über die Demokratie in Amerika“ eingehend untersucht hat. Dabei hat er seine gesellschaftlichen Imponderabilien weder bestritten noch übergangen, seinen politischen Funktionen jedoch den Vorrang gegeben. Diese Tendenz hat der Deutschamerikaner Franz L. Neumann in seinem sehr bemerkenswerten Aufsatz „Federalism and Freedom. A Critic“ verstärkt, indem er ausgeführt hat: „Haben die Ausdrücke ‚Föderalismus‘, ‚föderative Regierung‘ oder ‚föderativer Staat‘ bestimmbare Bedeutungen? ... Sogar eine äußerst oberflächliche Untersuchung der verschiedenen Arten bundesstaatlicher Regierung ... scheidert dabei, das Element, das allen gemeinsam ist, aufzuzeigen, außer einem, nämlich dem juristischen. Das gemeinsame

Element ist dieser Sachverhalt: In jedem der Bundesstaaten ist der Bürger Subjekt zweier Rechtssetzungen: der des Bundesstaates und der der einzelnen Staaten.“<sup>527)</sup>

Diese Auffassung hat vor allem in Deutschland dazu geführt, daß der Föderalismus als ein den jeweiligen Verfassungssituationen angepaßtes System verstanden wird. Da sowohl der zwischen 1815 und 1866 bestehende Staatenbund als auch der 1867 bzw. 1870/71 geschaffene Bundesstaat als föderativ apostrophiert wurde, erfolgte zwangsläufig eine inhaltliche Verkürzung und rechtspositivistische Festlegung, wodurch die Bandbreite föderativer Gestaltungen entscheidend verringert wurde. Da die deutsche Nationalbewegung einen Einheitsstaat im Sinne nicht des von der amerikanischen Revolution geschaffenen Bundesstaates, sondern im Sinne des von der Französischen Revolution verkündeten und verwirklichten Einheitsstaates anstrebte, geriet sie zwangsläufig in Gegensatz sowohl zu der föderativen Ordnung von 1815 bis 1866 als auch zu der föderativen Struktur nach 1871. Als ihren Gegner erkannte sie den Föderalismus schlechthin, weshalb es ihr nicht gelang, zu einem sachlichen Föderalismus-Verständnis zu gelangen.

Die Vorurteile gegen das föderative System scheinen mit dem kleindeutschen Nationalstaat nicht untergegangen zu sein, obwohl in der ersten Stunde nach seiner Zerstörung bei den meisten Politikern und Publizisten die Erkenntnis vorhanden gewesen ist, daß nur eine flexible föderative Ordnung eine Wiederkehr der Machtsituationen verhindern kann, die den Ausbruch des Ersten Weltkrieges entscheidend begünstigt und die Entfesselung des Zweiten Weltkrieges herbeigeführt haben. Durch die Einschränkung des Föderalismus auf das Verfassungsrecht wurde seine jeweilige Situation zwar überschaubar, sein allgemeines Verständnis jedoch eingengt.

Gegen diese Begrenzung drangen die Befürworter eines weitgefaßten Föderalismus-Verständnisses nicht durch. Sie gerieten vielmehr in einen bis heute nicht beseitigten Ideologieverdacht. Diese Feststellung trifft gerade für Konstantin Frantz zu, obwohl er in seinen nicht widerspruchsfreien Ausführungen die Überzeugung vertrat: „Ein System ist der

<sup>527)</sup> Zitiert nach: R. A. Kann, Ein Beitrag zur Problematik des abendländischen Föderalismus. — Bewegung und Gegenbewegung, in: Für Österreich und Europa. Festgabe für Hugo Hantsch zum 70. Geburtstag, Graz-Wien-Köln 1965, S. 610.

Föderalismus nicht, sondern er ist ein lebendiges Prinzip und wird nur als solches recht begriffen ... Er soll uns vielmehr von der Herrschaft eines Systems und Formenwesens befreien, indem er alles geistig durchdringt." Frantz, der den Föderalismus weder „das Gegenteil des Partikularismus noch des Zentralismus, sondern zu beiden das höhere Dritte“ nannte, betonte mit großem Nachdruck: „Der Föderalismus ist das Prinzip der Vergesellschaftung schlechthin, von den kleinsten Gruppen zur größten fortschreitend. Vom Ehe- und Freundschaftsbund zum Völkerbund.“ Er interpretierte diese Auffassung, indem er erklärte: „Der Föderalismus ist ‚die Synthese der Synthese‘, er ist das Prinzip der gewaltlosen Ausdehnung.“ Als seinen Grundsatz formulierte er: „Kein Recht ohne Frieden, kein Frieden ohne Bund und ohne diese drei auch keine Freiheit.“<sup>528)</sup> Der amerikanische Sozialphilosoph Robert M. Hutchins sprach von einem Janusgesicht des Föderalismus, von dem das eine auf Sicherung der Staatsgemeinschaft, das andere, das dem Beschauer weniger häufig zugeneigt wird, auf besseres Funktionieren des Regierungssystems hinweist<sup>529)</sup>. Diese Erwägungen, die sowohl auf Erweiterung als auch auf Vertiefung des Begriffes Föderalismus ausgehen, bestimmten Franz J. Jerusalem, das Streben nach ständiger Ausweitung als das eigentliche Lebensprinzip des Föderalismus zu bezeichnen<sup>530)</sup>.

Seine Bestimmung wurde zu einem allgemeinen Anliegen. Die deutschen Staatsrechtslehrer diskutierten auf ihrer Tagung vom 3. bis 6. Oktober 1962 in Münster unter bewußter Anknüpfung an die Aussprache von 1924 über „Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip“<sup>531)</sup>. Hartwig Bülck sprach über „Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip“, Peter Lerche behandelte den „Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip“.

<sup>528)</sup> E. Stamm, Ein berühmter Unberühmter. Neue Studien über Konstantin Frantz und den Föderalismus, Konstanz 1948, S. 18, 98 und 111 f.

<sup>529)</sup> R. M. Hutchins, Two faces of federalism, Santa Barbara, California 1961, S. 7.

<sup>530)</sup> F. J. Jerusalem, Die Staatsidee des Föderalismus, Tübingen 1949, S. 5.

<sup>531)</sup> Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip. Die Öffentliche Sache. Berichte von Hartwig Bülck und Peter Lerche, Werner Weber und Klaus Stern und Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Münster (Westfalen) vom 3. bis 6. Oktober 1962, Berlin 1964 (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 21).

An den Beginn seiner Ausführungen stellte Bülck die historische Bemerkung: „Als internationales Ordnungsprinzip wird der Föderalismus in der Gegenwart durch funktionale Föderation bestimmt. Weder die dynastische Föderation wie im 18. Jahrhundert, noch die nationale wie im 19., deren Leitbild der Bundesstaat war, geben den Staatenverbindungen im 20. Jahrhundert das Maß. Heute geht die Entwicklung auf die funktionale Föderation, d. h. auf internationale und übernationale Organisationen mit jeweils besonderen Aufgaben, die sich mit der hergebrachten Ordnung der Staaten überlagern und mit ihr zusammen Frieden und Gerechtigkeit in jenen Formen sichern, die der modernen Industriegesellschaft gemäß sind.“

Als Kennzeichen des Föderalismus des 18. Jahrhunderts verstand Bülck den casus foederis, den Bündnisfall, und die Waffenhilfe in der Art, daß jeder Teil in der Entscheidung weithin frei blieb, denn dadurch sei immer wieder eine Ordnung, mehr zwischendynastisch als zwischenstaatlich, gestiftet worden, die er als ein Zeichen für die bündische Kraft des alten europäischen Staatensystems verstand. Als föderatives Leitbild des 19. Jahrhunderts führte er den Bundesstaat an, wobei er abschließend zu bedenken gab: „Trotz aller gegenläufigen Unterströmungen, für die in Deutschland Konstantin Frantz und in Frankreich Proudhon repräsentativ sind, gilt deshalb der Bundesstaat bis heute als die ‚einzige gesunde und normale Form‘ der Staatenverbindungen, als der Typ des Föderalismus.“ Er fügte hinzu: „Mit dieser zentralistischen Entwicklung wurde der Begriff des Föderalismus verengt und zusammen mit dem Unitarismus zum bloßen Moment in dem ‚Oberbegriff des Bundesstaates‘ (Anschütz) herabgesetzt, eine Begrifflichkeit und Terminologie, der die deutsche Staatsrechtslehre, weil sie damit im national-territorialen Primärsystem wurzelt, im Unterschied etwa zur französischen bis in die heutige Epoche funktional-organisatorischer Staatsbildung und -wandlung verpflichtet ist.“

Für die Entwicklung im 20. Jahrhundert bezeichnete Bülck eine doppelte Föderalisierung als typisch: als neue föderalistische Einheiten führte er die zwischen- und überstaatlichen Organisationen an, betonte jedoch den Fortbestand ihrer bundesstaatlichen Glieder. Es sei, so bemerkte er, ein neues Föderativsystem im Entstehen — „ein funktionales Konzert universaler oder regionaler Geltung“. Über die Ausgangssituation des 20. Jahrhun-

derts sagte er: „Was das 19. Jahrhundert an föderativen Ideen und Institutionen vorgebildet hatte, versuchte die Weltstaatengemeinschaft im 20. Jahrhundert nach dem großen, alle Nationen verstrickenden Völkerkrieg in einer neuen Gesamtorganisation zusammenzufassen und fortzubilden. Das war der Völkerbund, der als Friedensgemeinschaft die territoriale Neuordnung Mitteleuropas sichern sollte, wie sie mit der Errichtung neuer Nationalstaaten und der Arrondierung alter durch die Pariser Friedensverträge von 1919 geschaffen worden war. Das maßgebende Prinzip war das nationale Selbstbestimmungsrecht, wenn auch beschränkt durch das „great game of the balance of Power“, das Wilson für immer diskreditiert glaubte ... Blieb der Völkerbund im wesentlichen eine europäische Organisation, so hat 1945 die siegreiche Allianz der neuen großen Fünf und der mit ihnen vereinten Nationen aus dem Weltstaatsystem nicht nur dem Anspruch nach, sondern in Wahrheit eine universale Organisation gemacht. Den Vereinten Nationen gehören, von den traditionellen Ausnahmen wie der Schweiz und den neuen Ausnahmen, ... alle Staaten der Welt an. Die neue Weltorganisation zeigt ähnliche, wenn auch weiterentwickelte Strukturen wie der alte Völkerbund. Die föderative Gleichberechtigung aller Mitglieder bringt die Vollversammlung zum Ausdruck. Die hegemoniale Führung zur Erhaltung des Friedens obliegt dem Sicherheitsrat der fünf Großmächte, denen sechs andere Mitgliedstaaten zum föderativen Machtgleichgewicht beigeordnet werden.“

Bülck verwies darauf, daß die Wirksamkeit des föderativen Weltsystems beschränkt wird durch ein unterschiedliches, ja gegensätzliches Verständnis der Rechte des Menschen durch die beiden Weltmächte, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken. Er machte gleichzeitig auf die Teilungen von Staaten, die auf der Grenze der Einflußsphären der beiden Weltmächte liegen, aufmerksam. Auch betonte er, daß über der alten Territorialordnung der Nationen mit zunehmender Kraft die neue Funktionalordnung der Industriegesellschaften sich erhebt. Im einzelnen ging er auf die föderativen und zentralistischen Tendenzen in den beiden Weltsystemen ein, die er in einer Konfrontation betrachtete<sup>532)</sup>. In seinen „Leitsätzen“ wiederholte er, daß der Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip in der Gegenwart durch funktionale Föderation bestimmt

<sup>532)</sup> Ebenda, S. 1 ff.

wird. Die Entwicklung gehe im 20. Jahrhundert auf die funktionale Föderation, d. h. auf internationale und supranationale Organisationen mit jeweils besonderen Aufgaben aus<sup>533)</sup>.

