

Felix Knüpling · Mario Kölling
Sabine Kropp · Henrik Scheller *Hrsg.*

Reformbaustelle Bundesstaat



Springer VS

Reformbaustelle Bundesstaat

Felix Knüpling · Mario Kölling ·
Sabine Kropp · Henrik Scheller
(Hrsg.)

Reformbaustelle Bundesstaat

 Springer VS

Hrsg.

Felix Knüpling
Forum of Federations
Ottawa, Kanada

Mario Kölling
Spanische Fernuniversität (UNED)
Madrid, Spanien

Sabine Kropp
Freie Universität Berlin
Berlin, Deutschland

Henrik Scheller
Deutsches Institut für Urbanistik
Berlin, Deutschland

Gefördert durch:



**Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat**



**aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages**

ISBN 978-3-658-31236-7

ISBN 978-3-658-31237-4 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-31237-4>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Der vorliegende Band ging aus einer Tagung mit gleichem Titel hervor, die im November 2019 – im 70. Jahr des Grundgesetzes – im Bundesrat stattfand. Organisiert wurde die Tagung vom *Forum of Federations* und der *Freien Universität Berlin*. Das Konzept des Bandes entspricht weitgehend dem Konferenzprogramm und hat, so hoffen wir, auch ein Jahr nach dem Jubiläum nicht an Aktualität verloren.

Bis ein solcher Band in Druck gehen kann, ist viel Zuarbeit nötig. Als Herausgeber haben wir insbesondere *Daniela Brödemann-Petrov*, *Franziska Schmidt* und *George Stairs* zu danken, die uns bei verschiedenen Arbeitsschritten – von der Tagungsplanung bis zur Lektorierung und Formatierung des Bandes – mit viel Energie und guten Ideen begleitet haben.

Dank gebührt dem Sekretariat des Bundesrates, ohne dessen tatkräftige Unterstützung die Tagung und damit auch dieser Band nicht möglich gewesen wären. Schließlich möchten wir uns beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für die großzügige finanzielle Förderung von Konferenz und Publikation bedanken.

Berlin, im Juni 2020

Felix Knüpling *Mario Kölling* *Sabine Kropp* *Henrik Scheller*

Inhalt

Einleitung: 70 Jahre Grundgesetz – Der deutsche Bundesstaat
im Spiegel internationaler Erfahrungen 1

I.

Verfassungswandel und Föderalismus – 70 Jahre Grundgesetz 23
Peter M. Huber

70 Jahre Grundgesetz und der Föderalismus in Deutschland 47
Günter Krings

Der deutsche Bundesstaat im internationalen Vergleich 53
Georg Milbradt

70 Jahre Grundgesetz und Bundestaatlichkeit – Die Rolle des Bundesrates.
Ein Praxisbericht 57
Ute Rettler

Brauchen wir eine neue Föderalismusreform? 61
Volker Ratzmann

Warum der deutsche Föderalismus nicht neu erfunden werden muss –
drei Thesen und ein Fazit 79
Carsten Kühl

II.

Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik. 70 Jahre Grundgesetz aus historischer Perspektive	93
<i>Siegfried Weichlein</i>	
Zwischen Parteipolitik, Verwaltung und Recht. Zur Entwicklung der föderalen Demokratie in Deutschland	115
<i>Arthur Benz</i>	
70 Jahre deutscher Bundesstaat. Veränderung der fiskalischen Rahmenbedingungen und des föderalen Gefüges	135
<i>Wolfgang Renzsch</i>	
Föderale Leitbilder als verfassungspolitischer Handlungsrahmen im deutschen Bundesstaat. Ein Baukasten aus Wettbewerb und Solidarität	159
<i>Sabine Kropp und Christoph Nguyen</i>	
Administrative autonomy of the German <i>Länder</i> over seven decades of the Basic Law	187
<i>Nathalie Behnke</i>	

III.

What is admirable about Germany's Basic Law	205
<i>Stéphane Dion</i>	
<i>Modell Deutschland?</i> Comparative reflections on the German federal system	209
<i>Alan Fenna</i>	
German Federalism in Translation. The German Grundgesetz's impact on South Africa's 1996 Constitution	229
<i>Sujit Choudhry</i>	

Grundgesetz und deutscher Föderalismus von außen betrachtet: Inspirationen für die Schweiz?	247
<i>Sean Mueller</i>	
Transformation Ostdeutschlands und Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik nach 1990 in vergleichender Perspektive: zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung	267
<i>Hellmut Wollmann</i>	
IV.	
Federalism and Education. Cross-National Lessons on Governance, Standards, and Accountability	293
<i>Kenneth K. Wong, Felix Knüpling, Mario Kölling and Diana Chebenova</i>	
Schulpolitik im deutschen Föderalismus. Von Kontinuitäten und Brüchen seit 1949 bis heute und aktuelle Herausforderungen	315
<i>Rita Nikolai</i>	
Zur Reform des Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik. Kooperative Unitarisierung durch Institutionenbildung?	333
<i>Henrik Scheller</i>	
Föderalismus und die Herausforderungen der Inneren Sicherheit – ein internationaler Vergleich	365
<i>Mario Kölling und Christian Leuprecht</i>	
Einheit und Vielfalt im Sicherheitsföderalismus. Muster der Sicherheitspolitik in den deutschen Ländern im Vergleich	381
<i>Georg Wenzelburger</i>	
Status und Reformoptionen in der föderalen Sicherheitsarchitektur	407
<i>Hans Hofmann</i>	
The Changing Scope of Migrant Integration. Developments in Four Federal Countries	431
<i>F. Leslie Seidle</i>	

Integrationsverwaltung im Föderalismus	459
<i>Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann</i>	
Integrationspolitik im deutschen Föderalismus: eine Implementationsanalyse	485
<i>Dietrich Thränhardt</i>	

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Nathalie Behnke, Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Arthur Benz, Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum

Diana Chebenova, Senior Director, Forum of Federations

Prof. Dr. Sujit Choudhry, Gastwissenschaftler, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

H.E. Stéphane Dion, Botschafter von Kanada in Deutschland

Prof. Alan Fenna, PhD, Curtin University, Perth

Prof. Dr. Hans Hofmann, Abteilungsleiter, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Prof. Dr. Peter M. Huber, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Minister a.D.

Felix Knüpling, Vizepräsident, Forum of Federations

Dr. Mario Kölling, Spanische Fernuniversität UNED, Fundación Giménez Abad

Prof. Dr. Günter Krings, Parlamentarischer Staatssekretär, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Prof. Dr. Sabine Kropp, Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Carsten Kühl, Minister a. D., Deutsches Institut für Urbanistik

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam

Prof. Christian Leuprecht, PhD, Royal Military College, Kingston

Prof. Dr. Georg Milbradt, Ministerpräsident a. D., Vorsitzender des Aufsichtsrats
des Forum of Federations

PD Dr. Sean Müller, Universität Lausanne

Prof. Dr. Rita Nikolai, Universität Augsburg

Dr. Christoph Nguyen, Freie Universität Berlin

Volker Ratzmann, Staatssekretär a. D.

Prof. em. Dr. Wolfgang Rensch, Universität Magdeburg

Dr. Ute Rettler, Staatssekretärin, Direktorin des Bundesrats

Dr. Henrik Scheller, Deutsches Institut für Urbanistik

Dr. F. Leslie Seidle, Senior Advisor, Forum of Federations

Prof. em. Dr. Dietrich Thränhardt, Universität Münster

Prof. Dr. Siegfried Weichlein, Universität Fribourg

Prof. Dr. Georg Wenzelburger, Technische Universität Kaiserslautern

Prof. em. Dr. Helmut Wollmann, Humboldt Universität Berlin

Prof. Kenneth Wong, PhD, Brown University, Providence



Einleitung: 70 Jahre Grundgesetz

Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen

Am 1. Juli 1948 übergaben die Militärgouverneure der USA, Großbritanniens und Frankreichs den elf Ministerpräsidenten der Länder der drei Westzonen drei Dokumente, die sogenannten „Frankfurter Dokumente“. Diese enthielten den Gründungsauftrag für die Bundesrepublik Deutschland. Dort heißt es u. a. in Auftrag 1): „Die Verfassunggebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentral-Instanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“.

