

Rheinland-Pfalz, der Föderalismus und der unitarische Bundesstaat

**Die Bund-Länder-Politik der Kabinette Altmeier
1947–1969**

von Michael Ucharim

verlag regionalkultur

Gliederung

I. Einleitung	15
1. Der „unitarische Bundesstaat“	15
2. Ziel der Arbeit	16
3. Fragestellung	18
4. Aufbau der Arbeit	20
5. Forschungsstand	22
5.1 Geschichtswissenschaft	22
5.2 Rechtswissenschaft	31
5.3 Politikwissenschaft	32
6. Quellenlage	34
7. Editorische Hinweise	37
II. Vom rheinisch-europäischen Staatenbund zum westdeutschen Bundesstaat	39
1. Frankreichs Deutschland- und Verfassungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg	39
2. Der weltanschauliche Hintergrund Süsterhenns und Altmeiers	41
2.1 Süsterhenns und Altmeiers abendländisches Weltbild	41
2.2 Süsterhenns und Altmeiers Staatsverständnis	48
2.3 Die staatspolitischen Folgerungen aus dem abendländischen Weltbild	53
2.4 Süsterhenns und Altmeiers Demokratieverständnis	62
3. Der innerzonale Umsetzungsversuch der staatspolitischen Folgerungen	85
3.1 Die ursprüngliche Idealkonzeption von 1946: Der „Volksstaat Rheinland“	85
3.2 Der innerparteiliche Konflikt um die Staatenbund-Frage im Frühjahr 1946	87
3.3 Erste Rückschläge in der rheinland-pfälzischen Verfassungsdebatte	93
4. Der überzonale Umsetzungsversuch der staatspolitischen Forderungen	100
4.1 Erfolg und Niederlage im Verfassungsausschuss der CDU/CSU	100
4.2 Zwischen Staatenbund und Bundesstaat, Besatzung und Ost-West-Konflikt	103

4.3	Altmeiers und Süsterhenns Kampf gegen den Bundesstaat im Ellwanger Kreis	110
5.	Altmeiers und Süsterhenns widerwilliger Weg in den Bundesstaat	116
5.1	Von Frankfurt nach Herrenchiemsee	116
5.2	Der Parlamentarische Rat – Erfolg und Niederlage	132

III.	Rheinland-Pfalz und die Stärkung des Bundesrates im bundesstaatlichen System	155
1.	Verfassungsänderungen, die zu einer Stärkung des Bundesrates führten ...	155
1.1	Die Einfügung des Art. 120 a GG über den Lastenausgleich von 1952	156
1.2	Die Einfügung des Art. 87 b GG über die Wehrverwaltung von 1956 ..	166
1.3	Die Einfügung des Art. 87 c GG über die Kernenergieverwaltung von 1959	175
1.4	Die Einfügung des Art. 87 d GG über die Luftverkehrsverwaltung von 1961	180
1.5	Die Änderung des Art. 75 von 1969 und die Einfügung des Art. 74 a GG über die Vereinheitlichung der Beamtenbesoldung von 1971	188
2.	Bundesgesetze, die zu einer Stärkung des Bundesrates führten	201
2.1	Das Gesetz zur Durchführung des Art. 108 II GG von 1951/52	202
2.2	Die Erste Verordnung zur Durchführung des Investitionshilfegesetzes für die gewerbliche Wirtschaft von 1952	207
2.3	Das Preisgesetz von 1951/58	211
2.4	Das Gesetz über das Kreditwesen von 1957/61	212
2.5	Die Apostille-Verordnung von 1966/68	217
3.	Der rheinland-pfälzische Landtag und die Bundesratspolitik der Regierung Altmeier	221
3.1	Die unklare Beteiligung des Landtags an Entscheidungen des Bundesrats	221
3.2	Der erste erfolglose Versuch des Landtags auf Einflussnahme	221
3.3	Der zweite erfolglose Versuch des Landtags auf Einflussnahme	223
3.4	Die länderweite Klärung eines Einflussrechts der Landtage auf die Bundesratspolitik	224
3.5	Der dritte erfolglose Versuch des Landtags auf Einflussnahme	225
3.6	Ausnahme: Die erfolgreiche Einflussnahme des Landtags auf die Bundesratspolitik	226
3.7	Der vierte und letzte erfolglose Versuch des Landtags auf Einflussnahme	226

