

Informationen

318 zur politischen Bildung

bpb:

1-2/2013

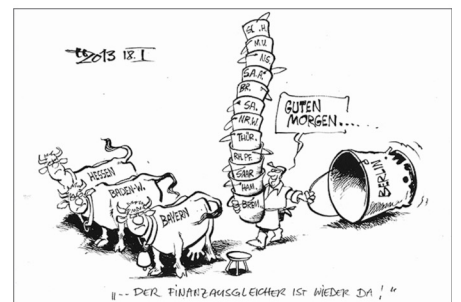


Föderalismus in Deutschland



Inhalt

Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus	4
Föderalismus als historische Tradition	5
Föderalismus als Voraussetzung für den staatlichen Neubeginn	8
Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus	12
Kooperativer Föderalismus	14
Politikverflechtung	15
Alternativen zur Politikverflechtung?	18
Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Wahrnehmung der Bevölkerung	20
Kooperation der Dritten Ebene	21
Der Bundesrat	21
Kooperation der Parteien im Föderalismus	26
Die EU und der deutsche Föderalismus	28
Finanzföderalismus	33
Die Finanzverfassung	33
Der Finanzausgleich	34
Die Schuldenbremse	38
Der Fiskalpakt	39
Das Konnexitätsprinzip	40
Landespolitik	42
Landesregierungen	42
Landtagswahlen	44
Landesparteiensysteme	46
Direkte Demokratie	48
Aktionsfelder der Landespolitik	50
Zukunft des Föderalismus	56
Literaturhinweise	58
Internetadressen	58
Der Autor	59
Impressum	59



Editorial

Als am 24. Mai 1949 das Grundgesetz in Kraft trat und die Bundesrepublik Deutschland als neuer Staat entstand, gab es bereits deutsche Länder. In allen vier Besatzungszonen hatten die alliierten Siegermächte nach 1945 dezentrale Verwaltungseinheiten geschaffen. Sie knüpften damit an eine lange deutsche Tradition an, die bis zum Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation zurückreicht. Doch besonders wichtig war ihnen ein anderer Aspekt: Die neue Ordnung sollte angesichts des unheilvollen nationalsozialistischen Einheitsstaates durch ihre föderalen Strukturen jede einseitige Machtkonzentration verhindern helfen. In der DDR, die unter Einfluss der Sowjetunion die Leitlinien des „demokratischen Zentralismus“ verfolgte, wurden die Länder 1952 aufgelöst. In den Westzonen dagegen erhielten die Väter und Mütter des Grundgesetzes seitens der drei westlichen Besatzungsmächte den Auftrag, eine demokratische Verfassung zu schaffen, die eine föderalistische Regierungsform für die beteiligten Länder vorsah. Artikel 20 GG bestimmt: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“.

Im Gegensatz zu anderen föderalen Staaten wie beispielsweise den USA, wo es eine klare Aufgabentrennung zwischen Washington und den Bundesstaaten gibt, ist der deutsche Föderalismus durch eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet. So beteiligen sich die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung, wirken bei Angelegenheiten mit, welche die Europäische Union betreffen, und setzen Bundesgesetze und -vorgaben über ihre Verwaltungen um. Im Grundgesetz ist die Verteilung der Kompetenzen festgelegt. Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte wurde die Zuordnung der staatlichen Aufgabenerfüllung zwischen Bund und Ländern immer wieder durch Reformen neu verteilt.

Wichtige Prinzipien des deutschen Föderalismus sind Subsidiarität und Solidarität. Subsidiarität bedeutet, dass der Bund nur solche Aufgaben übernehmen soll, die auf Länderebene nicht erfüllt werden können bzw. das gesamte Bundesgebiet betreffen. Die Aufgabenverteilung ist von unten her gedacht: Bürgernahe Politik hat den Vorrang vor bürgerfernen Entscheidungen. Das Solidaritätsprinzip bedeutet, dass die Länder und der Bund füreinander einstehen und einander Hilfe zur Selbsthilfe gewähren. Sichtbarstes Zeichen für dieses Prinzip ist der – allerdings immer wieder heftig umstrittene – Länderfinanzausgleich.

Mehrheitlich befürworten die Bürgerinnen und Bürger weiterhin die Gliederung des Bundes in Länder. Sie wünschen

sich aber gleichzeitig häufig selbst in Politikfeldern, die ureigenes Recht der Länder – etwa die Bildungspolitik – sind, bundeseinheitliche Lösungen. Auch wenn es um einheitliche Steuersätze oder bundesweit vergleichbare Lebensbedingungen geht, spricht sich eine Mehrheit der Bevölkerung dafür aus. „Deutschland, so der Eindruck, ist zwar ein Land mit tief verwurzelt Regionalstolz und einer ausgeprägt föderalen Verfassung – aber ohne echte Föderalisten“ schreibt der ZEIT-Journalist Matthias Krupa. Gerade Standards in der Bildungspolitik, wie beispielsweise ein bundesweites Zentralabitur, werden immer wieder diskutiert. Und zuletzt ließ die Pannenserie bei der Aufklärung der durch Rechtsextremisten begangenen Morde in der Öffentlichkeit Fragen nach der Notwendigkeit der Landesverfassungsschutzämter laut werden.

Zu den „demokratischen Potenzialen des Föderalismus“ gehört es, dass auf Länderebene neue Formen der Partizipation „erprobt“ werden können, die zum Vorbild für andere Länder oder für den Bund werden können. So gibt es in allen Ländern Formen der direkten Demokratie wie Volksbegehren und Volksentscheide, die auf Bundesebene bisher nur in zwei Fällen vorgesehen sind (Länderneugliederung Artikel 29 GG, Entscheidung über die Bundesverfassung Artikel 146 GG).

„Vielfalt und Einheit – das Spannungsverhältnis zwischen diesen Prinzipien beherrscht das Bemühen um die Ausgestaltung des deutschen Föderalismus. Das richtige Gleichgewicht zu finden“, so der Autor Roland Sturm, „ist eine sich immer wieder aufs Neue stellende politische und gesellschaftliche Aufgabe“.

Jutta Klaeren



Roland Sturm

Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus

Die Vielfalt Deutschlands spiegelt sich in seiner föderalen Ordnung, die den besonderen Schutz des Grundgesetzes genießt. Der Bundesstaat hat eine lange deutsche Tradition, die von den alliierten westlichen Siegermächten nach dem Zweiten Weltkrieg als Baustein der neuen Demokratie wiederbelebt wurde.

In Deutschland ist der Alltag der Menschen stark mit den Bundesländern verknüpft, in denen sie leben. (Das Grundgesetz kennt den Begriff „Bundesland“ nicht. Dort wird, wie auch im Folgenden, die Bezeichnung „Land“ verwendet.) Die Sachsen kennen ihre Landeshauptstadt Dresden. Bei Bundesligaheimspielen von Eintracht Frankfurt sorgt die hessische Landespolizei für Sicherheit in und außerhalb der Stadien. Die Bremer sehen auf manchem Zweieurostück eine Prägung mit ihrem Rathaus. Im Fernsehen bieten die Dritten Programme Neuigkeiten aus Bayern, Sachsen-Anhalt oder dem Saarland. In 16 Ländern wird jeweils eine eigenständige Geschichte, Kultur und Identität gepflegt. Die meisten Deutschen fühlen sich zudem einer durch Sprache und Traditionen besonders gekennzeichneten regionalen Lebenswelt zugehörig. Auf der Autobahn erinnern Begrüßungsschilder sogar an das Überschreiten einer Ländergrenze.

Politisch organisiert wird diese Vielfalt in einer föderalen Ordnung. Im Begriff „Föderalismus“ steckt das lateinische Wort *foedus*. Es bedeutet Vertrag oder Bund. Man kann sich den Föderalismus als eine Art freiwillige Vereinbarung vorstellen. Mit dieser verpflichten sich die Deutschen aus unterschiedlichen Ländern, in einem Staatswesen zusammenzuleben, und respektieren dabei die bestehenden regionalen Unterschiede und Interessen. Der Föderalismus soll so die gesellschaftliche und politische Vielfalt der Länder im Rahmen des gemeinsamen Rechts- und Sozialstaates friedlich in Einklang bringen.

