

# Erfolge und Schwächen des erneuerten deutschen Föderalismus

Autor(en): **Scheuner, Ulrich**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **39 (1959-1960)**

Heft 8: **Föderalismus in der heutigen Welt**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160972>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

En bref, il nous faut le Conseil des Etats, d'abord et autant que le Conseil national et la démocratie directe. Et pour cela, il faut que le canton demeure un Etat, qu'il puisse encore légiférer, décider souverainement et non pas seulement en application d'une loi fédérale, ou d'un quelconque *allgemeinverbindlicher Bundesbeschluß*. Que nous importe alors qu'ici, en Pays de Vaud, les préfets soient désignés d'autorité par le Conseil d'Etat!

La Suisse a été, en Europe, une remarquable réussite du principe fédéraliste. En ce sens surtout qu'elle a pu éviter toutes ces « questions de minorité » qui ont empoisonné — et souvent ensanglanté — l'histoire de tant d'autres Etats. Jusqu'à ce jour, elle n'a connu périodiquement que de vagues « malaises » entre Romands et Alémaniques. Or, ce sont les cantons qui ont permis cette réussite empirique, ce sont eux qui assurent aux Romands le sentiment d'être en définitive Suisses, et non pas les sujets d'une majorité de plus de 70% de Suisses alémaniques. C'est pourquoi le fédéralisme doit rester le principe de base de la Suisse, à peine pour elle de périr.

## ERFOLGE UND SCHWÄCHEN DES ERNEUERTEN DEUTSCHEN FÖDERALISMUS

VON ULRICH SCHEUNER

### *Kontinuitätsbruch und Provisorium*

Seit Jahrhunderten hat Deutschland in der einen oder anderen Form eine föderalistische Gestalt besessen. Es war daher nur eine Anknüpfung an eine feste Überlieferung der Geschichte, daß man nach der Katastrophe des unter Hitler aufgerichteten Einheitsstaates zur bundesstaatlichen Form im Grundgesetz von 1949 zurückkehrte. Auch der Umstand, daß die alliierten Besatzungsmächte damals ihren Einfluß geltend machten, um im Verfassungsgesetz die Kräfte der Dezentralisation zu verstärken, war in der deutschen Entwicklung nicht neu. Die Mittellage Deutschlands hat es zu allen Zeiten mit sich gebracht, daß die europäischen Mächte ihre Hand im Gewebe der deutschen innern Politik hatten. Es ist kein Zufall, daß zwei frühere deutsche Verfassungen in engstem Zusammenhang mit internationalen Vertragswerken standen: Der Westfälische

Friede wurde selbst zum Grundgesetz des Reiches; die Bundesakte von 1815 entstand am Wiener Kongreß. Erst im 19. Jahrhundert, als Deutschland sich dem Einfluß des Nationalstaatsgedankens öffnete und in seinem Zeichen die Einheit gewann, hat die Zentralgewalt wieder ein Gewicht im Verhältnis zu den Gliedern gewonnen. Bis dahin überwog die Souveränität der partikularen Gewalten.

