

Einheit nach außen und Vielfalt nach innen: Zur bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland

I. Charakteristika des deutschen Föderalismus

Föderalismus bezeichnet ganz allgemein ein Prinzip, einen **Staat zu organisieren**.

Der Föderalismus ist die Organisationsform, die einen Ausgleich zwischen zwei obersten Zielen herstellt: Eigenständigkeit und Vielfalt auf der einen Seite (Staatenbund) und Integration und Gleichheit der Lebensbedingungen auf der anderen Seite (Einheitsstaat).

Ein föderativer Staat ist unterteilt in kleinere Einheiten, die ihrerseits eigene staatliche Aufgaben erfüllen können und selbst auch –wie der Bund- **Staatsqualität** besitzen. Vor allem 4 Merkmale zeigen die Staatsqualität des Bundes und der jeweiligen Länder: eigene Verfassung, eigene Verfassungsinstitutionen (Parlament, Regierung, Verwaltung Justiz), eigene Amtsträger und jeweils eigene Zuständigkeiten/Kompetenzen. Der Bund hat andere Befugnisse als die Länder, d.h. er darf in anderen Bereichen Gesetze erlassen als die Länder.

Die Gliedstaaten sind in Deutschland **Flächenstaaten und Stadtstaaten** wie Hamburg. Die Existenz der Stadtstaaten HH und HB ist historisch begründet, die von Berlin aus der Rolle nach der deutschen Einheit als ehemalige Hauptstadt der DDR. Die Stadtstaaten sind Staaten und Kommune zugleich („Einheitsgemeinde“). Die Kommunen in den Flächenländern sind Teile der Länder. Sie werden auf Ebene des Bundesstaates (insbes. im Bundesrat) durch die die Länder vertreten. Die Kommunen regeln alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung. In der Praxis obliegen ihnen viele Aufgaben, die durch Bundesgesetze vorgegeben werden (z.B. Sozialhilfe), ohne dass sie unmittelbar an der Gesetzgebung mitwirken dürfen. Die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen wird insbesondere durch Steuern (GewSt, GrSt) und Gebührenerhebungsrechte sichergestellt.

Das Beispiel HH steht dafür, dass **Stadtstaaten Zukunft** haben; Grund ist die hohe Lebensqualität der Stadt und die Wirtschaft, die Arbeitsplätze schafft. Die Strategie, die durch das Leitbild „Metropole HH – wachsende Stadt“ beschrieben ist, bildet die Grundlage für die Entwicklung der Stadt. Die Eigenstaatlichkeit des Stadtstaates HH erlaubt es, die Rahmenbedingungen (insbes. durch Gesetze) als Staat selbst zu gestalten und über den Bundesrat auch bei den Bundesgesetzen aktiv mitzugestalten.

Mit der Formulierung: „Die **Bundesrepublik Deutschland** ist ein demokratischer und sozialer **Bundesstaat**“ (Art. 20 Abs. 1 GG) wird die Bundesstaatlichkeit als Struktur- und Organisationsprinzip festgelegt.

- Dieses Prinzip darf nicht aufgehoben oder geändert werden (Art. 79 Abs. 3 GG).
- Die Länder haben Eigenstaatlichkeit, die sich nicht vom Bund ableitet (Art. 30 GG) und
- wirken durch den **Bundesrat** an der Gesetzgebung des Bundes (Art. 50 GG) und in Angelegenheiten der EU mit (Art. 23 GG).

In fast allen Bundesstaaten ist die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Zentralstaates durch eine eigene parlamentarische Kammer institutionell gesichert.

