

DIRK HANSCHERL

# Konfliktlösung im Bundesstaat

*Jus Publicum*

215

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 215





Dirk Hanschel

# Konfliktlösung im Bundesstaat

Die Lösung föderaler Kompetenz-, Finanz-  
und Territorialkonflikte in Deutschland,  
den USA und der Schweiz

Mohr Siebeck

*Dirk Hanschel*, geboren 1969; Studium der Rechtswissenschaft in Marburg, London (LSE) und Heidelberg; 1999 Master of Comparative Law; 2003 Promotion, 2010 Habilitation (jeweils an der Universität Mannheim).

e-ISBN 978-3-16-152193-5  
ISBN 978-3-16-150758-8  
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2012 Mohr Siebeck Tübingen.

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

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Sabon gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

*Meiner Familie*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde im September 2009 als Habilitationsschrift bei der Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre der Universität Mannheim eingereicht. Im März 2010 erfolgte die Habilitation mit der Verleihung der Lehrbefugnis für öffentliches Recht, Völkerrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung. Die hier vorliegende, überarbeitete Fassung berücksichtigt im Rahmen des Möglichen nachfolgende Entwicklungen. Die Dissertation zum Thema „Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat“ von Stephan Smith, die Teilaspekte der hier behandelten Thematik aus der nationalen Perspektive beleuchtet, konnte leider nicht mehr eingearbeitet werden.

Ich danke den drei Gutachtern meiner Habilitationsschrift, Herrn Prof. Dr. Eibe Riedel, Herrn Prof. Dr. Thomas Puhl sowie Herrn Prof. Dr. Hans Peter Grüner für ihre Mühe und die überaus wertvollen Ratschläge für die nachfolgende Veröffentlichung. Besondere Wertschätzung gebührt meinem akademischen Lehrer Herrn Prof. Dr. Eibe Riedel, der meinen Werdegang seit nunmehr rund 15 Jahren mit Rat und Tat begleitet und ohne dessen Zuspruch, gerade auch auf „Durststrecken“ der wissenschaftlichen Arbeit, dieses Werk nicht entstanden wäre. Daneben habe ich zahlreichen Unterstützern, Gesprächspartnern und Ratgebern zu danken, von denen ich hier nur einzelne stellvertretend aufführen kann. Genannt seien insbesondere Dr. Alexia Holstein-Volp, Dr. Sebastian Graf Kielmansegg, Prof. Dr. Uwe Kischel, Prof. Dr. Ralph Alexander Lorz, Prof. Dr. Ulrich Volp sowie meine Familie, die mir in dieser Zeit den nötigen Rückhalt gegeben hat.

Dankend erwähnen möchte ich ferner die großzügige Unterstützung der Universität Mannheim, der Emil-Kömmerling-Stiftung sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die mir Forschungs- bzw. Vortragsreisen an das Europäische Hochschulinstitut in Florenz, an das Center of Comparative Constitutional Law der University of Melbourne, an die University of Connecticut sowie zum VII. Weltkongress der Internationalen Vereinigung für Verfassungsrecht (IACL) in Athen ermöglicht haben. Auch im Rahmen meiner Auslandsaufenthalte habe ich sehr dankenswerte Unterstützung für mein Projekt erfahren, unter anderem durch Dr. Jennifer Beard, Prof. Carolyn and Simon Evans, Chris Finn, Prof. Dr. Lidija Basta Fleiner, Prof. Dr. Thomas Fleiner, Prof. Mark Janis, Prof. Richard Kay, Dr. Cornelia Koch, Prof. Angel Oquendo, Prof. Dr. Ernst-Ulrich Petersmann, Prof. Cheryl Saunders, Prof. Dr. Hans-Peter Schnei-



der, Prof. Adrienne Stone, Prof. Dr. Greg Taylor, Prof. John Williams und Prof. Dr. Jacques Ziller. Die Druckkosten der Arbeit werden schließlich mit einem großzügigen Beitrag des Deutschen Bundesrats bezuschusst.

Fragen der föderalen Ordnung befassen nicht nur die Rechtswissenschaftler schon seit ehedem. Die vorliegende Schrift bemüht sich um einen neuen Ansatz, indem sie den Blickwinkel der Konfliktlösung mit einer rechtsvergleichenden Perspektive verkoppelt. Dabei geht es nicht primär darum, inwieweit sich die föderale Ordnung selbst als Konfliktlösungsmodell eignet (etwa in Form des sogenannten „constitutional engineering“), sondern inwieweit ihre Mechanismen die Konflikte lösen, die überhaupt erst durch die föderale Konstruktion entstehen. Dabei handelt es sich um Streitigkeiten zwischen den föderalen Akteuren im Hinblick auf die Kompetenzen, die Finanzhoheit sowie die Gebietshoheit. Angesichts der Komplexität und Dynamik der Materie sowie der bestehenden Unterschiede zwischen den Vergleichsstaaten müssen die Ergebnisse vielschichtig ausfallen. Zu hoffen ist indes, dass diese Arbeit das Vertrauen in die Konfliktlösungsfähigkeit des deutschen Bundesstaats stärkt und damit vielleicht Mut macht, etwas mehr Föderalismus zu wagen.

Heidelberg, 21. 3. 2012

## Inhaltsübersicht

Einleitung . . . . .	1
1. Kapitel: Untersuchungskonzept . . . . .	11
2. Kapitel: Konfliktlösung im deutschen Bundesstaat . . . . .	69
A. Die Lösung von Kompetenzkonflikten . . . . .	71
B. Die Lösung von Finanzkonflikten . . . . .	218
C. Die Lösung von Territorialkonflikten . . . . .	294
3. Kapitel: Konfliktlösung im US-amerikanischen Bundesstaat . . . . .	329
A. Die Lösung von Kompetenzkonflikten . . . . .	332
B. Die Lösung von Finanzkonflikten . . . . .	420
C. Die Lösung von Territorialkonflikten . . . . .	435
D. Lehren für den deutschen Bundesstaat . . . . .	443
4. Kapitel: Konfliktlösung im schweizerischen Bundesstaat . . . . .	461
A. Die Lösung von Kompetenzkonflikten . . . . .	462
B. Die Lösung von Finanzkonflikten . . . . .	510
C. Die Lösung von Territorialkonflikten . . . . .	533
D. Lehren für den deutschen Bundesstaat . . . . .	543
5. Kapitel: Schlussfolgerungen aus dem Staatenvergleich . . . . .	553
A. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Lösung von Kompetenzkonflikten . . . . .	554
B. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Lösung von Finanzkonflikten . . . . .	595
C. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Lösung von Territorialkonflikten . . . . .	611
D. Ergebnis . . . . .	620
6. Kapitel: Ergebnisse der Untersuchung . . . . .	625
Literaturverzeichnis . . . . .	633
Sachregister . . . . .	715