Das Gefüge eines Bundes ist stets eine Sache der Tradition und der lebendigen Empfindung der gesamten Bevölkerung. Ohne diese geistige Grundlage kann ein Bund weder geschaffen noch erhalten werden. Von diesem Blickpunkt aus werden freilich die Narben und Risse nur zu deutlich sichtbar, unter dem der heutige Staatsaufbau in der Bundesrepublik zu leiden hat. In den meisten Bundesstaaten der Welt ist die Entwicklung beständig verlaufen. Ein allmähliches Zusammenwachsen der Glieder, die als solche in ihrem territorialen Bestand und in ihrer Tradition unverändert geblieben sind und in denen oft gerade der Föderalismus seine Wurzeln in der Möglichkeit findet, daß sie auf seinem Boden ihre sprachliche oder konfessionelle Eigenart erhalten können. Der deutschen Entwicklung fehlt das Element der Beständigkeit. Sowohl die napoleonische Epoche mit der Auflösung des alten Reiches wie das Jahr 1945 stellen jedesmal einen tiefgehenden Bruch in der geschichtlichen Linie und einen politischen Neuanfang dar. Beide Epochen sind auch durch schwerwiegende Eingriffe in den territorialen Bestand der Einzelstaaten gekennzeichnet. Daraus folgt in der Gegenwart ein Zug des deutschen Bundesstaates, der ihn markant von anderen Staaten unterscheidet. Überall sonst ist der Bestand der Glieder durch den Bund geschützt, mindestens nicht gegen ihren Willen veränderlich. In Deutschland sah schon die Weimarer Verfassung die Möglichkeit einer Veränderung der Ländergrenzen auch gegen ihren Willen durch Bundesgesetz vor. Tatsächlich ist es freilich damals bei freiwilligen Zusammenschlüssen und Bereinigungen der Karte geblieben. Das Grundgesetz von 1949 aber faß erneut in aller Form eine Neugliederung des Bundesgebietes ins Auge. Ein Bundesgesetz, das in den Teilgebieten dem Volksentscheid zu unterstellen ist, soll die Neugliederung festsetzen. Wird es in den Volksentscheiden nicht bestätigt, bedarf es der Annahme durch das ganze Bundesvolk (Art. 29). Der Grund dieser auffallenden Bestimmung liegt in der Tatsache, daß die Grenzen der deutschen Länder, so wie sie die alliierten Besatzungsmächte zogen, teilweise willkürlichen Bedürfnissen der Zonenabgrenzung folgen. Die ärgste Zerstückelung dieser Art, die Zerreißung Württembergs und Badens, ist 1951 durch die Vereinigung zum Lande Baden-Württemberg überwunden worden. Leider ist diese Abstimmung, deren Ergebnis eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung durchaus befördern kann, nicht in unangreifbarer Form vollzogen worden und hat daher Bestände des Widerstandes zurückgelassen. Auch an anderen Stellen (Oldenburg) regen sich Neugliederungsbestrebungen.

Vielleicht offenbart keine Bestimmung des Grundgesetzes so sehr eine Schwäche der Länder als diese Möglichkeit zu ihrer Umgliederung, die zwar nicht den Föderalismus als solchen, wohl aber die Stärke des landschaftlichen Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung der Länder in Frage stellt. Abgesehen von Bayern, Hamburg und Bremen sind alle heutigen deutschen Länder Neubildungen der Zeit nach 1945, im Norden Verselbständigungen aus preußischen Gebietsteilen. Manche können, wie Schleswig-Holstein oder Niedersachsen, auf historische Erinnerungen zurückblicken, andere, wie Hessen oder Rheinland-Pfalz, sind durchaus neue Zusammenfügungen. Sichtlich ist jedenfalls die gefühlsmäßige Verwurzelung der Länder im Norden schwächer als im Süden, wo eine längere Tradition fortgeführt wird.

Auf der anderen Seite sind neue Umformungen wenig wahrscheinlich. Es besteht ein stillschweigendes politisches Einverständnis, die ganze Frage einer Neugliederung bis zur Wiedervereinigung zurückzustellen, und wie deren Zeitpunkt hinausrückt, befestigt sich das Bestehende. So überraschend es klingt, in der heutigen Zeit mit ihren tiefen kulturellen und sozialen Einwirkungen des Staates auf jedermanns Leben genügen 10—12 Jahre, um neue staatliche Verhältnisse schon ziemlich stark einzuwurzeln.

Das Staatsgefühl der Deutschen steht seit seiner grundlegenden Erschütterung am Ende des Krieges unter dem Eindruck der Spaltung des Volkes. Es kann die Gegenwart des geteilten Landes nicht als Endpunkt annehmen. Die Bundesrepublik erscheint daher vielen als ein provisorisches Gebilde, nicht so sehr als Ansatz einer geduldigen Zusammenfügung der beiden Teile. Im ganzen bedingt diese Lage eine allgemeine Schwäche und Unsicherheit der staatlichen Empfindung im heutigen Westdeutschland. Sie wirkt sich eher zugunsten der Länder aus, die von der Woge antistaatlichen Empfindens mehr den autonomen Gebilden zugerechnet werden. In dieser Lage ist es schwer zu sagen, wo die dauerhaften politischen Tendenzen liegen. Ein eigentliches Staatsbewußtsein ist noch nicht wieder geformt. Die oft gerügte Konzentration der Bundesdeutschen auf das Wirtschaftlich-Materielle hat vielleicht hier einen ihrer Gründe. Im Bereich des Staates und der Politik erscheinen so viele Fragezeichen, die eher zur politischen Zurückhaltung führen. So ist noch vieles offen. Ein staatlicher Neuanfang mit gutem Ansatz, aber er führt im geteilten Volk nicht über das Vorläufige hinaus.