Er organisiert auch die Zusammenarbeit von Bund und Ländern: Das Grundgesetz (GG) listet Bereiche auf, für die der Bund, also die gesamtstaatliche Ebene, zuständig ist. Die Länder verfügen jedoch mit dem Bundesrat über einen Ort, an dem sie an



Der Föderalismus zeigt sich auch auf der Autobahn: Begrüßungsschild auf der A24 bei Ludwigslust an der Landesgrenze zu Mecklenburg-Vorpommern.

Bundes- und Europaangelegenheiten mitwirken. Und wenn Bund und Länder darüber streiten, wer welche Aufgaben zu erledigen hat, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Die Verfassungen der Länder müssen sich nach Artikel 28 GG an den Prinzipien des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates orientieren, welche auch die Leitlinien des Grundgesetzes für den Bund sind. Von den Ländern wird die Beachtung und Umsetzung der Bundesgesetzgebung erwartet, vom Bund der schonende Umgang mit Vorgaben für die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben auf Länderebene.

Der Föderalismus ist einer der Bausteine der Demokratie in Deutschland, daher genießt der Bundesstaat als Teil der föderalen Ordnung besonderen rechtlichen Schutz: Das Grundgesetz erklärt in Artikel 79, Absatz 3, ausdrücklich jegliche Verfassungsänderung für unzulässig, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder“ oder „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ des Bundes „berührt werden“.

Das heißt nicht, dass der Föderalismus ein starres Korsett ist. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern kann bei Bedarf neu geordnet werden. Und auch die Anzahl der Länder ist veränderbar: Von 1949 bis 1952 gab es im Westen Deutschlands beispielsweise zwölf Länder (einschließlich West-Berlin), von 1952 bis 1957 waren es nach der Bildung des Südweststaats Baden-Württemberg (aus den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern) nur noch zehn. 1957 kam mit dem Beitritt des Saarlandes ein weiteres Bundesland hinzu, wodurch sich die Bundesrepublik bis 1990 in elf Länder gliederte. Seit der Wiedervereinigung hat Deutschland 16 Länder.

Eine wichtige Funktion des Föderalismus in Deutschland ist der Schutz vor einer Gefährdung der Demokratie durch einseitige Machtausübung. Sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene gibt es eine gegenseitige Kontrolle von Regierungen, Parlamenten und unabhängiger Justiz („horizontale Gewaltenteilung“). Hinzu kommt die besondere föderale Machtteilung, also die Begrenzung der Macht des Bundes durch die Rechte der Länder („vertikale Gewaltenteilung“). Für den politischen Alltag bedeutet dies, dass die Länder gemeinsam mit dem Bund die Verantwortung für politische Entscheidungen tragen. Sie kooperieren in Gesetzgebung und Verwaltung und kontrollieren dabei die zur Entscheidung

und Umsetzung anstehenden Sachverhalte. Denn ohne das Wissen und die Erfahrung der Länderministerien, die für die Umsetzung von Politik zuständig sind, ist es schwer möglich, wirksame und juristisch unumstrittene Gesetze auf den Weg zu bringen. Die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund ist zusätzlich auch von parteipolitischen Erwägungen bestimmt. Die Positionen der politischen Parteien spielen bei der Einflussnahme der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes durchaus eine Rolle. Zum Beispiel können Parteien, die im Bund die Opposition bilden, über ihre Beteiligung an Landesregierungen und entsprechende Sitze im Bundesrat zusätzlich Kontrolle ausüben.

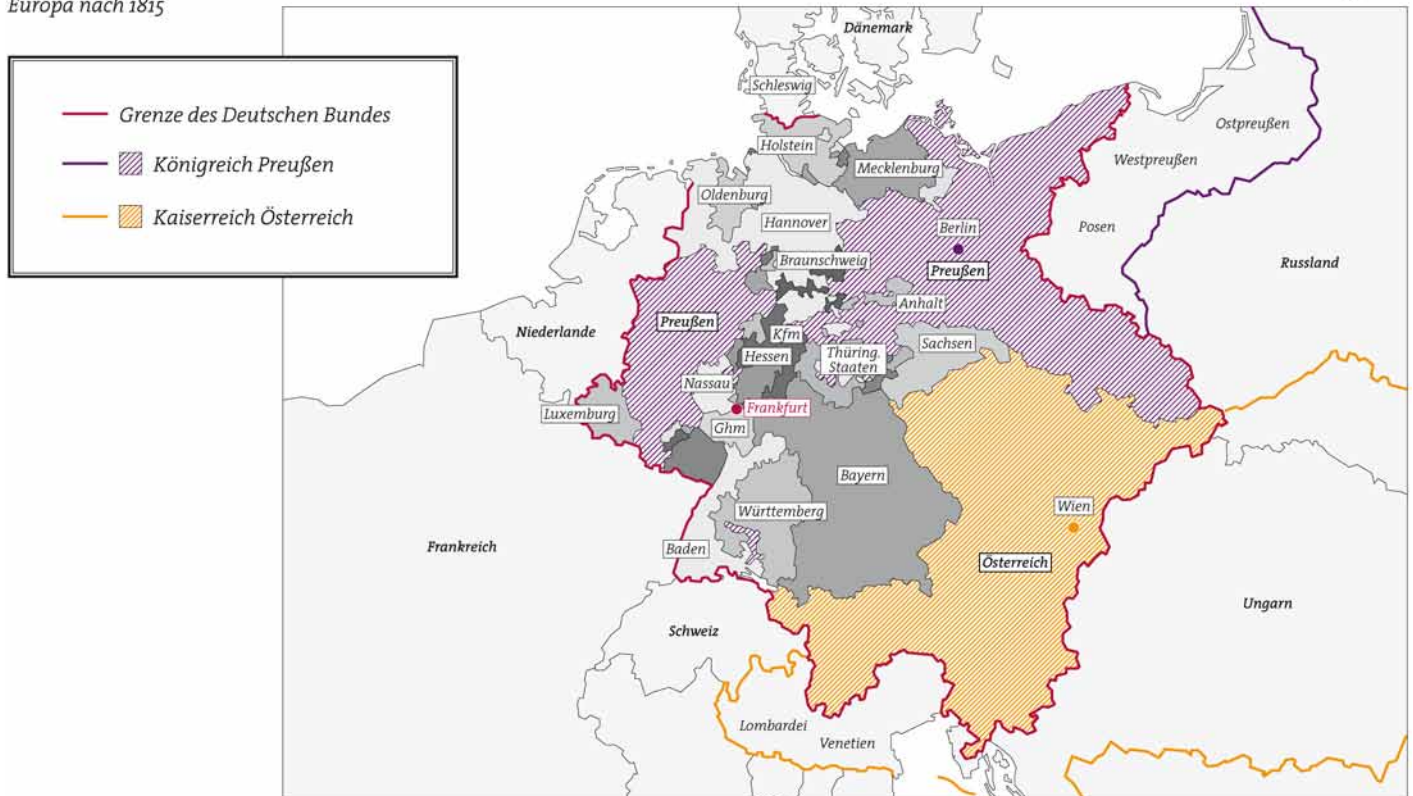
Föderalismus als historische Tradition

Die Ablehnung eines Einheitsstaates und die Entscheidung für den Bundesstaat bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg sind das Ergebnis von Lehren aus der deutschen Geschichte. Der Bundesstaat hat in Deutschland eine lange Tradition. Bereits das Heilige Römische Reich Deutscher Nation setzte sich aus einer Viel-

zahl von souveränen Territorialstaaten, wie der Markgrafschaft Brandenburg, dem Herzogtum Sachsen oder der Pfalzgrafschaft am Rhein, zusammen. Die einstigen Reichskreise hatten Aufgaben, die teilweise denen der heutigen Länder gleichen. Sie kümmerten sich um die „Friedenssicherung“ (Innere Sicherheit und Justiz) und um die Umsetzung der

Der Deutsche Bund

Europa nach 1815



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 50 039

Reichsgesetze (wie heutige Länder die Bundesgesetze). Nach dem Ende des Heiligen Römischen Reiches im Jahr 1806 schlossen sich 36 deutsche Fürstentümer unter dem Protektorat des französischen Kaisers Napoleon I. im Rheinbund zusammen. 1815, nach der militärischen Niederlage Napoleons, wurde der Rheinbund vom Deutschen Bund abgelöst. Sowohl der Rheinbund als auch der Deutsche Bund waren jedoch keine Bundesstaaten wie Deutschland heute, sondern Staatenbünde. Das heißt, die Mitgliedstaaten behielten ihre umfassenden Souveränitätsrechte und respektierten diese gegenseitig.