Mit bewußter Anknüpfung an die Diskussion der deutschen Staatsrechtslehrer im Jahre 1924 begann Lerche seine Analyse über den „Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip“. Er verwies zunächst auf zwei Tendenzen der Indoktrinierung des Föderalismus: „Die erste geht dahin, eine Art naturrechtlich beseligten Bundesmythos zu entwerfen und zu betreiben. Eingebettet in breite geistige Strömungen weicht sie doch härteren Konflikten aus. Von hier aus kann kein Blick in das Innere der föderativen Form gelingen. Eine zweite Tendenz verstellt nicht minder den Weg, ist aber weit gefährlicher, weil scharf und klar. Sie zielt dahin — in jüngeren Bundesstaaten besonders bemerkbar —, den föderalen Beziehungsreichtum in starre Fächer zu zerlegen und von hierher zu interpretieren, als befände man sich noch in der schönsten Harmonie des Positivismus. Man erwartet sozusagen, daß sich die föderalen Konflikte entlang dieser Fächer emporranken werden.“

Nach Darlegungen von Entwicklungen in Australien und in der Schweiz traf Lerche zwei Feststellungen: „1. Die unitarisch-konzentrischen Kräfte sind stärkstens angewachsen, die Gliedstaaten fügen sich bisweilen nur noch in die Rolle bloßer Kontrapunkte oder gar mehr bürokratischer Bastionen; das alles freilich in vielfältiger Brechung je nach dem Entwicklungsstand der einzelnen Staaten. 2. Als häufig reale Reaktion oder doch als Postulat: Umstellung der Gewichte, Einflußstärkung der Glieder bei der Gesamtwillensbildung als eine der Spezialitäten des cooperative federalism; und zwar bemerkenswerterweise vielfach in jenen Bundesstaaten, die nicht dem mitteleuropäischen Typ angehören.“ Eingehend beschäftigte er sich mit der Legitimation heutiger Bundesstaatlichkeit, wobei er in Übereinstimmung der Tradition des staatspolitischen Denkens in Deutschland erklärte: „Die Prinzipien des gesellschafts-föderalen Denkens haben gewiß eine erstklassige ideengeschichtliche Mächtigkeit erlangt, aber sie sind auf staatlichen Föderalismus nicht übertragbar.“ Angesichts der Konflikte bundesstaatlicher Ordnungen versicherte er, die föderale Verfassung gebe den Schlichtungsinstanzen eine beherrschende Stellung und betone die Suprematie des Ver-

<sup>533)</sup> Ebenda, S. 61 ff.

fassungsrechts. In diesem Zusammenhang schlug er vor, die in Bundesstaaten übliche Bezeichnung „Bundestreue“ durch „Bundesinn“ zu ersetzen, weil damit das Verständnis der bundesstaatlichen Struktur erleichtert werde.

In seinen „Leitsätzen“ artikuliert Lerche seine breit ausgeführten Vorstellungen<sup>534)</sup>. Er begann sie, indem er die an die Spitze seiner Ausführungen gestellten Postulate wiederholte: „1. Der föderalen Wirklichkeit können weder eine beharrlich-statische Konstruktion noch ein materieller Bundesmythos Herr werden; weit eher eine bewegliche Einstellung auf typische Konfliktsituationen. 2. Erneuerter föderaler Doktrinarismus blickt eng auf die gegebene Kompetenzfächerung. Die entscheidenden Konflikte entwickeln sich nach eigenen Gesetzen quer unter diesen Fächern hindurch und verlangen nach formgerechter Begriffsbildung.“<sup>535)</sup>

In der sich anschließenden Diskussion wurden die beiden Ausführungen, die das Föderalismus-Verständnis der deutschen Staatsrechtslehrer zu Beginn der sechziger Jahre reflektieren, eingehend erörtert. Joseph H. Kaiser brachte vor, Föderalismus als ein Prinzip *territorial* bestimmter Gliederung eines politischen Ganzen sei in beiden Referaten zurückgetreten zugunsten der Möglichkeit, Föderalismus als ein Strukturprinzip eines *funktional* gegliederten Ganzen zu verstehen<sup>536)</sup>.

Gegen die Ausuferung des Begriffes wandte sich Fritz Münch, indem er kritisierte, es sei vom Föderalismus gesprochen worden, ohne den Gegenstand genau zu umreißen: „Jedenfalls sollten wir uns hier auf die staatlichen Aspekte begrenzen und nicht von dem Föderalismus der Gesellschaft im allgemeinen sprechen.“ Damit bestätigte er, daß es nicht nur einen politischen, sondern auch einen gesellschaftlichen Föderalismus gibt. Er warnte zugleich vor einer Überdehnung des Begriffes des politischen Föderalismus: „Wenn wir im internationalen Bereich von jeder Kooperation der Staaten als vom Föderalismus sprechen und im innerstaatlichen Bereich von jeder Teilnahme irgendwelcher politischer Potenz an der Staatswillensbildung desgleichen, dann sprechen wir vom Föderalismus in einem sehr weiten Sinne, aber das sollten wir m. E. nicht.“<sup>537)</sup>

Herbert Krüger betonte, „daß der Föderalismus nicht als ein Prinzip mißverstanden werden darf, das auf die Bewältigung organisatorischer Probleme gemünzt ist. Organisatorische Überlegungen können nicht weiterführen als bis zum dezentralisierten Einheitsstaat. Der Bundesstaat hingegen ist mehr und etwas anderes als bloß eine perfekte Lösung von Organisationsfragen: Ihm kommt es darauf an, trotz Verschiedenheiten aller Art, ja gerade aus ihnen staatliche Einheit und staatliche Kraft entstehen zu lassen. Der dezentralisierte Einheitsstaat ist ein Versuch, eine vorgegebene Einheit zweckmäßig zu gliedern und zu verfassen. Der Bundesstaat hingegen unternimmt es, unter sehr komplexen Umständen eine staatliche Einheit erst zustandezubringen. Nicht der dezentralisierte Einheitsstaat, sondern allein der Bundesstaat darf somit dem föderalistischen Prinzip zugerechnet werden.“<sup>538)</sup>

Da die Diskussion die Frage nach der territorialen oder funktionalen Wirksamkeit des Föderalismus aufgriff, erklärte Ulrich Scheuner: „Das Phänomen des Föderalismus kann niemals allein vom Gesamtstaat her erklärt werden. Eine Auffassung, die ihn nur als eine zweckmäßige Einrichtung vom Standpunkt des Ganzen her ansieht, verletzt bereits das Grundprinzip des Föderalismus. Sie entzieht ihm die historische Legitimation, die er aus dem Bestand der Einzelglieder zieht. Das entscheidende Moment des Föderalismus ist ein historisch-politischer Tatbestand, in dem die Verschiedenheit der Entscheidungszentren vorgegeben — noch gegeben oder schon gegeben — ist.“ Scheuner erklärte im weiteren Verlauf seines Diskussionsbeitrages: „Der Gedanke eines nur funktional zu rechtfertigenden Föderalismus erscheint mir nicht vollziehbar.“ Zur Begründung sagte er: „Der Sinn des Föderalismus liegt darin, daß er eine gegebene territoriale Gliederung staatsrechtlich zum Ausdruck bringt.“ Er fügte hinzu: „Für ein föderales Gebilde genügt nicht eine Einheit des Verfahrens, ein Zusammenbleibenwollen, sondern es muß ein gemeinsames nationales Erlebnis, ein historischer Vorgang des Zusammenwachsens hinzutreten. Wo dies Erlebnis noch nicht eingetreten ist, kann man noch nicht von einem föderalen Gebilde sprechen. Das gilt heute etwa im europäischen Bereich, wo dieser Schritt noch nicht vollzogen ist.“<sup>539)</sup> Scheuner betonte in einer späteren Einlassung:

<sup>534)</sup> Ebenda, S. 66 ff.

<sup>535)</sup> Ebenda, S. 101 ff.

<sup>536)</sup> Ebenda, S. 106 ff.

<sup>537)</sup> Ebenda, S. 109 f.

<sup>538)</sup> Ebenda, S. 114.

<sup>539)</sup> Ebenda, S. 122 ff.

„Das territoriale Element muß sowohl beim Glied wie beim Ganzen gegeben sein. Die Entwicklung in einem Bundesstaat wird in der Regel die sein, daß zunächst das Schwergewicht in der unteren Stufe liegt und erst allmählich auf die höhere Ebene sich verlagert.“<sup>540)</sup>

Im Laufe der Erörterungen stellte Friedrich Klein die Frage nach den Gründen für die Wahl des Themas. Ihm antwortete Herbert Krüger: „Zweierlei war hierfür bestimmend. Einmal wird ‚Föderalismus‘ immer mehr in anderen Kontinenten und für das Völkerleben als eine Lösung empfohlen, die selbst unter zerrissensten und gegensätzlichsten Verhältnissen noch Einheit zu stiften vermag, ohne daß man allerdings dieses Prinzip definierte oder etwas über seine Wirkungsweise sagte. Zum Zweiten haben wir gemeint, daß man in das Wesen eines so wenig greifbaren Gegenstandes nur dann einzudringen vermag, wenn man ihn in seinem ganzen Umfang, d. h. als nationales und als internationales Phänomen in Untersuchung nimmt, und zwar um so mehr, als es sich hierbei offenbar nur um zwei Seiten ein und derselben Sache handelt. Wir sind auch nicht die ersten, die den Föderalismus in solchen Zusammenhängen sehen. Für K. Frantz ist der Föderalismus das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation.“

Während Eberhard Menzel sich mit dem Föderalismus als einer Art zweiter Gewaltenteilung beschäftigte und ihn gleichzeitig gegenüber dem Regionalismus abgrenzte, befaßte sich Hans Zacher mit der Rechtfertigung des Föderalismus. Er versicherte, es wäre nicht richtig, den Föderalismus von der Subsidiarität und von der Gewaltenteilung zu lösen: „Der Föderalismus steht im Dienste beider Prinzipien, nur kommt für den Föderalismus, wenn wir nicht jede Gliederung, jede bündische Aufteilung darunter verstehen wollen, etwas Spezifisches hinzu. Dieses Spezifikum ist, daß die Aufteilung sich im Bereich der Staatsmacht bewegt. D. h. also im Vergleich zur sonstigen Gewaltenteilung: Nicht Aufteilung der Organe auf ein und desselben ungeteilten Staatswesens, sondern Aufteilung auf Organe verschiedener Staatseinheiten. Im Vergleich zur sonstigen Subsidiarität: Nicht Aufteilung auf Gemeinschaften schlechthin, sondern Aufteilung auf Gemeinschaften, die Staatscharakter haben.“<sup>541)</sup>

In ihren Schlußbemerkungen versuchten die beiden Referenten, Lerche und Bülck, die von ihnen vorgetragenen Thesen zu bekräftigen und zu ergänzen. Lerche erläuterte seine Behandlung des ihm gestellten Themas, wobei er betonte, daß er nicht von einem irgendwie vorgefaßten Föderalismus-Begriff ausgegangen sei<sup>542)</sup>. Bülck setzte sich mit der in der Diskussion geäußerten Meinung auseinander, daß Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip überhaupt nicht existiere. Er vertrat die Auffassung, Klarheit werde man nur dann gewinnen können, „wenn man den Föderalismus als wechselbezügliches System von Einheit und Vielheit in seiner jeweiligen historischen Verwirklichung sieht“. Die Mißverständnisse führte er darauf zurück, daß die Diskussion in einer spezifischen Abhängigkeit vom staatsrechtlichen Begriff des Föderalismus gestanden habe, und zwar in doppelter Beziehung: „Die deutsche föderalistische Entwicklung ... war auf den nationalen Bundesstaat ausgerichtet; sie hat die zentralisierende Tendenz gehabt, jenes ‚zweite Entscheidungszentrum‘ zu schaffen, ... das aus der Idee der nationalen Gemeinschaft seine Kraft und Verfassung gewann. Diese ist offenbar das hier vielfach beschworene regionale Moment, das notwendig sei, damit man von einer bündischen Gemeinsamkeit vom Föderalismus sprechen könne. Die zweite Richtung, in der die Diskussion ... vom Staatsrecht abhängig war, geht auf Proudhon und Konstantin Frantz zurück. Beide sind gegen die Tendenz des Nationalstaates zur Zentralisierung aufgetreten, die bekanntlich in der Französischen Revolution jene Form des nationalen Zentralismus hervorgebracht hat, für den selbst der schwache Föderalismus der Gemäßigten etwas Verwerfliches war, so daß der Name *fédéraliste* in Frankreich ein Schimpfwort wurde. Gegen diesen Zentralismus haben sich Proudhon ebenso wie in Deutschland Konstantin Frantz gewandt, um eine Aufgliederung in der Verschiedenheit gegen alle zentralistische Unterdrückung und Gleichmacherei durchzusetzen.“<sup>543)</sup>

Die Diskussion von 1962 zeigte gegenüber der Debatte von 1924 einen durch substantielle Vertiefung veranlaßten Wandel der Vorstellungen der deutschen Staatsrechtslehrer über den Föderalismus. In beiden Diskussionen wurde er allein unter staatsrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet. 1924 wurde eine an-

<sup>540)</sup> Ebenda, S. 125.