### *Konfliktreiche Kompetenzverteilung*

Die Reichsgründung Bismarcks ging gegenüber der Selbständigkeit der Länder schonend vor. Erst langsam wuchsen die Reichskompetenzen. Bis 1914 lag auch in Finanz und Gesetzgebung das Schwergewicht bei

den Ländern. In der Weimarer Verfassung vollzog sich unter dem Eindruck der gesamtstaatlichen Lasten (Reparationen, Kriegsfolgen, Aufbau) ein weittragender Schritt zur Verstärkung des Reiches. Jetzt ging Gesetzgebung und Verwaltung im Gebiete der Finanzen auf das Reich über. Ihm fiel auch der Bereich von Wirtschaft und Arbeit zu, dessen eigentliche Bedeutung nun gerade begann. Sogar im Schulwesen, für die Kirchen und die öffentliche Sicherheit wurden dem Reich Grundsatzzuständigkeiten gegeben. Im ganzen blieb das Reich in der Weimarer Periode im Vordringen. Demgegenüber stellt das Grundgesetz eine deutliche Revision zugunsten der Selbständigkeit der Länder dar. Die Finanzverwaltung ist geteilt, die Gesetzeskompetenzen des Bundes sind enger gefaßt. Der kulturelle Bereich und die innere Verwaltung sind ganz den Ländern belassen. Vor allem aber ist entgegen der beweglicheren Handhabung der Relation von Bund und Ländern vor 1933 nun eine starre Grenzziehung der Aktivität des Bundes, besonders im Gebiet der Verwaltung, vorgenommen.

Im Aufbau des Bundesstaates unterscheiden sich zwei Systeme. Der angelsächsische Typ stellt Bund und Länder nebeneinander, mit scharf gesonderten Kompetenzen, die jeweils ein Gebiet ganz, in Gesetzgebung wie Verwaltung, dem einen Teil zuweisen<sup>1</sup>. Ihm steht die mitteleuropäische Gestaltung des Bundesstaates gegenüber (Deutschland, Schweiz, Österreich), wo ein Zusammenwirken von Bund und Ländern unter Verzahnung der Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung ineinander üblich ist. Dem Bunde ist ein weiteres Feld der Gesetzgebung als der Verwaltung eröffnet, so daß Bundesgesetze von den Landesbehörden ausgeführt werden. Dieses System der Kompetenzen setzt eine gewisse Elastizität voraus, die Spannungen und Grenzfälle durch Abmachungen zu regeln versteht. Das Grundgesetz hat an dieser Stelle ein System starrer Rigidität eingeführt, das vor allem die Verwaltung des Bundes eng begrenzt. Andererseits öffnet es freilich für die Bundesverwaltung in Gestalt der Bundesoberbehörden (ohne Mittel- und Unterstufe) und der bundesunmittelbaren Körperschaften gewisse Nebentüren. Neue Formen der Verbindung von Bundesleitung und Landesausführung aber sind als «Mischverwaltung» verfassungsrechtlich unzulässig. Eng begrenzt sind auch die Aufsichtsmittel des Bundes, so daß dieser, wo es nicht um Gesetzesausführung, sondern Wahrung der allgemeinen Verfassungsgrundsätze durch ein Land geht, zur Klage vor dem Bundesverfassungsgericht greifen muß. Im einzelnen ergibt die Kompetenzabgrenzung, wie in jedem Bunde, ein zähes Ringen um den Einfluß zwischen Bund und

<sup>1</sup> In neuerer Zeit macht freilich dieser Typ, dem der bekannte englische Gelehrte Wheare (Federal Government, 3. Aufl., 1953) allein föderale Eigenschaft beilegen möchte, einer Neigung zum «co-operative federalism» mit weiterem Zusammenwirken von Bund und Ländern in einigen Ländern (z. B. Kanada) Platz. Vgl. J. A. Corry in «Evolving Canadian Federalism», 1958, S. 96ff.

