

Prof. Dr. Arnold Koller  
Chair Forum of Federations  
Bundespräsident der Schweiz a.D.

## **Wettbewerb versus Kooperation**

Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus  
(Buchpräsentation Berlin, 11.10.2007)

Ist es nicht verwunderlich? Bezüglich Rechtsstaatlichkeit (rule of law) hat sich im Verlaufe der Geschichte, beginnend mit der Gewaltenteilungslehre von Montesquieu, über die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, die französische Revolution, die deutsche Verfassungslehre und die Europäische Menschenrechtskonvention ein gefestigtes, allgemein anerkanntes Erbe von rechtsstaatlichen Prinzipien wie die Verfassungsmässigkeit der Gesetze, die Gesetzmässigkeit der Verwaltung, das Verhältnismässigkeitsprinzip staatlichen Handelns, die Gewaltenteilung und die Anerkennung von Freiheits- und Grundrechten und wirksamer Rechtsschutzverfahren herausgebildet, das heute zunehmend weltweite Geltung erlangt.

Nichts Vergleichbares gibt es auf dem Gebiete des Föderalismus, obwohl dieser mindestens so alt ist wie die genannten rechtsstaatlichen Entwicklungen. Im Gegenteil: Auf dem Gebiete des Föderalismus ist jeder Bundesstaat zutiefst überzeugt, dass er aufgrund seiner Geschichte, seiner Grösse, seiner spezifischen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse einmalig und einzigartig ist, weshalb man von andern Bundesstaaten im Grunde genommen auch nichts lernen könne. Man rühmt dafür die ausserordentliche Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Föderalismus an veränderte Verhältnisse. Besonders eindrücklich ist dies zweifellos im Falle der Vereinigten Staaten von Amerika. Diese älteste föderalistische Verfassung wurde im Jahre 1787 für die 13 Gründerstaaten mit einem Volk von gut 4 Mio Einwohnern erlassen und gilt (allerdings mit höchstrichterlicher Weiterentwicklung) heute noch für 50 Gliedstaaten mit über 300 Mio Einwohnern. Zwar haben gelegentlich andere Staaten einzelne föderalistische Elemente der amerikanischen Verfassung übernommen so die Schweiz bei der Begründung ihres Bundesstaates im Jahre 1848 das parlamentarische Zweikammersystem. Und auch das deutsche Grundgesetz fand vereinzelt Nachahmer. Aber von allgemein gültigen Lehren des Föderalismus kann – im Unterschied zum Rechtsstaat – bis heute keine Rede sein.

Es gibt in der Tat kein allgemein gültiges Modell eines föderalistischen Staates, sondern nur je unterschiedlich ausgestaltete Bundesstaaten mit ihren geschichtlichen, politischen und institutionellen Eigenheiten. Lange Zeit herrschte daher vor allem unter föderalistischen Praktikern die Meinung vor, man könne in Sachen Föderalismus von andern Bundesstaaten auch nichts lernen. Nur mehr oder weniger die gleichen Fehler machen konnten sie wie Verwischung der Verantwortlichkeiten zwischen Zentral- und Gliedstaaten, Intransparenz der Finanzströme, volkswirtschaftliche Fehlanreize bei der Ausrichtung von Beiträgen usw. Ein amerikanischer Staatsrechtslehrer hat jüngst sogar boshaft geschrieben, der Föderalismus sei ein Chamäleon-ähnliches Konzept, das jeder und jede für ihre jeweiligen politischen Zwecke gebrauchen und missbrauchen könne („all things to all men“).

Hier setzt nun das Forum of Federations, eine nicht staatliche Organisation mit Sitz in Ottawa ein. Es bezweckt den weltweiten Gedanken- und Erfahrungsaustausch unter Praktikern des Föderalismus mit dem Zweck „good federal governance“ zu fördern. Wir sind überzeugt, dass Bundesstaaten bei aller Unterschiedlichkeit der grössenmässigen, historischen, politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten auch auf dem Gebiete des Föderalismus voneinander lernen können.

Denn die grundlegenden Probleme von Bundesstaaten sind stets die gleichen. Ueberall stellt sich die Frage der bestmöglichen Aufgabenteilung zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten und auch die Zahl der rechtstechnischen Methoden dieser Zuteilung ist beschränkt und evaluierbar. Ueberall geht es um die Art der Mitwirkung der Gliedstaaten bei der politischen Willensbildung im Bunde, wobei die Bundesrepublik Deutschland mit dem Bundesratsmodell eine besonders direkte und starke Mitwirkung gewählt hat. In allen Bundesstaaten stellt sich sodann das Problem der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Regierungen von Zentral- und Gliedstaaten der sog. intergovernmental relations. Im Zeichen der Globalisierung und der auch für die Bürgerinnen und Bürger zunehmenden Bedeutung der Aussenpolitik gewinnt neuerdings die Frage, ob und wie die Mitgliedstaaten auch bei der Festlegung der auswärtigen Beziehungen, vor allem beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge mitbestimmen sollen. In jedem Bundesstaat ist sodann die Rolle der Gemeinden oder Kommunen, insbesondere der grossen Agglomerationen, im Staatsgefüge zu definieren. Ist ihnen Autonomie zu gewähren und inwieweit und sollen sie sie direkte Rechtsbeziehungen nur zu ihren Gliedstaaten oder auch zum jeweiligen Zentralstaat haben dürfen. Last but not least, das wissen alle Politiker, ist der Finanzföderalismus, besonders die Frage der eigenen Steuerhoheit der

Gliedstaaten und des Finanzausgleichs, in jedem Bundesstaat ein besonders brisantes, aber für den Föderalismus zentrales Problem.

