

Vorwort

Föderalismus ist eine Geisteshaltung, ein normatives Konzept und ein reales Strukturprinzip von Territorialstaaten. Historisch wirkungsmächtig hat er in allen drei Bezügen eine lange, wechselvolle Tradition. Der Föderalismus wendet sich gegen starken Zentralismus und öffnet den „kleineren Einheiten“ eine gesicherte Basis für eigenständige Entwicklungs-, Wirkungs- und Einflussmöglichkeiten. Es wäre allerdings verfehlt, wenn man hier ausschließlich an Über- und Unterordnungsverhältnisse denkt. Auch wenn wohl immer Machtungleichgewichte zu verzeichnen waren, gilt doch im Prinzip das durch Eigenständigkeit begründete Wirken „auf Augenhöhe“. Diesem dienen vor allem die Institutionalisierung und entsprechende Beteiligungsregularien sowie Mitbestimmungsverfahren, die jeweils durch die zeitgeschichtlichen Konstellationen geprägt wurden.

Die historischen Erscheinungsformen föderaler Strukturen sind in den verschiedenen Territorien im europäischen wie weltbezogenen Kontext je nach politischer, wirtschaftlicher, kultureller Entwicklung und dann wieder differenziert in den jeweiligen Zeitepochen höchst unterschiedlich konturiert. Die Föderalismuswelt war und ist insgesamt äußerst vielfältig. Das zeichnet sie neben den Aspekten räumlicher Freiheitssicherung und Kreativitätsförderung besonders aus. Denn so werden nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern eines Gemeinwesens politisch, rechtlich und kulturell entgegenkommende Strukturen geschaffen, sondern auch in der Vielfalt von Problemlösungsmöglichkeiten gegenseitiges Lernen besser ermöglicht.

Einen eigenständigen und höchst interessanten Weg hat auch Deutschland zu verzeichnen. Präföderale Formen haben sich frühzeitig im Mittelalter im Alten Reich entwickelt und ab dem 15. Jahrhundert in der Neuzeit, als sich für das Heilige Römische Reich der Zusatz „Deutscher Nation“ einbürgerte, weiter ausgeprägt. Später im 19. Jahrhundert spielten dann die Diskussionen um den deutschen Nationalstaat, um Staatenbund oder Bundesstaat eine entscheidende Rolle für die weitere Ausgestaltung. Die große Anzahl von Fürstenstaaten, die Auseinandersetzungen um Monarchie und Demokratie, Bundesstaat oder Staatenbund, groß- oder kleindeutsche Lösungen sowie die Reformbestrebungen hinsichtlich einer verfassungsmäßigen Ausgestaltung (Konstitutionalismus) haben Auswirkungen auf föderale Institutionenbildung wie die damit verbundenen Ziele und Interessen gehabt.

Insbesondere seit der großen Wende zum freiheitlichen, demokratischen Föderalismus ist dieser in Deutschland mit der Weimarer Republik 1918/1919 und dann vor allem nach 1949 (und 1989/1990) in der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat zu einem konstitutiven Verfassungsprinzip geworden, das mit Rechtsstaat, Sozialstaat und (parlamentarischer) Demokratie eng verflochten ist. Das Verhältnis von Bund und Ländern machte eine verfassungsrechtlich abgesicherte Kompetenzabgrenzung notwendig, die allerdings angesichts sich dynamisch wandelnder Verhältnisse und Problemlagen von Zeit zu Zeit der Überprüfung und Erneuerung bedarf. Als administrativer Verbundföderalismus auf Kooperation angelegt ist der deutsche Bundesstaat doch zugleich auch Teil der vertikalen Gewaltenteilung, die wiederum Ausdruck der Kontrolle demokratisch verliehener Herrschaft ist.