In D geschieht dies durch das sog. **Bundesratsmodell** (Art. 51 GG). Dabei wirken die Regierungen der Länder an der Gesetzgebung des Zentralstaates mit. Die Mitglieder des Bundesrates werden durch die Landesregierungen bestellt bzw. sind mit deren Spitze identisch. Indem sich die Zahl der zu entsendenden Mitglieder jedes Landes nach dessen Bevölkerungsstärke richtet (jedes Land mindestens 3 Stimmen, Länder mit mehr als 2 Mio Einwohner 4, mit mehr als 6 Mio 5 und mit mehr als 7 Mio 6 Stimmen), erhält hier das demokratische Prinzip ein stärkeres Gewicht als der Grundsatz der Gleichberechtigung der Gliedstaaten im Bundesstaat. Die Mitglieder des Bundesrates sind an Weisungen ihrer Regierungen gebunden. In der Praxis entstehen durch die unterschiedlichen Wahlen in Bund und Ländern unterschiedliche Stimmungslagen zur gleichen Zeit. Die Parteien, die die Mehrheit im Bundestag bilden, sind häufig nicht die gleichen, die in den Länderparlamenten die Mehrheit stellen. Bei den Wahlen kann allerdings festgestellt

werden, dass der Wähler in der Regel zwischen der Wahl zum Bundestag, zu den Länderparlamenten und auch zu den Kommunalparlamenten unterscheidet.

Beim **Senatssystem** –wie z.B. in USA, Schweiz und Australien- werden die Mitglieder der Länderkammer (Senat) direkt vom Volk gewählt. Jeder Gliedstaat entsendet dieselbe Zahl von Vertretern.

- Voraussetzung ist die grundsätzliche finanzielle Selbständigkeit der Länder einschl. der Kommunen (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG) und des Bundes (Art. 104a ff. „Finanzverfassung“)
- Konflikte zwischen Bund und Ländern beseitigt der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat sowie das unabhängige Bundesverfassungsgericht („Bund-Länder-Streitigkeit).

Aufgrund ihrer Beteiligung an der EU hat D **Kompetenzen an die EU abgegeben**, vor allem in den Bereichen Handels- und Wettbewerbspolitik, Landwirtschaft, Währungs- sowie Geldpolitik und Umweltschutz.

Exkurs: Bund und Länder in der EU.

Die Länder sind **über den Bundesrat beteiligt** (Art. 23 GG): Unterrichtung über EU-Vorhaben durch die Bundesregierung, Stellungnahmen des BR zu EU-Vorhaben, Abgestufte Mitwirkung-je nach der innerstaatlichen Interessen- und Kompetenzverteilung durch Teilnahme von Ländervertretern an den Beratungen zur Festlegung der deutschen Verhandlungsposition, an Beratungen auf EU-Ebene).

Bsp.: Landesbanken Entscheidung EU-KOM

Die Länder suchen die **Kooperation mit anderen europäischen Regionen** (Ausschuss der Regionen als beratendes Gremium der EU); Ziel: grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Bsp.: Ostseekooperation

 In der Praxis des deutschen Bundesstaates sind die Kompetenzen nicht nach Politikfeldern bzw. Staatsaufgaben aufgeteilt, sondern weitgehend nach Kompetenzarten. Der Bund als Zentralstaat ist vor allem für die **Gesetzgebung** zuständig, die Länder

als Gliedstaaten für den **Vollzug** dieser Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten (Regel) oder im Auftrag des Bundes (Ausnahme). Ausnahme ist bundeseigene Verwaltung (AA, Bundeswehr, Bundesfinanzverwaltung/Zoll u.a.)

Das zeigt sich gut bei den Steuergesetzen. Die wichtigsten, d.h. die mit den höchsten Einnahmen, sind Bundesgesetze.

Die **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** erstreckt sich z.B. auf:

- Ausländer- und Zuwanderungsrecht,
- Auswärtige Angelegenheiten
- Bürgerliches Recht,
- Landesverteidigung
- Luftverkehr,
- Öffentliche Fürsorge,
- Post- und Telekommunikationswesen,
- Staatsangehörigkeit
- Strafrecht

Zu den **Gesetzgebungskompetenzen der Länder** zählen u.a.:

- Landesstaatsrecht
- Kommunalrecht,
- Bildung,
- Kulturwesen,
- Medien
- Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht.