# Inhaltsverzeichnis

Einleitung . . . . .	1
1. Kapitel: Untersuchungskonzept . . . . .	11
I. Begrifflicher Bezugsrahmen . . . . .	11
1. Die Begriffe des Föderalismus und des Bundesstaats . . . . .	11
2. Abgrenzung zu verwandten Begriffen . . . . .	17
a) Konföderation und Staatenbund . . . . .	17
b) Zentralisierung und Dezentralisierung . . . . .	18
c) Regionalisierung. . . . .	20
d) Subsidiarität . . . . .	21
e) Devolution und Delegation . . . . .	22
3. Die Begriffe des Konflikts und der Konfliktlösung . . . . .	23
4. Abgrenzung zu verwandten Begriffen . . . . .	26
a) Streitbeilegung. . . . .	26
b) Streitschlichtung. . . . .	27
c) Problemlösung. . . . .	28
d) Konfliktvermeidung . . . . .	28
e) Konfliktregelung . . . . .	29
II. Die Genese des modernen Bundesstaats . . . . .	30
1. Bedeutung des historischen Kontexts. . . . .	30
2. Entwicklung des Bundesstaats außerhalb Deutschlands . . . . .	31
3. Entwicklung des deutschen Bundesstaats . . . . .	36
4. Schlussfolgerungen . . . . .	40
III. Merkmale zur Typisierung von Bundesstaaten . . . . .	41
1. Vorhandene Analysekriterien . . . . .	41
2. Staatenspezifische Föderalismusmodelle . . . . .	42
IV. Stand der Forschung . . . . .	43
V. Methodik der Untersuchung. . . . .	46
1. Konflikttheorie und das Wesen des Bundesstaats . . . . .	46
2. Kriterien der Konfliktlösung. . . . .	53
a) Das Kriterium der Effektivität. . . . .	53
b) Das Kriterium der Legitimität . . . . .	55

c) Grundsätze und Grenzen der Optimierung . . . . .	59
3. Rechtsvergleichender Ansatz. . . . .	62
a) Methodik des Staatenvergleichs . . . . .	62
b) Auswahl der Vergleichsstaaten . . . . .	65
2. Kapitel: Konfliktlösung im deutschen Bundesstaat . . . . .	69
<i>A. Die Lösung von Kompetenzkonflikten . . . . .</i>	<i>71</i>
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	72
1. Formelle Grundsätze . . . . .	72
a) Der Grundsatz der Normenhierarchie . . . . .	72
b) Der Grundsatz der Sperrwirkung . . . . .	74
2. Materielle Grundsätze . . . . .	76
a) Der Grundsatz der Bundestreue . . . . .	76
b) Das Subsidiaritätsprinzip. . . . .	79
II. Konfliktlösung durch Kompetenzverteilung. . . . .	81
1. Die Grundkonzeption . . . . .	82
a) Exekutivföderalismus. . . . .	82
b) Unitarischer Bundesstaat. . . . .	84
2. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Kompetenzverschiebung. . . . .	86
3. Zentralisierung im Bereich der Gesetzgebung. . . . .	87
a) Genereller Befund . . . . .	87
b) Ausschließliche Gesetzgebung. . . . .	88
c) Konkurrierende Gesetzgebung. . . . .	89
d) Rahmengesetzgebung. . . . .	90
e) Grundsatzgesetzgebung . . . . .	91
f) Gesetzgebung im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben . . . . .	91
g) Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt . . . . .	93
h) Insbesondere: Europäische Integration. . . . .	94
i) Zwischenergebnis . . . . .	96
4. Zentralisierung im Bereich der Verwaltung . . . . .	97
5. Dezentralisierungseffekte . . . . .	101
a) Die Verfassungskommission von 1976 . . . . .	101
b) Die Verfassungsreform von 1994 . . . . .	103
c) Die Föderalismusreform I von 2006 . . . . .	109
d) Zwischenergebnis . . . . .	115
6. Vorgaben für die Gestaltung der Länderverfassungen . . . . .	117
7. Zwischenergebnis . . . . .	119
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	120
1. Das Grundkonzept . . . . .	122
a) Kooperativer Föderalismus. . . . .	122
b) Beteiligungsföderalismus. . . . .	125

2. Die allgemeine Beteiligung der Länder über den Bundesrat . . . . .	127
3. Der Vermittlungsausschuss . . . . .	136
4. Beteiligung gemäß dem Lindauer Abkommen. . . . .	141
5. Das besondere Beteiligungsverfahren in Angelegenheiten der Europäischen Union . . . . .	147
6. Die Konferenzen auf der Exekutiveebene . . . . .	155
7. Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften und Ausschüsse . . . . .	158
8. Der Abschluss vertraglicher Regelungen . . . . .	160
9. Schlussfolgerungen . . . . .	166
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung. . . . .	169
1. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zur Lösung von Kompetenzkonflikten . . . . .	170
2. Bund-Länder-Streitigkeiten . . . . .	173
a) Allgemeine Voraussetzungen und Bedeutung . . . . .	173
b) „Wohnungsbauförderung“ . . . . .	174
c) „Besoldungsgesetz von Nordrhein-Westfalen“ . . . . .	174
d) „Reichskonkordat“ . . . . .	175
e) „Volksbefragung Hessen“ . . . . .	177
f) „Rundfunk“ . . . . .	177
g) „Dampfkessel“ . . . . .	179
h) „Wasser- und Schifffahrtsverwaltung“ . . . . .	179
i) „Kalkar II“ . . . . .	180
j) „Schacht Konrad“ . . . . .	182
k) „EWG-Fernseh-Richtlinie“ . . . . .	182
l) „Bundesstraße B 75“ . . . . .	185
m) „Biblis A“ . . . . .	185
n) Zwischenergebnis . . . . .	187
3. Der Streit zwischen den Bundesländern . . . . .	189
4. Rechtsprechung zu bestimmten Arten von Kompetenzkonflikten . . . . .	189
a) Rechtsprechung zu den ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	190
aa) Kompetenz kraft Natur der Sache . . . . .	190
bb) Annexkompetenz und Kompetenz kraft Sach- zusammenhangs . . . . .	191
cc) Konsequenzen für die Kompetenzverteilung . . . . .	192
dd) Zwischenergebnis . . . . .	194
b) Rechtsprechung zur Mischverwaltung . . . . .	194
c) Rechtsprechung zur Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG . . . . .	196
d) Rechtsprechung zu den Beteiligungsrechten des Bundesrates . . . . .	200
5. Schlussfolgerungen und Ausblick . . . . .	202
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang. . . . .	205
1. Weisungen . . . . .	206

