

Heiderose Kilper/Roland Lhotta
Föderalismus in der
Bundesrepublik Deutschland

Grundwissen Politik
Herausgegeben von Ulrich von Alemann,
Roland Czada und Georg Simonis

Band 15

Heiderose Kilper/Roland Lhotta

Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Eine Einführung

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 1996

Die Autoren:

Dr. Heiderose Kilper, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen;
Lehrbeauftragte u. a. der Ruhr-Universität Bochum;
Dr. Roland Lhotta, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

ISBN 978-3-8100-1405-4 ISBN 978-3-663-10076-8 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-663-10076-8

© 1996 Springer Fachmedien Wiesbaden
Ursprünglich erschienen bei Leske + Budrich, Opladen 1996

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Vorwort der Herausgeber

Zeitungsmeldungen zu Beginn der neunziger Jahre, als eine erste Version dieses Textes konzipiert wurde, nannten den Föderalismus einmal den „Königsweg“ für osteuropäische Nationalitätenprobleme, z.B. in der ehemaligen Tschechoslowakei. Ein anderesmal wurde er als ein „Bazillus“ in türkischen Zeitungen gegen kurdische Autonomie zitiert. Heute ist die Trennung der CSFR in zwei Staaten längst erfolgt, eine Lösung des Kurdenproblems keinen Schritt näher gekommen. Königsweg oder Bazillus? Ist der Föderalismus in Europa auf dem Vormarsch, wie es gerne die deutschen Bundesländer sehen, oder auf dem Rückzug, wie es nicht nur in Osteuropa zu beobachten ist, sondern wie auch die Dänen mit ihrem Votum gegen die Maastrichter Beschlüsse, die ein gutes Stück europäischen Föderalismus bedeuten, demonstriert haben? Auch außerhalb Europas, in Kanada, ist der bundesstaatliche Föderalismus in schwerem Wasser angesichts der Unabhängigkeitsbestrebungen des Bundeslandes Quebec. Ein klare Prognose ist heute gerade deshalb so schwierig, weil der Föderalismus offensichtlich mehr als in den letzten Jahrzehnten in die politische Kontroverse geraten ist.

In dieser Situation ist es um so erfreulicher, daß wir den Interessierten eine so ausführliche, historisch-vergleichende, faktengesättigte, staatsrechtlich abgesicherte Auseinandersetzung mit dem deutschen Föderalismus präsentieren können.

Das Buch verstärkt unser Angebot in dieser Schriftenreihe zum Bereich des Politischen Systems der Bundesrepublik und hier insbesondere zum klassischen Zugang zur Politik über Institutionen und Verfassungspolitik, also im Bereich der „polity“.

Der Text ist aus dem Studienangebot der FernUniversität Hagen entstanden. Er wurde für diese Buchausgabe gründlich bearbeitet und aktualisiert. Das Institut für Politikwissenschaft dankt den beiden Autoren für ihre Kooperationsbereitschaft bei der Erstellung des Textes. Ralf Kleinfeld und Wolfgang Tönnemann haben die Redaktion für den Ersteinsatz in der FernUniversität übernommen. Wir laden die LeserInnen zu kritischem Durcharbeiten und zur Rückmeldung ein.

Hagen, im November 1995

Ulrich von Alemann

Roland Czada

Georg Simonis

Vorwort

Die hier vorgelegte Einführung in den Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland wurde zunächst als Studienbrief für den Fachbereich Politikwissenschaft der FernUniversität Hagen konzipiert und im Frühjahr 1992 abgeschlossen. Die seither eingetretene Entwicklung im bundesstaatlichen System der Bundesrepublik brachte die willkommene Gelegenheit, anlässlich der Buchpublikation eine Überarbeitung und Aktualisierung vorzunehmen, dabei aber den Charakter einer Einführung und Diskussionsanregung beizubehalten, die nunmehr einem breiteren Publikum vorgestellt werden kann.

Herrn Prof. Dr. Arthur Benz (Konstanz/Halle) haben die Verfasser für kritische Anmerkungen sowie wertvolle Anregungen für die Überarbeitung zu danken. Herr Jörg Walberg (IAT Gelsenkirchen) hat einen heroischen Kampf mit Druckformatvorlagen und unseren Manuskripten ausgefochten – auch ihm gilt ein herzliches Dankeschön. Der Fernuniversität Hagen und dem dortigen FB Politikwissenschaft, insbesondere Herrn Prof. Dr. Ulrich von Alemann, danken wir für die Gelegenheit, einen Studienbrief zum Föderalismus zu konzipieren, der im Lehrbetrieb erprobt wurde, und dem Verlag Leske + Budrich für seine Bereitschaft, unser Buch in die Reihe „Grundwissen Politik“ aufzunehmen.