<sup>541)</sup> Ebenda, S. 127.

<sup>542)</sup> Ebenda, S. 140 ff.

<sup>543)</sup> Ebenda, S. 142 ff.

dere Anwendung des Begriffes in Frage gestellt, 1962 zwar eingeräumt, jedoch nicht behandelt. Hartwig Bülck betonte, daß der „Föderalismus geschichtlich gewachsen“ sei, und fügte hinzu, so werde man ihn auch in seiner neuen Gestalt begreifen müssen<sup>544</sup>). Peter Lerche wies jeden Versuch, den föderativen Gedanken soziologisch zu motivieren und zu interpretieren zurück: „Entgegentreten ist aber den Auffüllungen dieses Gedankens aus dem gesellschaftsorganischen Ideengut, etwa in Gestalt des Subsidiaritätsprinzips, oder aus sonstigen Vorstellungen des Primats der kleineren Einheit, die — ideengeschichtlich weit ausgreifend — auch im anglo-amerikanischen, besonders anglikanischen Bereich beheimatet sind.“<sup>545</sup>)

An den Anfang des die „Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft“ behandelnden ersten Bandes seines vierbändigen Werkes „Das deutsche Genossenschaftsrecht“ stellte Otto von Gierke die Bemerkung: „Was der Mensch ist, verdankt er der Vereinigung von Mensch und Mensch. Die Möglichkeit, Assoziationen hervorzubringen, die nicht nur die Kraft der gleichzeitig Lebenden erhöhen, sondern vor allem durch ihren die Persönlichkeit des einzelnen überdauernden Bestand die vergangenen Geschlechter mit den kommenden verbinden, gab uns die Möglichkeit der Entwicklung, der Geschichte. Wie sich der Fortschritt der Weltgeschichte unwandelbar vollzieht, so erhebt sich in ununterbrochen aufsteigender Wölbung der erhabene Bau jener organischen Verbände, welche in immer größeren und umfassenderen Kreisen den Zusammenhang alles menschlichen Seins, die Einheit in seiner bunten Mannigfaltigkeit, zur äußeren Erscheinung und Wirksamkeit bringen. Aus der höchsten der das Einzelleben nicht überdauernden Verbindungen, der Ehe, wachsen Familien, Geschlechter, Stämme und Völkerschaften, Gemeinden, Staaten und Staatenverbände in reichhaltiger Abstufung hervor, und für diese Entwicklung läßt sich keine andere Grenze denken, als wenn sich in ferner Zukunft einmal die ganze Menschheit zu einem einzigen organisierten Gemeinwesen zusammenschließen und der Tatsache, daß sie nur die Glieder eines

Diese Auffassung versteht den Föderalismus eindimensional — politisch und staatsrechtlich. Das föderative Prinzip ist, wie allgemein anerkannt, ein Form- und Strukturelement staatlicher Gesellungen; aber es ist nicht nur dieses allein. Seine Anwendung in den frühen Genossenschaften, seine Erhöhung durch die Föderaltheologie und seine zusammengefaßte Deutung durch Johannes Althusius weisen über das Politische weit hinaus. Es gelangt nicht nur im Politischen wie vor allem die deutschen Staatsrechtslehrer meinen, sondern auch im Gesellschaftlichen zur Anwendung, weil es einer Grundtatsache menschlicher Existenz gerecht zu werden versucht — dem Wunsch nach Einheit und dem Drang nach Freiheit.

## 2. Die personale Motivation

großen Ganzen umfaßt, einen sichtbaren Ausdruck verleihen sollte.“

Im Anschluß bemerkte von Gierke, daß der Entwicklung zur *Einheit*, die er als die *eine* Seite des gesellschaftlichen Fortschritts bezeichnete, der Gedanke der *Freiheit*, der Wunsch „des Rechts und der Selbständigkeit aller in der höheren Einheit zusammenströmenden geringeren Einheiten bis herab zum einzelnen Individuum“, gegenüberstehe. Den Kampf dieser beiden großen Prinzipien, den Zwang zur Einheit und den Drang zur Freiheit, nannte er „eine der mächtigsten Bewegungen in der Geschichte“. Er fügte — das Ergebnis seiner Untersuchungen vorwegnehmend — hinzu: „Und gleich wie bisher noch alle jene glänzenden Weltreiche zusammengestürzt sind, welche die Einheit über der Freiheit vergaßen, so hat auch kein Volk den Stürmen der Geschichte zu trotzen vermocht, das die Selbständigkeit der Glieder nicht zu Gunsten eines höheren Ganzen zu beschränken verstand.“<sup>546</sup>)

Als Mittel zur Überwindung der Spannungen zwischen der existentiell notwendigen Einheit der Menschen und der in gleicher Weise existentiellen Freiheit des Individuums empfahl von Gierke das Prinzip Föderalismus, dessen Wesen er damit gleichzeitig bestimmte. Vorbehaltlos bejahte er die Zuordnungen des Menschen in Gesellungen und Gruppierungen, die von Natur aus gegeben und notwendig sind, um den Menschen zu erhalten und ihm die

<sup>544</sup>) Ebenda, S. 142.

<sup>545</sup>) Ebenda, S. 74.

<sup>546</sup>) Gierke, a. a. O., Bd. 1, S. 1.

Möglichkeit zu geben, sich zu entfalten. Entschieden verwarf er den Gedanken einer Aufhebung der individuellen Identität, weshalb er der Forderung nach Einheit die Forderung nach Freiheit gegenüberstellte.

Weil der einzelne Mensch seit seinem Auftreten in der Spannung zwischen der Bewahrung seiner Individualität und der Zuordnung zu einer Gemeinschaft, sei sie natürlicher oder freigewählter Form, steht, bedarf er, zum Ausgleich der vorgegebenen Spannungen, eines Form- oder Strukturelements, das seinem immanenten Wunsch nach individueller Identität und seiner gesellschaftlich bedingten Leistung für die Ordnung, in die er hineingeboren wird oder der er sich anschließt, die Waage hält. Der oft zitierte Satz von Aristoteles, der Mensch sei ein politisches Wesen, hat, wie dargelegt, heute doppelte Bedeutung: Die Bemerkung bringt zunächst zum Ausdruck, daß der Mensch, der freie Mensch, der Bürger von Athen Mitglied der Polis war, da der Stadtstaat zunächst ein Personenverbandsstaat war, der alle Einwohner, die die vollberechtigte Mitgliedschaft der Polis besaßen, der Stadt, die zugleich Staat war. Nur wer Bürger einer Stadt war, war ein politisches Lebewesen. Der Stadtstaat und der Polite hatten wechselseitig Rechte und Pflichten. Der Polite, der Bürger der Stadt, hatte sich für die Stadt einzusetzen — in der letzten Vollendung durch Kriegsdienst. Die Stadt wiederum hatte für die Eudæmonia des Politen, für das Glück des Bürgers, bemüht zu sein. Die Beziehungen zwischen dem Bürger und dem Stadtstaat regelte das Verhältnis zwischen dem Individuum und der Polis. Die Letztgenannte war noch nicht so groß, um nicht überschaubar zu sein, weshalb sie keine Infrastruktur ausbildete. Die Bemerkung meint, staatsphilosophisch interpretiert, daß der Mensch politisch angelegt ist, was bedeutet, daß er sich nicht der Interdependenz zwischen seinem persönlichen Schicksal und dem Schicksal der Gemeinschaft, in die er hineingeboren wurde oder der er sich angeschlossen hat, entziehen kann. Diese Situation besteht nicht nur im autoritären oder totalitären Obrigkeitsstaat, in dem der einzelne der Obrigkeit einen in der deutschen Geschichte unter Bezug auf Römer 13, 1—6 religiös motivierten Gehorsam schuldig gewesen ist.

Auch in der parlamentarischen Demokratie kann der einzelne, trotz seiner politischen Gleichstellung mit *allen* Bürgern, nicht die Einzelheiten, sondern nur die Richtungen der politischen Entwicklung bestimmen. Das Vo-

tum des Wählers ist keine Mitbestimmung an politischen Einzelfragen, die sich in der mittelbaren Demokratie der Bestimmung durch den Wähler entziehen, weil sie der Entscheidung der von ihm durch Wahl Beauftragten, der Mandatäre, überantwortet sind. Die politische Tätigkeit des einzelnen in der mittelbaren Demokratie bleibt, von Mitwirkungen auf den unteren und mittleren Ebenen abgesehen, auf die Abgabe seines Stimmzettels beschränkt. Nur in diesem Augenblick tritt er als Polite, d. h. als verantwortlicher und entscheidungsberechtigter Bürger, in Erscheinung. Dieses Rechtes ist er beraubt in totalitären Staaten, die von der Minderheit einer Herrschaftsschicht, einer Klasse, einer Partei oder einer Gruppe oder von einem einzelnen, einem Diktator oder Tyrannen, regiert werden. In feudalen und totalitären Staaten ist der einzelne politisch entmündigt. Stimmabgaben haben den Charakter formaler Akklamationen. Das Individuum verliert darüber seine politische Identität.

Die Massendemokratie neigt mit ihrer systemimmanenten Kollektivierung dazu, das Individuum einem Prozeß der Verallgemeinerung zu unterwerfen, die eine antipersonale Amorphität entscheidend fördert. Dieser Tendenz tritt der Föderalismus mit der Überzeugung entgegen, daß der einzelne Mensch, ungeachtet seiner Herkunft, seines Bildungsgrades und seiner sozialen Stellung, Anspruch hat nicht nur auf materielle und intellektuelle Förderung durch die Gesellschaft, der er seinerseits nützlich werden soll, sondern auch auf die Bewahrung seiner Personalität, der Grundlage seiner individuellen und intellektuellen Entfaltung.

Das Prinzip Föderalismus ist ein Damm gegen die in der pluralistischen Gesellschaft über große Gefahr der Egalisierung; es entspringt dem immanenten Wunsch jedes einzelnen Menschen nach Identität und Individualität. So verstanden ist es nicht nur eine Angelegenheit der Staats-, sondern auch der Gesellschaftsordnung, weil es Freiheit und Vielfalt abschirmt und schützt vor den nivellierenden Kräften einer Egalität, die beständig in Gefahr ist, zur Uniformität zu werden. Weil es in erster Linie als eine Staatsstruktur verstanden wird, bleiben seine Schutzfunktionen gegenüber dem Individuum unbeachtet, obwohl sie seinen Wert in Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen, die aufgrund technisch bedingter Konzentration zur Entindividualisierung neigen, bestimmen. Der Mensch als einzelner kann sich gegenüber und in der Masse nur be-

haupten, wenn Institutionen vorhanden und so geordnet sind, daß sie ihn vor einer Gleichschaltung, einer personalen Gesichtlosigkeit, bewahren. Dem Föderalismus ist diese Fähigkeit eigen, weshalb er sowohl dem Drang des einzelnen nach Behauptung seiner Person als auch dem Bedürfnis der Gemeinschaft nach Einordnung des Individuums gerecht wird. Diese Ausgleichsfunktion in den interaktionären Beziehungen ist bisher nicht oder nur zu wenig gesehen worden, da alle Bemühungen um einen philosophischen Unter- oder Überbau des politischen Elements Föderalismus als sachlich nicht bedingte Ideologisierung betrachtet worden sind.