Die **rechtsprechende Gewalt** wird durch die Bundesgerichte (oberste Gerichte) und die Gerichte der Länder ausgeübt.

Bei aller Vielfalt ist im Bundesstaat auch immer ein **gewisses Maß an Einheitlichkeit** gegeben. Anders als in einem Staatenbund üben im Bundesstaat gesamtstaatliche Organe gegenüber den Bürgern der Einzelstaaten eine unmittelbare Hoheitsgewalt aus. Auch hier wieder das Beispiel der Steuergesetze: Im Interesse eines einheitlichen Wirtschaftsraums und zur Gewährleistung weitgehend einheitlicher Besteuerung erlässt der Bund die wichtigsten Steuergesetze.

Es kommt zu einem **Wechselspiel der Interessen** zwischen Bund und Ländern einschl. der Kommunen, die sich auch in der unterschiedlichen Besetzung der Parlamente abbildet. Parteien-, Medien- und Verbändevielfalt sind sichtbare Merkmale.

Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes ist über den **Bundesrat** sichergestellt (Art. 50 GG).

Im übrigen fordert der Föderalismus zahlreiche Abstimmungen, um die Interessen an einer sinnvollen Einheitlichkeit zu gewährleisten:

- MPK
- KMK
- Fachministerkonferenzen

Vor allem das Beispiel der KMK macht deutlich, dass die Mehrzahl aller Kontakte von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander zwischen deren Regierungen bzw. Ministerialbürokratien stattfindet. Die Information der jeweiligen Parlamente ist dabei in der Regel nicht geregelt. Die Parlamente sehen sich in ihren Gestaltungsmöglichkeiten durch die Übermacht der Exekutive stark eingeschränkt.

II. Historische Gründe für die Entstehung des deutschen Föderalismus

Wenn ein Staat eine föderative Ordnung aufweist, dann geht dies meistens auf eine gewisse Besonderheit in seiner Geschichte, Kultur oder Geographie zurück. Dementsprechend war das Ziel, den Föderalismus einzuführen, unterschiedlich:

- **USA, Kanada, Australien:** geographische Weitläufigkeit, Gründungsgeschichte. Die Vereinigten Staaten von Amerika mussten ihre Südstaaten mit einem Bürgerkrieg (1861-1865) in den Bundesstaat zwingen. Das gilt für Kanada, wo man sich 1867 mit dem „British North America Act“ gegen den Nachbarn im Süden aufstellte.
- **Schweiz:** differenzierte ethnisch-kulturelle Eigenheiten, 4 Sprachen. Ziel: Differenzierungen gerecht werden.
- **D:** historisch. Kleinstaaterei/Fürstentümer. Ziel: Bundesstaat als Mittel zur Herstellung staatlicher Einheit (Art. 20 GG: Verpflichtung zum Sozialstaat, um auf die Herausforderungen der Nachkriegszeit zu reagieren). Allerdings nach 2. Weltkrieg z.T. eingeschränkt, weil kein Interesse an starker staatlicher Einheit, die der NS-Staat und auch die DDR hergestellt hatten.

Absicherung des Föderalismus durch „**Ewigkeitsklausel**“ (Art. 79 Abs. 3 GG; ohne Vorbild oder Nachahmung in anderen demokratischen Verfassungen der Neuzeit; Änderung auch nicht durch 2/3 Mehrheit möglich):

- Bestandsgarantie von Bund und Ländern (aber nicht die Zahl der Länder),
- Staatsqualität der Länder,
- Finanzielle Selbständigkeit von Bund und Ländern,
- Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung.

III. Funktionsfähigkeit des deutschen Föderalismus: Stärken und Schwächen

Die Kompetenzverteilung in den Bereichen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung lässt sich nicht eindeutig einer staatlichen Ebene zuordnen. Sehr häufig wirken Bund und Länder bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auch zusammen. Bsp. aus dem Bereich der Steuerverwaltung: Entscheidung über die verbindliche Auskunft an einen Investor, wenn der Fall nicht eindeutig gesetzlich geregelt ist (Bund-Länder-Gremien bis hin zur FMK, BR-FinA und Gesetzesänderung über BR).