Heiderose Kilper

Roland Lhotta

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	5
Vorwort	6
Abkürzungsverzeichnis	11
Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder	13
Einleitung	15
Teil 1: Föderalismus als dynamisches System: Herkunft, Bestimmungsfaktoren und Brennpunkte der Entwicklung eines Strukturmerkmals politischer Systeme	23
1. Was ist Föderalismus? – Eine Frage und tausend Antworten	23
1.1 Föderalismus: Versuch einer Annäherung	26
1.2 Merkmale föderalistischer Systeme	29
1.3 Föderalismus, Dezentralismus, Regionalismus	32
2. Der Bund als Grundlage föderalistischer Organisation: Probleme, Modelle und historische Beispiele	34
2.1 Deutschland – „Monster“ oder „föderalistisches Gebilde“?	37
2.2 Ein „rechtspolitischer Exportschlager“ wird geboren: Die Erfindung des Bundesstaats 1787	40
Exkurs: Bundesstaatlichkeit in den Verfassungen von 1849, 1871 und 1918/1919	45
2.3 Förderierungsprozesse: „Von unten nach oben“ oder „von oben nach unten“	51
2.4 Rechtfertigungsgründe für den Föderalismus	56
2.5 Prinzip der Gewaltenteilung als Rechtfertigungsfaktor und als Ansatz für eine Typologie von Formen des Föderalismus	61
3. Der moderne Bundesstaat: Strukturmerkmale und Brennpunkte der Entwicklung	63
4. Zusammenfassung	71

Teil 2:

Verfassungsrechtliche Grundlagen und institutionelle Funktionsweise des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland	77
Einleitung	77
1. Die Schaffung föderativer Strukturen für die Bundesrepublik Deutschland	79
1.1 Die „Frankfurter Dokumente“	80
1.2 Die territoriale Situation in den Westzonen	82
1.3 Bundesstaat oder Staatenbund – Föderalismuskonzeptionen der Parteien nach 1945	85
1.4 Die Hauptstreitfragen im Parlamentarischen Rat	92
1.4.1 Bundesrats- versus Senatsmodell	92
1.4.2 Kompetenzverteilung in der Finanzgesetzgebung und -verwaltung	96
2. Die Ausgestaltung des Bundesstaats im Grundgesetz	98
2.1 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	100
2.2 Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern	104
2.3 Die Bundesrepublik Deutschland – ein föderatives System intrastaatlichen Typs	110
3. Der Bundesrat	112
3.1 Verfassungsrechtliche Aufgaben und Befugnisse	114
3.2 Zusammensetzung und demokratische Legitimation	115
3.3 Organisation und Arbeitsweise	118
4. Gesetzgebung im Spannungsverhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus	122
4.1 Die Kompetenzen des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren ...	122
4.2 Der Vermittlungsausschuß – „Scharnier“ zwischen Bundestag und Bundesrat oder „Überparlament“?	126
5. Die Institutionen der horizontalen und vertikalen Kooperation und Koordinierung im Bundesstaat	131
6. Blättert man im „Tugendkatalog“ des deutschen Föderalismus...	138
7. Zusammenfassung	139

Teil 3:

Der deutsche Föderalismus im Wandel: Probleme und Brennpunkte der bundesstaatlichen Entwicklung seit 1949	143
Einleitung	143
1. Die Unitarisierung des deutschen Bundesstaates	151
1.1 Unitarische „Weichenstellungen“ des Grundgesetzes	153
1.2 Strukturelle Ursachen des Unitarisierungstrends nach 1949	157
2. Strategien der Unitarisierung im deutschen Bundesstaat	159
2.1 Akkumulation der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund	160
2.2 Die unitarische Überlagerung des Verwaltungsreservats der deutschen Bundesländer	170
2.3 Die Aufwertung des Bundesrats im unitarischen Bundesstaat	175