Die Gründungsväter und -mütter¹ des Grundgesetzes setzten diesen Auftrag um. Die Bundesstaatlichkeit wurde nach Art. 20 Abs. 1 GG zu einem der vier tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, die zudem noch durch die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG in besonderer Weise geschützt ist. Trotz dieser auf den ersten Blick sehr statisch anmutenden Konstruktion des staatlichen Gefüges, ist gerade das Bundesstaatsprinzip, als Anstoß und Auslöser regelmäßig wiederkehrender verfassungspolitischer Debatten, Ausdruck einer lebendigen und anpassungsfähigen Demokratie. Dabei kann das Bundesstaatsprinzip auf einen noch viel älteren

1 Im vorliegenden Band ist es den Autorinnen und Autoren bewusst freigestellt gewesen, personenbezogene Bezeichnungen so zu verwenden, wie es im jeweils eigenen Arbeitskontext üblich ist. Ansonsten werden hier aber die Bezeichnungen, die sich zugleich auf alle Geschlechter beziehen, nur in der – im Deutschen üblichen – männlichen Form verwandt, also z. B. „Bürger“ statt „BürgerInnen“ oder „Bürgerinnen und Bürger“. Dies soll jedoch keinesfalls eine Geschlechterdiskriminierung oder eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zum Ausdruck bringen, sondern allein einer besseren Lesbarkeit dienen.

historischen Entwicklungspfad verweisen, der deutlich weiter als bis in das Jahr 1949 zurückreicht (Lehmbruch 2002; Ziblatt 2004). Das Grundgesetz knüpft vielmehr an eine Tradition an, die sich – ausgehend vom „Immerwährenden Reichstag“ 1663 in durchaus wechselvoller und phasenweise mehr als ungleichgewichtig ausgeprägter Zuständigkeitsverteilung zwischen den Ebenen und Einheiten – auf eine doppelte Kompetenz- und Machtteilung stützte (Willoweit 2019; Funk 2008; Heinig und Schorkopf 2019; Grzeszick 2012).

Auch seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes stand die bundesstaatliche Ordnung mehrfach auf der politischen Agenda, oft in Gestalt von Föderalismusreformen, die mehr oder weniger breit angelegt waren. Dies gilt z. B. für die Finanzreform von 1969, die Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission 1992/1994, die Föderalismusreformen I und II in den Jahren 2003 bis 2009 oder jüngst die Reform der Finanzbeziehungen 2017/2019. Dabei hat es immer wieder einschneidende Grundgesetzänderungen gegeben, mit denen die Funktionsweisen des deutschen Föderalismus an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst wurden. Von den 64 Änderungen, die das Grundgesetz seit 1949 bis Ende 2019 erfahren hat, betrafen 25 die Beziehungen zwischen Bund und Ländern (Huber in diesem Band). Der Föderalismus hat sich in Deutschland somit stets als wandlungs- und anpassungsfähig gezeigt (Kropp 2010; Broschek 2014; Benz et al. 2015; Renzsch 1991). Dies war auch nicht zuletzt deshalb erforderlich, da die Bundesrepublik in ihrer Entwicklung spätestens seit der deutsch-deutschen Vereinigung in einen fortschreitenden europäischen und internationalen Integrationsprozess eingebettet ist. Damit ist nicht nur die mannigfache Überführung von europäischem Sekundärrecht in bundesdeutsches Recht verbunden. Vielmehr hat auch die durch Art. 23 GG verfassungsrechtlich legitimierte Möglichkeit zur Übertragung von Souveränitätsrechten an die EU oft konkrete Folgewirkungen für das föderale Ordnungsgefüge von Bund, Ländern und Kommunen. Denn der Kompetenzzugewinn einzelner Ebenen muss mit Abstrichen bei Zuständigkeiten anderer Ebenen einhergehen und so in den meisten Fällen ein Nullsummenspiel bleiben (stellvertretend: Scharpf 1985 und 1994).

Auch wenn das besondere, historisch gewachsene Modell des Föderalismus in der Bundesrepublik durch Grundgesetzänderungen nicht substanziell revidiert wurde, so bleibt die allgemeine Identifikation mit dem Föderalismus in Deutschland dagegen zwiespältig. Einerseits lässt sich seit einiger Zeit durchaus eine Renaissance von kleinen Einheiten konstatieren, die so weit geht, dass sogar das Thema „Heimat“ Berücksichtigung bei der Benennung von Ministerien erfährt. Gleichzeitig besteht eine Diskrepanz zwischen regionaler Identifikation und der Erwartung der Bevölkerung an nationale, ja globale politische Lösungsansätze. Damit sind auch die grundlegenden Staatsstrukturprinzipien, also das Sozialstaats-, Rechts-

staats-, Bundesstaats- und Demokratieprinzip, immer stärker der kritischen Frage ausgesetzt, welchen Beitrag sie zur Stärkung des Gemeinwohls und zum Abbau gesellschaftlicher Ungleichheiten und Unsicherheiten leisten können. Dabei wird oft vorschnell nach bundeseinheitlichen Regeln gerufen, obwohl gleichzeitig ein sehr kleinräumiges und regionales Identifikationsbedürfnis besteht (von Beyme 2007; Petersen et al. 2008).

Der Föderalismus befindet sich dabei in einem Dilemma: Werden durch föderale Gestaltungsansprüche der Länder neue bzw. zusätzliche Ungerechtigkeiten geschaffen – seien sie gefühlt oder real – oder entfaltet föderale Uneinigkeit oder gar Blockade Nachteile zu Lasten der Bürger, so droht der Föderalismus weiter an Akzeptanz zu verlieren. Es liegt dabei auf der Hand, dass Föderalismus und Föderalismusreformen sich nicht allein an dem aus Bürgersicht Wünschenswerten orientieren können. Dennoch stellt sich die Frage, ob der Föderalismus in seiner jetzigen Form den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist, oder ob es weiterer, auch das Grundgesetz betreffender Reformen bedarf.

Zur Beantwortung dieser Fragen möchte dieser Band einen Beitrag leisten. Dazu bedarf es einer historischen und vergleichenden Herangehensweise. Anspruch dieses Bandes ist es, in einer Rückschau die einschneidenden Wegmarken und Entwicklungen im deutschen Bundesstaat – insbesondere vor dem Hintergrund bedeutender Grundgesetzreformen – zu ermitteln, um auf dieser Grundlage eine Bestandsaufnahme zum Ausmaß von Wandel und Konstanz in der deutschen Föderalismusentwicklung vornehmen zu können. Eine solche Zustandserfassung erlaubt dann auch Schlussfolgerungen zur Zukunftsfähigkeit sowie zu den möglicherweise fortbestehenden Anpassungsnotwendigkeiten der bundesstaatlichen Ordnung.

Dazu werden auch Außenansichten auf den deutschen Föderalismus und das Grundgesetz gerichtet, um so im internationalen Vergleich mit alternativen Modellen seine Leistungsfähigkeit diskutieren zu können. Die deutsche Debatte soll somit durch einen Blick über den Tellerrand geweitet und durch internationale Perspektiven bereichert werden. Wie wird der deutsche Föderalismus außerhalb der Bundesrepublik wahrgenommen? Welchen Beitrag leisten Grundgesetz und Bundesstaatlichkeit im internationalen Kontext als Vergleichsfall und gegebenenfalls als Vorbild für andere Föderalstaaten? Kann die Bundesrepublik für zukünftige Herausforderungen von anderen Föderalstaaten lernen und – wenn ja – was?

Schließlich wollen die Herausgeber keinen rein akademischen Band vorlegen. Wir haben gezielt die Mitarbeit von aktiven und ehemaligen Politikern gesucht. Diese haben vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrungen und Innensichten auf den Alltag und die Funktionsweise des Föderalismus oft einen anderen Blick auf politische Entwicklungen als die Wissenschaft. Im Dialog soll um Lösungen

und Ansätze gerungen werden, die sich sowohl für die Verfassungspraxis eignen als auch theoretische Erkenntnisse aus der vergleichenden Wissenschaft aufgreifen.