Das gesamte Erscheinungsbild des älteren wie des neueren, demokratischen Föderalismus bietet ein spannungsreiches Vexierbild, das je nach Perspektive und Ansatz unterschiedliche Aspekte zu Tage treten lässt. Das zeigt sich in den verschiedenartigen Spannungsfeldern wie beispielsweise den von geglückten oder defekten Bundesstaaten, kooperativem oder wettbewerblichem Föderalismus, unitarischen oder lose verkoppelten Föderalstrukturen, hoheitlichem oder nichthoheitlichem Föderalismus oder dem solidarisch-föderalem Politikbetrieb gegenüber dem Parteienwettbewerb in Hinblick auf „Divided Government“. Spannungsmomente finden sich auch im verschränkten Mehrebenensystem der föderalen Europäischen Union oder in der Suche nach föderalen Perspektiven voranschreitender Globalisierung und beginnender Weltgesellschaft.

Der Föderalismus war stets Gegenstand wissenschaftlicher Klärung und Reflexion. Die historische Wissenschaft und das Allgemeine Staatsrecht, später auch die Politikwissenschaft und jüngst die Wirtschaftswissenschaft haben immer wieder auf unterschiedliche Weise das Verständnis von Föderalismus im Allgemeinen wie dem Bundesstaat im Besonderen geprägt. Die gewonnenen Erkenntnisse, Einsichten und Anfragen haben dabei für positive Entwicklungen wie Probleme sensibilisiert. Eine einheitliche Föderalistustheorie gibt es nicht, wohl aber eine der hoch dimensionierten Komplexität des wissenschaftlichen Objektes „Föderalismus“ adäquate Vielfalt theoretischer Zugänge, Analysen und Reflexionen. Das gilt innerhalb eines Wissenschaftsfaches ebenso wie zwischen den unterschiedlichen Wissenschaftsgebieten. Gerade bei einer fachübergreifenden Querschnittsmaterie wie die des Föderalismus muss die Pluralität und damit Offenheit der wissenschaftlichen – theoretischen wie empirischen – Zugänge eine ‚conditio sine qua non‘ sein. Der aktuelle wissenschaftliche Pluralismus föderaler Theorien, Zugänge und Diskurse mit ihren jeweiligen normativen Grundlagen, Erfahrungsbezügen, Differenzierungen, Spezifizierungen und Weiterentwicklungen wird auch künftig das normale Erscheinungsbild darstellen. Zugangsoffenheit und Interdisziplinarität einschließlich der damit verbundenen Herausforderung an gewohnte Sichtweisen bedeuten aber letztlich einen Zugewinn an Erkenntnis für alle beteiligten Fachgebiete.

Ausgehend von dem verfassungs- und staatsrechtlichen Blickwinkel liegt deshalb den Beiträgen des „Handbuch Föderalismus“ ein pluralistischer, multidisziplinärer Ansatz zugrunde. Dieser spiegelt die Vielschichtigkeit, Kohärenz und hohe Komplexität des modernen Föderalismus auf nationalstaatlicher, europäischer und globaler

Ebene wider. Über ein enges Föderalismusverständnis, das sich auf den Bundesstaat konzentriert, hinaus wird hier von einem weiter gefassten Föderalismusverständnis ausgegangen, in dessen Rahmen unterschiedliche Ansätze von Autoren und Disziplinen Platz finden. Die wissenschaftstheoretisch fundierte Pluralität der Zugangswege und Zugangsweisen ermöglicht Wissen, Einsicht, neue Fragestellungen und gedankliche Weiterführung. Information und Argumentation, Reflexion und Diskurs müssen Hand in Hand gehen. Das ist gerade notwendig bei einem so heterogenen wissenschaftlichen Gegenstand wie dem des Föderalismus. Denn dieser stellt sich auf der Ebene des Nationalstaates, der Ebene der Europäischen Union und auf der Weltebene in jeweils anderen Problembezügen dar und ist so zu einer Herausforderung für wissenschaftliche Analyse, Durchdringung, Reflexion und Fortentwicklung geworden. Gerade die gegenseitige Kenntnisnahme der disziplinären Ansätze, Sichtweisen und Argumentationen im interdisziplinären Dialog, der bekanntermaßen bisher sehr unterschiedlich verlief, konturiert die jeweiligen Stärken einer Fachdisziplin. Diese können dann eingebracht werden in das interdisziplinäre Erkenntnisinteresse der Grundlagen, Ausprägungen, Spezifika und Besonderheiten föderaler Strukturen und Entwicklungswege. Das gemeinsame Gespräch der verschiedenen Disziplinen bleibt gerade beim Föderalismus notwendig.