3.	Der „neue“ kooperative Föderalismus im deutschen Bundesstaat nach 1969	178
3.1	Finanzverfassung als Ursache und strukturelles Merkmal des unitarisch-kooperativen Bundesstaates	179
3.2	Die Große Finanzreform 1969 und ihre Folgen	183
3.2.1	Geschichte der Finanzreform	183
3.2.2	Vertikaler Finanzausgleich	186
3.2.3	Horizontaler Finanzausgleich	187
3.2.4	Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a/b GG	192
3.2.5	Investitionshilfekompetenz des Bundes	194
3.2.6	Finanzverfassung und „kooperativer“ Bundesstaat seit 1969	196
3.3	Funktionswandel und Funktionsverlust der Landesparlamente	198
3.4	Die Bundesrepublik Deutschland – „dualer“ Bundesstaat“ oder „Verbund-Föderalismus“?	203
4.	Der deutsche Föderalismus und die Herausforderungen der europäischen Integration	208
4.1	Von der Montanunion zur Europäischen Union	208
4.2	EG-Integration unter Wahrung des bundesstaatlichen Ewigkeitsgebots – die Quadratur des Kreises?	210
4.3	Kompetenzverlagerungen im dreistufigen Bundesstaat	212
4.4	Die Beteiligung des Bundesrats an der europäischen Integration ..	215
4.4.1	Das Bundesratsverfahren nach Art. 2 EEAG	216
4.4.2	Bundesrats-Gremien für EG-Angelegenheiten	219
4.5	Das Maastrichter Vertragswerk – Kontinuum und Zäsur im europäischen Integrationsprozeß	222
4.5.1	Die Vertragsverhandlungen zu den Maastrichter Verträgen als „Härtetest“ der neuen Länderbeteiligung	223
4.5.2	Die „deutsche Handschrift“ in den Maastrichter Verträgen	225
4.5.2.1	Das Subsidiaritätsprinzip	225
4.5.2.2	Der Ausschuß der Regionen	229
4.5.3	Art. 23 GG n.F. – „die Handschrift“ der Maastrichter Verträge im Grundgesetz	229
4.6	Weitere Formen der Ländermitwirkung	232
4.7	Chancen für die Bundesländer: Regionalisierung und Europäisches Verfassungsrecht	233
5.	Der Föderalismus und die Herausforderungen der deutschen Einheit	239
5.1	Die Reföderalisierung der ehemaligen DDR	242
5.2	Verfassungsrechtliche Optionen der deutschen Einigung	245
5.3	Föderalismus-Reform im Zeichen der deutschen Einheit	249
5.3.1	Finanzverfassung nach der deutschen Einheit	252
5.3.2	Die Gemeinsame Verfassungskommission und das Problem der Reföderalisierung	256
	Schlußbetrachtung und Ausblick	267
	Literaturverzeichnis	271

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament
Art.	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und For- schungsförderung
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT.Sten.Ber.	Stenographische Berichte des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DP	Deutsche Partei
DÖV	Deutsches Öffentliches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Volkspartei
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
ed.	editor (= Herausgeber)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKSt	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
et al.	et alteri (= und andere)
EuKSt	Einkommen- und Körperschaftsteuer
EWG(V)	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Vertrag)
FDP	Freie Demokratische Partei
FS	Festschrift
GO-BR	Geschäftsordnung des Bundesrats
GO-BT	Geschäftsordnung des Bundestags
GO-VermA	Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses
GG	Grundgesetz
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission

i.d.F.v.	in der Fassung von
i.d.R.	in der Regel
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LT	Landtag
MPiFG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenzeitung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus/ nationalsozialistisch
PR	Parlamentarischer Rat
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RSK	Reaktorsicherheits-Kommission
SBK	Schnelle-Brüter-Kraftwerksgesellschaft mbH Essen
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
sc.	scilicet (= nämlich)
SFR	Sozialistische Föderative Republik
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
Sten.Ber. BT	Stenographische Berichte des Bundestags
Sten.Ber.PR	Stenographische Berichte des Parlamentarischen Rats
USt	Umsatzsteuer
VfZ	Vierteljahresschriften für Zeitgeschichte
Vol.	volume (= Band)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

- Schaubild 1: Föderalismus im Spannungsverhältnis zentrifugaler und zentripetaler Kräfte
- Schaubild 2: Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz
- Schaubild 3: Organisationsplan des Bundesrates
- Schaubild 4: Gang der Gesetzgebung
-
- Tabelle 1: Gesellschaftliche Rahmenbedingungen des Föderalismus
- Tabelle 2: Politische Kultur, Konfliktschlichtungsmuster und Parteiensysteme in föderalen Systemen
- Tabelle 3: Die Länderbildung in den Westzonen
- Tabelle 4: Föderaliskonzeptionen in den Verfassungsentwürfen von CDU, CSU, KPD, SPD und FDP in den Jahren 1946 bis 1948
- Tabelle 5: Verteilungsverhältnis von Bund und Ländern an der Einkommen- und Körperschaftssteuer in v.H. (1951-1969) sowie das Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer (1970-1995) in v.H.
- Tabelle 6: Der Anteil von Bund und Ländern am Steueraufkommen in v.H.
- Tabelle 7: Bundesergänzungszuweisungen – in Mio. DM –
- Tabelle 8: Verfassungsrechtliche Aufgaben und Befugnisse des Bundesrates
- Tabelle 9: Stimmenverteilung im Bundesrat gem. Art. 51 II GG alter und geltender Fassung
- Tabelle 10: Änderungen des Grundgesetzes 1949-1994
- Tabelle 11: Zuweisungen im Länderfinanzausgleich – Nehmer-Länder – in Mio. DM
- Tabelle 12: Beiträge im Länderfinanzausgleich – Geber-Länder – in Mio. DM
- Tabelle 13: Kompetenzaufteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten (Beispiel EWGV)