

Vom Sinn und Wert föderaler Prozesse: Akademische und politische Positionen

Klaus Detterbeck

Felix Knüpling/Mario Kölling/Sabine Kropp/Henrik Scheller 2020: Reformbaustelle Bundesstaat, Springer VS, Wiesbaden.

Der Föderalismus ist eine institutionelle Machtschranke, ein stabiles Arrangement zur Verhinderung der Mehrheitstryrannei. Zugleich aber ist der Föderalismus auch ein höchst dynamisches System, das sich immer wieder auf neue Herausforderungen einstellt. Der deutsche Bundesstaat ist ein gutes Beispiel für diese doppelte Charakterisierung: Er hat sein Grundmodell über die Jahrzehnte weitgehend beibehalten, und war doch zugleich Gegenstand von zahlreichen Verfassungsdebatten und Grundgesetzänderungen. Diesem Zusammenhang von Beständigkeit und Wandel geht nun ein neuer Sammelband in großer Tiefe nach. Er dokumentiert die Beiträge zu einer Tagung, die von der Freien Universität Berlin und dem kanadischen *Forum of Federations* gemeinsam organisiert, im November 2019 im Bundesrat anlässlich von 70 Jahren Grundgesetz stattgefunden hat. Der Band schaut zurück auf Grundlagen und Entwicklungsschritte des deutschen Bundesstaates, aber er schaut auch nach vorne, indem er die Frage aufwirft, wie es um die Zukunftsfähigkeit und damit den Reformbedarf des Föderalismus steht.

Der Band ist in vier Abschnitte gegliedert, eine Struktur, die schon einiges über den spezifischen Ansatz, der hier verfolgt wird, verrät. Im ersten Teil, der sechs Beiträge umfasst, kommen die Praktiker des Föderalismus zu Worte. Versammelt sind aktive und ehemalige Politiker (Günter Krings, Georg Milbradt, Carsten Kühl), Richter (Peter M. Huber) oder Administratoren (Ute Rettler, Volker Ratzmann) im Bundesstaat. Sie verweisen auf Errungenschaften und Vorteile des Bundesstaates, gehen aber auch auf Probleme und Reformbedarfe ein, die sie jedoch unterschiedlich betrachten und bewerten. Ihre Perspektiven erweitern die wissenschaftliche Betrachtung, die im Rest des Sammelbandes vorherrscht. Erfreulich ist dabei, dass der Schwerpunkt der Praktiker mehr bei der engagierten Debatte als bei der Sonntagsrede liegt.

Der zweite Teil des Bandes liefert in fünf Beiträgen eine konzise Bestandsaufnahme des Bundesstaates aus der Sicht der deutschen Forschung. Es werden dabei von Siegfried Weichlein, Arthur Benz und Wolfgang Renzsch Tendenzen der Unitarisierung und Verrechtlichung festgestellt, zugleich aber die Resilienz des kooperativen Föderalismus und seiner verhandlungsdemokratischen Grundlogik betont. In all diesen Analysen wird deutlich, wie komplex und auch widersprüchlich die Entwicklungstendenzen tatsächlich sind. Die Vielfalt an föderalen Leitideen zwischen Solidarität und Wettbewerb, die Sabine Kropp und Christoph Nguyen in ihrem Beitrag bei der Untersuchung von Bundestagsdebatten feststellen, mag hierfür ein gutes Beispiel sein. Nathalie Behnke ergänzt den Blick auf die politische Ebene durch ihre Betrachtung der Verwaltungshoheit der Länder im Wandel.