Dabei beschränkt sich der vorliegende Band in seinen Einzelanalysen nicht nur auf das verfassungsrechtliche und institutionelle Setting des deutschen Bundesstaates. Vielmehr liefert er auch eine Bestandsaufnahme und Analyse aktueller politischer Herausforderungen in ausgewählten Politikfeldern, die für das Wesen und die Politikgestaltung in Föderalstaaten von zentraler Bedeutung sind. Dazu zählen die Bildungspolitik, die Innere Sicherheit sowie die Integration von Einwanderern. Zu jedem dieser Themenfelder gibt es einen international vergleichenden Überblick sowie zwei Beiträge aus der deutschen Innensicht. Damit hat der Band nicht den Anspruch, alle Politikfelder zu beleuchten, in denen das föderale Zusammenspiel von Bund und Ländern von Relevanz ist. Auch wenn diese Auswahl notwendigerweise unvollständig bleiben muss, scheinen diese drei Politikfelder besonders mit Blick auf die föderale Aufgabenteilung in Deutschland aktuell politisch besonders relevant.

Die Publikation teilt sich dementsprechend inhaltlich in vier aufeinander aufbauende Abschnitte. Im ersten Themenblock erfolgt ein Blick aus der politischen Praxis. Der zweite Abschnitt widmet sich dem Rückblick und der Reflexion: 70 Jahre Grundgesetz – Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit. Abschnitt drei bettet Grundgesetz und Bundesstaatlichkeit in internationale Perspektiven ein. Im vierten und letzten Themenblock werden dann die Politikfelder Bildung, Innere Sicherheit und Integration beleuchtet.

I.

Im ersten Kapitel werfen ehemalige und aktive Politiker einen Blick auf 70 Jahre Grundgesetz und Bundesstaatlichkeit. Die zentralen Fragen lauten hier: Hat sich der Föderalismus bewährt oder brauchen wir eine neue Bundesstaatsreform? Laut *Günter Krings*, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), sei es für die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz des Grundgesetzes zunächst wichtig, dass die Verfassung keinen „versteinerten“ Text darstelle, sondern – gerade mit Blick auf die Bundesstaatlichkeit – immer wieder aufs Neue an die sich wandelnden Rahmenbedingungen anpassungsfähig bleibe. Die grundsätzliche Veränderbarkeit einer Verfassung sei aus seiner Sicht Ausdruck einer „living constitution“, einer zeitgemäßen Verfassung. Dies zeige auch, dass der Föderalismus in Deutschland eine lebendige Ordnung sei, die immer wieder neu austariert werden müsse. Günter Krings findet es bemerkenswert, dass die öffentliche Wahrnehmung des Föderalismus zwischen zwei Polen zu schwanken scheine: In

Festansprachen werde sie als Gewinn und kennzeichnendes Merkmal der staatlichen Ordnung Deutschlands beschworen, ja sogar als Exportschlager gefeiert, im Alltag und im Konkreten aber fast immer kritisiert und als ineffektiv gebrandmarkt. Auch Günter Krings unterstreicht die oben bereits erwähnte Zwiespältigkeit: Die Deutschen würden offenbar den Föderalismus lieben – vorausgesetzt, bundesweit gelte in allen sie betreffenden Lebensbereichen exakt das Gleiche!

Peter M. Huber, Richter am Bundesverfassungsgericht und Professor an der Ludwigs-Maximilians-Universität München, betont in seinem Beitrag die Bedeutung des Föderalismus für die Staatswerdung. Er geht von der Prämisse aus, dass der Bundesstaat einen der wichtigsten Beiträge zum freiheitlichen Verfassungsstaat moderner Prägung in Deutschland geleistet habe. Das Grundgesetz schütze ihn sowohl gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber als auch mit Blick auf die europäische Integration. Zudem garantiere der Bundesstaat den Ländern ein nicht unerhebliches Maß an Verfassungsautonomie. Der Autor beobachtet allerdings, dass sich in den vergangenen 70 Jahren die Machtverteilung zwischen Bund und Ländern kontinuierlich zugunsten des Bundes verschoben und sich ein Verbund- und Exekutivföderalismus herausgebildet habe, in dem die Länder immer stärker durch den Bund determiniert würden, obwohl er seine Aufsichtsinstrumente praktisch kaum in Anspruch nehme. Grundsätzlich beobachtet Huber eine Unitarisierung Deutschlands. Dabei lasse sich das Streben in Deutschland nach einem starken Zentralstaat zwar durchaus historisch und sozialpsychologisch erklären. Allerdings sollten die Vorzüge einer föderalen Ordnung nicht aus dem Blick geraten. Denn diese würden – so Huber – die tatsächlichen oder vermeintlichen Nachteile bei weitem aufwiegen.

Zu einer eher positiven Gesamtschätzung der bundesstaatlichen Ordnung kommt *Georg Milbradt*, ehemaliger Ministerpräsident des Freistaates Sachsen. Er verweist vor allem auf die erfolgreiche Integration der ostdeutschen Länder nach der deutsch-deutschen Vereinigung von 1990 sowie auf die Vorteile des Bildungsföderalismus. Eine entscheidende Rolle spielt aus seiner Sicht in allen Diskussionen über die richtige föderale Struktur das Subsidiaritätsprinzip, das eine widerlegbare Vermutung zugunsten der kleineren vor der größeren Einheit postuliere. Daraus könne ein gutes Beurteilungs- und Prüfkriterium für die Kompetenzverteilung und die Finanzierung innerhalb eines gegliederten Staates – nicht nur im Verhältnis zwischen Zentral- und Gliedstaaten, sondern auch für die kommunale Selbstverwaltung – abgeleitet werden.

Eine Lanze für den Föderalismus bricht auch *Ute Rettler*, Direktorin des Bundesrates. Dieser garantiere zwar nicht immer, dass sich die Ideallösung durchsetze, sondern vielmehr, dass es einen Ausgleich unterschiedlicher föderaler Interessen gebe. Die Fragmentierung der politischen Landschaft sieht sie – im Gegensatz zu

anderen Autoren in diesem Band – nicht unbedingt als Nachteil: Vielmehr sei dies ein Garant dafür, dass aufwändig zu findende Lösungen auf größtmögliche Akzeptanz stoßen würden.

Den Föderalismus bejaht auch *Volker Ratzmann*, Staatssekretär und Bevollmächtigter a. D. des Landes Baden-Württemberg beim Bund. Gleichzeitig beantwortet er aber die bereits in seinem Beitragstitel gestellte Frage „Brauchen wir eine neue Föderalismusreform?“ ebenfalls mit einem klaren „Ja“. Während aus seiner Sicht der Bund das Hauptproblem darin sehe, dass weitreichende Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Länder politische Entscheidungsprozesse verlangsamen und schwerfällig machen, bestehe für die Länder die Gefahr darin, dass zunehmende Zentralisierungsbestrebungen das föderale System aushöhlten und seine grundsätzlichen Stärken unterminierten. Eine weitere Föderalismusreform müsse schnellstmöglich angegangen werden und folgende Punkte beachten: Die Länder müssten ihre Zuständigkeiten selbstbewusster wahrnehmen, mehr rechtliche Gestaltungsräume erhalten und Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes begrenzt werden. Ratzmann plädiert auch für eine zuständigkeitskonforme Steuerverteilung, eigene Steuern für die Länder und schließlich für eine Reform des Verhältnisses zwischen Bundestag und Bundesrat.

Auch *Carsten Kühl*, ehemaliger Finanzminister von Rheinland-Pfalz und heute Wissenschaftlicher Direktor des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), sieht einen Reformbedarf des Föderalismus. Für ihn stehen dabei die Bewahrung des kooperativen Föderalismus und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Vordergrund, da es sich hierbei um grundlegende Legitimationsquellen der Bundesstaatlichkeit handle. Zwischen der Idee des Wettbewerbsföderalismus und dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sieht er einen latenten Zielkonflikt, der eine hemmende politische Wirkung entfalten könne. Bestandteil einer Föderalismusreform müsse eine Reform der Finanzbeziehungen sein. Kühl fordert dementsprechend eine grundlegende Reform der vertikalen Umsatzsteuerverteilung, zu der es im Zuge der letzten Finanzausgleichsreform 2017 nicht gekommen sei. Der Föderalismus sei auch mehr als 70 Jahre nach den Erfahrungen der Weimarer Republik und dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein staatspolitisch stabilisierendes Element. Das starke Aufkommen populistischer und rechtsnationaler Parteien in Westeuropa und auch in Deutschland solle jedoch genügen, um zur Vorsicht zu mahnen und das stabilisierende Element der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wertzuschätzen.