Die Rechtswissenschaften bilden den Ausgangspunkt der hier versammelten Föderalismusstudien. Um die Informations-, Erkenntnis- und Wissensbestände anderer Disziplinen zu erschließen sowie die angesprochenen interdisziplinären Diskurse und gegenseitigen Anregungen besser zu ermöglichen, wurden theoretisch wie empirisch angeleitete Analysen, Betrachtungsweisen, Zugänge und Reflexionswege von Geschichts-, Politik-, Wirtschafts-, Erziehungs-, Medien- und Kulturwissenschaft sowie der Philosophie aufgenommen. Diese wurden durch erfahrungsbezogene Analysen aus der lebensweltlichen Praxis von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und als Vertreter von Institutionen erweitert. Dabei zeigt sich stets: Der Föderalismus war, ist und bleibt von differenzierter, komplexer, vielgestaltiger Natur.

Das „Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt“ will aus unterschiedlicher Perspektive informieren, Wissen zusammentragen, Probleme beschreiben, Lösungsmöglichkeiten erörtern, neue Entwicklungen aufzeigen. Es umfasst mit seinen jeweiligen thematischen Bezügen den diskursiven Raum eines hier semantisch breit verstandenen Föderalismus. Es ist in vier Bände mit jeweiligem Schwerpunkt gegliedert, eingefasst durch einen Prolog und einen Epilog. Der Band I widmet sich den „Grundlagen des Föderalismus und dem deutschen Bundesstaat“, Band II untersucht die „Probleme, Reformen und Perspektiven des deutschen Föderalismus“, Band III erörtert die verschiedenen „Entfaltungsbereiche des Föderalismus“, und Band IV thematisiert den „Föderalismus in Europa und der Welt“. Zusammengenommen ergeben die Beiträge zwar kein absolutes, insgesamt aber doch ein umfassendes, grundlegendes, differenziertes, vielfältiges und facettenreiches Bild eines dynamischen Föderalismus, der in Vergangenheit wie Gegenwart große Prägekraft entfaltet und auch in der Zukunft bestimmend sein wird. Über ihn nachzudenken und zu diskutieren lohnt sich mehr denn je. Dazu wollen die Autoren und die Herausgeberin mit ihren Beiträgen anregen und Interesse wecken. Dieses bezieht sich sowohl auf

die disziplinären wie interdisziplinären Diskursräume der beteiligten Wissenschaften als auch auf die der öffentlichen Meinungs- und Urteilsbildung.

Der erste Band widmet sich den rechtlichen, historischen, philosophischen, politischen und ökonomischen Grundlagen des Föderalismus. Staatstheoretische und historische Bezüge sind darin ebenso eingeschlossen wie die philosophische, politikwissenschaftliche und wirtschaftswissenschaftliche Dimension föderaler Entwicklungen. Damit verknüpft sind auch Grundsatzfragen und Bezüge zur Rechtskultur, Regionalismus, Wettbewerb und Governance. Des Weiteren wird der staatszentrierte Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland in seinen bundesstaatlichen Grundlagen wie auch problembezogenen Ausformungen untersucht. Dazu gehören die Rolle von Zweiten Kammern, speziell die Sondersituation des Bundesrates und seine Mitwirkungsmöglichkeiten an der bundesdeutschen Gesetzgebung, die Abweichungsgesetzgebung als neues Kompetenzverteilungsinstrument, die Bundestreue, die grundsätzliche Steuerungs- und Modernisierungsproblematik und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundesstaat. Abgerundet wird der Band mit dem föderalen Blick auf Bundestag und Länderparlamente mit ihren jeweiligen Aufgaben und Ansprüchen.