Ländern, wobei bisher beide Teile eine gewisse Scheu gezeigt haben, größere Probleme dem Bundesverfassungsgericht zu unterbreiten. Zwei der bisher vorgenommenen Änderungen des Grundgesetzes gelten diesem Bereich. Für den Lastenausgleich und die Wehrverwaltung mußten dem Bund erweiterte Kompetenzen und Weisungsrechte gegenüber den Landesbehörden gegeben werden.

### *Der Zug zur Einheit im Wohlfahrtsstaat*

Von einer Seite her kommen dem Bunde mächtige Impulse zu: Der moderne Wohlfahrtsstaat drängt zur einheitlichen Gestaltung, nicht zuletzt aus seiner egalitären Tendenz heraus. Als Ergebnis wiederholter politischer und wirtschaftlicher Zusammenbrüche mit ihren sozialen Umschichtungen und Verlusten — man übersehe nicht, daß ein Viertel der bundesdeutschen Bevölkerung aus Vertriebenen und aus den Flüchtlingen aus der DDR besteht — ist in der deutschen Bevölkerung ein ungemein starker Zug zu strikter wirtschaftlicher und sozialer Gleichbehandlung lebendig. Eine Differenzierung der Steuersätze nach Ländern, eine Abstufung sozialer Leistungen und Renten nach Regionen würde schlechterdings ebensowenig ertragen werden wie größere Unterschiede in der Ordnung von Wirtschaft, Arbeit, Gewerbe und Verkehr. Das Grundgesetz verleiht dem Bunde auf den Hauptbereichen seiner Gesetzgebung nur die konkurrierende Zuständigkeit (d. h. die Länder bleiben zuständig, solange der Bund keine Regelung erläßt). Es macht zudem hier jedes Bundesgesetz davon abhängig (Art. 72), daß ein Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung besteht, um «die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus» zu erreichen. Diese als Schranke gemeinte Bestimmung läßt in Wirklichkeit die ganze Macht des wohlfahrtsstaatlichen Einheitsdenkens erkennen. Auf weitesten Gebieten fordert heute die öffentliche Meinung in Deutschland die «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» und stößt sich eher an landesrechtlichen Besonderheiten. Rechnet doch die Industrie eines Landes ihrer Regierung vor, daß ihr konfessioneller Eifer das Land mit einem Feiertag mehr als andere Länder beglückt hat und damit die Industrieproduktion des Landes hemmt.

Neben der inneren Verwaltung und dem Gemeinderecht bleibt als stärkster Ausdruck der Selbständigkeit der Länder der Bereich der kulturellen Verwaltung, vor allem des Unterrichts. Auch hier macht sich bei der starken Binnenwanderung der Bevölkerung manche Kritik an zu weitgehender landesrechtlicher Differenzierung des höheren Schulwesens, ja sogar des Beginns des Schuljahrs, geltend. Die Zusammenarbeit der Länder — auf diesem Felde sogar in der Ständigen Konferenz der

Kultusminister institutionalisiert — vermag hier helfend einzugreifen, wäre aber einer Verstärkung fähig. Es ist jedenfalls der Raum, den die Länder am hartnäckigsten verteidigen. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Reichskonkordat von 1933 errangen sie 1957 den Erfolg, daß das Gericht ihnen den Vorrang ihrer Schulgesetzgebung vor dem Konkordat zugestand und damit praktisch das Gebiet der religiösen Fragen der Einwirkung des Bundes weitgehend entzogen wurde. In der Tat wird etwa das Verhältnis zwischen Staat und Kirche heute durch die neuerdings zwischen Niedersachsen, Schleswig-Holstein und (bevorstehend) Hessen mit ihren evangelischen Kirchen abgeschlossenen Verträge maßgeblich gestaltet, ohne daß der Bund hierbei mitzuwirken hätte. Im Grunde bleibt es wahr, daß stärker als alle großen Aufwendungen für Straßen- oder Wohnungsbau — denen mancher Landtag in erster Linie seine Aufmerksamkeit zuwendet — die kulturellen Leistungen eines Landes ihm Gewicht und Ansehen geben können. Das hat vielleicht am besten Bayern erkannt, dessen Anstrengungen, streng auf die Hauptstadt zentralisiert, nicht unbeträchtliche Leistungen hervorgebracht haben.