II.

Im zweiten Abschnitt des vorliegenden Bandes werden in einer historischen Rückschau relevante Entwicklungslinien im deutschen Föderalismus seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes nachgezeichnet. Die Analyse und Bewertung der historischen Genese wird dabei aus verschiedenen Blickwinkeln vorgenommen: Zum einen wird das Wechselspiel zwischen föderaler Verfassungsentwicklung und Verfassungsrechtsprechung dargestellt. Darüber hinaus werden die Zusammenhänge zwischen föderaler Ordnung und einzelnen fachpolitischen Entwicklungen in Deutschland beleuchtet. Daran anschließend wird diskutiert, wie sich Veränderungen in Demokratie und Wirtschaft auf den Föderalismus ausgewirkt haben.

Siegfried Weichlein legt den Schwerpunkt seines Beitrags auf die ungleichzeitige Entwicklung von Demokratie und Föderalismus in Deutschland. Nach 1945 seien aus der SPD, aber auch aus der FDP, massive Bedenken gegen den Föderalismus vorgetragen worden. Das Motto der SPD, so Weichlein, sei damals gewesen: „Zentrale Lenkung, dezentralisierte Verwaltung“. Wie auch Huber in seinem Beitrag, konstatiert Weichlein eine Unitarisierung über die Jahrzehnte, obwohl das Grundgesetz bei seiner Abfassung dezentral gedacht gewesen sei. Weichlein untersucht die Triebfedern dafür und schlussfolgert, dass zum einen der Bezug auf das grundgesetzlich verankerte Sozialstaatspostulat in Art. 20 Abs. 1 GG ein wichtiger Aspekt sei, da es den Gesetzgeber zum Ausgleich bestehender sozialer Gegensätze verpflichte. Aber auch die Selbstkoordination der Länder durch horizontale Kooperation habe die Unitarisierung ebenso begünstigt wie die fehlende Herausbildung einer wirklich föderalen Parteienlandschaft. Schließlich habe die Globalisierung der Wirtschaft seit den 1980er Jahren den Druck erhöht, konzertierte nationale Strategien zu entwickeln, und den Bund veranlasst, seine Interventionen in das Wirtschaftsgeschehen zu verstärken. Insgesamt, so der Autor, habe sich die Bundesrepublik auf diese Weise durch einen zunehmend gestärkten kooperativen Föderalismus zu einer Verhandlungsdemokratie entwickelt, in der die Anteile des Wettbewerbsföderalismus abnehmen.

Auch *Arthur Benz* geht in seinem Beitrag dem Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Föderalismus nach: Demokratie verlange einerseits Autonomie der Regierenden, wohingegen der Föderalismus durch die Koordination interdependenter Aufgaben gekennzeichnet sei, bei gleichzeitig geteilten Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. Dabei, so Benz, unterliege demokratisches Regieren einerseits und föderales Regieren andererseits unterschiedlichen Regeln und Rationalitäten – zumal die jeweilige Politikgestaltung in unterschiedlichen Akteurskonstellationen erfolge. Dazu untersucht Arthur Benz die Föderalismusreformen der letzten Jahrzehnte und konstatiert, dass diese auf Entflechtung gezielt, dabei aber zu einer

„Überkonstitutionalisierung“ des Bundesstaats geführt hätten. Am Ende sei es durch die Reformen eher zu mehr als zu weniger Entflechtung gekommen. Vor allem aber sei die föderale Ordnung mit einer Fülle neuer Verfassungsregeln überzogen und zunehmend verrechtlicht worden. Dies habe sowohl die Anpassungsfähigkeit des Bundesstaates verringert als auch seine Demokratiedefizite verstärkt: Die Balance zwischen der Autonomie der demokratischen Politik und der Bund-Länder-Koordination sei nicht mehr gewahrt. Die Föderalismusdiskussion habe sich deshalb in eine Sackgasse manövriert: Um die Demokratie zu stärken, müssten Bund und Länder mehr Autonomie erhalten, was die Forderung nach Entflechtung begründe. Gleichzeitig bewege sich jedoch die Anpassung der föderalen Ordnung fast zwangsläufig in Richtung mehr Verflechtung, weil die immer komplexer werdenden Aufgaben koordiniert werden müssten.

Wolfgang Renzsch untersucht in seinem Beitrag die historische Entwicklung des Bundesstaates und fokussiert dabei vor allem die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Auch er beobachtet eine Unitarisierung. 1949 sei mit Verabschiedung des Grundgesetzes die funktionale Aufgabenteilung als zentrale Besonderheit deutscher Bundesstaatlichkeit nicht in Frage gestellt worden: Der Bund sei primär für die Gesetzgebung, die Länder vorrangig für die Ausführung der Gesetze zuständig gewesen. Die Finanzbeziehungen hätten sich dabei von Anbeginn in einer kooperativen Weise entwickelt und seien mit der Finanzreform von 1969 durch den großen Steuerverbund, die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen legalisiert worden. Mit den Bundesergänzungszuweisungen, die im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern seit 1970 in wachsendem Maße gewährt worden seien, sei der Einfluss des Bundes weiter gestiegen. Die Funktionalität der Finanzreform von 1969 habe sich dann darin gezeigt, dass mit ihr die finanziellen Herausforderungen der deutschen Einheit ohne Verfassungsänderungen bewältigt werden konnten. Seit den 1980er Jahren sei von Seiten der finanzstarken Länder und Teilen der Finanzwissenschaft vermehrt Kritik am kooperativen Föderalismus artikuliert worden. Es sollten mehr Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Ebenen verwirklicht werden. Im Ergebnis habe die Debatte zu den Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009 geführt. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und weiteren Verfassungsänderungen in den Jahren 2017 und 2019 seien insbesondere die Ergebnisse der Föderalismusreform I von 2006 wieder zurückgenommen worden. Mit den Vorschlägen der Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ schein derzeit das Pendel wieder in Richtung kooperativer Föderalismus auszuschlagen, möglicherweise mit mehr Gestaltungsrechten für die Länder.

Der Frage, wie sich die Föderalismus-Leitbilder, die den jüngsten Bundesstaatsreformen in Deutschland zugrunde lagen, im Zeitverlauf gewandelt haben, geht

der Beitrag „Föderale Leitbilder als verfassungspolitischer Handlungsrahmen im deutschen Bundesstaat – ein Baukasten aus Wettbewerb und Solidarität“ von *Sabine Kropp* und *Christoph Nguyen* nach. Anhand der Plenardebatten im Deutschen Bundestag zeigen beide, wie in der politischen Diskussion sowohl Argumente des solidarischen und kooperativen Föderalismusmodells als auch Elemente des Wettbewerbsmodells vermischt wurden. Die Fraktionen des Bundestages folgten somit in den Debatten nicht in sich geschlossenen oder gar wissenschaftlich begründeten Föderalismus-Leitbildern, sondern fügten die ideellen Komponenten aus verschiedenen, teilweise konträren Modellen pragmatisch zusammen. Dieser Befund wird mit den Konditionen des politikverflochtenen Bundesstaats erklärt, wonach die Parteien, die im Bund und in den Ländern regieren, gezwungen seien, hinsichtlich ihrer Ideen flexibel zu bleiben. Sie müssten in Zwangsverhandlungssystemen mit anderen politischen Kräften kooperieren, um zu Entscheidungen zu gelangen. Damit werde das Argument untermauert, dass Regierungsparteien Ideen als Treiber von Reformen eher den Gegebenheiten anpassen, wenn die institutionelle Ordnung dies erfordere. Oppositionsparteien hingegen müssten ihren Ideenvorrat nicht in gleichem Maße entwickeln, solange sie keinen Konsenszwängen unterworfen seien.