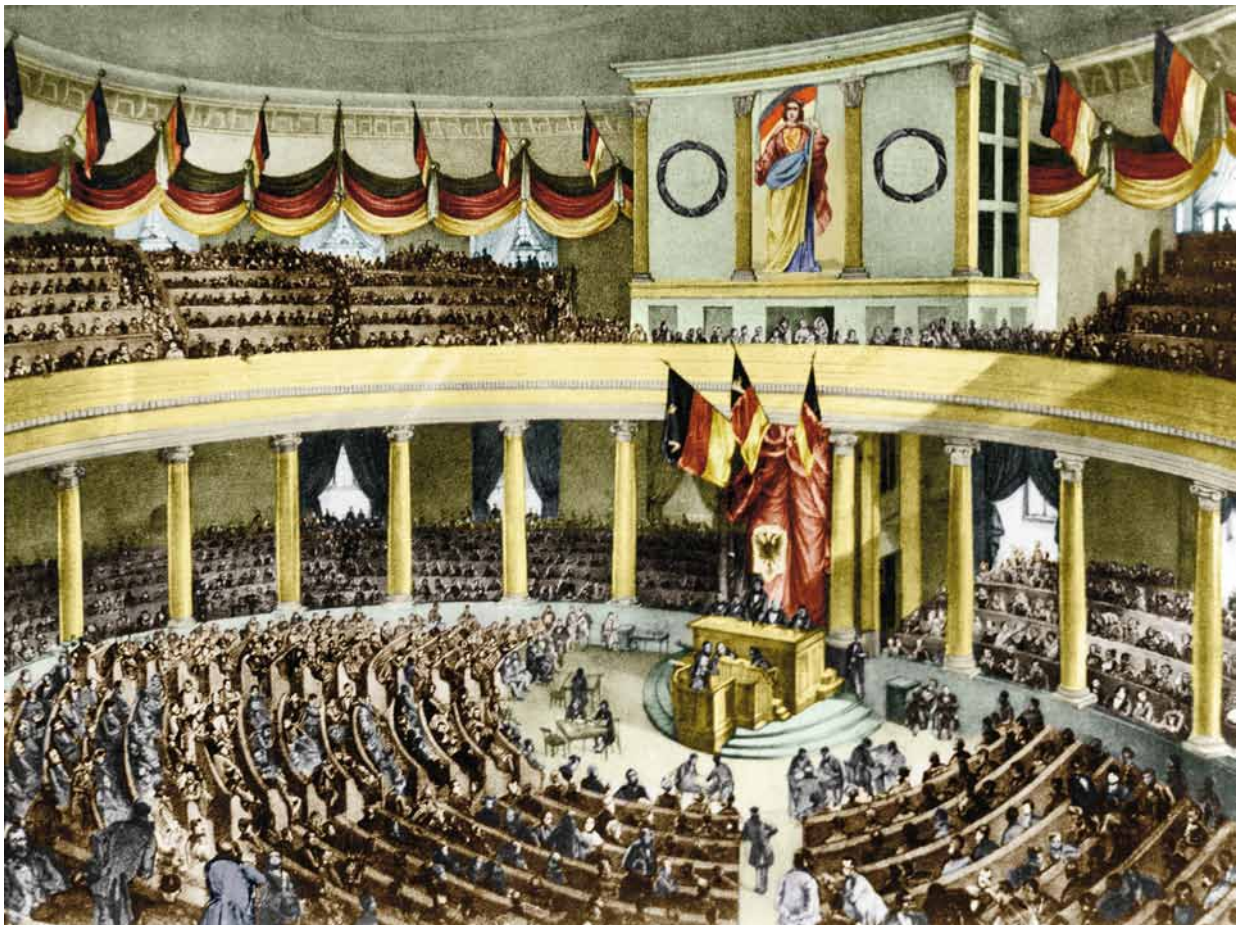
Paulskirche und Kaiserreich

Ein erster Entwurf für einen Föderalismus im heutigen Sinne entstand in Deutschland nach der Märzrevolution 1848. Die Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche verabschiedete eine Verfassung, die die Prinzipien der Demokratie und der Mitwirkung der Bundesstaaten an der Reichspolitik in Einklang brachte. Die Reichsverfassung wurde von 28 Einzelstaaten anerkannt, scheiterte allerdings an der Weigerung des preußischen Königs Friedrich Wilhelm IV., seine Wahl zum erblichen Staatsoberhaupt anzunehmen, da er in der Krone aus der Hand des Volkes nur einen „Reif aus Dreck und Letten (Lehm)“ sah.

Die vom preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck in der Folgezeit betriebene Politik der Einigung Deutschlands gab erneut dem Staatenbund den Vorrang

vor dem Föderalismus. Durch die einseitige Aufkündigung des Bundesvertrages durch Preußen und dessen siegreichen Krieg gegen die verbliebene Großmacht im Bund, Österreich, kam es 1866 zur Auflösung des Deutschen Bundes. Unter preußischer Führung entstand daraufhin der Norddeutsche Bund aus nördlich des Mains gelegenen Staaten. Das 1871 gegründete Deutsche Reich war eine Erweiterung des Norddeutschen Bundes um die süddeutschen Staaten. Als Vertretung der Bundesstaaten auf Reichsebene war in der Verfassung ein Bundesrat vorgesehen. Doch die Vielfalt im Deutschen Reich gründete sich nicht auf der demokratischen Willensbildung. Vielmehr basierte sie auf den verschiedenen Interessen der herrschenden aristokratischen Staatsoberhäupter in den Territorialstaaten, die ihre Machtstellung durch Erbfolge erlangt hatten. Preußen dominierte das Reich und war in erster Linie darauf bedacht, durch eine Politik der Entsolidarisierung auf Kosten der Klein- und Mittelstaaten seine Vorherrschaft zu behaupten. Dazu halfen Absprachen mit Bayern, dem zweitgrößten Bundesstaat. Das Reich war vor allem finanziell von seinen Mitgliedstaaten abhängig.

Landesautonomie war im Kaiserreich gleichbedeutend mit einem Mangel an Demokratie und mit wenig effizientem Regieren. Das Kaiserreich war ein Staatenbund, der, anders als der heutige deutsche Föderalismus, von den Bundesstaaten gemeinsames Handeln in erster Linie nur in Fragen der äußeren und inneren Sicherheit (Vereinheitlichung des Rechts) verlangte. Regieren bedeutete somit diplomatisches Verhandeln mit den Bundesstaaten.



ullstein bild

Die Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche erarbeitete 1848 eine föderale Ordnung im heutigen Sinne, die sie am 28. März 1849 verabschiedete.

Weimarer Republik und NS-Diktatur

Als Reaktion auf die „Fürsteherrschaft“ des Kaiserreichs verband sich nach dessen Ende das Streben nach einer demokratischen Gesellschaftsordnung mit dem Wunsch nach einem stärker zentral organisierten und entscheidungsfähigen Staat. So wurde die Weimarer Republik ein dezentraler Einheitsstaat. Der Föderalismus war nicht mehr ein Prinzip der Souveränität der Gliedstaaten, sondern nur noch ein Mittel der innerstaatlichen Gliederung des Reiches. Die Weimarer Republik war nicht mehr von den Ländern her gedacht, sondern vom Reich. Die Länder, welche aus den Staaten des Kaiserreiches hervorgegangen waren, wurden in ihren Kompetenzen deutlich beschnitten und finanziell vom Reich abhängig. Der Reichsrat als Vertretung der Gliedstaaten verlor die herausragende Stellung, welche der Bundesrat noch im Kaiserreich inne gehabt hatte. Die dominierende Rolle Preußens im Reichsrat blieb jedoch, trotz der Verteilung der Hälfte seiner Stimmen auf Vertreter der preußischen Provinzen, faktisch erhalten. Neu eingeführt wurde die heute noch gültige Praxis, dass die nationale Gesetzgebung fast ausschließlich durch Länderbehörden ausgeführt wird.