Die im Föderalismus vorhandenen ausgleichenden Kräfte sind für gesellschaftliche Integrationen bisher noch nicht voll erkannt worden. In dem Maße der Vergesellschaftung des Staates dürfte ihnen jedoch wachsende Bedeutung zukommen, da sie fähig sind, die Spannungen zwischen dem einzelnen und der Gemeinschaft zwar nicht zu beseitigen, wohl aber abzuschwächen, so daß ein ständiger inpendaler Ausgleich möglich ist, an dem Individuum und Gesellschaft in gleicher Weise partizipieren. Diese Eigenschaft stellt die unterschiedlich beantwortete Frage nach dem Verhältnis des Föderalismus zum Subsidiaritätsprinzip.

### 3. Subsidiaritätsprinzip und föderatives Prinzip

Föderalismus lebt aus Subsidiarität. Die Formulierung eines eigenen Subsidiaritätsprinzips entsprang der Unkenntnis oder dem mangelhaften Verständnis des Föderalismus. Zahlreiche Überlegungen über die Beziehungen zwischen Föderalismus und Subsidiarität gehen deshalb von der Vorstellung aus, daß Subsidiarität ein autonomes Prinzip ist, das als solches in eine Relation zu dem auf den politischen Bereich beschränkten Prinzip Föderalismus tritt.

Das Subsidiaritätsprinzip hat Papst Pius XI. 1931 in seiner Enzyklika „Quadragesimo anno“ in allgemein gültiger Weise formuliert. Die entsprechende Stelle lautet: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach *subsidiär*; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“<sup>547)</sup>

In der Formulierung fällt auf, daß vom Einzelmensch und von der Gesellschaft, nicht aber vom Bürger und vom Staat die Rede ist. Diese

Unterscheidung wird von denen, die das Subsidiaritätsprinzip zur ideologischen Abstützung des *politischen* Föderalismus in Anspruch nehmen, verwischt; sie vertreten die Auffassung, die Forderungen an die Beziehungen zwischen Individuum und Gesellschaft gelten in gleicher Weise für die Beziehungen zwischen Individuum und Staat. Die darüber aufgekommene Meinungsverschiedenheit ist bisher nicht ausgetragen worden. Staatsrechtslehrer und Politiker lehnen, wie dargelegt, die Inanspruchnahme des Subsidiaritätsprinzips für den Föderalismus ab; ideologisch bestimmte Föderalisten vertreten sie z. T. leidenschaftlich.

Die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips erfolgte in einer päpstlichen Kundgebung, die sich mit den Problemen der Massengesellschaft in einem Augenblick ihrer tiefen Erschütterung im wirtschaftlichen Katastrophenjahr 1931 befaßte. Sie wollte angesichts der immer deutlicher in Erscheinung tretenden Vermassung den einzelnen in Schutz nehmen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist seinem Ursprung, seiner Absicht und seiner Zielsetzung nach ein Prinzip der Gesellschaftsordnung. Es stellt, wie H. E. Hengstenberg in seiner Studie „Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzips“ ausführt, „eine Forderung auf, nach der die Gesellschaft aufgebaut werden soll. Es trägt normativen Charakter. Als solches setzt es bei seiner Durchführung die personale Freiheit des Gesellschaftsträgers voraus und unterscheidet sich somit wesentlich vom Naturgesetz, das notwendig und zwingend wirkt. Normen bedürfen der Begründung, wenn sie nicht leere Imperative und subjektive Setzungen bleiben sollen. Die Begründung aber kann im

<sup>547)</sup> Lateinischer und deutscher Wortlaut: A. F. Utz (Hrsg.), Das Subsidiaritätsprinzip, Heidelberg 1953, S. 3.

letzten nur eine metaphysische sein: das heißt, es muß nachgewiesen werden, daß die Norm evidenten Weise aus dem Sein dessen abgeleitet werden kann, auf das sie angewandt werden soll. Das Sein ist . . . das Sein des Sozialen, der sozialen Gesamtwirklichkeit". Von dieser Überlegung ausgehend erklärt Hengstenberg, das Subsidiaritätsprinzip besage, „daß jeder Lebens- und Rechtskreis alle Aufgaben in eigener Vollmacht und Initiative leisten soll, die er aus seinem Wesen und Wirklichsein zu leisten fähig ist, daß aber der jeweils (verwaltungsmäßig) übergeordnete Lebens- und Rechtskreis nur da eingzugreifen hat, wo der (verwaltungsmäßig) untergeordnete Kreis die betreffende Aufgabe nicht lösen kann oder will. Das Prinzip der Subsidiarität ist also ein Prinzip der Zuständigkeit und verweist damit eindeutig in die Sphäre des Rechts, und zwar des Naturrechts, das seinerseits wieder metaphysischen Ursprungs ist.“<sup>648)</sup>

In seinen nachfolgenden Ausführungen behandelt Hengstenberg 1. die Unterscheidung von Gemeinschaft und Gesellschaft, 2. die Rangordnung der öffentlich-rechtlich bedeutsamen Gesellungen und 3. das Subsidiaritätsprinzip als Ausdruck der Rangordnung unter den Gesellungen. Bei der Unterscheidung von Gemeinschaft und Gesellschaft bezieht er sich auf die entsprechende Distinktion von Ferdinand Tönnies. Gemeinschaft bestimmt er als „die dauernde Verbundenheit von Personen in einem gemeinsamen Werte, in welchem zugleich die einzelnen Personen ihre Vollendung erfahren“. Gesellschaft definiert er als „die dauernde Verbundenheit von Personen zu einem gemeinsamen Ziele, das relativ indifferent zur Vollkommenheit der beteiligten Personen ist“. Er unterscheidet zwischen reinen Gemeinschaften, reinen Gesellschaften und gemischten Gesellungen. Bei dem Versuch, eine Rangordnung der öffentlich-rechtlich bedeutsamen Gesellungen aufzustellen, geht er von folgender Prämisse aus: „Die Gesellungen mit dem größten gemeinschaftlichen Bauplan haben den höchsten, die mit dem geringsten Gemeinschaftseinschlag den niedersten Rang.“ Eine Erörterung des Problems der Rangordnung hält er nicht für angezeigt, den Vorrang der Gemeinschaft vor der Gesellschaft versteht er metaphysisch begründet, versichert jedoch, daß die Rangordnung nicht als Wertordnung verstanden werden kann. Auf der

Grundlage dieses Verständnisses von Gemeinschaft und Gesellschaft interpretiert er das Subsidiaritätsprinzip, das Gesetz der Rangordnungen in den Gesellungen, die sich — nach seiner Überzeugung — aus dem Vorrang der Gemeinschaft vor der Gesellschaft ableiten.

Als Resultat konstatiert er die Auffassung, daß das Verhältnis der verwaltungsmäßig übergeordneten Instanz zu der jeweils untergeordneten Instanz immer nur subsidiär ist. Die übergeordnete Instanz hat nach Hengstenberg Hilfe zu leisten im doppelten Sinn: „1. Sie übernimmt die Funktion, die die untergeordnete gemeinschaftlichere Instanz wesensmäßig nicht erfüllen kann (z. B. der Staat im Hinblick auf die Außenpolitik gegenüber den Ländern). 2. Sie hat dafür zu sorgen, daß die untergeordnete Instanz in Lage bleibt oder wieder in die Lage versetzt wird, wesenseigene Funktionen zu erfüllen.“ Mit Nachdruck fügt er hinzu: „Der zweite Gesichtspunkt ist der grundsätzlichere, denn er zeigt, daß die übergeordnete Instanz nur dann ihren Sinn erfüllt, wenn sie dafür sorgt, daß die untergeordnete zu vollem Selbststand, Leben und zu voller Funktion gelangt.“

Als Ergebnis seiner Darlegung formuliert er: „Das Subsidiaritätsprinzip gründet also letztlich auf dem metaphysischen Vorrang der Gemeinschaft vor der Gesellschaft. In der Gemeinschaft allein erfüllt sich die Wesensnatur des Menschen. Die Gesellschaft ist nur subsidiär. Sie hat dafür zu sorgen, daß die Gemeinschaft Leben und ihr Wesensgesetz erfüllen kann. Sie hat Umwelt und Terrain für die Gemeinschaft zu klären und zu sichern, so wie im pflanzlichen Organismus die Borke die eigentlich lebensführenden Schichten schützt. Diese Rangordnung ist absolut.“

Da er das Subsidiaritätsprinzip als naturrechtlich gegeben betrachtet, lehnt er ab, es als eine bloß opportunistische Verwaltungsmaßnahme zu definieren. In diesem Verständnis sieht er den Grund dafür, daß Papst Pius XI. in seiner Enzyklika „Quadragesimo anno“ sagt, es sei *gegen die Gerechtigkeit*, wenn eine übergeordnete Instanz Funktionen übernehme, die die untergeordnete leisten könnte. Dieses Verständnis des Subsidiaritätsprinzips vergleicht er anschließend mit den anderen Leitsätzen der Sozialordnung, wobei er die Beziehungen zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und dem Föderalismus anspricht: „Ähnlich wie das Subsidiaritätsprinzip über die naturrechtliche Zuständigkeit der Gesellungen im Auf-

<sup>648)</sup> H. E. Hengstenberg, Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzips, in: A. F. Utz (Hrsg.), Das Subsidiaritätsprinzip, Heidelberg 1953, S. 19 ff.

bau von unten nach oben, also in der Vertikalen, herrscht, so auch das föderative Prinzip. Das föderative Prinzip unterscheidet sich aber dadurch von erstgenanntem, daß es mehr die Genese, die *Bildung* der Gesellungen und ihrer sozialen Gefüge untereinander bestimmt. Föderation bedeutet *Bund*. Was sich verbündet, das sind, unten angefangen, die einzelnen Glieder und dann die Gesellungen untereinander. Das Ergebnis eines solchen Bundes ist die Wahl eines übergeordneten Organes, das dann den Kristallisationskern der neuen, (verwaltungsmäßig) übergeordneten Gesellung gibt. Organe gibt es nur in solchen Gesellungen, die zumindest ein Minimum von gesellschaftlichem Einschlag haben, die reine Gemeinschaft bedarf keiner repräsentativen Organe und Autoritätspersonen. Bei der Föderation werden solche Organe beim konstitutiven freien Zusammentritt der Glieder oder Gliedgesellungen gewählt, so daß auch hier der Aufbau von unten nach oben deutlich wird. Das föderative Prinzip besagt also ‚konstitutive freiwillige Bindung der Glieder oder Gliedgesellungen‘ und zugleich ‚Wahl des Organes im Hinblick auf die Glieder oder Gliedgesellungen‘.“

Hengstenberg fügt hinzu, daß das föderative Prinzip nur anwendbar ist bei Gesellungen von einer Stufe der Gesellschaftlichkeit, die *Wahl* zuläßt. In der Familie sei es z. B. unmöglich, davon zu reden. Das föderative Prinzip könne daher nicht allein, sondern nur in Verbindung mit anderen Sozialprinzipien zum Aufbau der gesunden Sozialordnung verwendet werden. Wegen der von ihm vorgenommenen Abgrenzungen erklärt er: „In unserem Zusammenhang ist es wesentlich, daß das föderative Prinzip bereits das Subsidiaritätsprinzip einschließt und voraussetzt. Das erstere ist das materialere, das zweite das formalere Prinzip. Das Subsidiaritätsprinzip läßt sich auf das Verhältnis jedweder Gesellungen, die im Rang unterschieden sind, anwenden. Das föderative Prinzip gilt nur für einen bestimmten Ausschnitt.“