IV. Rheinland-Pfalz und die Bund-Länder-Kooperation	229
IV.1 Verwaltungsabkommen	229
1. Theoretischer Rahmen	229
2. Altmeiers Zustimmung zur vertraglich stark beschränkten Landesautonomie	231
2.1 Das Verwaltungsabkommen über die Errichtung der Bereitschaftspolizeien	231
2.2 Das Abkommen über Verteidigungslasten	238
3. Altmeiers Zustimmung zur vertraglich minderschwer beschränkten Landesautonomie	241
3.1 Das Verwaltungsabkommen über das Polizei-Institut Hilstrup	241
3.2 Die Verwaltungsvereinbarung über die Wahrnehmung der Landesaufgaben an den Wasserstraßen in Rheinland-Pfalz	244
4. Rheinland-Pfalz und gescheiterte Bund-Länder-Abkommen	250
4.1 Das Abkommen über die Polizeischule für Technik und Verkehr	250
4.2 Das Verwaltungsabkommen über die Stiftung Preußischer Kulturbesitz	254
4.3 Das Verwaltungsabkommen über die Deutsche-Fernsehen-GmbH	263
IV.2 Das Streben des Kabinetts Altmeier nach Subventionen des Bundes	277
1. Theoretischer Rahmen	277
2. Der Beginn der Bundesförderung für Wirtschaft und Landwirtschaft in Rheinland-Pfalz	278
3. Länderwettbewerb um die Bundesgelder zwischen 1951 und 1954	285
4. Die verhinderte Diversifizierung der Förderprogramme in Rheinland-Pfalz	292
4.1 Das Regionale Förderprogramm des Bundes 1954–1969	292
4.2 Der Grüne Plan 1954–1965	313
IV.3 Die Kabinette Altmeier zwischen Eigenstaatlichkeit und Finanznot	325
1. Theoretischer Rahmen	325
2. Die Anfänge des bundesdeutschen Finanzausgleichs	326
2.1 Der Finanzausgleich von 1949	326
2.2 Die Etablierung eines dauerhaften Finanzausgleichs	335
3. Die Finanzreform von 1954/55	341
3.1 Die rheinland-pfälzische Landesregierung und die bundespolitische Ausgangslage	341

3.2	Einheitlichkeit als pragmatisches Ziel der rheinland-pfälzischen Landesregierung	346
3.3	Das Scheitern des Kabinetts Altmeier und dessen Protest gegen die Finanzreform	352
4.	Auf dem Weg zur Finanzverfassungsreform	355
4.1	Der Anstoß – asynchrone Bund-Länder-Einnahmen und Mischfinanzierung	356
4.2	Die MPK 1963 und das Troeger-Gutachten – föderaler Aufbruch? ...	358
4.3	Die Reaktion der rheinland-pfälzischen Landesregierung auf das Troeger-Gutachten	359
5.	Die Verhandlungen über die Finanzverfassungsreform zwischen 1967 und 1969	363
5.1	Altmeiers Zustimmung zu Gemeinschaftsaufgaben	363
5.2	Im Streit ums Geld und den Föderalismus	365
5.3	Geld, Ohnmacht und Parteiläson – die Zustimmung zur Finanzverfassungsreform	370

V.	Die judikative Unitarisierung: Rheinland-Pfalz und die Grundrechte	375
1.	Theoretischer Rahmen	375
2.	Die schulpolitische Ausgangslage	376
2.1	Die Schulartikel der rheinland-pfälzischen Landesverfassung	376
2.2	Der „Fall Geimer“	378
3.	Das rheinland-pfälzische Grundrechtsverständnis vor Gericht – der „Fall Leni Fried“	380
3.1	Die Klage Frieds gegen die Landesregierung	380
3.2	Die Reaktion der Landesregierung	381
3.3	Die Entscheidung des rheinland-pfälzischen Oberverwaltungsgerichts .	384
3.4	Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts	387