Das Ende der Weimarer Republik 1933 bedeutete auch das Ende der demokratischen Verfassungsordnung in Deutsch-

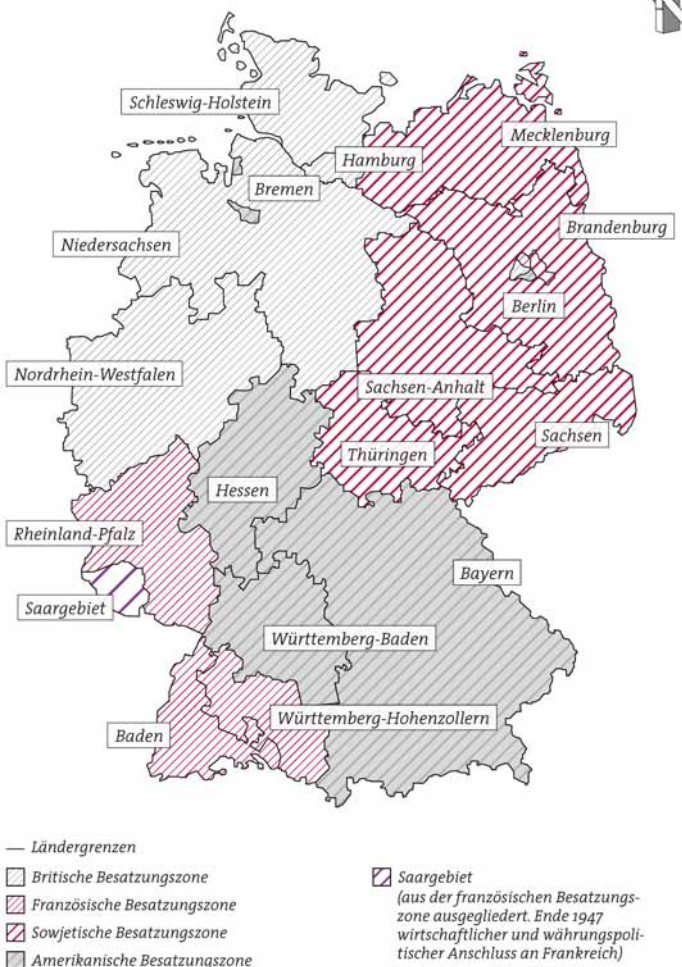
land. Die Länder und der Reichsrat wurden als politische Institutionen aufgelöst. Die nationalsozialistische Diktatur schuf einen totalitären und zentralistischen Einheitsstaat.

Besatzungszeit und demokratischer Wiederaufbau

Nach der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht und der Besetzung des Landes durch die alliierten Siegermächte 1945 stellte sich die Frage, wie ein demokratischer Neuaufbau in Deutschland aussehen könnte. Die erste Vorentscheidung für eine Wiederbelebung des Föderalismus ergab sich daraus, dass zuerst die Länder neu gegründet wurden, bevor zwei neue deutsche Staaten unter der Regie der Alliierten entstanden. Dies geschah jedoch nicht mehr in den alten Ländergrenzen. Die Besatzungszonen der Siegermächte hatten größeres Gewicht als historische Bezüge. So entstanden „Bindestrich“-Länder wie Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen. Im Osten Deutschlands, in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ), wurden zunächst ebenfalls fünf Länder neu gegründet, die in etwa mit den heutigen Ländern in Ostdeutschland (ohne Berlin) identisch waren. Die Alliierten setzten in den Ländern die ersten Ministerpräsidenten ein. Nach den ersten Landtagswahlen 1946 wurden die Länderregierungschefs wieder von den Landesparlamenten gewählt und waren damit demokratisch legitimiert. Am 6. und 7. Juni 1947 fand in München die erste und bis zur Wiedervereinigung einzige gesamtdeutsche Ministerpräsidentenkonferenz statt. Bei dieser Zusammenkunft versuchten die Ministerpräsidenten der Sowjetischen Besatzungszone vergeblich, die Forderung nach einer deutschen Zentralregierung auf die Tagesordnung zu setzen, während die westlichen Länderchefs vornehmlich über wirtschaftliche Zusammenarbeit diskutieren wollten. Daraufhin reisten die ostdeutschen Ministerpräsidenten ab. 1949 kam es zur Teilung Deutschlands und zur Gründung zweier deutscher Staaten. In der aus der SBZ hervorgegangenen DDR existierten die Länder nur noch bis 1952. Sie wurden durch 14 Bezirke mit Verwaltungsaufgaben ersetzt. In der DDR galt der „demokratische Zentralismus“ als

Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg

Länder und Besatzungszonen



Ministerpräsidentenkonferenz im Juni 1947 in München: Bayerns Ministerpräsident Hans Ehard hält die Eröffnungsrede.



Gründung der DDR: Der SED-Vorsitzende Wilhelm Pieck verliest am 7. Oktober 1949 die Proklamation zur „Deutschen Demokratischen Republik“. In ihr gilt das zentralistische Prinzip, die fünf Länder werden 1952 aufgelöst.

Leitlinie, also die Leitung von Staat und Gesellschaft von einem politischen Zentrum in Ost-Berlin aus und die Unterordnung der örtlichen Verwaltungen. Auf diese Weise sollte die alleinige Herrschaft der Staatspartei SED gestärkt werden, welche sämtliche staatliche Ebenen diktatorisch kontrollierte. Damit verschwand der Föderalismus in Ostdeutschland.

Föderalismus als Voraussetzung für den staatlichen Neubeginn

In Westdeutschland blieb dagegen die bestimmende Rolle der Länder erhalten. Deren Parlamente ratifizierten alle mit Ausnahme Bayerns das Grundgesetz, das am 23. Mai 1949 in Bonn feierlich verkündet und unterzeichnet wurde, am Folgetag in Kraft trat und die Bundesrepublik Deutschland begründete. Berlin (West), das Territorium der Siegermächte USA, Großbritannien und Frankreich, erhielt den Status eines besonderen Gebietes. Bürger aus dem Westteil der Stadt erhielten keinen Personalausweis der Bundesrepublik Deutschland, sondern

Die Neugliederung der Länder

Der Neuanfang [in Deutschland nach 1945] gestaltete sich [...] betont dezentral. In den Besatzungszonen entstanden alte und neue Länder, von denen her Deutschland neu aufgebaut werden sollte und in denen die Deutschen wieder politische Verantwortung bekamen. Den Anfang machten die Amerikaner schon Ende Mai 1945, als sie in Bayern den früheren BVP-Politiker Fritz Schäffer zum Ministerpräsidenten ernannten. Bald darauf genehmigte die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) die Gründung von fünf Länderverwaltungen in Sachsen, Thüringen, Mecklenburg und den vormaligen preußischen Provinzen Brandenburg und Sachsen (der Anhalt angeschlossen wurde). In der amerikanischen Zone wurden zudem die Länder Württemberg-Baden und Hessen gebildet. Die Franzosen schufen Rheinland-Pfalz, Baden (der Südteil des alten Landes) und Württemberg-Hohenzollern. In der britischen Zone wurden Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gegründet. In den Hansestädten Hamburg und Bremen amtierten schon seit dem Sommer 1945 neue demokratische Bürgermeister. In allen Ländern wurden Ministerpräsidenten eingesetzt. Diese Männer der ersten Stunde hatten zwar vor allem alliierte Direktiven umzusetzen, sie konnten nicht souverän entscheiden. Doch achteten vor allem

Amerikaner und Briten darauf, dass sie nicht als reine Marionetten der Besatzer erschienen. Nach den ersten Landtagswahlen im Dezember 1946 waren die Länderregierungschefs und ihre Kabinette demokratisch und parlamentarisch legitimiert. [...]

Dass neue Grenzen gezogen wurden, dass jetzt die norddeutschen Kleinstaaten und die vielen noch bestehenden Exklaven und Enklaven verschwanden, dass die preußischen Provinzen zu Ländern wurden, war nichts anderes als der späte Vollzug der in der Weimarer Republik gescheiterten Neugliederung. Allenfalls im Südwesten waren die neuen Grenzen recht willkürlich – man orientierte sich zwischen der amerikanischen und französischen Besatzungszone etwa an der Autobahn Karlsruhe-Stuttgart-Ulm. [...]