### *Der Schlüssel der Finanzen*

Es ist bekannt, wie sehr sich ein finanziell starker Zentralstaat durch Subventionen und Zuschüsse an die Glieder einen bedeutenden Einfluß auf sie verschaffen kann. Unter der Weimarer Verfassung lag hier ein maßgebendes Einflußmittel des Reiches, das dabei — was sich heute wiederholt — sich auch der Gemeinden bediente, die auf diese Weise ihre knappe Ausstattung durch die Länder zu verbessern suchten. Damals bildete sich mehr und mehr eine Art Gesamthaushalt von Reich, Ländern und Gemeinden heraus, der die Mittel überschauend aufteilte. 1949 meinte man, ein solches System durch eine starre Aufteilung der Steuerquellen auf Bund und Länder (die Gemeinden waren nicht erwähnt) nach einer Übergangszeit mit beweglichen Elementen ersetzen zu können. Eine Revision dieser Artikel des Grundgesetzes (Art. 105—107) im Jahre 1953 hielt zwar die Verteilung der Steuerarten aufrecht, mußte aber ein bewegliches Moment für dauernd zulassen. Es besteht darin, daß Bund und Länder an der Einkommens- und Körperschaftssteuer prozentual beteiligt sind und dieser Prozentsatz durch Bundesgesetz — aber mit Zustimmung des Bundesrates — geändert werden kann. Derzeit erhält der Bund 35% dieser Einnahmen. Zugleich wurde auch in das Grundgesetz eine Erwähnung der Gemeinden und ihrer Finanzbedürfnisse aufgenommen. Indem sich in Deutschland wie anderwärts das Schwergewicht der Besteuerung langsam von den direkten Steuern auf die indirekten und die Umsatzsteuer verlagert (die letzteren stehen dem Bunde zu), bleibt auch der Bund finanziell stark. Trotz aller Abneigung gegen

Zuweisungen des Bundes vermehrt sich deren Zahl, wobei freilich der damit etwa verbundene Einfluß des Bundes gering bleibt. Selbst auf kulturellem Gebiet hat der Bund eine Mitfinanzierung für wissenschaftliche Bedürfnisse übernommen, deren Steuerung freilich einem beratenden, unabhängigen Gremium, dem Wissenschaftsrat, zugewiesen wurde. So halten sich im ganzen die Möglichkeiten des Machtzuwachses, die der Bund aus seiner finanziellen Stärke ziehen kann, in Grenzen.

### *Die Zentralfestung der Länder: der Bundesrat*

Wendet man den Blick vom Bereich der Zuständigkeiten und der Geldmittel auf den Bereich der Institutionen, so erhebt sich die Frage, ob der Aufsicht des Bundes über die Länder umgekehrt auch organisatorische Sicherungen der Landesmacht und Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf den Gesamtstaat gegenüberstehen. Bismarck hatte einzelnen Ländern Sonderrechte (z. B. bayerische und württembergische Post, Biersteuerreservat usw.) zugestanden, die praktisch jeder Änderung entzogen waren. Davon ist heute — bis auf Nebenpunkte — keine Rede mehr. Aber die Länder sind in anderer Form gesichert. Zur Verteidigung ihrer Rechte steht ihnen in der Gegenwart der Weg zum Bundesverfassungsgericht offen, dem, wie der Rechtsprechung in jedem Bundesstaat, eine ganz natürliche Funktion des Schutzes der Verfassung und damit des schwächeren Partners im Verhältnis Bund-Länder zufällt. Vor allem aber haben die Länder heute das Gewicht einer anderen organisatorischen Stütze des Föderalismus außerordentlich zu erhöhen verstanden: dasjenige der Länderkammer des Parlaments. In seiner Zusammensetzung nimmt der Bundesrat unter allen zweiten Kammern der Bundesstaaten der Welt eine singuläre Stellung ein. Sind jene in der Regel aus gewählten Vertretern der Bevölkerung der einzelnen Gliedstaaten — meist unter Zuteilung einer gleichen Zahl von Vertretern für jeden Gliedstaat und damit unter Begünstigung der kleinen und agrarischen Teilstaaten — gebildet, so besteht der Bundesrat aus an Aufträge der Regierungen der Gliedstaaten gebundenen Regierungsvertretern. Er ist also in einer Tradition, die über den Reichsrat von Weimar, den Bundesrat Bismarcks, den «durchlauchtigsten» Bundestag in Frankfurt bis zu dem seit 1663 ständig in Regensburg tagenden Reichstag des Hl. Römischen Reiches zurückführt, ein «Gesandtenkongreß». Die Stimmen führen in ihm heute Landesminister, die zu den kurzen, wesentlich der Abstimmung dienenden Sitzungen des Gremiums nach Bonn kommen. Die eigentliche laufende Arbeit wird aber in den Ausschüssen von qualifizierten Beamten geleistet, die in steter Fühlung mit den Landesministerien ihren Sitz in Bonn haben, wo dem Besucher rings um das Bundeshaus die Gebäude der verschiedenen Landesvertretungen in die Augen fallen, in denen diese Arbeit vor sich geht.