Der zweite Band ist orientiert an den Problemen, Reformen und Perspektiven des bundesdeutschen Föderalismus. So geht es um die Darstellung der Strukturen wie Reformbestrebungen beispielsweise im Bereich der Verwaltungskompetenzen und der Verwaltungsmodernisierung oder des Finanzföderalismus einschließlich der Probleme der Staatsverschuldung und der Steuern, der Gemeinschaftsaufgaben, der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und des Finanzausgleichs sowie der Haftung zwischen Bund und Ländern. Ebenso werden Rechts- und Politikverflechtung einschließlich möglicher Strukturbrüche und Verflechtungsfallen, föderaler Wettbewerb, Standortpolitik und Innovation, die föderalen Bedarfs- und Entwicklungsnotwendigkeiten von Städten, Kreisen und Gemeinden sowie Fragen direkter Demokratie thematisiert. Die beiden großen Reformen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung gemäß den Vorschlägen der Föderalismuskommissionen I und II werden erläutert, und auch die immer wiederkehrende Frage nach Länderneugliederungen wird mitbedacht. Schließlich wird nach föderalen Weiterentwicklungen jenseits tradierter bundesstaatlicher Verwaltungsstrukturen gefragt und die Diskussion um die Entfaltung eines nichtthoheitlichen Föderalismus am Beispiel metropolitaner wie regionaler Governance (Metropolregionen, „Regionen aktiv“) und föderaler Mehrebenenvernetzung (am Beispiel ELER) aufgenommen.

Im dritten Band stehen die einzelnen Rechts- und Politikfelder der bundesdeutschen Föderalismuswelt im Vordergrund der Analyse und der Reflexion. Die bundesstaatlichen Strukturen erschöpfen sich ja nicht in der Institution Bundesrat oder den Bund-Länder-Finanzbeziehungen, sondern finden ihren politischen und rechtlichen Niederschlag – wenn auch in unterschiedlichem Maß – in den jeweiligen Teilbereichen unserer Gesellschaft. Die klassischen Länderbereiche von Polizei (innerer Sicherheit), Bildung und Kultur werden ausführlich in ihrem föderalen Verbund dargestellt und auch Streitfragen nicht ausgeklammert. Darüber hinaus werden die föderalen Elemente und Strukturen in weiteren Politikfeldern problemorientiert aufgezeigt wie Datenschutz, Medien, Katastrophenschutz, Sozialpolitik, Agrarbereich,

Umweltschutz, Wasserwirtschaft, Raumordnung und Landesplanung, Religion, Verbraucherpolitik und Migration/Integration. Die Rolle von Erinnerungs-, Gedenk- und Geschichtspolitik als Teil einer föderalen politischen Kultur, die Entwicklung und Förderung von bürgergesellschaftlichem Engagement auf den föderalen Ebenen, die Auswirkungen des demografischen Wandels in den Bundesländern und der Föderalismus im Spiegel der Demoskopie werden mit ihren Spannungsfeldern thematisiert.