Nathalie Behnkes Beitrag widmet sich der deutschen Version des Verwaltungsföderalismus, der im internationalen Vergleich sicherlich eine Besonderheit darstellt. Die funktionale Kompetenzverteilung auf die Regierungsebenen und die Rolle der Landesregierungen im Bundesrat würden das Übergewicht der Exekutive im deutschen Föderalismus untermauern. In diesem Kontext untersucht Behnke die Bedeutung und Entwicklung der Verwaltungsautonomie der Länder seit 1949. Der Beitrag zeigt dabei, wie Gesetzgebungskompetenzen ausgehöhlt und zunehmend Entscheidungsblockaden auftreten. Trotz der Entflechtungsversuche habe sich in den vergangenen Jahren der Trend vom Ausgleich zwischen mehr Gesetzgebungsbefugnissen für den Bund gegen mehr Einfluss der Länder im Bundesrat zu einem Austausch zwischen Abgabe von Verwaltungsautonomie versus finanzielle Unterstützung durch den Bund gewandelt. Das zunehmende horizontale Steuergefälle und die Fragmentierung des Parteiensystems mache es den Ländern allerdings immer schwerer, einheitliche Positionen im Bundesrat zu finden und föderale Eingriffe des Bundes abzuwehren. Halte dieser Trend an, so Nathalie Behnke, sei die Existenzberechtigung des deutschen Föderalismus ernsthaft gefährdet.

III.

Die internationale und vergleichende Perspektive steht im Fokus des dritten Abschnitts des vorliegenden Bandes. Hier sind Außenperspektiven auf das Grundgesetz sowie den Föderalismus vertreten, die untersuchen, wie der Föderalismus deutscher Prägung international eingeordnet werden kann. Zudem wird erörtert, welche Bedeutung dem Grundgesetz im internationalen Kontext der Staatsentwicklung und Staatswerdung anderer Föderalstaaten beigemessen wird.

Stéphane Dion, Botschafter Kanadas in der Bundesrepublik, stellt fest, dass Form und Zustand der Bundesstaatlichkeit und somit auch das Grundgesetz in Deutschland oft kritisch gesehen würden. International werde die deutsche Verfassung und ihre föderale Ordnung hingegen eher mit Bewunderung wahrgenommen. Seines Zeichens ehemaliger „Föderalismusminister“ in der Bundesregierung Kanadas, hebt Dion hervor, wie sehr das Grundgesetz aus seiner Sicht seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zu Stabilität und Wohlstand in Deutschland beigetragen habe. Besonders verweist er dabei auf das Prinzip der „Bundestreue“, auf das im internationalen Kontext – insbesondere in Ländern mit Sezessionsbestrebungen, und somit auch in Kanada – oft rekurriert und mit Neid geblickt werde.

Auch der Beitrag von *Alan Fenna* beleuchtet den deutschen Föderalismus vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen. Mit Blick auf eine Einordnung würden dabei folgende Aspekte besonders hervorstechen: die deutsche Version des „Verwaltungsföderalismus“, die Rolle des Bundesrates als föderale Kammer, die ausgewogene Rolle des Bundesverfassungsgerichts, die „Ewigkeitsklausel“, die Häufigkeit von Grundgesetzänderungen, das Nebeneinander von einer als „unitarisch“ wahrgenommenen politischen Kultur und einem föderalen Staatsaufbau, das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie schließlich die historischen Wurzeln des Föderalismus in Deutschland. Aus Sicht von Alan Fenna würden diese Aspekte ein „kohärentes“ System föderaler Regierungsfähigkeit in Deutschland produzieren – mit seinen eigenen Stärken und Schwächen. Besonders den Bundesrat hebt er dabei aus vergleichender Perspektive als wichtiges Element zur Stärkung – oder zumindest Bewahrung – föderaler Strukturen hervor.

Sujit Choudhry geht in seinem Beitrag nicht so sehr der Frage nach, wie Grundgesetz und Föderalismus von außen betrachtet werden, sondern welche internationalen Wirkungen das Grundgesetz und dabei insbesondere jene Aspekte entfaltet haben, die den institutionellen Aufbau der föderalen Strukturen berühren. Er untersucht dazu vor allem den Verfassungsprozess Südafrikas seit Mitte der 1990er Jahre in der Post-Apartheidsphase. Das Grundgesetz sei hierbei in verschiedener Hinsicht rezipiert worden und einige seiner Aspekte seien – wenn auch in teilweise abgewandelter Form – in die neue südafrikanische Verfassung eingeflossen. Dies

gelte insbesondere für den Bundesrat, der Pate für die zweite Kammer Südafrikas gestanden habe, und das Konzept der funktionalen Aufgabenteilung einschließlich des Verwaltungsföderalismus. Als dritten wichtigen Aspekt verweist Choudhry – wie auch Stéphane Dion – auf das Prinzip der Bundestreue, das auch für die südafrikanische Verfassung wichtig sei. Da diese als Vorbild für die Ausarbeitung der kenianischen Verfassung von 2005 gedient hätte, so Choudhry, habe das Grundgesetz zumindest zwei afrikanische Verfassungen – wenn auch eine davon eher indirekt – inspiriert.

Sean Mueller vergleicht in seinem Beitrag zwei föderale Institutionen der Bundesrepublik und der Schweiz miteinander, um auf diese Weise den institutionellen Pfeilern von föderaler Selbst- und Mitbestimmung nachzugehen. Das deutsche System mit dem Bundesrat als faktische zweite Kammer sowie dem Bundesverfassungsgericht stärke die Staatsverantwortung, baue den Rechtsstaat direkt in den demokratischen Prozess ein und fördere so den föderalen Pluralismus von Bund und Ländern. Das Schweizer System mit dem Kantonsreferendum zu Bundesgesetzen und dem Ständemehr zu Verfassungsänderungen hingegen gewähre beiden Ebenen vor allem Handlungsfreiheit und stehe im Einklang mit den anderen beiden großen Funktionsprinzipien des Landes: Konkordanz, d. h. möglichst breite und dauerhafte Allianzen, sowie direkte Demokratie. Im Ergebnis kommt Sean Mueller – wie auch andere Autoren dieses Bandes – zu dem Schluss, dass der Gründungsakt sowie die historische Entwicklung von Bundesstaaten auch die Herausbildung der föderalen Mitwirkungs- und Schutzmechanismen der unteren Staatsebenen prägen: zum einen die lediglich informelle, dafür aber kollektive Mitwirkung in der Schweiz mit dem Wind der Referendumsdrohung im Rücken, zum anderen eine klar strukturierte Mitsprache durch den deutschen Bundesrat bei allen rechtlichen Änderungen des föderalen Ordnungsgefüges. Während sich im sehr starken Bundesverfassungsgericht die Verkörperung des einheitlichen deutschen Rechtsstaatsgedankens manifestiere, würden mit dem Ständemehr bzw. der Notwendigkeit des doppelten Mehrs von Volk und Kantonen bei Verfassungsänderungen in der Schweiz der direktdemokratische Ansatz und die kulturelle Vielfalt konsequent umgesetzt. Die eigentliche, aus dem deutschen Grundgesetz zu ziehende Inspiration aus Schweizer Sicht sei deshalb – so Sean Mueller – die gleiche, die im umgekehrten Fall vorliege: Viele Wege führen nach Berlin bzw. Bern – und wieder zurück.

