

Vorwort

Föderalismus ist in der Regel von einer doppelten Perspektive getragen: Einerseits bedeutet es die Eigenständigkeit der Glieder, andererseits die gegenseitig getragene Einheit. Eines ohne das andere geht nicht, auch wenn in den jeweiligen Förderalstaaten stets unterschiedliche Ausprägungen und Bezüglichkeiten vorhanden sind. Staatlich organisierter Föderalismus ist deshalb von eigenständiger politisch-rechtlicher Qualität und verfügt über einen Mehrwert gegenüber den dichotomischen Einordnungen von Zentralität und Dezentralität. Diese Gedoppeltheit im Verbund sichert strukturell Freiheit und Teilhabe gleichermaßen.

Zugleich ist der Föderalismus ein dynamisches System, das sich nicht ein für allemal auf einen Status Quo fixieren lässt. Dieses wird gerade am Beispiel Deutschlands ersichtlich. So muss das Gleichgewicht von Bund und Ländern angesichts der Dynamik unterschiedlicher Kräfte stets neu austariert werden. Dabei ist dieses interdependente System auf beständiges und kooperatives Zusammenwirken hin angelegt. Der Bundesstaat – die politisch-verfassungsrechtliche Umsetzung des Föderalismus in das konkrete System der Bundesrepublik Deutschland – mit den jeweiligen Gliedeeinheiten der Länder und innerhalb derer die Kommunen (Städte, Landkreise) ist daher charakterisiert durch eine stetige, ausgeprägte Zusammenarbeit. Die grundgesetzlich verankerte Aufgabengestaltung – die Bundesgesetze werden von den Ländern vollzogen (Vollzugsföderalismus) –, aber auch die Gemeinschaftsaufgaben bedingen eine intensive Verwaltungszusammenarbeit. Dieser kooperative Föderalismus wird exekutiv durch den rechtlichen Verwaltungsverbund, politisch durch das Parteiensystem zusammengehalten und in spezifischer Weise ausgestaltet.

Anspruch und Wirklichkeit des deutschen föderativen Systems intrastaatlichen Typs traten allerdings im Laufe der Zeit auseinander. Zwar ist immer zu bedenken, dass demokratische Prozesse immer viel Zeit erfordern. Doch unabhängig davon ergab sich im „unitarischen Bundesstaat“ hinsichtlich Effizienz und Bürokratisierung eine Reihe von Problemen durch horizontale wie vertikale Verzahnung, formelle und informelle Koordination und Kommunikation, Mitbestimmung, Absprachen und Konsultationsregularien. Mängel und Verteilungsfragen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die hohe Staatsverschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden sowie zu geringe Anreize für Innovation und Wettbewerb

kamen hinzu. Länderrankings zeigten neben Vorteilen auch plastisch Defizite und Entwicklungsmängel auf.

Analysen zu diesen Entwicklungen und entsprechende Reformanstrengungen bildeten daraufhin ein neues Muster föderaler Diskurse und pragmatischer Dynamik. Dazu gehörten die Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung im bundesstaatlichen System, zu stärkerem (wirtschaftlichem und infrastrukturellem) Wettbewerbsföderalismus und vor allem Reformansätze in Bezug auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die Staatsverschuldung und das Steuersystem (Finanzföderalismus). Die Analysen zu den Fehlentwicklungen des deutschen Föderalismus – unter anderem „Strukturbrüche“, „Politikverflechtungen“, „Verrechtlichungsfälle“, mangelnde Abgrenzung von Kompetenzen und Ebenen, falsche Anreizstrukturen und Innovationshemmnisse – ließen strukturelle Verbesserungspunkte deutlich werden. Reform und Erneuerung des deutschen Bundesstaates wurden durch die Arbeiten der beiden Föderalismuskommissionen entscheidend vorangebracht und mündeten dann in die größte Verfassungsreform in der über sechzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Allerdings wird nach wie vor Kritik an manchen Regelungen geübt. So zeigte sich beispielsweise gleich beim Thema Bildung, dass das beschlossene Kooperationsverbot zu deutlichen Schwierigkeiten bei der Bildungsfinanzierung und den anvisierten Bildungspartnerschaften führte. Ob die Durchführung von Bildungsgipfeln mit der Zielperspektive der „Bildungsrepublik Deutschland“ hier weiterführt, müssen erst noch die nächsten Jahre zeigen.

Die Reform des staatszentrierten Föderalismus in Form der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sollte nicht den Blick verschließen für weitere föderale Entwicklungen jenseits tradierter staatlich-hierarchischer Verwaltung. Eigenständige (sektorale oder territoriale) Zusammenschlüsse mit selbstgewählten Leitbildern, funktional-spezifischen Zielsetzungen und der Etablierung von (Regional) Governance-Formen stellen eine interessante Weiterentwicklung in Hinblick auf die Etablierung nichthoheitlicher Föderalstrukturen dar. Globaler Wettbewerb und Standortsicherung spielen als Motive hier ebenso eine Rolle wie die Suche nach neuen Steuerungs- und Problemlösungsmöglichkeiten unter Bezugnahme auf eher konsensorientierte Verständigungs- und Aushandlungsformen sowie stärkere Teilhabeansprüche der Zivilgesellschaft. Die Beantwortung der Frage: „Quo vadis, Föderalismus?“ bleibt daher doppelt spannend.

Ines Härtel

Handbuch Föderalismus - Föderalismus als
demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in
Deutschland, Europa und der Welt
Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des
deutschen Föderalismus
Härtel, I. (Hrsg.)
2012, XLII, 808 S. 58 Abb., Hardcover
ISBN: 978-3-642-15522-2