Es besteht ein **dichtes Netz von Aufgabenverflechtungen** zwischen Bund und Ländern bei der Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben.

Stärken des deutschen Föderalismus:

Vielfalt in Einheit

Subsidiarität: staatliche Entscheidungen werden an die kleinstmögliche Untereinheit delegiert. Dadurch soll staatliches Handeln überschaubarer werden und die Bürger mehr Beteiligungsrechte haben. Vgl. auch die Idee des Europa der Regionen.

Diese Stärke des Föderalismus ist relativiert durch die zahlreichen Entscheidungsvorbehalte des Bundes (Bund ist zuständig, wenn GG das ausdrücklich bestimmt) und die Ausstattung der Länder mit finanziellen Grundlagen. Und auch dadurch, dass plebiszitäre Elemente, die meist nur örtliche Interessen verfolgen, die Handlungsfähigkeit der Parlamente schwächen. In Krisensituationen (z.B. Hochwasser), in denen schnell und koordiniert gehandelt werden muss, zeigen sich schnell die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Föderalismus.

Das föderative System **wirkt der Machtkonzentration entgegen**. D hat hier einschlägige Erfahrungen (NS-Staat). Das horizontale Gewaltenteilungsprinzip (Legislative, Exekutive, Judikative) wird durch die vertikal Gewaltenteilung (Bund und Länder) ergänzt.

Bund und Länder sind in ihren Machtbefugnissen begrenzt, müssen aber zur Erfüllung staatlicher Aufgaben zusammenwirken und können sich so gegenseitig beeinflussen, kontrollieren und auch hemmen/blockieren.

Föderalismus kann **Wettbewerb** fördern.

In D ist diese Stärke durch zahlreiche Regelungen zur Herstellung einheitlicher Verhältnisse in den Ländern nicht mehr ausspielbar. Die unterschiedlichen Regierungen und Mehrheiten in den Ländern sind leider kein Beitrag zu mehr Wettbewerb, sondern eher Instrument der Blockade oder des Rufes nach Hilfe durch den Bund und die starken Länder, wenn es um die finanzielle Ausstattung geht.

Potentielle Felder für den Wettbewerb sind vor allem

- Bildung
- Kultur
- Wirtschaft

Der Wettbewerb in diesen Feldern sollte positiv aufgenommen werden. Die Startbedingungen für die einzelnen deutschen Bundesländer sind nicht so unterschiedlich, dass ein Land chancenlos wäre. Besonders die Stärke des Stadtstaates HH zeigt, dass durch einen strategischen Ansatz (Leitbild „Metropole Hamburg –wachsende Stadt“) die Position im Vergleich zu anderen Ländern deutlich verbessert werden kann – und dies obwohl durch den LFA die Finanz-/Wirtschaftskraft z.T. abgeschöpft wird.

Lässt man Wettbewerb zu, darf es nicht durch Vorgaben von Gremien (wie die KMK), in denen mit Mehrheit gegen den Wettbewerb votiert wird, wieder zu Nivellierungen führen. Dies bringt Deutschland insgesamt nicht nach vorne. Denn D steht wiederum im Wettbewerb mit anderen Staaten in Europa und außerhalb von Europa.

Die Föderalismusreform will hier wieder die Länder stärken. Dazu muss aber die Finanzverfassung geändert werden, weil alles an der finanziellen Ausstattung und den finanziellen (Fehl-)Anreizen hängt.