Innerhalb des föderativen Prinzips nimmt er eine Unterscheidung vor, indem er vom föderativen Prinzip im strengen und im erweiterten Sinn spricht. Das föderative Prinzip im strengen Sinn sieht er nur innerhalb der homogenen Stufenbauten Stand und Land, also dort, wo die verhältnismäßig niedere Einheit tatsächlich von der verwaltungsmäßig höheren umschlossen ist, „wo ein Einschlußverhältnis vorliegt“. Innerhalb des Staates bzw. der Staatsgründung könne aber schon nur noch in

einem abgewandelten Sinn von Föderation gesprochen werden. Das erweiterte Verständnis des föderativen Elements sieht er in zwei Bereichen, in der homogenen Staatsordnung und in einem heterogenen Zusammenschluß. Unausgesprochen versteht er den Bundesstaat als die homogene Föderation, während er eine Europa-Föderation oder eine Welt-Föderation als eine heterogene Vereinigung betrachtet. Er ist der Auffassung, daß überall, wo das föderative Prinzip zur Anwendung gelangt, das Subsidiaritätsprinzip praktiziert wird. Diese Voraussetzung ist nach seiner Auffassung nicht wechselseitig bedingt: „Wo das föderative Prinzip in Auswirkung steht, da tut es a fortiori das Subsidiaritätsprinzip. Aber wo das Subsidiaritätsprinzip herrscht, braucht es noch längst nicht das föderative Prinzip zu tun.“<sup>549)</sup>

Diese für eine bestimmte Beurteilung der Wechselbeziehungen zwischen beiden Prinzipien beispielhafte Auffassung bedeutet, daß das Subsidiaritätsprinzip im föderativen Prinzip immanent ist, der Föderalismus jedoch keine zwingende Konsequenz des Subsidiaritätsprinzips ist. Diese Unterscheidung ist notwendig, weil das philosophische Föderalismusverständnis die Beziehungen zum Subsidiaritätsprinzip bisweilen manipuliert; im Föderalismus werde immer, ob bewußt oder unbewußt, ausgesprochen oder nicht ausgesprochen, interpretiert oder nicht interpretiert, das Element der Subsidiarität wirksam; dieses wiederum führe nicht zwangsläufig zum politisch-verfassungsrechtlichen Föderalismus.

Die Tatsache, daß das in der Natur des Menschen und in der Rangordnung der Gemeinschaft vor der Gesellschaft angelegte Subsidiaritätsprinzip naturrechtlich begründet wird, hat seine allgemeine Durchsetzung nicht nur bei Gegnern und Kritikern des Naturrechts erschwert. Diese weiten, vor allem wenn sie darauf verzichten, sich über den Charakter der Beziehungen zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und dem föderativen Prinzip Rechenschaft zu geben, ihre Aversion gegen das Naturrecht aus — sowohl auf das Subsidiaritätsprinzip als auch auf das föderative Prinzip.

Die Diskussion über das Verhältnis zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und dem föderativen Prinzip ist noch nicht abgeschlossen. Oswald von Nell-Breuning, ein katholischer Theologe, verwirft die Ansicht, daß die katholische Staatsrechtslehre, die auf das Subsidiaritäts-

<sup>549)</sup> Ebenda, S. 43.

prinzip festgelegt ist, den Föderalismus als staatsrechtliche Grundsatzforderung postulieren muß, weil, wie er betont „das, worum es geht, nämlich die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, als des obersten sozialphilosophischen Grundsatzes, an dem nicht zu rütteln ist“, sich auch auf den anderen verfassungs- und gesetzestechnischen Wegen bewerkstelligen läßt. Auch im Einheitsstaat kann durch volle Entfaltung der gemeindlichen (gemeindevorstandlichen und zweckverbandlichen) Selbstverwaltung und durch Ausbau einer echten leistungsgemeinschaftlichen (berufsständischen) Ordnung das Lebensrecht der kleineren Lebenskreise als voll und ganz gewährleistet sein“.

In seinen weiteren Ausführungen bemerkt Nell-Breuning: „Föderalismus im staatsrechtlichen Sinn erfordert die sorgfältige Einhaltung der Grenzen, bei deren Erreichung die echte Staatlichkeit entweder des Oberstaates oder der Gliedstaaten verloren geht, womit der Staat unitarisch geworden wäre. Für den Föderalismus im gesellschaftswissenschaftlichen Sinn ist dieser Punkt mehr oder weniger belanglos, denn für ihn hat der Begriff ‚Staat‘ gar nicht jene scharfe Prägung, in der die neuere Staatsrechtswissenschaft ihn zu verwenden gewohnt ist. Für diese neuere Staatsrechtswissenschaft ist die zwei- oder mehrstöckige Staatlichkeit föderalistischer Staaten schwer zu verarbeiten. Es bedeutet für sie keine geringe begriffliche Schwierigkeit, Oberstaat oder Gliedstaaten an der begrifflich unteilbaren Staatlichkeit teilnehmen zu lassen.“

Dieser Ansicht stellt Nell-Breuning eine Analyse der zweiten Form des föderativen Prinzips gegenüber: „Für den gesellschaftswissenschaftlichen Föderalismus dagegen liegt darin nicht die allermindeste Schwierigkeit. Im Gegenteil, ihm ist es gerade natürlich, die Staatlichkeit vielstufig zu sehen. Von den vielfältig übereinander geschichteten öffentlichen Gemeinwesen mag eines sich durch besondere Verdichtung seiner rechtlichen Machtfülle herausheben; dieses wäre dann im vorzüglichen Sinn ‚Staat‘. Aber auch die unmittelbar niederen und höheren Stufen ermangeln darum nicht der Staatlichkeit. Sie eignen ihnen nur in anderer, darum nicht notwendig niederer Weise.“

Zusammenfassend erklärt Nell-Breuning: „Der Föderalismus im sozialphilosophischen Sinn ist der Gegenspieler und Widersacher des überspannten Bodinschen Souveränitätsbegriffs und damit zugleich der Staatsraison,

ebenso sehr aber des staatlichen Rechtsmonopolismus und damit praktisch des Rechtspositivismus schlechthin. Indem er auf der ganzen Ebene restlos ernst machen will mit dem Recht der kleineren Lebenskreise aus echt genossenschaftlichem Denken heraus, ebenso sehr aber mit dem Rechtsgedanken der Einheit des Menschengeschlechts, steht er im Gegensatz nicht so sehr zum staatlichen Unitarismus, der ihm nur der ungeordneten Hinneigung zum Zentralismus verdächtig ist, als vielmehr zum Kollektivismus, Totalitarismus und Zentralismus, wo und wie immer sie sich zeigen mögen, an erster Stelle zum staatlichen Kollektivismus, Totalitarismus und Zentralismus.“<sup>550)</sup>

Während Oswald von Nell-Breuning nachdrücklich zwischen Föderalismus im staatsrechtlichen Sinn und Föderalismus im sozialphilosophischen Sinn unterscheidet, befürwortet Emil Brunner, ein reformierter Theologe, in seiner 1943 veröffentlichten Studie „Gerechtigkeit. Eine Lehre von den Grundgesetzen der Gesellschaftsordnung“ die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips im Staatsaufbau: „Je weiter der Kreis, desto unpersönlicher ist die Gemeinschaft, desto abstrakter, desto entfernter vom persönlichen Sinn des Lebens seine ‚Sache‘. Jeder weitere Kreis wird gebildet, weil der engere einer bestimmten sich aufdrängenden Aufgabe nicht gewachsen ist. Die Erweiterung ist immer das Zuhilfenehmen anderer für ein Werk, das die Kraft des einzelnen und der kleinen Gruppe übersteigt. Die Erweiterung erfolgt also nach Maßgabe der umfassenderen sachlichen und zugleich äußerlicheren, personenfremderen Aufgabe. Nur beim Staat kommt zur Weite noch ein anderes Moment hinzu: das Monopol der Gewalt bis zum Grenzfall der Tötungsgewalt. Das gefährliche Element: Gewalt, Machtmittel, wird gleichsam aus den inneren Gemeinschaftskreisen ausgetrieben und im äußersten Kreis gesammelt. Der Staat ist der mit dem Gewaltmonopol versehene weiteste, umfassendste Organisationskreis. Seine legitime Funktion ist darum einzig in diesen beiden Merkmalen, die ihn von den anderen Gemeinschaftsformen unterscheiden, begründet: in der Umfassung aller anderen und in der Zwangsgewalt. Der Staat soll nur das tun, was er allein tun kann vermöge dessen, daß er die umfassendste und die mit Zwangsgewalt ausgestattete Organisationsform ist. Je lebendiger das menschliche

<sup>550)</sup> O. v. Nell-Breuning und H. Sacher (Hrsg.), *Zur christlichen Staatslehre*, Freiburg 1948, S. 102 ff.

Leben, je kräftiger die Personen und die engeren, persönlicheren Gemeinschaften sind, desto weniger Aufgaben müssen dem Staat übertragen werden, desto mehr von diesen Aufgaben erfüllen die vorstaatlichen Gemeinschaften selbst. Es bleiben dem Staat nur die Aufgaben übrig, für die die anderen Gemeinschaften zu klein sind, und diejenigen, die sich aus der mangelnden Freiwilligkeit und aus den lebensstörenden, gemeinschaftsfeindlichen, anarchistischen Tendenzen, die im Menschen vorhanden sind, ergeben.“

Brunner stellt dem „föderativen, organischen Bild der Ordnung der Ordnungen“ den „totalen Staat“ entgegen, über dessen Entwicklung er bemerkt: „Der totale Staat ist nicht erst 1917 oder 1922 oder 1933 entstanden; er ist langsam aus dem modernen Begriff der Staatssouveränität und aus dem Versagen der einzelnen und der Gemeinschaften geworden, das seinerseits im Schwinden der christlichen Substanz seinen tiefsten Grund hat. Je mehr die Familien und Gemeinden versagen, desto mehr muß der Staat tun. Der Staat wird zum ‚Mädchen für alles‘. Für alles wird er zu Hilfe gerufen, weil nicht freiwillig getan wird, was getan werden sollte. Die Überlastung des Staates mit Aufgaben entspricht genau dem Zerfall der vorstaatlichen Gemeinschaftsordnungen, der Strukturlosigkeit der menschlichen Gesellschaft. An die Stelle der natürlichen, gewachsenen, freiwilligen Struktur tritt dann, notwendig, die künstliche, mit Zwang durchgesetzte Struktur des Staates, die von oben nach unten, vom umfassendsten zum kleinsten Kreis und zum einzelnen geht. Es entsteht der zentralistische Staat der Neuzeit, der mit seinen künstlichen Organisationsformen, mit seinen Departementen, Distrikten und Scheingemeinden den leeren Raum zwischen der zentralen Staatsgewalt und dem einzelnen Menschen ausfüllt — mit Gebilden, die kein Eigenleben haben, die nur Verwaltungseinheiten des Staates sind. Es entsteht der Staat, welcher der Ersatz für die verlorene Volksgemeinschaft und als solcher die letzte, unmittelbare Vorstufe des totalen Staates ist. Der Schritt von diesem zentralistischen zum totalen Staat entsteht durch die Abschaffung der Selbständigkeit des einzelnen, durch die Nichtanerkennung von ursprünglichen Menschenrechten, nachdem schon vorher die vorstaatlichen Gemeinschaften ihr Leben und ihre Würde verloren haben.“

Warnend beschließt Brunner sein Plädoyer mit einem Hinweis auf eine Alternative: „Totalstaat oder Aufbau, Föderalismus — das ist das