VI. Die Selbstkoordination der Länder am Beispiel der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) und der Kultusministerkonferenz (KMK)	389
1. Theoretischer Rahmen	389
2. Das Düsseldorfer Abkommen	390
2.1 Der Impuls für ein länderübergreifendes Schulabkommen	390
2.2 Die Reaktionen der Landesregierung und die Verhandlungen der KMK ..	394
2.3 Die Düsseldorfer Ministerpräsidentenkonferenz 1955	403
2.4 Die problematische Umsetzung des Abkommens	409
2.5 Föderaler Erfolg an der Realität vorbei	415
3. Das Hamburger Abkommen	418
3.1 Die Debatte der KMK um die Revision des Düsseldorfer Abkommens ...	418
3.2 Die Hamburger Ministerpräsidentenkonferenz 1964	422
3.3 Die langwierige Umsetzung des Hamburger Abkommens	425
 VII. Resümee	 437
 Anhang	 455
Biographische Überblicke	455
Abkürzungsverzeichnis	479
Literaturverzeichnis	483
1. Quellen	483
2. Literatur	490
Zusammenfassung	516

I. Einleitung

1. Der „unitarische Bundesstaat“

Mit der zwischen 2003 und 2017 umgesetzten „Föderalismusreform“ erkannten Bund und Länder offiziell an, dass das föderale System der Bundesrepublik Deutschland seinem Anspruch nicht mehr gerecht geworden war. Als entscheidender Kritikpunkt am Zustand des deutschen Bundesstaates wurde die zunehmende Verflechtung von Bund, Ländern und Gemeinden in legislativer, administrativer und finanzieller Hinsicht gesehen. Das Ziel der „Föderalismusreform“ sollte es deshalb sein, durch eine „Entflechtung von Zuständigkeiten“ die „Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“¹.

Mögen die angestrebten Effekte unterschiedlich bewertet werden², so war zumindest der kritisierte Zustand des bundesrepublikanischen Föderalismus nicht neu. Denn bereits 1962 – und damit vor der ersten „Föderalismusreform“ von 1969 – hat der Rechtswissenschaftler Konrad Hesse erstmals die Problematik des bundesrepublikanischen föderalen Systems unter dem aus Weimar übernommenen³ Schlagwort des „unitarischen Bundesstaates“ zusammengefasst. Hesse beschrieb damit eine unitarisierende, also vereinheitlichende Wirkung im bundesstaatlichen System des Grundgesetzes. Diese sei erstens durch eine Dominanz des Bundes in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, zweitens

1 16. WP, BT-Drs. 16/813, vom 07.03.2006, S. [1].

2 Zu einer ersten kritischen Einschätzung vgl. aber etwa Scharpf, Föderalismusreform, 2009, sowie Scheller, Föderalstaat, S. 19, der „erste Evaluationen der Föderalismusreformen I und II“ aus der Perspektive „einer grundlegenden Politikentflechtung“ als „durchwachsen“ ansieht, ebd., S. 21, die Forderung nach Kompetenzentflechtung als „Selbstzweck“ bezeichnet, ebd., S. 23, demgegenüber „eine Diskussion über föderale Leitbilder“ vermisst und ein „Bekenntnis zu intergouvernementaler Bund-Länder-Kooperation nach Schweizer Vorbild“ fordert. Zu den drei „Wellen der Föderalismusreform“ vgl. Behnke, Stand, S. 11, die darauf hinweist, dass sich der Diskurs von einem Wettbewerbsföderalismus zu Forderungen nach „vertikaler Solidarität“ entwickelt habe. Mit den Gesetzen zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13.07.2017 (BGBl. I, S. 2347) sowie zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017 (BGBl. I, S. 3122) wurden die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu geregelt und u. a. der Länderfinanzausgleich abgeschafft.