Die unterschiedliche Politik von Zentralstaat und Gliedstaaten verhindert in D nicht die sonst zu befürchtende **Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse**, weil die Verfassung den Ausgleich so organisiert, dass die Interessen gleichgerichtet sind:

- Art. 20 GG verbindet Ziele: sozialer und demokratischer Bundesstaat
- Art. 72 GG verpflichtet zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse
- Die Finanzverfassung stellt sicher, dass die zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlichen Mittel dem Bund, den Ländern und ihren Kommunen zur Verfügung stehen.
- Art. 31: Bundesrecht bricht Landesrecht (ungeschrieben: Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten der Länder)

Schwächen des deutschen Föderalismus: Organisierte Unverantwortlichkeit

Der Vorwurf: Föderalismus lässt wirksames Regieren kaum mehr zu; der Reformstau ist Folge. Der Föderalismus macht politische Entscheidungsprozesse schwerfällig und führt zu erheblichen Reibungsverlusten. Regierungen, Parlamente und Verwaltungen von Bund und Ländern müssen ständig aufeinander Rücksicht nehmen, Anstöße geben, Entscheidungen abwarten und langwierige Verhandlungen miteinander führen. Die Entscheidungen sind schließlich Kompromisse, die den kleinsten gemeinsamen Nenner der Lösungsmöglichkeiten bilden und keine sachlich befriedigenden Ergebnisse bringen. Die Vielzahl von Wahlen und die starke Stellung der Opposition blockieren die politische Entscheidungsfindung.

Im Unterschied dazu die Situation in einer Mehrheitsdemokratie, in der die jeweilige parlamentarische Mehrheit die Regierungs- und Gesetzgebungsmehrheit im Parlament stellt; die Opposition kann diese Gestaltungsmehrheit nicht einschränken (von Minderheitsrechten abgesehen)

Im Mittelpunkt der Kritik stehen die **Mitwirkungsrechte des Bundesrates** („Blockadeinstrument“).

Hier setzt die Föderalismusreform I ein, die in Kürze beschlossen werden soll.

Weiterer Vorwurf: Im Föderalismus wird die **Staatstätigkeit unübersichtlich**. 17 verschiedene Entscheidungszentren, zahlreiche formelle und informelle Gremien,

über die Bund und Länder miteinander kooperieren sowie schwer durchschaubare Entscheidungsprozesse machen es den Menschen unmöglich, am politischen Geschehen teilzunehmen. Ziele, Mittel und Verfahrensabläufe sowie Ergebnisse des politischen Handelns bleiben verborgen. Die Folge: Zunahme der Politik- und Staatsverdrossenheit (siehe z.B. Wahlbeteiligung)

Vorwurf: **Organisierte Unverantwortlichkeit.** Die mangelnde Transparenz schafft auch unklare Verantwortlichkeiten. Politische (Miss-)erfolge sind oft nicht eindeutig bestimmten Entscheidungsträgern zuzurechnen.

In diesem Bereich hat die Föderalismusreform I keine signifikanten Änderungen gebracht.

Vorwurf: Der Föderalismus in D vermischt Kompetenzen und finanzielle Grundlagen. Dies ist Folge der grundsätzlichen Aufteilung nach Gesetz- und Verwaltungskompetenz. Die notwendige Ausstattung mit finanziellen Mitteln zur Durchführung der Aufgaben verlangt ein kompliziertes Ausgleichssystem zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Folge ist, dass durch die Trennung von Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenz und die Ausgleichsmechanismen (Zerlegung, Steuerverteilung, LFA, BEZ, Umlagen) keine Zuordnung von Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben mehr transparent möglich ist.

IV. Finanzordnung im deutschen Bundesstaat

Anhand der Finanzordnung zeigen sich deutlich Stärken und Schwächen („Beim Geld hört die Freundschaft auf“)

In einem bundesstaatlichen System müssen Zentralstaat und Gliedstaaten einschl. der Kommunen finanziell handlungsfähig sein und ein gewisses Maß an finanzieller Eigenständigkeit aufweisen.

Die **Finanzverfassung** regelt folgende Fragen:

- **Finanzierungszuständigkeit:** Welche Ebene im Bundesstaat muss die Finanzierung welcher Staatsaufgaben übernehmen?