2. Aufsichtliche Mittel . . . . .	208
3. Bundeszwang . . . . .	209
4. Bundesintervention . . . . .	211
5. Zwischenergebnis . . . . .	212
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung . . . . .	212
VII. Zwischenergebnis . . . . .	216
<i>B. Die Lösung von Finanzkonflikten . . . . .</i>	<i>218</i>
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	221
1. Die Grundsätze der Eigenverantwortung, Konnexität und Kongruenz . . . . .	221
2. Die Grundsätze der Bundestreue und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse . . . . .	228
3. Prinzip des Wettbewerbsföderalismus? . . . . .	230
II. Konfliktlösung durch Verteilung der Finanzhoheit . . . . .	232
1. Grundkonzept . . . . .	232
a) Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen . . . . .	233
b) Verteilung der Ertragshoheit . . . . .	234
2. Verschiebung der Finanzhoheit . . . . .	240
3. Aktuelle Reformperspektiven . . . . .	246
a) Hintergrund der Föderalismusreform II . . . . .	246
b) Stand der Reformbemühungen . . . . .	249
c) Reformansätze zur Schuldenbegrenzung . . . . .	251
d) Reformansätze im Hinblick auf eine Stärkung der Finanzautonomie der Länder . . . . .	256
e) Reformansätze im Hinblick auf den Finanzausgleich . . . . .	266
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	270
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung . . . . .	276
1. Bund-Länder-Streitigkeiten . . . . .	277
a) „Strukturförderung“ . . . . .	277
b) „UMTS-Erlöse“ . . . . .	277
c) „Erstattung von Marktordnungsausgaben“ . . . . .	279
2. Verfahren der abstrakten Normenkontrolle . . . . .	279
a) „Finanzausgleichsgesetz“ . . . . .	279
b) „Städtebauförderungsgesetz“ . . . . .	280
c) „Finanzausgleich I“ . . . . .	281
d) „Finanzausgleich II“ . . . . .	282
e) „Finanzausgleich III“ . . . . .	283
f) „Finanzausgleich IV“ . . . . .	286
3. Zwischenergebnis . . . . .	287
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang . . . . .	288

VI. Konfliktlösung durch Verhandlung . . . . .	289
VII. Zwischenergebnis . . . . .	292
<i>C. Die Lösung von Territorialkonflikten . . . . .</i>	<i>294</i>
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	295
1. Souveränitätsgrundsatz und Staatlichkeit der Länder . . . . .	295
2. Grundsatz der territorialen Stabilität . . . . .	297
3. Sezessionsverbot oder Sezessionsrecht?. . . . .	298
4. Grundsatz der Gebietskongruenz . . . . .	299
II. Konfliktlösung durch Gebietsaufteilung . . . . .	299
1. Grundstruktur. . . . .	299
2. Mögliche Reform der Gebietsaufteilung . . . . .	301
a) Voraussetzungen einer Gebietsreform . . . . .	301
b) Bisherige Entwicklung . . . . .	305
c) Die Chancen künftiger Veränderungen. . . . .	307
d) Reformüberlegungen im Lichte dieser Umstände . . . . .	309
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	315
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung. . . . .	319
1. „Südwest-Staat“ . . . . .	319
2. „Lippe“ . . . . .	321
3. „Neugliederung Hessen“ . . . . .	322
4. „Coburg II“ . . . . .	323
5. Streitigkeiten zum Einigungsvertrag . . . . .	324
6. Zwischenergebnis . . . . .	325
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang. . . . .	326
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung. . . . .	326
VII. Zwischenergebnis . . . . .	328
3. Kapitel: Konfliktlösung im US-amerikanischen Bundesstaat . . . . .	329
<i>A. Die Lösung von Kompetenzkonflikten . . . . .</i>	<i>332</i>
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	332
1. Formelle Grundsätze: Vorrang und Bevorrechtigung. . . . .	332
2. Materielle Grundsätze . . . . .	338
II. Konfliktlösung durch Kompetenzverteilung. . . . .	340
1. Das Grundkonzept . . . . .	340
a) Dualer Föderalismus . . . . .	340
b) Variationen und Gegenmodelle . . . . .	342
c) Bewertung . . . . .	343



2.	Kompetenzverteilung im Bundesstaat . . . . .	344
a)	Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	344
b)	Verwaltungskompetenzen . . . . .	347
3.	Förmliche Kompetenzverschiebung . . . . .	348
4.	Vorgaben für die Gestaltung gliedstaatlicher Verfassungen . . . . .	348
III.	Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	351
1.	Funktionsweise des Zweikammersystems . . . . .	351
2.	Das Vermittlungsverfahren . . . . .	358
3.	Die Institutionalisierung intergouvernementaler Beziehungen. . . . .	358
4.	Beteiligung im Bereich der auswärtigen Gewalt. . . . .	366
IV.	Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung. . . . .	368
1.	Die Rolle des Supreme Court . . . . .	368
2.	Zentralisierungseffekte . . . . .	371
a)	Die Auslegung der „necessary and proper clause“ und „implied powers“ . . . . .	372
b)	Die Auslegung der „taxing and spending clause“, der „interstate commerce clause“ und der „due process clause“. . . . .	374
c)	Die Auslegung der Vertragskompetenz („treaty power“). . . . .	381
3.	Dezentralisierungseffekte . . . . .	384
4.	Bewertung . . . . .	392
a)	Richterliche Streitbeilegung und Modelle föderaler Machtverteilung. . . . .	393
b)	Begründungsmuster richterlicher Entscheidungen. . . . .	402
c)	Richterliche Präferenzen und Zusammensetzung des Spruchkörpers . . . . .	404
d)	Kritische Bewertung der jüngeren Rechtsprechung des Supreme Court . . . . .	408
e)	Zwischenergebnis . . . . .	414
V.	Konfliktlösung durch Befehl und Zwang. . . . .	415
VI.	Konfliktlösung durch Verhandlung. . . . .	417
B.	<i>Die Lösung von Finanzkonflikten</i> . . . . .	420
I.	Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	420
1.	Konnexität . . . . .	420
2.	Der Grundsatz der Finanzautonomie. . . . .	421
II.	Konfliktlösung durch Verteilung der Finanzhoheit . . . . .	422
1.	Grundkonzeption . . . . .	422
2.	Förmliche Verschiebung der Finanzhoheit . . . . .	424
III.	Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	428
IV.	Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung. . . . .	431