Die Alliierten gaben bereits 1948 den Ministerpräsidenten den Auftrag, eine andere Lösung vorzuschlagen, falls diese Ländergliederung nicht die Erwartungen der Deutschen erfüllte. Anliegen der Alliierten war es, eine einigermaßen ausgewogene Ländergliederung hinzubekommen, die sich an traditionellen Grenzen orientierte. Aber die Länderchefs kamen dem Wunsch nicht nach, weil sie das nicht als ihre Aufgabe betrachteten. Im Grundgesetz wurde daher später der Artikel 29 eingefügt, nach dem das Bundesgebiet neu zu gliedern war. Er hatte keinerlei Auswirkung. In den Siebzigerjahren wurde er abgeschwächt,

auch nach 1990 blieb er folgenlos. Die Ländergliederung von 1945/46 war (bis auf den Südwesten) eben nicht so künstlich, als dass die Bevölkerung den dringenden Wunsch gehabt hätte, sie zu ändern. Mit der nun auch formellen Auflösung Preußens durch das Kontrollratsgesetz Nr. 46 wurde am 25. Februar 1947 schließlich vollzogen, was bereits 1848 die demokratische Linke gefordert hatte, was Hugo Preuß und die süddeutschen Staaten mit je eigener Zielsetzung am liebsten schon 1919 umgesetzt hätten, was in der Weimarer Reichsreformdebatte anvisiert wurde und was faktisch schon 1932/33 eingetreten war. Nach 1947 hat es keinen ernsthaften Versuch mehr gegeben, Preußen wiederzubeleben. Mit der Gliederung nach dem Krieg ist eine insgesamt sehr erfolgreiche Länderstruktur geschaffen worden. Es gab keine Hegemonialmacht in Deutschland mehr, und die Größenunterschiede zwischen den größeren und kleineren Ländern waren geringer als die unter den nordamerikanischen Bundesstaaten. [...] Dieser Bund ist weitaus homogener als all die bundesstaatlichen Vorläufer seit dem Mittelalter. Von seiner Territorialstruktur her ist Deutschland seither vergleichsweise gut aufgestellt.

Albert Funk, *Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik* (bpb-Schriftenreihe Bd. 1097), Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag 2010, S. 293ff.



Beratungen über die Frankfurter Dokumente der Alliierten im Juli 1948, die eine föderale Struktur vorgeben: Die amtierende Oberbürgermeisterin Berlins, Louise Schroeder, spricht vor den Ministerpräsidenten der Länder:



Gründung der Bundesrepublik mit föderalen Strukturen: Carlo Schmid, Vorsitzender des Parlamentarischen Rates, unterzeichnet am 23. Mai 1949 das Grundgesetz.

ein Berliner Ausweisdokument („Behelfsmäßiger Personalausweis“). Die Berliner Mitglieder des Bundestages wurden nicht vom Volk gewählt, sondern vom Berliner Abgeordnetenhaus entsandt. Sie hatten – ebenso wie die Regierungsvertreter West-Berlins im Bundesrat – nur ein Stimmrecht in Geschäftsordnungsfragen.

Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland entstand nicht nur als demokratische Alternative zum nationalsozialistischen Einheitsstaat und in der Tradition der deutschen Geschichte. Er wurde von den Westalliierten auch als Voraussetzung für den staatlichen Neubeginn in Westdeutschland genannt, das heißt, er wurde der Verfassungsgebenden Versammlung (Parlamentarischer Rat) als zentraler Baustein der demokratischen Ordnung ausdrücklich vorgegeben. Eine entsprechende Anweisung erhielten die Ministerpräsidenten der Länder in den westlichen Besatzungszonen am 1. Juli 1948 in Frankfurt am Main.

Im ersten der „Frankfurter Dokumente“ hieß es: „Die Verfassungsgebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wiederherzustellen und die Rechte der

beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und die Garantien der individuellen Freiheiten und Rechte enthält.“

Leitprinzipien

Demokratie und Föderalismus werden hier in einem Atemzug genannt. Im Grundgesetz findet sich daneben der Zusammenklang von Sozialstaat und Bundesstaat. In Artikel 20, Absatz 1, heißt es: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. In den „Frankfurter Dokumenten“ und im Grundgesetz werden also zwei Prinzipien des künftigen Staatsaufbaus angedeutet: das Prinzip der Subsidiarität und das Prinzip der Solidarität. Im Subsidiaritätsprinzip kommt der Gedanke des „Schutzes der Rechte der Länder“ und der „Angemessenheit“ der Zentralinstanz beim Austarieren staatlicher Herrschaft zum Ausdruck. Nach ihm ist die Aufgabenverteilung in einem Staat von unten her zu denken. Nur wenn die kleinere staatliche Ebene (die Kommune, das Land) eine Aufgabe nicht mehr bewältigen kann, hilft die übergeordnete (der Bund). Damit hat die „bürgernahe“ Politik Vorrang vor der „bürgerfernen“. Im Grundgesetz findet sich der Artikel 30, der diesen Grundsatz für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern festschreibt. Er lautet: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Von Bund und Ländern wird aber auch Solidarität erwartet: nicht nur bei der Unterstützung für bedürftige Bürgerinnen und Bürger durch sozialpolitische Maßnahmen, sondern auch bei der Sicherung von Mindeststandards in den Lebensbedingungen in ganz Deutschland. Hierzu dient beispielsweise der Finanzausgleich, der die Finanzkraft der einzelnen Länder mithilfe des Bundes und der Gemeinschaft der Länder auf ein ähnliches Niveau bringen soll.

Bundesstaatliche Ordnung

Was dazu im Grundgesetz steht (GG Artikel)

- 20 „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“
- 79 Das bundesstaatliche Prinzip darf nicht aufgehoben oder geändert werden
- 30 Eigenstaatlichkeit der Länder
- 50/23 Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Bundesrat
- 70-74 Gesetzgebung: Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern
- 83-91e Zuordnung der staatlichen Verwaltungsaufgaben. Gemeinschaftsaufgaben. Verwaltungszusammenarbeit
- 104 a-109 a Finanzhoheit. Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern. Unabhängige Haushaltswirtschaft. Gemeinsame Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin

Reformansätze

In der Geschichte des deutschen Föderalismus der Nachkriegszeit wurde das Verhältnis von Bund und Ländern bei der staatlichen Aufgabenerfüllung immer wieder verändert. Der Wunsch

Föderalismusverständnis in Deutschland

	Föderalismusverständnis	Föderalismusreform
Nachkriegsdeutschland	Lehren aus den negativen Erfahrungen des Nationalsozialismus und der Weimarer Republik	Grundgesetz 1949
1950er- und 1960er-Jahre	Vorrang für die Modernisierung der Gesellschaft	Steuerreform 1955, Ausschöpfen der konkurrierenden Gesetzgebung
Ende der 1960er- bis Ende der 1970er-Jahre	Globalsteuerung der Wirtschaft durch den Staat (Keynesianismus)	Föderalismusreform 1969
1989/90 Deutsche Einheit	Anpassungsreform	Föderalismusreform 1994
heute	Ende der relativen Homogenität der deutschen Gesellschaft, Entgrenzung des Nationalstaats (Europäisierung), Kritik an der Politikverflechtung	Föderalismusreform I 2006 Föderalismusreform II 2009

Roland Sturm, *Föderalismus – Eine Einführung*, 2., Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2010, S. 34f.

picture-alliance / dpa / Steffen Kugler



Edmund Stoiber (CSU, li.) und Franz Müntefering (SPD) hatten als Vertreter der Großen Koalition die Föderalismusreform vorbereitet, welche 2006 beschlossen wurde.

nach verlässlichen Steuereinnahmen führte 1955 zu einer Steuerreform, die die Trennung von Steuerquellen für Bund, Länder und Gemeinden weitgehend beseitigte. Die erste große Föderalismusreform 1969 brachte die wichtigsten finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der deutschen Politik in die gemeinschaftliche Verantwortung von Bund und Ländern. Der Grund hierfür war das Bestreben, Wirtschaftskrisen durch gemeinsames Handeln in Zukunft zu vermeiden. Nach der deutschen Wiedervereinigung änderte sich die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nicht grundlegend, jedoch wurden die Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Beteiligung der neuen Länder geschaffen. Zu einer Neugestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses führte die Föderalismusreform I im Jahr 2006. Sie war das Ergebnis einer jahrelangen innenpolitischen Debatte über die Effizienz der Bund-Länder-Zusammenarbeit, die Verbesserung von Transparenz und Bürgernähe sowie die Zukunft des deutschen Föderalismus in der Europäischen Union, der immer mehr Staatsaufgaben von Bund und Ländern übertragen wurden. 2009 folgte die Föderalismusreform II. Sie

setzte sich aus Anlass des wachsenden Problems der Staatsverschuldung vor allem zum Ziel, Haushalte bei Bund und Ländern ohne neue Schulden zu erreichen. (Näheres zu den Reformen siehe S.15 ff.)