Das Wirken des Bundesrates ist von größtem administrativem und politischem Gewicht. Jedes Gesetz, das die Bundesregierung dem Bundesrat vorlegt (nicht aber dessen Initiativgesetze, weshalb der Bundesrat es übel nimmt, wenn die Regierung etwa einen Entwurf als Antrag aus dem Parlament einbringt und ihn damit umgeht), geht zunächst an den Bundesrat. Dessen Bemerkungen — hinter denen die ganze Verwaltungserfahrung der Länder steht — finden in vielen Fällen Annahme. Nach dem Gesetzesbeschluß des Bundestages kehrt das Gesetz zum Bundesrat zurück, der entweder Einspruch erheben kann (vom Bundestag überstimmbare) oder in anderen Fällen seine Zustimmung geben muß, die nicht ersetzt werden kann, also ein volles Veto begründet. Zäh und zielbewußte Auslegung der Verfassung haben dem Bundesrat tatsächlich bei mindestens der Hälfte aller wichtigeren Gesetze dies Zustimmungsrecht gesichert. Die entscheidende Stelle (Art. 84, Abs. 1), an der das Grundgesetz Zustimmung bei Einwirkung auf die «Behördeneinrichtung» und das «Verwaltungsverfahren» fordert, wird dahin verstanden, daß jede Erwähnung eines Rechtszuges, jede Zuweisung an eine bestimmte Behördenstufe bereits die Zustimmung nötig macht. Und nach bestrittener, aber praktizierter Lehre genügt eine solche Stelle in einem Gesetz, damit jede spätere Änderung eines ganz anderen Paragraphen desselben Gesetzes erneut der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Mit diesem Recht der Zustimmung besitzt der Bundesrat einen sehr starken Einfluß. Seine Stellung hat sich weit über die Position hinaus entwickelt, die der Parlamentarische Rat vor Augen hatte. Zwei Organe haben in der deutschen Verfassungsentwicklung seit 1949 eine solche Machtsteigerung erfahren: der Bundeskanzler und der Bundesrat. Zahlreiche Gesetze werden im Blick auf diese Befugnisse des Bundesrats nie eingebracht oder bleiben stecken, wenn er sich ablehnend verhält. So stellt der Bundesrat eine Hauptbastion der Länder dar, aus der heraus sie jederzeit Ausfälle gegen ein Vordringen der Bundesmacht unternehmen können. Auf die eigentliche Leitung der Politik, besonders der Außenpolitik, vermag er freilich keinen Einfluß zu nehmen. Als 1958 einige Länder den Versuch unternahmen, unter Berufung auf die nötige Erforschung der Volksmeinung für die Instruktion ihrer Bundesratsvertreter Volksbefragungen über die atomare Bewaffnung des Bundes abzuhalten, hat das Bundesverfassungsgericht ihnen diesen Ausflug in die Außenpolitik verwehrt und die alleinige Kompetenz des Bundes in diesem Bereich gesichert.