V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang. . . . .	432
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung. . . . .	433
<i>C. Die Lösung von Territorialkonflikten. . . . .</i>	<i>435</i>
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	435
1. Souveränitätsgrundsatz und Staatlichkeit der Gliedstaaten . . . . .	435
2. Grundsatz der territorialen Stabilität. . . . .	436
3. Sezessionsverbot oder Sezessionsrecht? . . . . .	436
II. Konfliktlösung durch Gebietsaufteilung . . . . .	437
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	439
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung. . . . .	439
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang. . . . .	441
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung. . . . .	441
<i>D. Lehren für den deutschen Bundesstaat . . . . .</i>	<i>443</i>
I. Die Austarierung der Kompetenzen als Mittel der Konfliktlösung . . . . .	443
1. Zentralisierungstendenzen . . . . .	443
2. Jüngste Korrekturversuche. . . . .	446
3. Schlussfolgerungen für die Konfliktlösung durch Kompetenz- verteilung. . . . .	448
II. Das Senatsmodell als Vorbild für den deutschen Bundesstaat? . . . . .	453
III. Der duale Bundesstaat als Modell für Politikentflechtung? . . . . .	455
IV. Die Chancen und Risiken von Verhandlungslösungen . . . . .	456
V. Stärkung von Finanzautonomie und Wettbewerb. . . . .	457
VI. Die Bedeutung von Gebietsänderungen . . . . .	459
VII. Zwischenergebnis. . . . .	460
 4. Kapitel: Konfliktlösung im schweizerischen Bundesstaat . . . . .	 461
<i>A. Die Lösung von Kompetenzkonflikten . . . . .</i>	<i>462</i>
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	462
1. Formelle Grundsätze . . . . .	462
a) Der Grundsatz der Normenhierarchie . . . . .	462
b) Grundsatz der Sperrwirkung? . . . . .	463
2. Materielle Grundsätze . . . . .	463
a) Die Grundsätze der Solidarität und Bundestreue . . . . .	463
b) Das Subsidiaritätsprinzip. . . . .	467

c) Die Grundsätze der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Gleichheit der Kantone . . . . .	467
II. Konfliktlösung durch Kompetenzverteilung . . . . .	469
1. Exekutivföderalismus . . . . .	469
2. Das Konzept der Kompetenzverteilung . . . . .	471
3. Kompetenzverschiebung . . . . .	473
a) Grundsätzliche Bedeutung . . . . .	473
b) Totalrevision der Bundesverfassung (2000) . . . . .	474
c) Die NFA-Reform (2008) . . . . .	478
4. Vorgaben für die Gestaltung kantonaler Verfassungen: starke kantonale Autonomie . . . . .	478
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	481
1. Die Beteiligung der Kantone über den Ständerat . . . . .	481
2. Das Vermittlungsverfahren . . . . .	486
3. Die Ständesinitiative . . . . .	486
4. Die Beteiligung der Kantone über die Konferenz der Kantonsregierungen . . . . .	487
5. Insbesondere: Die Beteiligung der Kantone im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten . . . . .	489
6. Das Vernehmlassungsverfahren . . . . .	492
7. Interkantonale Verträge und Institutionen . . . . .	493
8. Das Kantonsreferendum . . . . .	497
9. Erfordernis des Ständemehrs . . . . .	497
10. Volksbeteiligung . . . . .	498
11. Bewertung . . . . .	500
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung . . . . .	503
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang . . . . .	506
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung . . . . .	508
<i>B. Die Lösung von Finanzkonflikten . . . . .</i>	510
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	510
1. Das Konnexitätsprinzip . . . . .	510
2. Der Grundsatz der Finanzautonomie . . . . .	512
3. Die Grundsätze der Finanzgleichheit und -solidarität . . . . .	514
II. Konfliktlösung durch Verteilung der Finanzhoheit . . . . .	514
1. Grundkonzeption . . . . .	514
a) Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen . . . . .	515
b) Verteilung der Ertragshoheit . . . . .	517
2. Verschiebung der Finanzhoheit durch die NFA-Reform . . . . .	519
a) Zweck der Reform . . . . .	519
b) Ergebnisse der Reform . . . . .	520

c) Interne Bewertung der Reformergebnisse . . . . .	524
d) Bewertung im Lichte des deutschen Bundesstaats. . . . .	527
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	529
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung. . . . .	530
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang. . . . .	531
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung. . . . .	532
<i>C. Die Lösung von Territorialkonflikten. . . . .</i>	533
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	533
1. Staatlichkeit und Souveränität der Kantone . . . . .	533
2. Grundsatz der territorialen Stabilität . . . . .	533
3. Sezessionsverbot oder Sezessionsrecht?. . . . .	534
II. Konfliktlösung durch Gebietsaufteilung . . . . .	534
1. Grundkonzeption . . . . .	534
2. Verschiebung der Gebietshoheit. . . . .	535
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	539
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung. . . . .	540
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang. . . . .	541
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung. . . . .	541
<i>D. Lehren für den deutschen Bundesstaat . . . . .</i>	543
I. Lehren aus der Beteiligung der Kantone . . . . .	543
II. Schlussfolgerungen im Hinblick auf die deutsche Finanzreform . . . . .	544
III. Grenzen der Übertragbarkeit des schweizerischen Konkordanzmodells	547
IV. Einfluss direktdemokratischer Elemente . . . . .	548
V. Zwischenergebnis. . . . .	551
5. Kapitel: Schlussfolgerungen aus dem Staatenvergleich . . . . .	553
<i>A. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Lösung</i>	
<i>von Kompetenzkonflikten . . . . .</i>	554
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	554
II. Konfliktlösung durch Kompetenzverteilung. . . . .	556
1. Systemunterschiede . . . . .	556
a) Das System des dualen Föderalismus . . . . .	556
b) Das System des Exekutivföderalismus in unitarischer Prägung .	557