Spannung von Vielfalt und Einheit

Obwohl die meisten Länder ihre Wurzeln erst in der Nachkriegszeit haben, konnten sie relativ schnell ein Landesbewusstsein ausbilden. Viele Bürger und Bürgerinnen verspüren inzwischen eine Verbundenheit mit ihrem Heimatland, oft auch mit noch kleinteiligeren, aber immer mit dem Bild des Landes verknüpften regionalen Kulturen. Westfalen und Rheinländer können mit „Wir in NRW“ ebenso etwas anfangen wie Badener und Schwaben mit dem baden-württembergischen Landesslogan „Wir können alles. Außer Hochdeutsch“. Der Föderalismus gibt der regionalen Willensbildung breiten Raum. Länderparteiensysteme sind unterschiedlich ausgeprägt, Landtagswahlen bieten Gelegenheiten, spezifische Landesthemen aufzugreifen. Die Autonomie der Länder in einer Reihe von Politikfeldern erlaubt ihnen, eigene politische Akzente zu setzen. Dabei beschränken sich die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf Landesebene nicht nur auf Wahlen. Formen der direkten Demokratie haben zunehmend an Einfluss gewonnen. Das prominenteste Beispiel dafür aus der jüngeren Zeit ist der breite bürgerliche Widerstand gegen den Ausbau des Stuttgarter Bahnhofs („Stuttgart 21“), der zu einem Runden Tisch führte, an dem sich die beteiligten Gruppen unter Leitung eines Schlichters um Interessenausgleich bemühten.

Die demokratischen Potenziale des Föderalismus sind also vielfältig. Gegenüber einer einseitigen Politik „von oben“ bietet er die Chance größerer Bürgernähe, stärkerer Rückbindung an regionale und lokale Interessen und mehr Transparenz. Kritiker des Föderalismus, die sich eher an den Ergebnissen oder dem Tempo politischer Entscheidungen orientieren, stoßen sich dagegen an der Kleinteiligkeit föderaler Entscheidungsverfahren, an der Macht der „Landesfürsten“ (Ministerpräsidenten) und vor allem an der unterstellten mangelnden Effizienz einer föderalen Ordnung. Darüber hinaus sei er unzeitgemäß in einer sich immer stärker globalisierenden Weltgemeinschaft. Wäre es nicht besser, alles von Berlin aus erledigen zu lassen? Ganz so einfach wird eine Antwort nicht zu finden sein. Kritik am Föderalismus muss nicht prinzipielle Ablehnung der föderalen Ordnung bedeuten – und umgekehrt heißt, die demokratischen Potenziale des Föderalismus zu schätzen, nicht gleichzeitig, gegen Reformen zu sein. So entscheidet sich im Einzelfall, etwa in der Schulpolitik, der Umweltpolitik oder bei der Organisation des Verfassungsschutzes, welche Lehren für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu ziehen sind und welche Zuständigkeiten tatsächlich besser zentral wahrgenommen werden sollten.

Neben der Hauptstadt Berlin gibt es in Deutschland mit München, Hamburg, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Dresden und vielen anderen Städten Zentren unterschiedlichster Art. Sie sind kulturell eigenständig und verfügen über wirtschaftliche Schwerpunkte wie Filmindustrie, Häfen, Mode und Banken. In ihnen werden unterschiedliche Dialekte gesprochen und verschiedene kulinarische Vorlieben gepflegt.

Vielfalt und Einheit – das Spannungsverhältnis zwischen diesen Prinzipien beherrscht das Bemühen um die Ausgestaltung des deutschen Föderalismus. Das richtige Gleichgewicht zu finden, ist eine sich immer wieder aufs Neue stellende politische und gesellschaftliche Aufgabe.

Architektur-Bildarchiv/Thomas Robbin



ALIMDI.NET/Ingeborg Knol



Deutschland verfügt über viele Zentren: Frankfurt am Main ist die Bankenmetropole ...

... und Hamburg hat den größten Seehafen der Bundesrepublik.

Die deutschen Länder

Bundesländer mit Hauptstädten, Einwohnerzahl, Fläche und Stimmen im Bundesrat



Baden-Württemberg		
Einwohner	Fläche	Stimmen
10,84 Mio	35 751 km ²	6

Bayern		
Einwohner	Fläche	Stimmen
12,66 Mio	70 550 km ²	6

Berlin		
Einwohner	Fläche	Stimmen
3,53 Mio	892 km ²	4

Brandenburg		
Einwohner	Fläche	Stimmen
2,49 Mio	29 482 km ²	4

Bremen		
Einwohner	Fläche	Stimmen
0,66 Mio	419 km ²	3

Hamburg		
Einwohner	Fläche	Stimmen
1,79 Mio	755 km ²	3

Hessen		
Einwohner	Fläche	Stimmen
6,11 Mio	21 115 km ²	5

Mecklenburg-Vorpommern		
Einwohner	Fläche	Stimmen
1,63 Mio	23 189 km ²	3



23. Mai 1949: Unterzeichnung des Grundgesetzes

3. Oktober 1990: Tag der Deutschen Einheit

Niedersachsen		
Einwohner	Fläche	Stimmen
7,92 Mio	47 635 km ²	6

Nordrhein-Westfalen		
Einwohner	Fläche	Stimmen
17,85 Mio	34 088 km ²	6

Rheinland-Pfalz		
Einwohner	Fläche	Stimmen
4,00 Mio	19 854 km ²	4

Saarland		
Einwohner	Fläche	Stimmen
1,02 Mio	2 569 km ²	3

Sachsen		
Einwohner	Fläche	Stimmen
4,13 Mio	18 420 km ²	4

Sachsen-Anhalt		
Einwohner	Fläche	Stimmen
2,30 Mio	20 449 km ²	4

Schleswig-Holstein		
Einwohner	Fläche	Stimmen
2,83 Mio	15 799 km ²	4

Thüringen		
Einwohner	Fläche	Stimmen
2,24 Mio	16 172 km ²	4

Quelle: Bundesrat, Stand 4/2013

Roland Sturm

Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus

Der deutsche Föderalismus ist durch die Zusammenarbeit von Bund und Ländern geprägt. Der zunehmenden Politikverflechtung versuchte man durch die Föderalismusreform 2006 entgegenzuwirken. Neben dem Bundesrat als Vertretung der Landesregierungen im Bund spielen auch die politischen Parteien eine prägende Rolle in der föderativen Ordnung.

Kriterien zur Unterscheidung föderaler Systeme

In Deutschland herrscht eine bestimmte Variante des Föderalismus, welche sich von anderen föderalen Ordnungen in der Welt unterscheidet. Formen des Föderalismus lassen sich zunächst danach auseinanderhalten, ob sie sich an gesellschaftlicher Differenzierung orientieren oder an gesellschaftlicher Konkordanz (Vereinigung). **Differenzierung** mit Hilfe des Föderalismus ist in der Regel dann notwendig, wenn es in einer Gesellschaft starke auseinanderstrebende Interessen gibt, die zusammengehalten werden sollen. Als Beispiel hierfür sind die belgischen oder kanadischen Sprach- und Kulturgemeinschaften zu nennen, aber auch das Schweizer Modell des Föderalismus ist noch heute durch das Bemühen um die Integration auseinanderstrebender religiöser und sprachlicher Identitäten geprägt. Noch viel mehr als für Industrieländer stellt sich das Problem gesellschaftlichen Zusammenhalts für Entwicklungs- und Schwellenländer wie Äthiopien, Nigeria oder Indien. In solchen Fällen geht es darum, den jeweiligen Gliedstaaten innerhalb einer föderalen Ordnung so viel Eigenständigkeit wie möglich zuzugestehen, was insbesondere in den Entwicklungsländern Probleme beim Erhalt der Grundlagen von Staatlichkeit aufwerfen kann.

Von **Vereinigungsföderalismus** sprechen wir dann, wenn das föderale Prinzip der Machtaufteilung zwischen Bund und Gliedstaaten dienen soll. In diesem Fall ist die Gesellschaft relativ homogen, das heißt, es treten keine großen regionalen Unterschiede bezüglich Wertorientierungen oder Sprachen auf. Ein Beispiel hierfür ist die Bundesrepublik Deutschland.