Zu all diesen Grundfragen des Föderalismus hat das Forum of Federations in den letzten Jahren im Rahmen der sog. „Global Dialogue on Federalism“ Reihe die geltenden bundesstaatlichen Ordnungen und die damit gemachten Erfahrungen in jeweiligen 12 Bundesstaaten aufgrund einheitlicher Fragenschemata und Rundtischgesprächen mit Praktikern und Akademikern erhoben und je in einem rechtsvergleichenden, ausführlichen Band dargestellt. Für den schnellen Leser haben wir die Ergebnisse auch in sog. booklets zusammengefasst. Einige davon sind nun auch bereits auf Deutsch erhältlich.

Wir sind überzeugt, dass die einzelnen Bundesstaaten, wenn bei ihnen Föderalismusreformen anstehen, von diesen Darstellungen der Lösungen in andern Bundesstaaten lernen und profitieren können. Natürlich kann man die Lösungen anderer Föderationen gewöhnlich nicht tel quel übernehmen, sondern muss sie auf die eigenen Verhältnisse zuschneiden. So ist beispielsweise bei der Vergleichung des bundesdeutschen und des schweizerischen Föderalismus sicher der Umstand von grosser Bedeutung, dass in der Bundesrepublik die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ sehr gross geschrieben wird, während in der multiethnischen Schweiz die Vielfalt der Lebensverhältnisse gerade als Voraussetzung unseres Föderalismus verstanden wird. Aber auch so ist der vergleichende Föderalismus allemal anregend und bei der Suche nach der eigenen massgeschneiderten Lösung auch hilfreich. Letztlich sind wir im Forum of Federations überzeugt, dass es im Föderalismus zwar kein einziges, allgemein gültiges Modell des Bundesstaates geben kann, dass sich aber auf Grund der Erfolge und vielleicht noch mehr der Misserfolge in einzelnen Bundesstaaten „good federal practices“ herausarbeiten lassen, die man in jeder Föderation beachten sollte.

Zu diesem Zwecke hat das Forum of Federations in den vergangenen 8 Jahren auch wertvolle Feldarbeit in Bundesstaaten wie Mexico, Brasilien, Nigeria und Indien und neuerdings auch in Sri Lanka, im Sudan und im Irak geleistet. Einerseits ging es um know how Transfer, zum Teil auch Verfassungsgebung, andererseits aber auch um die Gewinnung neuer Einsichten aufgrund anderer politischer Gegebenheiten. Ziel des Forum of Federations ist, ein weltweites Netzwerk von föderalistischem Wissen und Erfahrungsaustausch zu errichten.

Das Forum of Federations war ursprünglich eine kanadische Initiative und Kanada hat im Jahre 1999 in Mont Tremblant (Ontario) auch die erste Internationale Föderalismuskonferenz organisiert. In der Schweiz (St. Gallen) und in Belgien (Brüssel) fanden im 3-Jahreszyklus Folgekonferenzen statt. Im kommenden November wird Indien bei grosser internationaler Beteiligung die vierte Internationale Föderalismuskonferenz durchführen. Dabei werden aufgrund ausführlicher wissenschaftlicher background-papers neueste Entwicklungen im Föderalismus vorab von Praktikern (Minister, hohe Beamte, aber auch Jugendlichen) diskutiert und Erfahrungen ausgetauscht, wiederum mit dem Ziel, voneinander zu lernen.

Das Forum of Federations als non governmental organization hat inzwischen 8 Partnerländer, nämlich (in zeitlicher Folge des Beitritts) Kanada, die Schweiz, Australien, Nigeria, Indien, Oesterreich, Mexico und Aethiopien, Es freut uns, dass Herr Innenminister Dr. Wolfgang Schäuble heute im Namen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Forum of Federations ein Rahmenabkommen unterzeichnen wird und damit Deutschland als grösster Bundesstaat in Europa als neuntes Partnerland zum Forum stösst und seine reichen Erfahrungen einbringen wird.

Gleichsam als Eintrittsgabe durfte das Forum of Federations zusammen mit der Konrad-Adenauer-Stiftung im letzten Herbst hier in Berlin ein internationales Symposium zum Thema:“ Wettbewerb versus Kooperation. Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus – Eine vergleichende Perspektive“ durchführen, an der mehr als 40 deutsche und internationale Experten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung teilgenommen haben. Dessen Ergebnisse liegen jetzt in Buchform vor. Ich hoffe, dass sich darin möglichst viele wertvolle Anregungen für die mit der Föderalismusreform I ja noch nicht abgeschlossene Reform in Deutschland finden. Ich möchte abschliessend der Konrad-Adenauer-Stiftung für die gute Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und Durchführung der Konferenz wie auch bei der Drucklegung bestens danken. Mein ganz besonderer Dank geht an Innenminister Dr. Wolfgang Schäuble, ohne dessen Engagement wir heute den Rahmenvertrag mit der Bundesrepublik nicht unterschreiben könnten. Ich hoffe, dass sich die künftige Zusammenarbeit zum Vorteil von beiden, der Bundesrepublik Deutschland und dem Forum of Federations auswirken wird.