2. Charakteristische Unterschiede der Kompetenzverteilung . . . . .	558
a) Struktur und Funktion von Kompetenzkatalogen. . . . .	558
b) Die Rolle von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen . . . . .	558
c) Die Verteilung von Innen- und Außenkompetenzen . . . . .	560
3. Die angemessene Kompetenzverteilung. . . . .	561
a) Umgang mit der Internationalisierung sowie der Globalisierung	562
b) Die Tendenz zur föderalen Machtakkumulation . . . . .	565
c) Möglichkeiten der Wahrung einer angemessenen Machtbalance	568
4. Schlussfolgerungen für das deutsche Modell der Kompetenzverteilung . . . . .	570
a) Ausschließliche Kompetenzen . . . . .	570
b) Konkurrierende Kompetenzen . . . . .	573
5. Die Kompetenzverteilung als Teil eines föderalen Gesamtkonzepts	575
6. Vorgaben für gliedstaatliche Verfassungen. . . . .	576
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	577
1. Das Grundkonzept . . . . .	577
2. Die Rolle des Bundesrats . . . . .	578
3. Die Länderbeteiligung im Bereich der auswärtigen Gewalt . . . . .	580
4. Die Aufwertung sonstiger Institutionen und Beteiligungsverfahren	581
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung. . . . .	584
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang. . . . .	589
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung. . . . .	590
VII. Zwischenergebnis. . . . .	592
 <i>B. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Lösung von Finanzkonflikten</i> . . . . .	 595
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	595
II. Konfliktlösung durch Verteilung der Finanzhoheit . . . . .	597
1. Schuldenbegrenzung . . . . .	598
2. Stärkung der Steuerautonomie der Länder. . . . .	599
3. Neugestaltung des Finanzausgleichs . . . . .	602
4. Schlussfolgerungen hinsichtlich des Reformbedarfs . . . . .	603
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	604
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung. . . . .	605
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang. . . . .	606
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung. . . . .	607
VII. Zwischenergebnis. . . . .	608

<i>C. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Lösung von Territorialkonflikten</i> . . . . .	611
I. Allgemeine Grundsätze der Konfliktlösung . . . . .	611
1. Souveränitätsgrundsatz und Staatlichkeit der Gliedstaaten . . . . .	611
2. Grundsatz der territorialen Stabilität . . . . .	612
3. Sezessionsverbot oder Sezessionsrecht? . . . . .	612
II. Konfliktlösung durch Aufteilung des Staatsgebiets . . . . .	614
III. Konfliktlösung durch Institutionen und Beteiligungsverfahren . . . . .	615
IV. Konfliktlösung durch verfassungsgerichtliche Streitbeilegung . . . . .	616
V. Konfliktlösung durch Befehl und Zwang . . . . .	617
VI. Konfliktlösung durch Verhandlung . . . . .	617
VII. Zwischenergebnis . . . . .	618
<i>D. Ergebnis</i> . . . . .	620
6. Kapitel: Ergebnisse der Untersuchung . . . . .	625
Literaturverzeichnis . . . . .	633
Sachregister . . . . .	715



„Kein Bundesstaat der Welt ist auch nur denkbar ohne dauernden Hader zwischen unitarischen und föderalistischen Bestrebungen.“

Heinrich Triepel

“[Each government] can act as a remedial cavalry of sorts, eager to win public honour by riding to the rescue of citizens victimized by another government’s misconduct.”

Akhil Reed Amar





## Einleitung

Gegenstand dieser Arbeit ist die Frage, wie der deutsche Bundesstaat seine systemimmanenten Konflikte löst. Die Untersuchung konzentriert sich auf die Lösung von Konflikten der Kompetenzverteilung (Kompetenzkonflikte), der Verteilung von Finanzhoheit (Finanzkonflikte) und der Verteilung der Gebietshoheit (Territorialkonflikte) und folgt damit der Logik des Reformprozesses der letzten Jahre.<sup>1</sup> Neben der Konfliktlösung durch allgemeine Grundsätze sowie durch die Verteilung verfassungsrechtlicher Kompetenzen und Hoheitsrechte werden Mechanismen verfassungsgerichtlicher Streitbeilegung und institutionalisierter Beteiligung und Kooperation (etwa durch den Bundesrat, den Vermittlungsausschuss oder sonstige Institutionen) sowie autoritative Instrumente des Befehls und Zwangs, aber auch rein informelle Konfliktlösungen durch Verhandlung analysiert.<sup>2</sup> Die Untersuchung wird durch einen

---

<sup>1</sup> Siehe zum Reformprozess etwa *Baus/Scheller/Hrbek* (2009); *Starck* (2007); *Meyer* (2008); *Häde* (2006), S. 931 ff.; *Degenhart* (2006), S. 1209 ff.; *Ipsen* (2006), S. 2801 ff.; *Rengeling* (2006), S. 1537 ff.; *Kirchhof* (2006), S. 288 ff.; *Scharpf* (2009); *Sodan* (2009), S. 549 ff.; *Lieberknecht* (2010), S. 15 ff.; *Herzog/Grzeszick* (2010), Art. 20, Rn. 177 ff.; *Benz* (2009), S. 109 ff.; für eine Außenperspektive siehe *Moore/Jacoby* (2010), sowie kritisch *Jeffery* (2010), S. 195 ff.; aus politikwissenschaftlicher Sicht siehe etwa *Hrbek* (2007), S. 225 ff.; zu Fragen der Verteilung „von übertragener Macht und öffentlichen Geldern“, zur „richtigen Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung der Zuständigkeiten“ sowie zum Spannungsverhältnis von Effizienz und Solidarität siehe *Riedel* (2001), S. 9 ff.; zur Kompetenzverteilung im Bundesstaat siehe auch *Zippelius* (2010), S. 312 f.; *Kincaid* (2005), S. 422 ff. Laut *Frowein* (1993), S. 402, kann „[k]ein System der Zuständigkeitsabgrenzung ... Konflikte über die Abgrenzung ausschließen“. Daher seien „[d]ie Verfahren zu ihrer Austragung und die ihnen zugrunde liegenden Vorstellungen von der Präferenz für gerichtliche und politische Lösungsmechanismen ... von hohem Interesse“; zur Verteilung der Finanzhoheit siehe *Zippelius* (2010), S. 314 f.; *Kincaid* (2005), S. 425 ff.