Im dritten Teil, den weitere fünf Beiträge tragen, wird eine internationale und vergleichende Perspektive eingenommen. Damit kann der Bundesstaat auch von der Außenperspektive her betrachtet werden. Es bestätigt sich, etwa in den Beiträgen des kanadischen Botschafters Stéphane Dion und des australischen Föderalismusforschers Alan Fenna, dass Institutionen wie der Bundesrat oder auch das Prinzip der Bundestreue, in der komparativen Sicht in einem helleren Licht scheinen, als dies oft in der deutschen Debatte der Fall ist. Sujit Choudhry geht in einem spannenden Beitrag der Frage nach, wie stark die demokratische Verfassung Südafrikas durch das deutsche Modell geprägt worden ist. Während Sean Müller auf die institutionellen Logiken des deutschen und des schweizerischen Bundesstaates im Vergleich eingeht, zeigt Helmut Wollmann, welche Bedeutung die föderale Struktur der Bundesrepublik für den Transformationsprozess in den neuen Ländern hatte, speziell auch im Vergleich zu den Nachbarstaaten in Mittel- und Osteuropa.

Der vierte Teil des Bandes, der mit neun Beiträgen einen großen Raum einnimmt, zeigt uns eine weitere Facette des hier verfolgten Ansatzes. Der Blick gilt nun drei ausgewählten Politikfeldern, die für den Bundesstaat von besonderer Bedeutung sind. Dabei wird jeweils zunächst eine Einordnung des deutschen Falles durch eine vergleichende Analyse vorgenommen. Kenneth Wong, Felix Knüpling, Mario Kölling und Diana Chebenova für die Bildung, Mario Kölling und Christian Leuprecht für die innere Sicherheit, sowie Leslie Seidle für die Integration von Migranten betrachten dabei politikfeldspezifische Zielvorstellungen, Kompetenzverteilungen und Handlungskoordinationen in unterschiedlichen föderalen Systemen. In weiteren Beiträgen werden dann Fragen von Kontinuität und Wandel in der bundesstaatlichen Gestaltung des Politikfeldes behandelt. Rita Nikolai beschäftigt sich mit der Veränderung der Schulpolitik in den deutschen Ländern, Henrik Scheller beleuchtet die Kultusministerkonferenz und die um sie herum entstehende Vielfalt an Institutionen des Qualitätsmanagements in der Bildung. Im Bereich der Sicherheitspolitik im Inneren arbeitet Georg Wenzelburger unterschiedliche Ländertypen heraus, während Hans Hofmann über neue Herausforderungen und Reformen in der föderalen Sicherheitsarchitektur referiert. Für die Integrationspolitik schließlich rufen Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann zu einer differenzierten Sicht bei der Kompetenzverteilung im Bundesstaat auf. Dietrich Thränhardt beschließt den Band mit einem implementationsanalytischen Rückblick auf die sogenannte „Migrationskrise“ des Jahres 2015.

Wissenschaft und politische Praxis, deutsche und internationale Forschung, institutionelle Strukturen und politikfeldspezifische Analysen – diese Breite stellt eine Stärke des hier besprochenen Bandes dar. Hieraus ergibt sich ein reiches Spektrum an Betrachtungen, die nun natürlich nicht alle einem strikten, gemeinsamen Forschungsplan folgen können, gerade aber in ihrer Vielfalt dem Gegenstand Föderalismus gerecht werden. Durch den durchgehenden Blick auf Veränderungsprozesse und Reformpolitiken wird zudem ein gemeinsames Band zwischen den Beiträgen geschaffen. Dies ist ein Verdienst der Herausgeber, die auch alle eigene Beiträge beisteuern. Sie sind zudem, wie die übrigen Autoren des Bandes auch, ausgewiesene Experten ihres Feldes. Die Qualität der Beiträge zeugt von dieser fachlichen Klasse.

Der Band ist in erster Linie zu verstehen als eine Anregung, sich über den Zustand und die Weiterentwicklung des Bundesstaates Gedanken zu machen. Er bietet Inspiration für die akademische und die politische Debatte über ein dynamisches Gebilde, das ständig in Bewegung bleibt. Nicht zuletzt hilft der Band, den Verlockungen des Rufes nach einem stärkeren Zentralstaat, wie wir ihn auch in der Corona-Krise deutlich vernehmen, den Sinn und den Wert föderaler Strukturen und verhandlungsdemokratischer Prozesse entgegenzustellen.