### *Der Parteienbundesstaat*

Die große Stellung des Bundesrates birgt freilich auch gewisse schwierige Probleme in sich. Stimmen die Länder in ihm wirklich nach Länderinteressen ab oder nach der parteipolitischen Zusammensetzung ihrer

Regierungen? Die Antwort muß unterscheiden. In administrativen Fragen ist meist das föderale Moment ausschlaggebend. In hochpolitischen Angelegenheiten dagegen teilt sich die Stimmführung im Bundesrat oft nach der Parteirichtung der Länderregierungen. Diese unter dem Ausdruck «Parteienbundesstaat» bekannte Verwendung der Länder als Stützpunkte der Opposition im Bunde ist schon in der Weimarer Zeit beobachtet worden. Sie ist Grund dafür, daß die Bundesregierung der Zusammensetzung der Landtage und Landesregierungen ein erhöhtes Augenmerk zuwenden muß. Denn eine Bundesregierung ohne Mehrheit im Bundesrat wäre in ähnlicher Lage wie der amerikanische Präsident mit einer gegnerischen Mehrheit in Senat oder Repräsentantenhaus: sie müßte Kompromisse suchen. So ist eine indirekte Folge der Machtstellung des Bundesrates eine oft beklagte Überfremdung des Landeswahlen mit bundespolitischen Gesichtspunkten und eine nicht weniger kritisierte Ingerenz der Bundespolitik bei der Formierung von Landesregierungen. Wie so oft in der Welt: Viel Licht wirft auch dunkle Schatten. Die Möglichkeit, daß von den Ländern her über den Bundesrat Einfluß auf die Bundespolitik genommen werden kann, verstärkt die zentralistischen Züge der Parteipolitik und der öffentlichen Meinung, die manchmal die Länder mehr in ihrer Funktion als Stützpunkte der Opposition wie als föderale Gebilde würdigt.

Auf der anderen Seite erweist der Föderalismus aber gerade hier seine guten Seiten. Wenn die sozialdemokratische Opposition in der Bundesrepublik — nicht zuletzt wegen der soziologischen und konfessionellen Gliederung der westdeutschen Bevölkerung — bisher im Bunde nicht zu einer Mehrheitsbildung (auch zusammen mit anderen Gruppen) imstande war und so die nicht leichte Bürde einer langdauernden Regierungsferne zu tragen hat, bedeutet es für sie eine wesentliche Erleichterung, daß sie wenigstens in einigen Ländern zum Zuge und zur aktiven Verantwortung kommt. Zwei von ihnen, Hessen und Bremen, können sogar als eigentliche Domänen der SPD gelten, andere wie Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Bayern haben ihr zeitweise die Regierungsbildung ermöglicht. Darin liegt ein hoher positiver Wert der föderalen Gliederung und ein wichtiges Moment des Ausgleichs.

### *Europäische Einigung und Bundesstaat*

Im ganzen kann man von einer Befestigung des föderativen Gefüges in Westdeutschland sprechen. Zumal in der gegenwärtigen Lage des Landes, geteilt und ohne eigentliche Hauptstadt, haben die Länder als regionale Sammelpunkte eine wesentliche Funktion gewonnen und erfüllt. Sie sind auch eine wichtige Stufe der politischen Personalauslese und Bewährung der Kräfte, ein Mittel des Ausgleichs der parteipolitischen Ge-

gensätze und der angesichts der fortschreitenden Uniformierung unseres Daseins so erwünschten Dezentralisation und kulturellen Farbigeit. Ob freilich das anspruchsvolle parlamentarische Regierungssystem und die kontinuierliche Aktivität ihrer Landtage für die vorwiegend administrativen Aufgaben der Länder nicht ein Zuviel darstellt, kann gefragt werden. Das Überborden der Landtage und ihrer Ausschüsse in die laufende Verwaltung, ihr Eingreifen in wirtschaftliche und administrative Einzelfragen — das jüngst in Bayern seine Gefahren für die Integrität der Politik so dramatisch enthüllt hat — sprechen eher für eine gewisse Zurückführung der parlamentarischen Einrichtungen der Länder auf eine zeitlich und personell bescheidenere Funktion der Kontrolle. Aber die Länder stellen heute wirksame lebensvolle Einheiten der Verwaltung mit eigenem Lebensgefälle dar, auch wenn manche ihrer Auffassungen mehr bürokratisches als populäres Selbstbewußtsein widerspiegeln.