<sup>2</sup> Zu einer Auflistung teilweise ähnlicher Mechanismen für den österreichischen Bundesstaat siehe *Motz/Pernthaler* (1977), S. 17; siehe auch *Pernthaler* (1996), S. 301, der neben justiziablen „Institutionen, Kompetenzaufteilungen, Organisationsprinzipien und Verfahren“ auf „allgemeine Systemgrundsätze des Zusammenwirkens und der Streitentscheidung“ rekurriert und dabei die Bundestreue, Bundesaufsicht und Bundesexekution nennt. Sie sollen „jene besondere Solidarität und Integration der föderalistischen Partner gewährleisten, die anstelle zentralistischer Anordnung und einheitsstaatlicher Organisation den dauernden Zusammenhalt des ‚nationalen‘ Politik- und Verfassungssystems über alle Konflikte hinweg bewirken sollen“. Zur Frage, wie ein föderativer Staat „die aus der territorialen Segmentierung der Gesellschaft resultierenden Konflikte institutionell verarbeitet“, siehe *Vatter* (2006c), S. 174; zum potentiellen Konfliktlösungsbeitrag föderalistischer Gesellschaftsmodelle vgl. *Kinsky* (1977), S. 48 ff.; *Zippelius/Württenberger* (2008), S. 144; zur grundsätz-

Vergleich mit Konfliktlösungsmechanismen in den Vereinigten Staaten und der Schweiz ergänzt. Aus diesem Vergleich werden erstens Schlussfolgerungen im Hinblick auf die bestehende Konfliktlösung im deutschen Bundesstaat gezogen und zweitens Potenziale zu ihrer Verbesserung im Lichte aktueller Herausforderungen ausgelotet.<sup>3</sup> Drittens werden anhand der Untersuchungsergebnisse Rückschlüsse über den Nutzen des hier gewählten Forschungsansatzes gezogen.

Die Qualität verfassungsrechtlich zulässiger Mechanismen der Konfliktlösung wird an den Kriterien der Effektivität und Legitimität gemessen, die in einem spannungsreichen und durch Wechselwirkungen geprägten Verhältnis zueinander stehen.<sup>4</sup> Die Effektivität der Konfliktlösung richtet sich nach ihrer Wirkung auf die Konfliktparteien, d.h. ihrer Akzeptanz durch Bund und Gliedstaaten; ein Unterfall der Effektivität, die Effizienz, misst das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen.<sup>5</sup> Effektiv sind schließlich auch Konfliktlösungen, die vorhandene Hindernisse, insbesondere Blockaden, beseitigen. Die Legitimität der Konfliktlösung fußt sowohl auf der demokratischen als auch auf der föderalen Legitimation; erstere wird durch Mechanismen der repräsentativen oder direkten, parlamentarischen oder präsidentialen Demokratie, also durch verschiedene Formen der Rückkoppelung politischer Machtausübung an das Volk, letztere durch substantielle Autonomie und durch Beteiligungsrechte der Gliedstaaten sowie, je nach Ausgestaltung des Bundesstaats, durch Aspekte der Fairness, Rücksichtnahme und Gleichheit bzw. Gleichbehandlung verwirklicht.<sup>6</sup>

Diese Arbeit konzentriert sich auf die Lösung solcher Konflikte, deren Entstehung durch den Bundesstaat bedingt ist.<sup>7</sup> Es wird erörtert, wie der Bundes-

---

lichen Bedeutung der institutionellen Ausgestaltung des Staats siehe *Adamovich/Hosp* (2003), S. 1; zu Verhandlungen und Verhandlungslösungen im Recht siehe grundsätzlich *Riedel/Hanschel* (2005); *Riedel* (2002); *Hanschel* (2003).

<sup>3</sup> Zur Möglichkeit der Förderung von Reformen durch rechtsvergleichende Analysen siehe etwa *Fletcher* (1998), S. 683 ff.

<sup>4</sup> Zu den Kriterien der Effektivität und Legitimität in Bezug auf die Verteilung der Finanzhoheit siehe etwa *Fleiner/Basta Fleiner* (2004), S. 571 f.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu etwa *Posner* (2011), S. 891 ff.; für ein weites Verständnis des Begriffs der Effizienz plädiert *Rentsch* (2002), S. 412 f.; zur Bedeutung der Akzeptanz des Bundesstaats selbst vgl. *Isensee* (2008), § 126, Rn. 324.

<sup>6</sup> Zum Gebot demokratischer Legitimation und zur Herstellung eines „Grundkonsens[es] über die elementaren politischen Werte“ vgl. *Fleiner/Misic* (2001), S. 441 f.; zur gliedstaatlichen Autonomie siehe etwa *Bartlisperger* (2008), § 128, Rn. 44.

<sup>7</sup> Ähnlich ist wohl der Begriff der „institutionellen“ Konflikte zu verstehen, so wie *Motz* und *Pernthaler* ihn verstehen, vgl. *Motz/Pernthaler* (1977), S. 17. Die Autoren stellen diesem Begriff Konflikte gegenüber, die sich „außerhalb des Systems des Bundesstaates, also im vorinstitutionellen Bereich abspielen“. Der Begriff der institutionellen Konflikte ist möglicherweise insofern weiter bzw. unschärfer, als er sämtliche Konflikte, „die sich innerhalb des Systems des Bundesstaates, also innerhalb des institutionellen Gefüges eines Bundesstaates“ abspielen, umfasst. Dies könnten auch Konflikte sein, die nicht durch das Wesen