Hellmut Wollmann untersucht, welche Auswirkungen der Umbruch in Ostdeutschland seit der deutschen-deutschen Vereinigung auf das föderale Ordnungsgefüge der „neuen“ Bundesrepublik insgesamt hatte und wie sich dieser Transformationsprozess von anderen Staaten sowohl in Mittel- und Osteuropa als auch in Westeuropa unterscheidet. Durch diese vergleichende Kontextualisierung des transformativen Systembruchs in Deutschland verweist Wollmann darauf, dass die

deutsche Vereinigung nur als Teil einer europäischen bzw. sogar internationalen Zeitenwende verstanden werden könne. Auch wenn sich die Lebensqualität in Polen oder Ungarn nach 1990 deutlich verbessert habe, seien dort doch – im Gegensatz zu Ostdeutschland – deutlich gravierendere regionale Unterschiede geblieben, die sich zum Teil sogar verfestigt hätten. In Ostdeutschland sei die Angleichung der Lebensverhältnisse an die westlichen Bundesländer demgegenüber gleichmäßiger verlaufen und habe sich durch ein weniger starkes Regionalgefälle ausgezeichnet – eine Schlussfolgerung, zu der auch Georg Milbradt kommt. Die Unterschiede seien aber nichtsdestotrotz bis heute beim Vergleich mit den alten Bundesländern erkennbar. Die Unzufriedenheit der abgehängten Regionen – und hier würden sich deutliche Parallelen zwischen den untersuchten Staaten zeigen – werde nach wie vor bei entsprechenden Wahlen und dem Zulauf extremer Parteien sichtbar. Sowohl in Ungarn und Polen als auch in Italien als analysierten „Transformationsländern“ hätten entsprechende Parlamentsmehrheiten seitdem sukzessive Verfassungsreformen mit weitreichender Tragweite durchgesetzt. Wollmann kommt dabei zu dem Schluss, dass die Mehrebenensysteme der ausgewählten Länder – ungeachtet markanter Unterschiede in den Ausprägungen und Bestimmungsfaktoren – konvergente „Makrotrends“ sowohl hin zu innerstaatlicher Zentralisierung und transnationaler „Euro-Zentralisierung“ erkennen ließen.

IV.

Abschnitt vier des vorliegenden Bandes widmet sich einer Bestandsaufnahme und Analyse zentraler, sowohl endogen als auch exogen verursachter Herausforderungen in ausgewählten Politikfeldern, die zum Kernbestand der föderalen Eigenstaatlichkeit der Länder in der Bundesrepublik zählen. Dazu werden die Politikfelder Bildung, Innere Sicherheit sowie Integration beleuchtet. Vor dem Hintergrund einer Analyse zur formalen Zuständigkeitsverteilung einerseits und der für die einzelnen Politikfelder spezifischen institutionellen Akteurs- und Governancekonstellation andererseits, werden vergleichend die Dynamiken und möglichen Achsenverschiebungen im deutschen Bundesstaat der letzten Jahre in den Blick genommen.

Dass föderale Strukturen in vielen Ländern eine wesentliche Rolle bei der Erfassung von Bildungsfortschritten spielen, ist das zentrale Argument des Beitrags von *Kenneth Wong*. Dabei gelte es, in solchen Mehrebenensystemen mit Blick auf Bildungsfragen fortwährend zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung abzuwägen und ein vertretbares Maß zwischen Standardisierung und Rechenschaftspflichten im Bildungsbereich zu finden, ohne regionale und lokale Präferenzen zu

unterminieren. Kenneth Wong fokussiert in seinem Beitrag diese Herausforderungen und politischen Strategien des Bildungsföderalismus mit Hilfe eines Vergleichs von zehn Ländern (Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Deutschland, Italien, Spanien, der Schweiz, Großbritannien und den Vereinigten Staaten). Dazu erörtert der Beitrag, wie diese Länder Qualität und Gerechtigkeit in ihren Bildungssystemen von der frühen Kindheit bis zum Abschluss der Sekundarschule politisch gestalten, verwalten und langfristig finanzieren. Ein besonderes Augenmerk wird auch hier auf die funktionale Aufgabenteilung zwischen den Regierungsebenen der föderalen Systeme sowie auf entsprechende Mechanismen der ebenenübergreifenden und zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gelegt. Diese gebe es nicht nur in der Bundesrepublik mit der Kultusministerkonferenz (KMK), sie existierten auch in anderen Föderalstaaten. Föderale Systeme würden oft Verhandlungen erfordern, sowohl vertikal – zwischen dem Zentralstaat und den lokalen Einheiten – als auch horizontal – zwischen verschiedenen Interessen der Bildungsakteure. Nichtsdestotrotz gebe es im Vergleich der föderalen Gebietskörperschaften oft Variationen mit Blick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen für das Bildungswesen, die Lehrpläne, das Benchmarking und die Rechenschaftspflichten, die Akkreditierung, die Lehrerausbildung und die Verwaltungszuständigkeiten für den primären, sekundären und tertiären Bildungssektor.

Nach der international-vergleichenden Analyse verschiedener bildungsföderalistischer Systeme wendet sich *Rita Nikolai* in ihrem Beitrag der Schulpolitik in den deutschen Bundesländern zu, die oft schwerfällig mit Blick auf die pfadabhängigen Entwicklungen in der Schulstruktur erscheine und in der öffentlichen Wahrnehmung über einen entsprechend negativen Leumund verfüge. Allerdings arbeitet Nikolai plastisch heraus, dass in den letzten Jahren – ausgehend von internationalen Vergleichsstudien – auch beträchtliche Veränderungen in der Steuerung der Schulsysteme der Länder vorgenommen worden seien. Nach der Einführung des sogenannten Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern im Zuge der Föderalismusreform I und dem damit verbundenen Versuch, explizit die Autonomie der Bundesländer zu stärken, seien insbesondere mit Grundgesetzänderungen der jüngsten Vergangenheit wieder neue Möglichkeiten für die meist finanziell motivierte Zusammenarbeit zwischen den Ebenen eröffnet worden. Zu groß seien offenkundig der mediale Druck sowie die Haushaltsbeschränkungen von Ländern und Kommunen gewesen, als dass eine Verteidigung ihrer ausschließlichen Gestaltungskompetenzen politisch kommunizierbar gewesen wäre. Die komplexe Akteurskonstellation in der Schulpolitik und die zum Teil widerstreitenden Interessen erschwerten zudem die Abstimmung und Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei aktuellen Herausforderungen. Allerdings würden – so Rita Nikolai – die durch das Grundgesetz eröffneten Handlungsspielräume auch

zu wenig genutzt. Denn nach wie vor zögen Bund und Länder angesichts der vielfältigen schulpolitischen Herausforderungen selten an einem Strang. Die Ursachen hierfür seien jedoch nicht die Vorgaben des Grundgesetzes. Diese lägen vielmehr in der komplexen Akteurskonstellation in der Schulpolitik der Bundesländer mit zum Teil widerstreitenden Akteursinteressen und dem häufigen fehlenden (politischen) Willen zur Zusammenarbeit und Abstimmung.

Henrik Scheller befasst sich in seinem Beitrag mit einem der umstrittensten Akteure im deutschen Bildungsföderalismus: Seit ihrer Gründung 1948 gelte die Kultusministerkonferenz (KMK) als Inbegriff des „kooperativen Föderalismus“ – und das in einem Politikfeld, das zu einem der wenigen originären Zuständigkeitsreservate der Bundesländer zähle. Dabei geht Scheller auf die jüngsten Bestrebungen der KMK zu einer Eigenreform ein, die zwischenzeitlich zwar einmal mehr gescheitert sei, derzeit aber hinter den Kulissen weiterverhandelt werde. Mit Schaffung eines „Nationalen Bildungsrates“ solle zudem – ähnlich wie bereits in den 1970er Jahren – der Versuch unternommen werden, die Bildungspolitiken der Länder durch eine Standardisierung der Anforderung hinsichtlich Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit übergreifend aufeinander abzustimmen und zu koordinieren. Auch werde damit – so Henrik Scheller – im Prinzip ein schon seit längerem zu beobachtender „Ausweichansatz“ fortgeführt, indem die politischen Schwierigkeiten, die im Zuge einer grundlegenden institutionellen Reform der KMK zu Tage träten, durch die Neuschaffung eines „institutionellen Satellitensystems“ um die KMK herum kompensiert würden. Denn bereits in den vergangenen Jahren seien verschiedene bildungswissenschaftliche Institutionen aufgebaut worden, deren Aufgaben vor allem im Bildungsmonitoring und in der Entwicklung von Ansätzen zur Qualitätsverbesserung des Bildungswesens bestünden. Im Verbund mit Vergleichsstudien, die von internationalen Bildungsinstitutionen sowie privaten Bildungsakteuren (Stiftungen, Interessenverbänden, Gewerkschaften etc.) durchgeführt würden, hätten diese Institutionen mit ihren Studien und Beratungsleistungen für die Bildungspolitik und -verwaltungen einen zunehmenden Druck entfaltet, dem sich vor allem die KMK und die in ihr vertretenen Bundesländer stellen müssten.