Der vierte Band rekurriert auf die Entwicklung der föderal strukturierten, von den Mitgliedstaaten getragenen Europäischen Union. Über den Binnenmarkt und die ökonomische Wohlfahrt hinaus trägt sie inzwischen Züge eines nichtstaatlichen, rechtlich geordneten europäischen Gemeinwesens „*sui generis*“ im gemeinschaftlichen Verfassungsverbund. In diesem Zusammenhang werden Prinzipien des föderalen europäischen Verhältnisses auf der Folie des supranationalen Föderalismus ebenso untersucht wie Formen föderaler Kohäsion im Modus moralisch-praktischer, rechtlicher und vernunftstrategischer Selbstbindung. Diese finden ihre Konkretion im europäischen Gemeinwohl und in den Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität. Aufgenommen werden unter anderem Fragen von Kompetenzordnung und zuwachsender Legitimität durch den Ausbau der demokratischen Rechtsetzung, von Verwaltungs-, Sozial- und Finanzstruktur in der föderalen Europäischen Union einschließlich der Diskussion um Schuldenbremsen im Euroland und der europäischen Gedächtniskultur als eine der nichtmateriellen Grundlagen des föderalen Zusammenhalts Europas.

Auf Weltebene wird eine Reihe ausgewählter föderaler Staaten aus allen Erdteilen vorgestellt, wobei die Bandbreite von klassischen Föderalstaaten über den dissoziativen Föderalismus bis hin zu prä-föderalen Strukturen reicht: USA, Kanada, Mexiko, Indien, Südafrika, Australien, Österreich, Schweiz, Belgien, Italien, Spanien und Russland. Jedes Land bildet dabei vor dem Hintergrund unterschiedlicher historischer Entwicklungen differenzierte und höchst eigenständige föderale Strukturen, Traditionen und Probleme aus, was sich auch in der Staatsorganisation und der Demokratiegestaltung niederschlägt.

Den Abschluss bildet die Frage nach den neuen Herausforderungen der Globalisierung für die Entwicklung des Föderalismus. Entsteht eine neue föderale Weltordnung, die Menschenrechte und Demokratie auf der Basis von Multi-Level-Governance befördert, dem starken weltweiten Wettbewerb der Märkte – vor allem der (spekulativen) Finanzmärkte – und der Standortkonkurrenz stand hält sowie den modernen Problemen beispielsweise von Klimaschutz und Nachhaltigkeit, der Weiterentwicklung des Völkerrechts zum Weltrecht und den neuen Zivilstrukturen einer Weltgesellschaft Rechnung trägt?

Über den nationalstaatlichen Föderalismus sagt man, er sei eine ‚ewige Baustelle‘. Mit der erheblich erweiterten Europäischen Union und der Weltebene ist der Föderalismus nun zu einer beständigen Großbaustelle geworden.

Die vier Bände des Föderalismushandbuchs vermitteln zusammengekommen grundlegendes Wissen und Erkenntnisse, sind aber zugleich auch eine Fundgrube an Ideen, Fragestellungen und Vorschlägen. Wie ein Kaleidoskop ermöglichen Sie in der Zusammenschau unterschiedlicher Beiträge mit ihren jeweiligen theoretischen

wie praktischen Ansätzen neue Bilder in Form von unterschiedlichen Gedanken, Anfragen und weiterführenden Anregungen eines Föderalismus in Deutschland, Europa und der Welt.

Mit großem Nachdruck danken möchte ich allen Autoren, die mit ihrer Arbeit das umfassende Projekt des „Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt“ ermöglicht und mitgetragen haben. Der Dank gilt auch dem Springer-Verlag sowie meinen Mitarbeitern¹, die mit großer Geduld geholfen haben, dass das Werk bei aller Interdisziplinarität und Bandbreite der föderalen Themenfelder in der notwendigen formalen Einheit präsentiert werden kann.

Ines Härtel

¹ Janosch Neumann, Heike Müller, Sebastian Petrack, Stefanie Schilling, Christian Buchwald, Jana Barnert, Katharina Schipper, Corinna Alfier, Mathias Olbrisch, Mark Hansen, Marco Kaiser, Thomas Felten.

Handbuch Föderalismus - Föderalismus als
demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in
Deutschland, Europa und der Welt
Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche
Bundesstaat
Härtel, I. (Hrsg.)
2012, XLV, 838 S. 5 Abb., Hardcover
ISBN: 978-3-642-01572-4