Grundsatz: Bund und Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Art. 104a Abs. 1 GG, „**Konnexitätsprinzip**“). Die Ausnahmen sind so zahlreich, dass Grundsatz ausgehöhlt ist.

- Befugnisse in der **Steuergesetzgebung**: Wer erlässt welche Steuergesetze – Zentralstaat oder Gliedstaaten? GG regelt Kompetenzen. Steuerrecht ist weitgehend Bundesrecht. Feld für BR.
- **Verteilung der Steuererträge**: Wie verteilen sich die gesamten Einnahmen des Staates auf die verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen? Mischung aus Trenn- und Verbundsystem seit 1969. **Trennsystem** (= 1/4 der Steuereinnahmen in D): Steuererträge werden so zwischen Zentral- und Gliedstaaten aufgeteilt, dass jeder Ebene ein bestimmter Anteil zur Ausschöpfung überlassen bleibt, mit dem beide ihre jeweiligen Aufgaben zu finanzieren haben; Ausgleich bei Verschiebungen der Steuerkraft ggf. über Finanzzuweisungen. **Verbundsystem** (3/4 der Steuereinnahmen in D): Das Finanzeinnahmerecht ist bei einer Gebietskörperschaft (in der Regel Zentralstaat) konzentriert und die anderen Gebietskörperschaften erhalten Zuweisungen nach gesetzlich festgelegten Schlüsseln.
- **Finanzausgleichssysteme**: Welche Transfers werden im Rahmen der Finanzausgleichssysteme zwischen Zentralstaat und den Gliedstaaten bzw. zwischen den Gliedstaaten untereinander durchgeführt? Trotz der ausgleichenden Komponenten der Steuerverteilung haben Länder eine stark differierende Finanzkraft (weil unterschiedlich wirtschaftlich leistungsfähig). Alle Länder haben aber die gleichen Aufgaben zu erfüllen. Korrektur der Einnahmenverteilung über vertikalen und horizontalen Finanzausgleich. Dahinter steht Solidarprinzip.
- **Finanzverwaltung**: Welche bundesstaatliche Ebene ist für die Verwaltung und Verteilung der Steuern zuständig?

- **Haushaltsautonomie:** Wie wird sichergestellt, dass Zentralstaat und Gliedstaaten einschl. der Kommunen in der Haushaltsführung unabhängig sind, aber gleichgerichtet handeln?

V. Aktuelle Reformen des deutschen Föderalismus

Die Verflechtung im bundesdeutschen Föderalismus ist relativ unproblematisch, solange die einzelnen Länder vergleichbare Ziele haben. In einem weitgehend homogenen Bundesstaat fällt es ihnen nicht allzu schwer, ihre gemeinsamen Interessen gegenüber dem Bund zu vertreten.

Anders aber, wenn sich die Unterschiede zwischen den einzelnen Gliedstaaten wesentlich verändern. **Zu große Unterschiede zwischen den Ländern** beeinträchtigen die Handlungsfähigkeit des gesamten föderativen Systems sowie seiner einzelnen Glieder insbesondere die finanziellen Beziehungen und die Aufgabenverteilung im Bundesstaat. Die Länder sind je nach ihrer wirtschaftlichen und finanzpolitischen Lage und ihrer Durchsetzungsfähigkeit im föderalen System unterschiedlich stark vom Zentralstaat und mittelbar auch von den anderen Ländern abhängig.

Bsp. SL und HB konnten durch Anerkennung der Haushaltsnotlage solidarisch aufgefangen werden. Der Beitritt der neuen Bundesländer hat die Abhängigkeit dieser Länder einschl. HB, SL vom Bund so vergrößert, dass das System an seine Grenzen gestoßen ist.

Hier greift die Föderalismusreform II an. Schon jetzt kann man sagen, dass die Neugliederung der Bundesländer nicht die eigentliche Lösung sein kann.