staat mit den systemimmanenten Konflikten dieser Staatskonzeption, also mit Konflikten umgeht, die aus den widerstreitenden Machtinteressen von Bund und Gliedstaaten resultieren. Hinter den Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikten als durch das Recht geprägten Konflikten stehen letztlich politische Machtfragen.<sup>8</sup> Die Untersuchung basiert auf der These, dass die Gründung eines Bundesstaats zu einer Aufteilung von Machtsphären zwischen dem Zentrum und den Gliedstaaten und damit zu einem inhärenten politischen Grundkonflikt führt (bzw. Ausdruck desselben ist), der sich nicht beseitigen lässt, ohne die föderale Ordnung als solche aufzugeben. Lösbar sind aber die sich in diesem politischen Rahmen manifestierenden, rechtlich determinierten Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in ihrer jeweiligen konkreten Ausprägung. Bundesstaaten lassen sich als spezifischer Kompromiss zwischen den einander entgegen gesetzten Anforderungen der Zentralisierung und der Dezentralisierung begreifen.<sup>9</sup> Gleichzeitig sind sie dem Druck zu einem ständigen Wandel unterworfen, der sie zwingt, den jeweiligen Kompromiss aktuellen Herausforderungen anzupassen, ohne dabei den ursprünglichen Verfassungskonsens aus den Augen zu verlieren.<sup>10</sup> Hieraus wird die zweite These

des Bundesstaats selbst verursacht werden, sondern auch in jedem anderen Staat stattfinden könnten. Aus den im Einzelnen genannten Konfliktlösungsmechanismen ergibt sich jedoch, dass die Autoren wohl nur Konflikte in dem Sinne meinen, wie sie auch in dieser Arbeit verstanden werden. Für ein solches Verständnis siehe auch *Pernthaler* (1996), S. 301: „Der Bundesstaat birgt durch seine Konstruktion der geteilten Staatlichkeit über dasselbe Gebiet und dieselben Bürger ein ungewöhnliches Konfliktpotential der verschiedenen Regierungen und ‚Staaten‘, das nach seiner Grundkonzeption vorwiegend durch juristische Techniken der Konfliktlösung in Rationalisierung bewältigt werden soll“.

<sup>8</sup> Zustimmung für den Bereich der Kompetenzkonflikte *Jennert* (2003), S. 943; vgl. auch *Isensee* (2008), § 126, Rn. 263, dem zufolge die Macht durch die Verfassung „in den Aggregatzustand des Rechts überführt“, d. h. „verrechtlicht, rationalisiert, versachlicht“ wird; siehe auch *Isensee* (2008), § 133, Rn. 4; *Krüger* (1966), S. 103 ff.; zu den „Konfliktlinien im parlamentarischen Bundesstaat“ siehe auch in einem weiteren Sinne *Höreth* (2004), S. 106 ff., der zwischen Konflikten aus der „gewollten parteipolitischen Konkurrenz zwischen Regierung und Opposition im Bund“, Machtkonflikten zwischen Bund und Ländern sowie Konflikten zwischen den „leistungsschwachen und leistungsstarken Ländern“ unterscheidet.

<sup>9</sup> Vgl. *Watts* (2008), S. 5: „Given these dual pressures throughout the world, more and more peoples have come to see some form of federalism, combining a shared government for specified common purposes with autonomous action by constituent units of government for purposes related to maintaining their regional distinctiveness, as allowing the closest institutional approximation to the multinational reality of the contemporary world“; siehe auch *Kincaid* (2005), S. 428 f.

<sup>10</sup> *Triepel* (1907), S. 10: „Denn kein Bundesstaat der Welt, der überhaupt ein ‚politisches Leben‘ besitzt, ist auch nur denkbar ohne dauernden Hader zwischen unitarischen und föderalistischen Strebungen.“; vgl. hierzu auch *Härtel* (2008), S. 437, welche die Dynamik des föderalen Systems betont; zum „Verfassungswandel“ siehe auch *Dreier* (2007), S. 33 f. *Ke-wenig* (1968), S. 480 f., bemängelt die Vorstellung in der deutschen Diskussion, „eine föderale Ordnung sei gleichbedeutend mit strikter Beachtung der durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzen und der Verteidigung ihrer Grenzen insbesondere durch die Länder gegenüber dem Bund“. Dies habe letztlich „die Energien weitgehend davon abgelenkt, Vor-

abgeleitet, wonach jeder Bundesstaat einen eigenen Stil der Konfliktlösung herausbildet und fortentwickelt, der seinen spezifischen verfassungsrechtlichen, historischen, politischen, ökonomischen und ethnisch-kulturellen Rahmenbedingungen sowie den an ihn gerichteten Herausforderungen entspricht. Die Konfliktlösung im Bundesstaat kann nicht losgelöst von diesem Stil betrachtet werden.

Die jüngsten Reformbemühungen zeigen, dass im deutschen Bundesstaat die Tendenz besteht, sich auf Mechanismen der förmlichen Konfliktlösung, nämlich auf Verfassungsreformen sowie auf verfassungsgerichtliche Streitbeilegung zu konzentrieren.<sup>11</sup> Dieser legalistische Ansatz, so die dritte These die-

stellungen zu entwickeln, wie man den durch das Grundgesetz vorgegebenen bundesstaatlichen Aufbau nicht als Relikt eines vergangenen Zeitalters, als eine dem modernen Staat angeblich inadäquate Ordnungsform, sondern als ein auch den heutigen Anforderungen durchaus entsprechendes Element der Verfassungsordnung interpretieren kann“. *Kewenig* (1968), S. 482 ff., stellt ferner die Frage, ob es nicht für das „deutsche Verfassungsverständnis heilsam sein“ sollte, „die Entwicklung der Verfassungswirklichkeit mit etwas größerer Gelassenheit zu verfolgen“ und die Verfassung als stärker dynamisches Gebilde zu verstehen, wie dies in den Vereinigten Staaten der Fall sei; vgl. zur Thematik auch *Isensee* (2008), § 126, S. 10 f.; siehe auch *Korioth* (2007d), S. 703: „res publica composita semper reformanda“; siehe auch *Häberle* (1994), S. 203 ff., der die Frage aufwirft, ob nicht „der konstatierte Siegeszug des Föderalismus auch damit zusammenhängt, dass dieser sich überall in spezifischer Weise zu wandeln vermag: in jener gleichzeitigen Mischung von Konflikt, Konsens und Integration, die die offene Gesellschaft auszeichnet, aber auch aufs höchste fordert“. *Stern* (1975), S. 269 f., betont aber wiederum, dass dem Bundesstaat seine „Reaktionen auf die sich verändernden Funktionsbedingungen ... auch in Zukunft nur im Lichte seiner geschichtlichen Überlieferungen gelingen [werden]“; zum Wandel des Bundesstaats siehe auch *Erk/Swenden* (2010), S. 188 ff.; zur Bedeutung der Erfassung von Veränderungen im Bundesstaat siehe auch aus politikwissenschaftlicher Perspektive *Greß* (1990), S. 24 f.; *Lbotta* (2001), S. 1 ff.; *Kincaid* (2005), S. 442 ff.; für die Schweiz vgl. *Biaggini* (2002), S. 359 ff.