Mario Kölling und *Christian Leuprecht* analysieren in ihrem Beitrag eine Auswahl an Mehrebenensystemen, um herauszuarbeiten, ob föderale Strukturen womöglich ein Hindernis und Handlungsproblem für die Innere Sicherheit solcher Staaten darstellen könnten. Dazu konzentrieren sich beide Autoren auf folgende Fragen: Was sind die Grundlagen für die Kompetenzverteilung im Bereich der Inneren Sicherheit in föderalen Staaten? Wie haben sich die Systeme im Laufe der Zeit verändert, welche Faktoren erklären die Veränderung bzw. den Status quo? Wie werden die Mechanismen der Koordination zwischen den Regierungsebenen umgesetzt? Im internationalen Vergleich würden vor allem die Grundlagen der Kompetenzver-

teilung und der Koordinierungsmechanismen sowie die Aufgabentrennung in der Praxis untersucht, um spezifische Problemlagen bzw. Optionen einer dezentralen und asymmetrischen Bereitstellung und Verwaltung von Infrastrukturen und Leistungen der Inneren Sicherheit darzustellen. Die Analyse zeige, dass föderale Sicherheitsansätze dort am besten funktionierten, wo das Subsidiaritätsprinzip zusammen mit einem koordinierten Austausch innerhalb der intergouvernementalen Zusammenarbeit über die Aufgabenverteilung sowie Bereitstellung entsprechender Ressourcen zusammenspiele. Die Entstehung und gelebte Verfassungspraxis von Föderalstaaten beeinflussten auch die heute aktuellen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Rahmenbedingungen der Institutionen der Inneren Sicherheit und deren Dynamik. Hinsichtlich der Faktoren, die den Status quo bzw. Veränderungen erklärten, bestätigen die Ergebnisse der Studie, dass Föderalstaaten anfällig für die Zentralisierung der öffentlichen Sicherheit seien, wenn sie mit Bedrohungen der Inneren Sicherheit, d. h. transnationalen Risiken und sicherheitsrelevanten Ereignissen, konfrontiert würden. Die dezentrale bzw. asymmetrische Bereitstellung und Verwaltung von Sicherheit könne aber durchaus effektive und effiziente Sicherheitsergebnisse liefern.

Ein doppeltes Forschungsinteresse verfolgt *Georg Wenzelburger* in seinem Beitrag. So nimmt er die Muster der Sicherheitspolitik in den deutschen Ländern in den Blick, um auf diese Weise sowohl kriminalpolitische (wie etwa die Sanktionspraxis der Polizei) als auch polizeipolitische Unterschiede (z. B. hinsichtlich des Polizeirechts) herauszuarbeiten. Die Ergebnisse zeigen eine beachtliche Variation zwischen den Ländern und legen eine Gruppierung in drei Cluster nahe: Stadtstaaten, die sich durch eine liberal-permissive Politik auszeichneten, und konservativ-repressive Bundesländer des Südens formierten zwei distinkte Gruppen, während die restlichen Flächenländer eine mittlere Position einnahmen. Darauf aufbauend, identifiziert Wenzelburger mögliche Variablen, die die Varianz zwischen den Ländern erklären könnten. Danach werde die Politik der Inneren Sicherheit in den Ländern maßgeblich durch die Sicherheitslage und politische Faktoren beeinflusst. Gleichzeitig zeigt der Beitrag jedoch auch, dass insbesondere eine einheitliche Datengrundlage zur Politik der Inneren Sicherheit in den Ländern benötigt wird, um Schlüsse mit größerer Gewissheit ziehen zu können.

Hans Hofmann diskutiert in seinem Text Reformoptionen in der föderalen Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik. Ihre Neuordnung sei, so der Autor, durch vielfältige neue terroristische wie kriminelle Bedrohungsszenarien (hybride Bedrohungen, Cyber-Angriffe etc.) bereits seit einigen Jahren Thema der sicherheitspolitischen Debatten. Um den Behörden eine präventive Reaktion auf veränderte Bedrohungslagen zu ermöglichen, gehe es vor allem darum, im Spannungsfeld von internationalen und verfassungsföderalen Anforderungen ein konsistentes Sicher-

heitsrecht zu erarbeiten. Dieses müsse die Freiheit des Einzelnen zur Entfaltung kommen lassen und Verfassungsprinzipien zum Schutz dieser Freiheit beachten. In den letzten 20 Jahren habe sich vor allem der internationale Terrorismus als die größte Herausforderung für die Sicherheitspolitik erwiesen und Veränderungen des Sicherheitsrechts im Sinne der Entwicklung einer zeitgemäßen Sicherheitsarchitektur in den Fokus internationaler und nationaler Bemühungen gerückt. Dabei sollten – so Hans Hofmann – auch traditionell föderale Besitzstände einer Optimierung der staatsorganisatorischen Gesamtstruktur der öffentlichen Sicherheit nicht entgegenstehen. Die derzeitige föderale Sicherheitsarchitektur einschließlich der sie tragenden Rechtsprinzipien sowie etablierten Kooperationsmechanismen bedürfe deshalb der fortwährenden Weiterentwicklung. Hofmann sieht hier vor allem in der einheitlichen Reform der Landespolizeigesetze bzw. in der Verabschiedung eines Musterpolizeigesetzes durch die Innenministerkonferenz (IMK) eine Option für die Schaffung einheitlicher Sicherheitsstandards. Da die Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz für die Länderpolizeien als Schutzpolizeien bei den Ländern liege, werde ein solches, von der IMK beschlossenes Mustergesetz zwar keine eigene Gesetzeskraft entfalten, aber zumindest einen grundlegenden Anstoß für die notwendigen Diskussionen der Landesgesetzgeber geben.

Die international-vergleichende Studie von *Leslie Seidle* untersucht Integrationspolitiken in vier föderalen Staaten. Auf der Grundlage von Interviews werden Fallstudien zu Initiativen der Bundesregierungen in Kanada und Deutschland, dem Bundesstaat Kalifornien und der Stadt Barcelona vorgestellt. Als gemeinsames Merkmal für alle Fallstudien unterstreicht Leslie Seidle, dass föderale Integrationspolitiken durch die Diversifizierung von Menschen mit Migrationshintergrund in den vergangenen Jahrzehnten komplexer geworden seien. Besonders die Zunahme von Flüchtlingen, Asylsuchenden und irregulären Migranten habe in den vergangenen Jahren Auswirkungen auf die Integrationspolitiken in den untersuchten Fällen entfaltet. Nach einer Analyse zur Migrationsentwicklung beleuchtet Seidle die Bedeutung der Integration von Migranten und die Kompetenzverteilung in diesem Bereich. In diesem Zusammenhang betont er, dass vor allem die lokalen Einheiten in Föderalstaaten am stärksten gefordert seien, aber oft immer noch als nachrangige Akteure von Zentral- und Gliedstaaten behandelt würden. Einer solchen Situation könne durch Rahmenvereinbarungen mit entsprechenden Finanzierungszusagen zwischen nationaler und lokaler Ebene vorgebeugt werden.

Dietrich Thränhardt analysiert in seinem Beitrag die Integrationspolitik im deutschen Föderalismus besonders im Hinblick auf die „Asylkrise“ 2015/2016. Dabei schlussfolgert er, dass sich die dezentralen Strukturen in Deutschland auch in dieser sehr spezifischen Situation bewährt hätten. Der bereits 2005 mit großen Erwartungen an mehr Rationalität und Effizienz politisch in Gang gesetzte Versuch einer

Zentralisierung der Integrationszuständigkeiten habe hingegen in dieser Asylkrise versagt. Während Länder und Kommunen ihre Aufgaben effizient und kooperativ erfüllt und vielfach phantasievoll mit der Zivilgesellschaft zusammengearbeitet hätten, habe der Entscheidungsstau beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Integration behindert und die Bemühungen von Flüchtlingen, Freiwilligen, Wirtschaft und Kommunalbehörden konterkariert und so letztlich unnötige Kosten erzeugt. Auch die Zentralisierung der Integrationskurse habe kaum positive Ergebnisse gebracht. Die Länder seien durch die Herausforderungen, vor denen das BAMF gestanden habe, in vielfacher Weise belastet worden, insbesondere in Bezug auf die Funktionsfähigkeit des Justizsystems. Entgegen der üblichen Annahme, Zentralisierung führe zu größerer Einheitlichkeit der Ergebnisse, habe sich 2015/2016 deutlich gezeigt, dass es bei den dezentralen Asylentscheidungen einer zentralen Bundesbehörde zu extremen Unterschieden gekommen sei.