Ein weiteres Unterscheidungskriterium bietet die Ausgestaltung der Kompetenzen der politischen Ebenen. Wenn alle Gliedstaaten verfassungsrechtlich gleichbehandelt werden, sprechen wir von einem **symmetrischen Föderalismus**, andernfalls von einem **asymmetrischen Föderalismus**. Ein



Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern wurde über die Jahre zur Politikverflechtung. Die Föderalismusreform sollte sie wieder entknoten.

Beispiel für die zweite Variante ist Spanien (auch wenn das Land formal keine föderale Verfassung hat) mit beträchtlichen Kompetenzunterschieden zwischen den einzelnen Autonomen Gemeinschaften. Das Baskenland, Katalonien und Galizien (die „historischen Regionen“) haben wesentlich weiterreichende Befugnisse als die anderen Regionen. Mit dieser Kompetenzordnung soll den regional unterschiedlichen Wünschen nach Selbstbestimmung Rechnung getragen werden und die Integration der nach Unabhängigkeit strebenden Regionen in den spanischen Staat gewährleistet bleiben. Andere Beispiele asymmetrischer regionaler Arrangements in der Europäischen Union finden sich im Vereinigten Königreich oder in Belgien. In der Bundesrepublik werden seit der deutschen Einheit vor allem wirtschaftliche Asymmetrien beobachtet. Diese sind, anders als in Spanien oder Belgien, allerdings ohne Folgen für die Ausgestaltung der politischen Institutionen geblieben. Im politischen Entscheidungsprozess haben diese Asymmetrien aber durchaus Spuren hinterlassen, wie die regelmäßigen Koordinierungstreffen der ostdeutschen Ministerpräsidenten oder die Debatten um ein wirtschaftliches West-Ost-Gefälle belegen.

Ein weiteres Kriterium zur Unterscheidung föderaler Systeme ist die Art und Weise, wie sie das innerstaatliche Zusammenspiel von Bund und Ländern organisieren: durch parallele oder integrierte Institutionen. Die entsprechenden Idealtypen werden als dualer Föderalismus einerseits und als kooperativer Föderalismus andererseits bezeichnet. Ausdruck des **dualen Föderalismus** sind parallele Institutionen der Exekutive, Legislative und Judikative auf der Ebene des Bundes und der Gliedstaaten und eine klare Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern. Das heißt, jede politische Ebene übernimmt bestimmte Aufgaben, für deren Erfüllung sie ohne Einmischung der jeweils anderen Ebene zuständig ist. Sie hat eigene Steuereinnahmen und korrespondierende

Ausgabenhoheit. Empirisch finden sich Annäherungen an die duale Föderalismusvariante in erster Linie dann, wenn für die jeweilige föderale Ordnung eine vielfältige regionale, soziale und politische Entwicklung Priorität hat. Der duale Föderalismus, wie er sich in einer Reihe von Aspekten in der Schweiz oder den Vereinigten Staaten zeigt, basiert demnach auf dem Grundgedanken der Vielfalt und des Wettbewerbs.

Der **kooperative Föderalismus**, für den die Bundesrepublik Deutschland ein Beispiel ist, hat eine andere Zielsetzung und ist daher auch anders ausgestaltet. Im Mittelpunkt steht hier die Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten. Als Grundgedanke ist nicht eine historisch oder politisch bedingte Pluralität verbindlich, sondern die Effizienz staatlichen Handelns soll durch Absprachen und Verhandlungsprozesse erhöht werden. Die Zusammenarbeit kann sich in solchen föderalen Systemen auf eine Kooperation zwischen den Gliedstaaten erstrecken oder durch die Beteiligung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Bundes wirksam werden. Für Deutschland



AP Photo / J. Scott Applewhite

Der Föderalismus der Vereinigten Staaten betont den Wettbewerb zwischen Bund und Gliedstaaten: Präsident Barack Obama bei seiner Rede zur Lage der Nation vor dem Kongress 2013.

Wettbewerb und Kooperation im US-Föderalismus

[...] In den Vereinigten Staaten ist die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Verfassung geregelt. In Artikel I, Absatz 8 werden die dem bundesstaatlichen Gesetzgeber zugewiesenen Kompetenzen aufgezählt (enumerated powers). Der zehnte Zusatzartikel formuliert dann ausdrücklich, dass jene Zuständigkeiten, die nicht dem Bund zugewiesen sind, den Einzelstaaten oder den Bürgerinnen und Bürgern zufallen. Aus Sicht der Verfassungsväter sollten Bund und Einzelstaaten sorgfältig voneinander getrennten Sphären angehören. Dies zeigt sich bis heute an der Finanzverfassung. So ist es denkbar, dass ein Bürger an einem bestimmten Ort dreimal zur Einkommensteuer veranlagt wird, zu der des Bundes, zu der des Einzelstaates und zu der der Kommune.

In den 50 Einzelstaaten der USA wiederholt sich – allerdings auf höchst unterschiedliche Art und Weise – jene Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative, die auch den Bund charakterisiert. Mit Ausnahme des Staates Nebraska bestehen in allen Einzelstaaten zwei Kammern nebeneinander. Der Gouverneur ist der Chef der Exekutive, der direkt vom Volk gewählt wird. Generell gilt, dass in den Einzelstaaten Elemente direkter Demokratie ausgeprägt sind. So werden neben dem Gouverneur häufig die wichtigsten Positionen in der Exekutive, in einigen Staaten aber auch die Mitglieder des Obersten Gerichts durch direkte Wahl bestimmt. Es gibt Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksentscheide, aber auch den recall,

nämlich die Abwahl von gewählten Politikern oder Richtern. [...]

Am Anfang der US-amerikanischen Geschichte und mehr als ein Jahrhundert lang war das in der Verfassung verankerte Prinzip des dualen Föderalismus stark ausgeprägt: Die Sphären von Bund und Einzelstaaten waren klar getrennt. Die Einzelstaaten regelten die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse jeweils vor Ort. Die Tätigkeit des Bundes blieb im Wesentlichen auf die Außen- und die Verteidigungspolitik beschränkt sowie auf ein Minimum interner Aufgaben, so auf den Handel mit den Indianerstämmen. [...] Dieser duale Föderalismus entsprach den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen einer Agrargesellschaft. Er herrschte bis zum Ende der zwanziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts vor.

Erst unter den extremen sozialen und ökonomischen Bedingungen der Weltwirtschaftskrise setzte sich der Sozialstaat, also ein in Wirtschaft und Gesellschaft systematisch eingreifender Bundesstaat, durch. Damit begann eine neue Phase, die des kooperativen Föderalismus. Er war durch bestimmte Entwicklungen schon lange vorbereitet worden. Zu diesen zählten die Industrialisierung, die Kapitalkonzentration, die Besiedlung des bis dahin im Westen noch freien Landes (das so genannte Schließen der Frontier) und die Entfaltung von modernen Kommunikations- und Verkehrstechnologien. [...]

Im kooperativen Föderalismus drang der Bund in Politikbereiche ein, in denen er früher nicht tätig war. Er übernahm Aufgaben der Fürsorge für Kranke, Invalide, sozial Benachteiligte und alte Menschen, im Erziehungs- und Bildungs-

wesen sowie im Bereich der Infrastruktur. Neue Behörden entstanden. Die Zahl der öffentlichen Bediensteten wuchs rapide, insbesondere bei den Einzelstaaten und Kommunen. Verantwortlichkeiten waren nicht mehr klar definiert, sondern wurden hin und her geschoben. Ende der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts wurde die „Überlastung des Föderalismus“ beklagt.

Entsprechend gab es Versuche, die Verantwortlichkeiten von Bund und Einzelstaaten wieder zu entzerren, Bundesprogramme zu kürzen und Aufgaben an die unteren Gebietskörperschaften zurückzugeben. Von Ronald Reagan ist ein rigides Dezentralisierungsprogramm unter dem Motto des New Federalism verfolgt worden. Es scheiterte jedoch an der Mehrheit der Demokraten in beiden Häusern des Kongresses.