<sup>11</sup> *Papier* (2003), S. 266, spricht insofern von einer „Häufigkeit und Unbekümmertheit“, mit der „dem Verfassungsgericht gerade im föderativen Bereich [...] Streitigkeiten zugesprochen werden“. *Frowein* (1993), S. 402, führt aus, dass „[n]eben dem deutschen Modell einer umfassenden Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ... andere Lösungswege kaum beachtet [werden]“. Siehe auch *Arndt* (1998b), S. 34 ff., der allerdings mangels hoher politischer Reformaussichten erwägt, inwieweit der Reformbedarf im deutschen Föderalismus einklagbar ist. *Hillgruber/Goos* (2011), Rn. 42, unterscheiden zwischen der „Gefahr, dass das BVerfG im Gewande der Verfassungsauslegung in Wahrheit Politik betreibt“ sowie die „Gefahr einer Selbstentmachtung des Parlaments durch Juridifizierung und Justizialisierung der Politik“, wobei sie die letztere Gefahr wegen der verfassungsprozessualen Begrenzungen und des eingeschränkten Prüfungsmaßstabs des Gerichts als die geringere ansehen. Zur „Verrechtlichung der Politik“ und „Politisierung des Rechts“ siehe auch *Riedel* (1996), S. 159 f. *Dreier* (2007), S. 21, betont hingegen die „Kompetenzfülle des Bundesverfassungsgerichts“, die „nicht nur weit über die relativ bescheidenen Zuständigkeiten des Weimarer Staatsgerichtshofs“ hinausgehe, „sondern ... – vielleicht mit Ausnahme einiger Verfassungsgerichte ehemaliger Ostblockstaaten – weltweit als einzigartig gelten“ dürfe. Zu den Chancen von Verfassungsreformen angesichts bestehender Konfliktlinien im parlamentarischen Bundesstaat siehe *Höreth* (2004), S. 106 ff. Für eine Gegenüberstellung von Legalismus und politischer Realität siehe *Blair/Cullen* (1999), S. 119 ff., die ihrem Beitrag die folgenden Zitate voranstellen: „Federalism ... means legalism – the predominance of the judiciary in the constitution – the prevalence of a spirit of legality among the people (*Dacey*)“; „Consti-

ser Arbeit, ermöglicht eine relativ klare Aufteilung von föderalen Machtbereichen, kann aber den politischen Kompromiss erschweren, wenn die Konfliktparteien auf ihren Rechtspositionen verharren.<sup>12</sup> Das Vertrauen in die Möglichkeit der klaren Zuweisung von Hoheitsbereichen sowie einer effektiven, unpolitischen Überwachung dieser Hoheitsbereiche durch das Bundesverfassungsgericht erscheint zudem nicht vollständig gerechtfertigt. Zum einen stellt sich die Frage, wie die vorhandenen förmlichen Konfliktlösungsinstrumente verbessert werden können. Zum anderen ist zu klären, inwiefern durch den verstärkten Einsatz institutionell und verhandlungsgestützter Mechanismen die Qualität der Konfliktlösung erhöht wird bzw. erhöht werden kann.<sup>13</sup> Dabei wird auch die Vorverlagerung des Konfliktaustrags untersucht, etwa durch Einräumung weitergehender Konsultations- und Beteiligungsrechte bis hin zu gemeinsamen Entscheidungsformen.

Die Herausforderungen des deutschen Bundesstaats sind gewaltig.<sup>14</sup> Innerstaatlich sind die langfristigen Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen zu nennen. Zum Teil hat eine politisch motivierte Blockade des Gesetzgebungsverfahrens durch den Bundesrat die Durchführung wichtiger Reformprojekte verhindert.<sup>15</sup> Die große Koalition aus CDU und SPD von 2005 bis 2009 verfügte sodann zwar über eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag, behinderte sich jedoch zum Teil selbst und stellte im Übrigen in der Geschichte der Bundesrepublik, die durch meist knappe Regierungsmehrheiten geprägt

---

tutional disputes are always political disputes; therein lies the problematical nature of the whole institution (*Triepel*)“; zur Ausrichtung des deutschen Systems der Konfliktlösung an einem strikten verfassungsrechtlichen Rahmen siehe *Blair/Cullen* (1999), S. 119 f. Als „Bonner Reflex“ bezeichnet *Heinrich Werfing* die Tatsache, das „[f]ast alle großen gesellschaftlichen Konflikte ... mit dem Grundgesetz in der Hand ausgetragen“ wurden, siehe *Die Zeit* Nr. 19, 30. April 2009, S. 16.

<sup>12</sup> So auch *Oeter* (2006a), S. 158: „The legalistic approach ... has its strengths because it leads to relatively clear and stable legal rules about institutions and their competences, procedures, and responsibilities. Nevertheless, strong reliance on legal mechanisms for dispute resolution often fuels inflexibility in political issues because actors in federal arrangements rely on their legal positions and are not really willing to compromise politically“.

<sup>13</sup> Wie *Oeter* (2006a), S. 158, ausführt: „Federalism, however, is an arrangement that requires a strong dose of pragmatism. A dynamic system of federalism can function only if all governments show a strong interest in keeping the system working, even if this means sacrificing certain legal positions“.

<sup>14</sup> Vgl. etwa *Teufel* (2003), S. 16 ff.; *Smith* (1995), S. 1 ff.; *Gramm* (2000), S. 282 ff.; *Hesse* (2000), S. 41 ff.; *Benz* (1991), S. 591 ff.; für eine vergleichende Perspektive aufgrund einer Betrachtung Indiens und Deutschlands siehe auch *Bhatia* (2001), S. 156 ff., 334 ff.

<sup>15</sup> *Scharpf* (2005), S. 4; *Isensee* (2008), § 126, Rn. 277 f.; *Arndt* (1998b), S. 31; *Gramm* (2000), S. 283 f.; zu der Vetomacht des Bundesrates siehe auch *Meyer* (2008), S. 58 ff.; zum „Abwandern der Gesetzgebungskompetenzen zum Bund hin“ vgl. differenzierend *Meyer* (2008), S. 76 ff. Zu Vorsicht im Umgang mit dem Blockadebegriff mahnt indes *Braun* (2002b), S. 319 ff.