Auch im Beitrag von *Jörg Bogumil* und *Sabine Kuhlmann* steht das Zusammenspiel von institutioneller Kompetenzverteilung im föderalen Mehrebenensystem und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung im Bereich der bundesdeutschen Integrationspolitik im Zentrum. Beide gehen der Leitfrage nach, welche institutionellen Strukturen und Aufgabenprofile sich im Bereich der Integrationsverwaltung im föderalen Mehrebenensystem herausgebildet haben, und inwieweit sich diese als funktional und leistungsfähig bzw. als reformbedürftig erwiesen haben. Dabei können Bogumil und Kuhlmann aufzeigen, dass in einigen Bereichen mehr Entflechtung in Form von Dezentralisierung und Aufgabenabschichtung „nach unten“ durchaus sinnvoll sein könnte, während in anderen Handlungsfeldern verstärkte Bündelung und (besser funktionierende) Verwaltungsverflechtungen angebracht seien. Vor diesem Hintergrund empfehle es sich für den Bereich der Integrationsverwaltung einerseits, die Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem kritisch zu hinterfragen und entsprechende Verschiebungen in der verwaltungsföderalen Konfiguration vorzunehmen. Andererseits stelle auch die Digitalisierung entsprechender Verfahren einen zunehmend wichtigen Hebel für die Optimierung von Organisationsstrukturen und Prozessen dar.

Schlussfolgerungen

Die 25 in diesem Band versammelten Beiträge spiegeln ein sehr breites thematisches und analytisches Spektrum wider. Sie sind von sehr unterschiedlichen Zugängen zur föderalen Ordnung des Grundgesetzes sowie dessen Relevanz und Reformbedarf geprägt. Daher ist es naturgemäß nicht einfach, sie alle auf einen Nenner

zu bringen. Wenn es dennoch einen roten Faden der verschiedenen Blickwinkel gibt – sei es aus Sicht der Politiker, der unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen oder des vergleichenden Beobachters von außen – dann ist es der, dass die Diskussion über das Grundgesetz und den Charakter des Bundesstaates sehr lebendig und vielfältig bleibt. Antworten auf die Frage, ob sich der Föderalismus bewährt hat und den Herausforderungen der Zeit gewachsen ist, hängen dabei ebenfalls immer von der Perspektive ab, aus der diese Bewertung vorgenommen wird. Während dem Bundesstaat deutscher Prägung aus einer international-vergleichenden Perspektive durchaus Modellcharakter zugeschrieben wird und dieser teilweise kopiert, adaptiert und bewundert wird, so scheint aus der Binnensicht der kritische Blick auf das bestehende System zu überwiegen. Ihre Berechtigung und innere Logik haben sicherlich beide Perspektiven.

Zudem macht dieser Band deutlich, dass der Föderalismus nicht nur ein statisches Regierungssystem, sondern ein Prozess des politischen Aushandelns ist. Föderalstaaten sind dynamische Systeme, die ständiger Reformen bedürfen, da sich die innenpolitischen wie auch die internationalen Rahmenbedingungen in einem steten Wandel befinden (Behnke und Benz 2009; Benz und Knüpling 2012). Auch wenn die Föderalismusreform I von 2006 noch als „Mutter aller Reformen“ bezeichnet wurde und auch die Schuldenbremse als zentrales Ergebnis der Föderalismusreform II von 2009 – zumindest bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie im März 2020 – vielen europäischen Nachbarstaaten als Vorbild anempfohlen wurde, so mehren sich inzwischen die Stimmen aus dem politischen und wissenschaftlichen Raum, die nicht zuletzt anlässlich der Jubiläumsfeierlichkeiten zu 70 Jahren Grundgesetz und 30 Jahren deutscher Wiedervereinigung nach einer neuen Föderalismusreform rufen. Dies ist nicht verwunderlich, sind doch ständige Adaptionen typisch für Bundesstaaten, v. a. in Form von Neujustierungen der Kompetenzverteilung.

Vor diesem Hintergrund lassen sich aus den Beiträgen in diesem Band viele Diskussionspunkte für kommende Föderalismusreformen herauskristallisieren. Diese sind teilweise weitgehend und kontrovers – reichen sie doch von eher inkrementellen, schrittweisen Anpassungen bis hin zur Einführung einer (beschränkten) Steuerautonomie für die Länder (siehe den Beitrag *Ratzmann*). In diesem Kontext sollte dieses Buch nicht nur eine kritische Würdigung des Grundgesetzes im siebzigsten Jahr seines Bestehens darstellen, sondern auch Anregungen zum Weiterdenken über den deutschen Föderalismus geben. Denn: Nach der Reform ist vor der Reform. Auch wenn jetzt noch nicht absehbar ist, ob es eine Föderalismusreform „Teil III“ geben wird, wie von einigen gefordert, so bewegen wir uns sicherlich nicht in der Sphäre des Spekulativen, wenn wir annehmen, dass es in den kommenden Jahren weitere Reformen geben wird, die den Bundesstaatscharakter und das Grundgesetz weiter verändern werden.

Dies gilt sicherlich nicht nur für den deutschen Föderalismus, sondern für alle Bundesstaaten, die in Zeiten der Globalisierung ähnlichen Dynamiken ausgesetzt sind. Interessant ist dabei zu beobachten, dass einerseits immer mehr Länder föderale oder dezentrale Strukturen etablieren. Gleichzeitig scheint aber der Koordinierungsbedarf bei grenzüberschreitenden Entwicklungen zu steigen – und oft geht dies mit unterschiedlichen Formen und Ausprägungen der Zentralisierung einher. Diese Tendenz ließ sich nicht nur im Zuge der globalen Finanzkrise von 2008/2009 beobachten, sondern prägt auch das Krisenmanagement zur Eindämmung der gegenwärtigen Corona-Pandemie. Hier wäre es die Aufgabe der vergleichenden Wissenschaft zu erforschen, ob es so etwas wie eine „centralization by addition“ gibt: Führen also neue Aufgaben im Bundesstaat automatisch zu mehr Zentralisierung?

Es bleibt eine Besonderheit im internationalen Vergleich, dass das deutsche Föderalismusmodell stark von einer unitarischen Kultur geprägt ist (Hesse 1962; Abromeit 1991). Dies führt fast zwangsläufig zu einer Spannung zwischen dem Willen einerseits, Unterschiedlichkeit zu ermöglichen, ja sich diese sogar zu wünschen, andererseits aber Gleichwertigkeit oder zumindest Vergleichbarkeit anzustreben. Diese Spannung kann durchaus zu kreativen und innovativen Lösungen führen. Gleichzeitig birgt sie aber die Gefahr einer Aushöhlung des Föderalismus. Dies verleitete den ehemaligen Bundestagspräsidenten Norbert Lammert vor nicht allzu langer Zeit dazu, angesichts der Finanzreform 2017 seinen Unmut über vermeintliche Zentralisierungstendenzen im deutschen Föderalismus in etwas überspitzter Form kundzutun: „Wir laufen sehenden Auges in einen Zentralstaat und singen dabei föderale Lieder“ (zitiert nach Delhaes 2017). Ein Zentralstaat aber braucht keine föderalen Strukturen. Der vorliegende Band soll daher dazu beitragen, die Diskussion über Chancen und Möglichkeiten im Kontext der Bundesstaatlichkeit Deutschlands zu bereichern, um künftigen Wandel zu gestalten sowie die föderalen Strukturen zeitgemäß und innovativ weiterzuentwickeln, so dass sie den Herausforderungen der Zukunft gewachsen sind.

Literatur

- Abromeit, Heidrun. 1993. *Der verkappte Einheitsstaat*. Opladen: Leske + Budrich.
- Behnke, Nathalie, und A. Benz. 2009. Federalism and Constitutional Change. Special Issue of *Publius The Journal of Federalism* 39: 213–240.
- Benz, Arthur 1985. *Föderalismus als dynamisches System*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur, J. Detemple, und D. Heinz. 2015. *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.