Zentralproblem der Gerechtigkeit für unsere Tage. Es ist aber notwendig, daß man es in seiner Tiefe verstehe, und das heißt so, daß man imstande ist, die Entwicklung zum totalen Staat auch in den Staaten und Völkern zu erkennen, die sich als Demokratien gegen die Krankheit des totalen Staates immun glauben. Keine Staatsform macht gegen den totalen Staat immun; denn der totale Staat hat mit Staatsform nichts zu tun. Er ist die ‚Allstaatlichkeit‘, die Verstaatlichung des Lebens, die nur durch Entmündigung der vorstaatlichen Lebensformen und der einzelnen möglich ist.“ Diese Auffassungen erklären, warum Brunner an den Anfang seines Kapitels „Der gerechte Aufbau der Ordnungen“ die Überzeugung stellt: „Der Föderalismus ist der gerechte Aufbau der Ordnungen, nämlich der Aufbau von unten. Das ist die Schöpfungsordnung. Alle Ordnungen sind um des Menschen willen, und nie ist der Mensch um der Ordnungen willen. Beim einzelnen Menschen ist darum anzufangen.“<sup>551)</sup>

Die Auffassung Brunners stellt die Unterscheidung, die Nell-Breuning getroffen hat, nicht in Frage: Subsidiaritätsprinzip und föderatives Prinzip sind keine austauschbaren Bezeichnungen, sie stehen in einem unterschiedlich interpretierbaren und interpretierten Verhältnis zueinander. Zu dieser Auffassung gelangt auch Hans Stadler in seiner Untersuchung „Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus. Ein Beitrag zum schweizerischen Staatsrecht“, in der er vor allem auf das Verhältnis des aus dem genossenschaftlichen Prinzip heraus entwickelten Schweizer Föderalismus zum Subsidiaritätsprinzip eingeht. Er macht zwar auf die grundsätzlich verschiedenen Ausgangspunkte aufmerksam, räumt jedoch ein, daß bei einem Versuch der Einordnung der schweizerischen föderalistischen Idee in das naturrechtliche Denken sich eine sinnvolle Ergänzung der Lehre vom Subsidiaritätsprinzip anbietet: „Zum ersten muß die Geschichte berücksichtigt werden, sie kann eine materielle Determination der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bewirken. Der in der bündischen Staatsgestaltung tätige politische Wille dagegen vermag in formeller Hinsicht die Gemeinschaften und ihren Wirkungsbereich näher zu bestimmen. Die politische Begründung des Föderalismus hinwieder läßt sich auf den naturrechtlichen Gedanken des Gemeinwohles als Norm der Politik zurückführen. Auch hier ist also auf

<sup>551)</sup> E. Brunner, Gerechtigkeit, Eine Lehre von den Gründen der Gesellschaftsordnung, Zürich 1943, S. 159 ff.

indirektem Weg eine Legitimierung der Kantone vom Naturrecht her möglich. Der staats-theoretische Föderalismus besitzt die engste Berührung mit der Subsidiaritätslehre, ergibt aber zugleich die stärkste Relativierung der Stellung der Kantone.“<sup>552)</sup>

Bei einer Konfrontation des föderativen Prinzips und des Subsidiaritätsprinzips kommt Stadler zu dem Ergebnis: „Aufs Ganze gesehen bringt die föderalistische Gedankenwelt eine wertvolle Bereicherung für die Subsidiaritätslehre. Ihr Wesen liegt auf dem Gebiet der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips. Sie liefert gewissermaßen sekundäre Anwendungsnormen.“ In bezug auf die Schweiz bemerkt er: „Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet seinerseits eine Bereicherung der föderalistischen Idee. Es schenkt ihr eine philosophische Vertiefung, indem es das schweizerische Staatsdenken mit einer jahrhundertealten Lehrtradition in Verbindung bringt.“<sup>553)</sup>

Die meisten wissenschaftlichen Autoren anerkennen zwar Beziehungen und Zuordnungen zwischen Subsidiaritätslehre und Föderalismus, lehnen jedoch eine Identifikation von beiden ab. Grundsätzlich stellen sie die Interdependenz zwischen Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus nicht in Frage, vertreten jedoch unterschiedliche Auffassungen über die Gra-

duierungen. Johannes Messner ist der Ansicht, daß die Subsidiaritätslehre als eine mögliche Grundlage einer Philosophie des Föderalismus angesehen werden kann. Indem das Subsidiaritätsprinzip die Kompetenz von unten nach oben als ein Postulat der Gerechtigkeit erhebe, errichte es Barrieren zum Schutz nicht nur des Individuums, sondern auch der unteren Einheit, weil es deren Priorität als eine unabdingbare Voraussetzung des Staatsaufbaues bezeichne. Das Urteil darüber sei nicht nur eine Frage des Standpunktes gegenüber dem Föderalismus<sup>554)</sup>.

Wer das föderative Prinzip *primär* historisch versteht, wird seine Begründung aus der dargelegten geschichtlichen Entwicklung heraus für ausreichend erachten, weil sie auch seine philosophische Begründung einschließt. Wer es als eine philosophische Prämisse gesellschaftlicher Existenz betrachtet, wird den von ihm gewährleisteten Schutz des Individuums vor einer Vermassung in den Vordergrund stellen. Wer es als Ausfluß des Naturrechts begreift, wird es als eine Konsequenz des Subsidiaritätsprinzips ansehen. Die Auffassungen haben noch nicht den Grad der Annäherung erreicht, der von einer Übereinstimmung sprechen läßt, denn dazu ist die wissenschaftliche und publizistische Beschäftigung mit dem Föderalismus bisher zu einseitig gewesen.

#### 4. Voraussetzungen und Möglichkeiten des Föderalismus in der Gesellschaft

Der Mensch verdankt, wie Otto von Guericke ausgeführt hat, das, was er ist, der Vereinigung von Mensch und Mensch. Das Individuum bedarf jedoch, will es bei der Vereinigung mit anderen Individuen nicht untergehen, einer Sicherung, die durch die Struktur der Gesellschaft gegeben werden muß. Diese kann, wie der Ablauf der Geschichte beweist, sehr unterschiedlicher Natur sein. Hegel hat die allseitige Bedingtheit der geistigen Entfaltung des Einzelmenschen durch sein Eingewurzeltsein in die gesellschaftliche Geistigkeit sichtbar gemacht, womit er die Auffassung des philosophischen Rationalismus der Aufklärung widerlegt hat, daß der Mensch ganz auf sich selbst und seine Vernunft gestellt ist. Inzwischen bestehen keine Mei-

nungsverschiedenheiten mehr darüber, wie weitgehend der Mensch intellektuell bestimmt wird durch die „gesellschaftliche Tradition, die überlieferte Erfahrungs- und Wissenswelt, die Vorstellungs- und Denkweisen, Welt- und Rechtsüberzeugungen, Sitten und Handlungen, die in ihrer Gesamtheit in der Kultur einer Gesellschaft als Lebensform wirksam sind.“<sup>555)</sup>

Der Mensch wird nur in der und durch die Gesellschaft zum Menschen, weil er nur durch die gesellschaftliche Ergänzung zur vollen Entfaltung seines Wesens gelangen kann. Die Bewahrung der Individualität des Menschen hängt von der Struktur der Gesellschaft ab. Die individualistische Gesellschaftslehre bestimmt die Gesellschaft als Organisation für selbst-

<sup>552)</sup> H. Stadler, Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus. Ein Beitrag zum Schweizerischen Staatsrecht, Freiburg in der Schweiz 1951, S. 167.

<sup>553)</sup> Ebenda, S. 168.

<sup>554)</sup> J. Messner, Das Naturrecht. Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik. 3. Aufl., Innsbruck-Wien-München 1958, S. 186 f.

<sup>555)</sup> Ebenda, S. 127.

gewählte Zwecke, vor allem zur Sicherung des Bereiches von Freiheit für den einzelnen, der mit der Freiheit aller vereinbar ist. Die kollektivistische Gesellschaftslehre sieht die Gesellschaft von bürokratisch evolutionären oder ökonomisch revolutionären Formkräften bestimmt; der Mensch kann als Individuum an Selbstbestimmung nur beanspruchen, was die Gesellschaft ihm zugesteht.

Mit diesen Definitionen werden noch keine Aussagen, wohl aber Vorentscheidungen über den Aufbau und die Gliederung der Gesellschaft getroffen. Bereits in der Bezeichnung Aufbau kommt zum Ausdruck, daß die Struktur der Gesellschaft unter unterschiedlichen Blickrichtungen betrachtet werden kann. Die eine versteht die Gesellschaft als die Verbindung oder das Bündnis kleinerer gesellschaftlicher Einheiten und als eine Vereinigung zu einem größeren Ganzen unter Beibehaltung relativer Autonomie; sie wird als förderativ bezeichnet. Die andere geht von den übergeordneten größeren gesellschaftlichen Einheiten zu den kleineren; sie wird als korporativ bestimmt, weil sie die Verzweigung der Gesellschaft in kleinere Gesellschaftskörper nachweist.

Beiden Prinzipien gemeinsam ist die Überzeugung, daß die Gesellschaft keine einfache, sondern eine zusammengesetzte Einheit ist. Sie unterscheiden sich dadurch von der kollektivistischen Gesellschaftsauffassung, die die Gesellschaft als eine ungeteilte und unteilbare Einheit versteht, die den Wert des Individuums nach einem ökonomisch sozietären Beitrag bewertet. Auf die Bedeutung der Gesellschaftsstrukturen hat der Rechtslehrer Rudolf von Ihering hingewiesen, indem er zu bedenken gegeben hat: „Die Gesellschaft ist die tatsächliche Organisation des Lebens für und durch andere und — da der einzelne, was er ist, nur durch andere ist — die Form des menschlichen Lebens überhaupt.“<sup>556)</sup>

So unbestritten es ist, daß nur ein Gesellschaftsaufbau von unten nach oben dem Prinzip Föderalismus gerecht wird, so anfechtbar ist der immer wieder unternommene Versuch, den Föderalismus für den Universalismus zu reklamieren, wie es in Fortsetzung der politischen Romantik in den zwanziger Jahren — zum Schaden des Föderalismus — geschehen ist. Der historische Universalismus versteht den Staat als ein Höchstes über einem Gan-

zen, nämlich dem lebendigen Volke thronend: „Das Ganze, dessen höchste Form der Zusammenfassung der Staat ist, beruht auf einer geistigen Gemeinschaft, die ihrerseits wieder ihre blutsmäßige und geschichtliche Grundlage hat. Boden, Blut und Schicksal sind der Schmelztiegel, aus welchem das geistig formte Volk heraussteigt. Fichte nennt ein Volk ‚das ganze der in der Gesellschaft miteinander fortlebenden und sich aus sich selbst immerfort natürlich und geistig erzeugenden Menschen, das insgesamt unter einem gewissen besonderen Gesetz der Entwicklung des möglichen aus ihm steht‘. Volk ist also die stärkste metaphysische Gebundenheit des einzelnen auf Erden.“<sup>557)</sup>

Der so interpretierte Universalismus ist durch die Entwicklung des 20. Jahrhunderts nicht nur in Frage gestellt, sondern widerlegt worden. Niemand kann deshalb den sozietären Föderalismus als Ausdruck des Universalismus erklären — niemand kann auch nicht den so bestimmten Universalismus und den Föderalismus zu einer Identifikation zwingen.

Dem Universalismus stellen seine Anhänger den Individualismus gegenüber. Nach der Charakteristik von Othmar Spann betrachten sie den Staat nur als Anhängsel des einzelnen. Sie räumen zwar ein, daß der Individualismus dem einzelnen die größtmögliche Entfaltung erlaube, sehen darin jedoch eine Benachteiligung der ihm übergeordneten Gemeinschaft, vornehmlich des Staates, weshalb sie ihn ablehnen. Die Konsequenz dieser Beurteilung ist die Verwerfung des Gleichheitsgrundsatzes, durch den sie jede Gliederung und jedes Gefüge des Staates in Frage gestellt sehen. Da in der Kontroverse zwischen mechanischer und organischer Staatsauffassungen die Verfechter der organischen Staatslehre, die sich fast ausnahmslos zum Universalismus bekennen, den Föderalismus für sich in Anspruch nehmen, ist dieser nicht nur ideologisch verdächtig geworden, er hat darüber auch seine Wertfreiheit, die Voraussetzung seiner Anwendung als Form- und Strukturprinzip, verloren.

Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, die von Staatsrechtslehrern in der Regel nicht aufgegriffen wird, weil sie den Föderalismus ausschließlich staatsrechtlich verstehen, ob der Föderalismus ein Element der Gesellschaftsordnung ist oder sein kann. Die Antwort darauf muß über zahlreiche ideologische Barrieren hinwegsehen und vom Wesen

<sup>556)</sup> E. J. Jung, Föderalismus als Weltanschauung, München, Berlin und Leipzig 1931, S. 10.

<sup>557)</sup> Ebenda, S. 12.

des Föderalismus ausgehen. Seine dargelegte geschichtliche Determination weist ihn vor allem, jedoch nicht ausschließlich, dem politischen Bereich zu — ein Umstand, der seinen Gebrauch in der Gesellschaftslehre jedoch nicht ausschließt. Deren Hauptthema ist das Verhältnis zwischen dem einzelnen und der Gesellschaft, das durch drei Grundformen geregelt werden kann: Durch das Übergewicht des Individuums, durch das Übergewicht der Gesellschaft oder durch einen beständigen Ausgleich zwischen Individuum und Gesellschaft. Wie im Staatsrecht der Föderalismus nicht die Präponderanz des Teiles vor dem Ganzen fordert, jedoch auch die bedingungslose Subordination des Teiles unter die Zentrale ablehnt, so begünstigt der Föderalismus in der Gesellschaftsstruktur die Bewahrung des einzelnen, ohne die Interessen der Gesellschaft zu verneinen. Er kann, im Politischen wie im Gesellschaftlichen, Form- und Strukturelement sein, eine Scharnierfunktion zwischen den Extremen der Organisationsformen und der Betrachtungsweisen ausüben.

Die Struktur der Gesellschaft ist ebenso starken Wandlungen unterworfen wie die Struktur des Staates. Ihre Veränderungen bestimmen auch die Gegebenheiten des Föderalismus, der deshalb sowohl in ständisch geordneten als auch in vom Gleichheitsprinzip bestimmten Gesellschaften möglich und nachweisbar ist. Das allgemein gültige Kriterium ist — wie im staatsrechtlichen Bereich — die Frage, ob zwischen Individuum und Gesellschaft ein ständiger Ausgleich erfolgt, der durch die Interdependenz zwischen beiden bedingt und bewegt wird. Ein Übergewicht sowohl des Individuums über die Gesellschaft als auch der Gesellschaft über das Individuum widerspricht sozietärem Föderalismus. Seine Forderungen sind die Erhaltung des Lebensbereiches des einzelnen *und* der Gesellschaft, weil eben der einzelne das, was er ist, nur durch die Gesellschaft und in der Gesellschaft werden kann, deren Substanz von der Substanz des einzelnen bestimmt wird.

Das Prinzip der Gleichheit ist keine durch die Revolutionen im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts ausgelöste Fehlentwicklung, wie die Vertreter der sogenannten organischen Staatsauffassung, die mit den Vertretern des Universalismus identisch sind, behaupten. Indem sie den Grundsatz, daß alle Menschen gleich sind, als eine Gefährdung ihrer Vorstellungen, die sie mit dem Föderalismus in Verbindung bringen oder als Konsequenzen des Föderalismus ausgeben, bezeichnen, diffamieren sie den Föderalismus als Element gesellschaftlichen Ausgleichs. In jeder Gesellschaft, in der in Respektierung des Rechtes des Individuums und des Anspruches der Gesellschaft ein Ausgleich erfolgt, wird gesellschaftlicher Föderalismus vollzogen. Die Strukturen, die dafür und dabei entwickelt werden, sind von untergeordneter Bedeutung, wenn ihre Funktionsfähigkeit den Ausgleich gewährleistet.

Diese Erkenntnisse waren solange verstellt, als das Element Föderalismus in der Gesellschaftslehre bestimmten ideologisch ausgerichteten Auffassungen zugeordnet wurde. Wird jedoch auf die Inanspruchnahme des Föderalismus für diese oder jene Ideologie verzichtet, erweist der Föderalismus sich auch gegenüber dem gesellschaftlichen Bereich als ein Form- und Strukturelement mit einer breiten Differenzierungsskala. Seine Variabilität findet dort ihre Grenze, wo eine den Partner, Individuum oder Gesellschaft, beherrschende Präponderanz in Erscheinung tritt. Geringfügige Schwankungen, teilweise zeitbedingt, können dabei unberücksichtigt bleiben, wenn sie nicht auf die Dauer eine neue Situation schaffen. Solange das Individuum sich nicht von der Gesellschaft emanzipiert (was es nur unter eigener Existenzgefährdung kann), indem es deren totalen und totalitären Anspruch in Zweifel zieht, und solange nicht die Gemeinschaft den nach dem Grundsatz personaler Subsidiarität so weit wie möglich gezogenen Entfaltungsbereich des Individuums einschränkt oder liquidiert, solange ist sozietärer Föderalismus möglich.

## 5. Was ist Föderalismus?

Die Darlegung der historischen Entwicklung, des politischen Verständnisses und der philosophischen Interpretation des Prinzips Föderalismus beweist, daß dieses nicht nur ideologieverdächtig ist, sondern von Befürwortern und Gegnern als gesellschaftliche, politische oder staatsrechtliche Ideologie verstanden wird. Hier wirken sowohl historische als auch soziologische Gegebenheiten mit. Föderalisten sind in der Mehrzahl konservativ orientiert oder werden als konservativ gesinnt betrachtet. Sie lassen in der Regel Aversionen gegen die Massengesellschaft erkennen, vor allem, wenn sie in Überdehnung des föderativen Prinzips ständischen Vorstellungen anhängen. Ihre gesellschaftspolitische Auffassung ist häufig an Leitbildern nicht der Gegenwart, sondern der Vergangenheit ausgerichtet. Sie mißbrauchen den Föderalismus, indem sie ihn zu einer Doktrin erheben, deren Annahme nach ihrer Meinung zwingend ist. Sie machen aus dem Prinzip Föderalismus eine Weltanschauung, die sie mit Vorstellungen und Forderungen anreichern, die den Föderalismus in seinen Beziehungen zu Ordnungen und Strukturen fixieren. Ihr Eifer gereicht dem Föderalismus zum Nachteil, weil er, so definiert, nicht als ein in seiner Anwendungsbreite variables Element, sondern als ein in seinem Gebrauch festgelegter Begriff in Erscheinung tritt. Diese ideologische Bestimmung des Föderalismus ist in Deutschland verschärft worden durch die Konfrontation zwischen Föderalismus und Nationalismus.

Die deutsche Nationalbewegung des 19. Jahrhunderts stand in einer ständigen Auseinandersetzung mit der politischen Ordnung des deutschen Volkes, die der Wiener Kongreß 1814/15 geschaffen hatte, d. h. mit dem Deutschen Bund, der nicht als eine, sondern als die Form des Föderalismus verstanden wurde. Die Abneigung gegen den Deutschen Bund wurde zur Abneigung gegen den Föderalismus. Weder die Bemühungen der ersten Deutschen Nationalversammlung in Frankfurt am Main 1848/49 noch die Interpretation durch Georg Waitz fanden die ihnen zukommenden Berücksichtigungen, weshalb, wie dargelegt, die Auseinandersetzung über die Form der nationalstaatlichen Einheit Deutschlands zu einer Kontroverse zwischen Föderalismus und Zentralismus wurde. Föderalismus wurde dabei assoziiert mit dem in seiner Handlungsfähigkeit behinderten Deutschen Bund, Zentralismus wurde gleichgesetzt mit einem in jeder Bezie-

hung mächtigen Einheitsstaat. Diese Entwicklung wurde unterstützt durch die Mehrheit der Geschichtswissenschaft, die in einem Nationalstaat den Höhepunkt der geschichtlichen Entwicklung des deutschen Volkes sah.

Der britische Geschichtsphilosoph Christopher Dawson stellt in seiner Studie „Die Revolution der Weltgeschichte“ fest: „Der moderne Nationalismus wäre niemals so erschreckend groß geworden, wäre er nicht durch den Geist der großen nationalen Historiker des 19. Jahrhunderts aufgebläht worden, und ebenso wäre Stalins Parodie auf die sozialistische Geschichte niemals möglich gewesen, ohne das Werk Karl Marx', eines Geistes, dessen echte historische Begabung durch sein Talent zum Haß verkehrt und vergiftet wurde.“<sup>558)</sup>

Der Panegyriker des deutschen Nationalstaates, Heinrich von Treitschke, war folgerichtig ein entschiedener Gegner, ja leidenschaftlicher Hasser selbst des hegemonialen Bundesstaates, wie er 1867 im Norddeutschen Bund und 1871 im Deutschen Reich konstituiert wurde, weil er nach seiner Überzeugung den angeblichen Wunsch des deutschen Volkes nach einem von föderalistischen Fragmenten gereinigten Zentralstaat nicht erfüllte und deshalb die geeinte Nation um die von ihr artikulierbare Macht brachte. Dieser die öffentliche Meinung Deutschlands teilweise bis zum heutigen Tag bestimmenden Ansicht entsprachen Verachtung und Verurteilung des föderativen Prinzips. Weil seine Anhänger dem Föderalismus des hegemonialen Bundesstaates, wie er im Norddeutschen Bund und im Deutschen Reich bestand, Bedenken entgegenbrachten, wurde ihre nationale Zuverlässigkeit in Zweifel gezogen. Unter der summarischen Firmierung „Reichsfeinde“ galten sie in den Augen der Anhänger des Nationalismus als Schädlinge des Nationalstaates, die aus Gruppeninteressen die volle Entfaltung des Nationalstaates verhinderten.

Die von Historikern, Politikern und Publizisten manipulierte Gegnerschaft von Nationalstaat und Föderalismus hatte eine lang anhaltende Wirkung auf das Föderalismus-Verständnis in Deutschland. Die Weimarer Nationalversammlung glaubte die sich daraus ergebenden Konsequenzen ziehen zu müssen, indem sie einen dezentralisierten Einheitsstaat schuf, der in der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft zu

<sup>558)</sup> Ch. Dawson, Die Revolution der Weltgeschichte. Universalhistorische Betrachtungen, München 1960, S. 28.

einer perfekten Unität wurde, die ihre eigene Effektivität beschränkte. Die Gegenbewegungen waren nach 1919 so gut wie gar nicht, nach 1945 zwar länger, aber nicht beständig in der Lage, ein neues Verständnis für den Föderalismus, das von der Konfrontation Nationalismus-Föderalismus losgelöst war, zu wecken. In dem Wechselspiel von Bewegung und Gegenbewegung dominierte der Hang zum Zentralismus länger als die Hinwendung zum Föderalismus. Erst die allmähliche Einsicht sowohl in die Umstände, die die Gründung des deutschen Nationalstaates ermöglichten, als auch in die Auswirkungen, die der in drei Phasen sich entwickelnde deutsche Nationalstaat für Europa hatte, weckte ein freilich beschränktes Verständnis für den Föderalismus, das jedoch sehr rasch unterlaufen wurde von dem angeblichen Zwang, alle politischen und administrativen Maßnahmen nicht nur in dem gesellschaftlich geforderten Ausmaß zu harmonisieren, sondern von ihrem Anfang an zu reglementieren. Der Kampf gegen den Föderalismus wurde in Deutschland von 1815 bis 1945 im Namen der angeblich in der nivellierenden Einheit der Nation begründeten Macht, von 1945 an im Namen der von der Gesellschaft postulierten Infrastruktur geführt. Beiden antiföderalen Bewegungen gemeinsam ist das Mißverständnis des Föderalismus, der einerseits nicht den konstellationskonformen Machtgebrauch, wohl aber den konstellationsverändernden Machtmißbrauch verhindern wollte, andererseits nicht die Koordinierung, sondern nur die Reglementierung der Bedürfnisse der Gesellschaft verhüten will. In der wieder aufgeflammten Gegnerschaft zum Föderalismus kommen abermals die ihm im 19. Jahrhundert entgegengebrachten Aversionen zum Vorschein, obwohl Erfahrungen und Erkenntnisse die hohe Bedeutung des Föderalismus gerade für Deutschland, aber auch für Europa bezeugen.