3 Vgl. Holste, Bundesstaat, S. 534, der auf die Übernahme der Formulierung von Friedrich Giese verweist, jedoch die Unterschiede zwischen dem Weimarer und dem Bonner Bundesstaat betont.

durch eine von den Ländern selbst betriebene direkte und indirekte Selbstkoordinierung ihrer verbliebenen Kompetenzen sowie drittens durch eine Verlagerung der landespolitischen Macht auf den Bundesrat bedingt. Gerade Letztere sah er dann als „Annäherung an einen Einheitsstaat“⁴, wenn sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat die Parteien vorherrschen würden. Dies schloss er jedoch 1962 aus, da eine oppositionelle parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates vermeintlich unmöglich sei. Abschließend folgerte Hesse aus dem Effekt der Unitarisierung, dass den Ländern kaum eine eigene politische Substanz verbleibe und sich die vertikale Gewaltenteilung angesichts ihrer kontinuierlichen Schwächung in eine horizontale Gewaltenteilung verwandelt habe.⁵ Ungeachtet verschiedener Interpretationen⁶ bildete Hesses Arbeit damit die Grundlage für die politikwissenschaftliche Forschung zum bundesstaatlichen System.

2. Ziel der Arbeit

Fraglich ist allerdings, weshalb die Länder als Hauptbetroffene dieser Entwicklung⁷ gerade in der Anfangszeit der Bundesrepublik einen „unitarischen Bundesstaat“ bzw. eine Politikverflechtung zugelassen haben. So kontrastiert die in der Rechts- und Politikwissenschaft konstatierte und kritisierte Entwicklung des (west)deutschen Bundesstaates auffällig mit dem kontinuierlichen Anspruch der zwischen 1947 und 1969 wirkenden sechs rheinland-pfälzischen Kabinette unter Ministerpräsident Peter Altmeier (CDU)⁸ auf weitgehende Unabhängigkeit vom Bund.⁹

4 Hesse, Bundesstaat, S. 23.

5 Vgl. ebd., S. 12–32. Ungeachtet dessen sieht Hesse, ebd., S. 31 f., im Bundesstaat keine „überlebte Form“, sondern aufgrund seiner Auswirkungen auf Partei- und Verbandsorganisationen eine „Ergänzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung“.

6 Während Hesse, ebd., S. 27–32, den unitarischen Bundesstaat rechtfertigt, indem er einen Wandel von der vertikalen zur horizontalen Gewaltenteilung konstatiert und dadurch eine föderale Balance annimmt, bestreitet die politikwissenschaftliche Forschung dieses unterstellte „föderale Gleichgewicht“, vgl. Scharpf, Optionen, S. 59 f.

7 Vgl. Grimm, Landesparlamente, S. [185] f., der als ehemaliger rheinland-pfälzischer Landtagspräsident eine „seit Jahrzehnten ungebrochene schleichende Entmachtung der Landesparlamente“ sieht und die Landtage als „eigentliche Verlierer dieser Entwicklung“ bezeichnet. Ebenso Ritter, Föderalismus, S. 51, der von den Landtagen als „den eindeutigen Verlierern der Verfassungsentwicklung seit 1949“ spricht. Vgl. auch Kilper/Lhotta, Föderalismus, S. 198 f.; Kißener, Grundzüge, S. 135.

8 Die sechs Kabinette Altmeier erlebten aufgrund von Koalitionskrisen, Koalitionswechseln, Todesfällen, Skandalen und Rücktritten zwischen 1947 und 1969 einen häufigen Personal- und Ämterwechsel, wobei im Lauf der Zeit v. a. Altmeier mehrere Ämter auf sich vereinigte. Vgl. hierzu im Einzelnen Rothenberger/Storm, Minister, S. 164–172.

9 So sprach sich Altmeier noch 1965 vehement für den „Föderalismus als politisches Ordnungsprinzip“ aus, vgl. Altmeier, in: Rummel (Hg.): Föderalismus, S. 131. Unter diesem Titel wurde die Rede später veröffentlicht: Vgl. Sekretariat des Bundesrates/Altmeier, Föderalismus, 1965. Ferner bewertete Altmeier gleichzeitig den Zustand des bundesrepublikanischen Föderalismus grundsätzlich als positiv: „Denn statt in der Sterilität unitarischer Ideen, Formen und Methoden abzusinken, hat sich der deutsche Föderalismus in