Wird das Fortschreiten europäischer Integrationsbestrebungen hier ändernd eingreifen? Das möchte im ganzen nicht anzunehmen sein. Gewiß wird der Aufbau europäischer Einheit das Gewicht der Gründe verstärken, die alle wirtschaftlichen und sozialen Probleme — um diese geht es in erster Linie — beim Bunde versammeln. Im übrigen aber ist nicht einzusehen, weshalb in der vorerst doch kaum zu überstaatlicher Föderation führenden europäischen Entwicklung nicht ein Bundesstaat ebenso bestehen kann wie die Einheitsstaaten. Soweit Interessen einzelner Länder besonders beteiligt sind, werden sie vom Bund bei allen Fragen herangezogen. Eine eigene Wirtschafts- oder Sozialpolitik kann sowieso keines der Länder mehr betreiben; hier sind sie nur ausführende Organe zentraler Regelungen, und ob diese nun in Bonn oder in Brüssel getroffen werden, begründet für sie keinen wesentlichen Unterschied.

In einem Lande, in dem das allgemeine Schicksal in so außerordentlichem Maße in den letzten 50 Jahren durch die Außenpolitik, ihr Versagen und ihre Schuld, bestimmt worden ist, ist es begreiflich, daß der Blick in den großen Fragen immer zum Gesamtstaat geht. Insofern ist sicherlich dem Föderalismus heute in Deutschland ein wesentliches unitarisches Element beigemischt. Aber die landschaftliche und stammesmäßige Gliederung des deutschen Volkes ist dadurch nicht verschüttet; sie setzt sich sogar in der Assimilierung der Vertriebenen wieder durch. Gelingt es den Ländern, zum Ausdruck dieser für das kulturelle Leben Deutschlands so wichtigen Besonderheiten und Eigenarten zu werden, kann sich in ihnen aus der derzeitigen kulturellen Dürre wieder ein stärkeres geistiges Leben entfalten, so wird auch ihr Platz im staatlichen Gefüge der Nation gesichert bleiben. Eine Rückkehr zu strenger Zentralisation ist sicherlich das letzte, wozu heute die politischen Kräfte in Deutschland drängen.

*Literarische Hinweise:* Über die Entwicklung des deutschen Föderalismus seit 1945 wären heranzuziehen: Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht, 9. Aufl., 1959; Werner Weber, Spannun-

gen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl., 1958; Hans Schäfer, Der Bundesrat, 1955; Arnold Köttgen, Die Kulturpflege und der Bund, in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, hg. v. d. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1957, S. 183 ff.; ders., Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, Jahrb. d. öffentl. Rechts N. F. 3 (1954), S. 67 ff.; Walter Menzel, Grundgesetz und Verfassungswirklichkeit, Dt. Verwaltungsblatt 1959, S. 346 ff.; W. Hennis, Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft, in: Gesellschaft-Staat-Erziehung, 1956, S. 205 ff.; Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 2. Aufl., 1958; Arnold J. Heidenheimer, Federalism and the Party System: The Case of West Germany, Am. Political Science Review 52 (1958), S. 809 ff.; Otto Kirchheimer, Majoritäten und Minoritäten in westeuropäischen Regierungen, Die Neue Gesellschaft, 1959, S. 256 ff.

## NEUZEITLICHER FÖDERALISMUS IN DEN VEREINIGTEN STAATEN

VON BERNARD SCHWARTZ

«Die Frage des Verhältnisses der Staaten zum Bund ist die Hauptfrage unserer Zeit», schrieb Woodrow Wilson in seinem 1908 erschienenen Buch über das amerikanische Regierungssystem<sup>1</sup>. Heute, ein halbes Jahrhundert später, kann Wilsons Feststellung von einem, der sich mit dem amerikanischen Föderalismus befaßt, immer noch bestätigt werden. Das hervorstechendste Wesensmerkmal der amerikanischen Verfassung ist die bundesstaatliche Struktur. «Die Verfassung», erklärte der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten im Jahre 1868, «bezweckt in allen ihren Bestimmungen eine unzerstörbare Union, gebildet aus unzerstörbaren Staaten.» Die Teilung der staatlichen Zuständigkeiten zwischen Gliedstaaten und Union hat von jeher rechtliche und politische Probleme aufgeworfen. Solche Probleme sind besonders in unseren Tagen bedrängend, da die USA, ähnlich wie andere Staaten, neue, bisher unbekannte Aufgaben zu erfüllen haben, um den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Erfordernissen zu genügen.

### *Wesentliche Merkmale*

Gemäß Professor Corwin zeichnet sich der Föderalismus in den USA durch folgende Wesensmerkmale aus: 1. Verbindung einer Anzahl autonomer politischer Einheiten (Staaten) für gemeinsame Zwecke. 2. Teilung