Da es bisher nicht gelungen ist, weder die Festlegung des Föderalismus auf das Staatsrecht zu überwinden, noch seine Verzerrung durch ideologische Inanspruchnahmen zu verhindern, steht er noch immer im Zwielflicht bewußter oder fahrlässiger Mißdeutung. Seine Entideologisierung ist trotz der vertieften Erkenntnisse über Ansätze nicht hinausgekommen, obwohl beweisbar und bewiesen ist, daß der Föderalismus in dem Maße ideologiefrei ist, in dem politische, staatsrechtliche und gesellschaftliche Prinzipien ideologiefrei sind. Zwar begünstigt die dargelegte unterschiedliche Verwendung sein Mißverständnis, gleich-

zeitig beweist sie jedoch auch seine Fähigkeit als ein multivariables Form- und Strukturelement, das in der Lage ist, gesellschaftliche und politische Differenzierungen vorzunehmen, ohne ihren Zusammenhang zu gefährden.

Sowohl die Geschichte des föderativen Prinzips als auch die Diskussion über seinen Charakter machen die Schwierigkeit seiner eindeutigen und erschöpfenden Bestimmung sichtbar. Seinem Wesen eigentümlich ist der Umstand, daß aus dem Verhältnis des Individuums zur Gesellschaft und aus dem Zusammenschluß kleinerer Einheiten zu einer größeren Einheit eine unverwechselbare Typisierung erfolgt ist, die jedoch wegen der mannigfaltigen Anwendung so starke Abweichungen aufweist, daß die Übereinstimmung im wesentlichen nicht ohne weiteres zu erkennen ist. Das Wesen des föderativen Gedankens ist die Bewahrung der Individualität von Einzelpersonen, Gruppen und Staaten, soweit diese Individualität lebensfähig und lebenswillig ist.

Das föderative Prinzip ist nicht fortschritts-hemmend oder anpassungsfeindlich — es will aber verhindern, daß Zusammenschlüsse, die das Sein des Menschen bedingen, in einer Weise vorgenommen und organisiert werden, daß dabei der einzelne seinen ihm eigenen Lebensstil nur insoweit aufgeben muß, als es für die Existenz der Gemeinschaft unabdingbar ist. Weil der einzelne Mensch auf andere Menschen angewiesen ist, um zu seiner Selbsterfüllung zu gelangen, sind Ordnungen erforderlich, die ihn aber weder entindividualisieren noch entmündigen dürfen. Dabei geht es nicht um die Erhaltung einer Schrebergarten-Individualität, sondern um die Schaffung eines nach allen Seiten hin offenen und kontaktfähigen Personalbereiches, der sich in einem ständigen Austausch sowohl mit seinen Mitmenschen als Einzelpersonen als auch Gliedern gemeinschaftlicher Ordnungen befindet.

Alle Versuche, den Föderalismus ausschließlich als staatsrechtliches Prinzip zu reklamieren, übersehen seine personale und sozietäre Orientierung. Diese ist vorgegeben in der Urtatsache, daß die Polis, das Leitbild des Staates nicht nur des europäischen Kulturkreises, zwar nicht ein gegliederter, sondern einheitlicher Staat gewesen ist, der aufgrund seiner numerischen Beschränkung die Vielfalt seiner Bürger reflektiert hat. In der Polis, so einheitlich sie angelegt war, ist die Individualität des Politen geschützt gewesen. Sein Verhältnis zum (Stadt-)Staat ist ein präföderatives gewesen, denn sein Lebensbereich ist weder ein-

geengt noch zerstört, sondern fast uneingeschränkt respektiert worden.

Die gleiche Situation findet sich in den germanischen Genossenschaften und in den aus ihnen hervorgegangenen Kantonen der Schweiz. Sie sind doppelgesichtig, weil sie das Recht des Individuums, des Genossen oder Bürgers, und das Wohl der von ihnen gebildeten Gemeinschaft zusammenführen — eine Balance zwischen Individualität und Sozietät herstellen. Solange diese Balance den Bedürfnissen entsprechend gehalten werden kann, solange wird Föderalismus vollzogen. Dabei ist nicht nur die Bewahrung, sondern auch die Herausforderung des Individuums das erklärte Ziel des Föderalismus. Der einzelne soll durch seine Mitmenschen zu sich selbst finden, ohne sich selbst dabei zu verlieren. Die Bewahrung der Individualität verlangt jedoch ihre ständige Bewährung, sowohl durch die bewußte Partizipation an der Gesellschaft als auch durch die mögliche Separation von ihr.

Hinter der Diskussion über das föderative Prinzip steht die immer wieder gestellte Aufgabe, die Eigentümlichkeit des einzelnen Menschen zu bewahren, ohne die berechtigten Ansprüche der Gemeinschaft zu bestreiten. Nur wer den immanenten Drang nach Selbstidentifikation leugnet oder vernichten will, wird die Balancefunktion des Föderalismus zwischen dem einzelnen und der kleinen Einheit einerseits und der Gesellschaft und dem Gesamtstaat andererseits ablehnen. Die Versuchung dazu ist groß, weil gesellschaftsbestimmende und staatsbeherrschende Kräfte der Überzeugung sind, daß die Individualität sowohl des einzelnen als auch kleinerer Einheiten ihnen entgegensteht. Föderalismus im umfassenden Sinn wird überall dort in Zweifel gezogen, difamiert, verneint und verworfen, wo eine Nivellierung im Interesse der Manipulation von Gesellschaft und Staat angestrebt wird.

Der Föderalismus kann, wie dargelegt, verschiedenen Funktionen dienen. Er kann vor allem bewahren und zusammenführen — hierin liegt seine letzte Eigentümlichkeit. In seiner 1968 veröffentlichten Studie „L'Étre Fédéraliste“ bemerkte Pierre Duclos über ihn: „Wir stehen vor einer zweipoligen Erscheinung, die gewissermaßen gegabelt ist — mehrpolig (da sie mehrere Ebenen umfaßt); sie ist charakterisiert sowohl durch Öffnungen und Auffächerungen als auch durch eine grundsätzliche Einheit, die Beziehungen zwischen beiden sind so gestaltet, daß sie sich wechselseitig beschützen und sowohl die ursprünglichen Indi-

vidualitäten als auch die gemeinschaftlichen Zusammenschlüsse respektieren.“<sup>559)</sup>

Im Anschluß an diese Begriffsbestimmung, die durch die Übersetzung an Aussagekraft verliert, versicherte Henri Brugmans in seiner 1969 veröffentlichten Studie „La pensée politique du Fédéralisme“: „Genau darum handelt es sich. Angesichts des nivellierenden Zentralismus vertritt der Föderalismus das Recht der Verschiedenheiten, angesichts separatistischer Tendenzen sucht er Solidarität aufrechtzuerhalten oder zu errichten. Angesichts des heutigen Bruchs ist er der Hüter der Kontinuitäten: Die bürokratische Stagnation aber veranlaßt ihn, an die von unten kommende Initiative zu appellieren. In unserer durch raschen Wechsel gekennzeichneten Epoche neigt er dazu, das Wesentliche zu erhalten, doch wird er von allen Privilegierten gefürchtet, weil sie um ihre erworbenen Rechte fürchten. Der Föderalismus ist bemüht, den Kompromiß zum anerkannten Instrument der Regierung zu machen; und Duclos sagt zu Recht, er neige zur Erhaltung, genauer gesagt, zur Beruhigung, zur Versöhnung durch Anpassung auf dem Wege der Nichtzerstörung und des Vergleichs zwischen den verschiedenen Erscheinungen.“ Brugmans fügte hinzu: „Ohne Zweifel zur gleichen Zeit aber will der Föderalismus eigenständige institutionelle Formen schaffen, die geeignet sind, sich der Entwicklung der modernen Welt anzupassen: Infolgedessen will er auch die überkommenen Strukturen umstürzen.“<sup>560)</sup>

Sowohl Pierre Duclos als auch Henri Brugmans befürworten ein weitgefaßtes Föderalismus-Verständnis, dem sie entscheidende Funktionen in Gesellschaft, Staat und Staatenverbindungen zuweisen. Sie verzichten bewußt darauf, den Föderalismus ideologisch anzureichern oder ideologisch zu erklären; sie deuten ihn aus den Gegebenheiten der Gesellschaft, des Staates und der Staatengemeinschaft. Im Gegensatz zu den deutschen Staatsrechtslehrern vertreten sie jedoch seine Mehrgesichtigkeit, weil sie aufgrund der Analysen der soziären und politischen Verhältnisse der Überzeugung sind, daß die Chancen des Föderalismus in der Zukunft größer sein werden, als sie in der Vergangenheit waren. Diese Ansicht vertritt der weitaus größere Teil der Literatur, die sich mit dem Föderalismus beschäftigt. Sie ist der Auffassung, daß erst nach dem

<sup>559)</sup> P. Duclos, *L'Étre Fédéraliste*, Paris 1968, S. 7.

<sup>560)</sup> H. Brugmans, *La pensée politique du Fédéralisme*, Leyde 1969, S. 8.

Epochenjahr 1945 der Durchbruch zu einem allgemeinen Föderalismus-Verständnis erzielt worden sei; gleichzeitig sei der Föderalismus in eine Veränderung eingetreten, die ihn ungeeignet macht für eine formelhafte Begriffsbestimmung. Der Föderalismus ist vielseitig, und vielschichtig, daß die Möglichkeit seiner Anwendung bezweifelt wird.

Föderalismus ist nicht eine Ideologie, etwa zur Verteidigung nicht mehr verteidigungswürdiger Einrichtungen in Staat und Gesellschaft. Föderalismus erschöpft sich nicht in der Teilung der Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und Teilstaaten. Föderalismus ist so nicht ausschließlich ein Prinzip zur Bestimmung der verfassungsrechtlichen Verhältnisse zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten. Föderalismus entsteht aus der Notwendigkeit des Menschen, sich zu vereinen, und dem gleichzeitigen Drang des Menschen, seine Freiheit in größtmöglicher Form zu bewahren. Föderalismus erwächst aus dem Wunsch, die Wechselbeziehungen zwischen Individuum und Gesellschaft auszubalancieren, wobei das Recht des

Individuums gewahrt und der Anspruch der Gesellschaft nicht geschmälert werden soll. Föderalismus ist ein Faktor der Staatsbildung und ein Element der Staatsentwicklung. Föderalismus ist ein Instrument für Staatenverbindungen, eine Tatsache, die Henri Brugmans zu der Bemerkung veranlaßte: „Europa wird entweder der geographische Punkt aller schlechten nationalen Gewohnheiten sein oder aber es wird diese in Frage stellen. Nur die zweite Haltung ist eine Erneuerung. Sie allein ist föderalistisch.“<sup>661)</sup>

Diese summarischen Bestimmungen machen deutlich, daß es sich beim Föderalismus um ein weit ausgreifendes Element menschlicher Existenz in Gesellschaft und Staat handelt, dessen Verständnis durch Mißverständnisse, Fehlinterpretationen und Einseitungen verstellt wird.

<sup>661)</sup> Ebenda.

**Die jetzt abgeschlossene Föderalismus-Studie erscheint im Herbst 1972 in Buchform; ihr wird eine umfangreiche Bibliographie beigelegt.**