Der US-amerikanische Föderalismus ist dennoch nach wie vor vital. Allein die territoriale Ausdehnung der Vereinigten Staaten, ihre Bevölkerungszahl und deren soziale, ethnische und kulturelle Vielfalt fördern die relative Autonomie der Einzelstaaten. Über 80 000 Regierungs- und Verwaltungseinheiten bestehen nebeneinander und konkurrieren gegeneinander. Ein Gebot wie im Grundgesetz, nämlich die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ bzw. (mit der Vereinigung so modifiziert) die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ zu wahren, ist in den USA undenkbar und auch nicht durchsetzbar. [...]

Peter Lösche, US-Föderalismus, <http://www.bpb.de/internationales/amerika/usa/10653/us-foederalismus?p=all>.

ist jedoch festzuhalten, dass sich der kooperative Föderalismus immer stärker in Richtung Politikverflechtung entwickelt hat. Der Begriff der Politikverflechtung geht insofern über den Begriff der Kooperation hinaus, als hier die gemeinsame Verantwortung des Bundes und der Länder für den größten Teil der Staatseinnahmen (Steuerpolitik) und Staatsaufgaben sowie der Staatsverschuldung festgeschrieben und verfassungsrechtlich abgesichert ist. (Siehe auch S. 15 ff.)

Kooperativer Föderalismus

Der deutsche Föderalismus war von Beginn an als Föderalismus der Zusammenarbeit (kooperativer Föderalismus) konzipiert. Dies ist schon daran ersichtlich, dass der Bund für den Großteil der Gesetzgebung (alleine oder in Zusammenarbeit mit den Ländern) zuständig ist, während die Länder den größten Teil der Verantwortung für die Umsetzung der Gesetze, also die Verwaltung, tragen. Eine „Mischverwaltung“, die gemeinsam von Bund und Ländern ausgeübt wird, ist der Ausnahmefall. Sie gibt es nur dort, wo Langzeitarbeitslose durch Mitarbeiter der Kommunen einerseits und der Bundesagentur für Arbeit andererseits in den als ARGE bezeichneten Arbeitsgemeinschaften betreut werden. Diese Regelung war eine Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2007, das das Verbot der Mischverwaltung bekräftigt hatte. Der daraufhin erst 2010 ins Grundgesetz eingefügte Artikel 91e bestimmt in seinem Absatz 1, dass auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende Bund und Länder bzw. die zuständigen Gemeinden und



Die Länder wählen den Bundespräsidenten mit – wie bei der Wahl Joachim Gaucks durch die Bundesversammlung am 18. März 2012.

Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammenarbeiten.

Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Artikel 50 GG). Ebenso sind sie bei der Wahl von Bundesorganen gleichberechtigt mit dem Bund. Der Bundespräsident wird durch die Bundesversammlung gewählt. Sie besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden (Artikel 54, Absatz 3 GG). Nach Artikel 94, Absatz 1 GG werden auch die „... Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes [...] je zur Hälfte vom Bundestage und vom Bundesrat gewählt“. Dabei ist eine Zweidrittelmehrheit für die Wahl erforderlich.

In der Nachkriegszeit war die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern vor allem auf zum Teil ad hoc zu lösende Problemfälle ausgerichtet, wie die Zukunft der Landwirtschaft oder die finanzielle Förderung des „Zonenrandgebietes“, also eines Grenzstreifens zur DDR, in dem durch die deutsche Teilung das Wirtschaftsleben stark beeinträchtigt war. Das Denken in Kategorien der Effizienz und der Finanzierbarkeit bestimmte die Ausrichtung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern, nicht aber die später wichtiger werdende Überlegung, dass die Zusammenarbeit von Bund und Ländern einer im Grundgesetz abgesicherten Definition gemeinsamer Aufgaben bedarf.

Über die Jahrzehnte hinweg arbeiteten Bund und Länder im deutschen Föderalismus immer enger zusammen. Ein Grund hierfür ist das Wachsen der staatlichen Aufgaben. Der Sozialstaat wurde schrittweise ausgebaut, und neue Politikfelder kamen hinzu, in denen der Bund meist die politische Federführung übernahm. So war beispielsweise der Umwelt- und Naturschutz zunächst eine Aufgabe, die von den Ländern wahrgenommen wurde. Erst durch die gewachsene Bedeutung der Umweltpolitik in Deutschland (nach der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl in der Ukraine 1986 wurde auf Bundesebene ein Ministerium für Umweltschutz und Reaktorsicherheit eingerichtet) und in der Europäischen Gemeinschaft (1985 wurde der Umweltschutz in den EG-Vertrag aufgenommen) nahm der Bund hier eine Führungsrolle in Kooperation mit den Ländern wahr.

Die Kompetenzverteilung von Bund und Ländern wird durch das Grundgesetz geregelt. Kompetenzen, die ausschließ-

Gesetzgebungskompetenzen



Art. 71, 73 GG Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

- Auswärtige Angelegenheiten
- Verteidigung, Zivilschutz
- Staatsangehörigkeit
- Pass- und Meldewesen
- Freizügigkeit, Ein-/Auswanderung
- Währung, Außenwirtschaft
- Zoll und Grenzschutz
- Schutz des deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland
- Luftverkehr, Bundes-Eisenbahnen
- Post und Telekommunikation
- Recht der Bundesbeamten
- Gewerblicher Rechtsschutz
- Terrorismusabwehr durch BKA
- Polizeiliche Zusammenarbeit von Bund und Ländern
- Waffen- und Sprengstoffrecht
- Nutzung der Kernenergie

**Art. 70 GG
Grundregel:**
Soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Befugnis erteilt, haben die Länder das Recht der Gesetzgebung

**Art. 72, 74 GG
Konkurrierende Gesetzgebung**
Vorrangige Zuständigkeit des Bundes. Solange und soweit er davon keinen Gebrauch macht, haben jedoch die Länder die Gesetzgebungsbefugnis

- Bürgerliches Recht, Strafrecht
 - Personenstandswesen
 - Vereinsrecht
 - Kriegsfolgen, Wiedergutmachung
 - Sozialversicherung, Arbeitsrecht
 - Wettbewerbsrecht
 - Agrarförderung, Ernährung
 - Bodenrecht, Wohngeldrecht
 - Gesundheitswesen
 - Schifffahrt
 - Umweltrecht (Abfall, Luft, Lärm)
 - Statusrechte der Landesbeamten
 - Jagdwesen*
 - Naturschutz, Landschaftspflege*
 - Raumordnung*
 - Wasserhaushalt*
 - Hochschulzulassung, -abschluss*
- * Von bundesgesetzlichen Regelungen auf diesen Gebieten können die Länder abweichen

- Aufenthaltsrecht
 - Öffentliche Fürsorge
 - Recht der Wirtschaft (u. a. ohne Ladenschluss, Gaststätten, Messen)
 - Ausbildungsförderung
 - Forschungsförderung
 - Überführung in Gemeineigentum
 - Krankenhauswirtschaft
 - Lebensmittel-, Produktsicherheit
 - Straßenverkehr, Kraftfahrwesen
 - Staatshaftung
 - Gentechnik
- In diesen Bereichen ist der Bund nur zuständig, wenn und soweit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit eine bundesrechtliche Regelung erforderlich ist



vario images

Die Abfallwirtschaft gehört zur konkurrierenden Gesetzgebung. Länder können hier Gesetze erlassen, solange der Bund es nicht tut.

lich den Ländern zustehen, sind in den Landesverfassungen festgeschrieben. Das Grundgesetz (Artikel 73) listet die Zuständigkeiten des Bundes auf und bestimmt damit teilweise dessen Aufgaben. Die sich daraus ergebende **ausschließliche Gesetzgebung** des Bundes gilt etwa für die Außen- und Verteidigungspolitik, die Staatsangehörigkeit, den Luftverkehr, die Terrorismusabwehr oder das Waffenrecht. Daneben gibt es noch die **konkurrierende Gesetzgebung**. Hier haben die Länder die Befugnis, Gesetze zu verabschieden, solange und soweit der Bund sich nicht selbst dazu entschließt. Zu den Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung gehören heute beispielsweise das Strafrecht, das Vereinsrecht, das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer, das Arbeitsrecht, das Lebensmittelrecht, die Fortpflanzungsmedizin oder die Abfallwirtschaft.

Im Laufe der Zeit beanspruchte der Bund, bei allen Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung selbst Gesetze zu erlassen. Er begründete dies mit Artikel 72, Absatz 2 GG, welcher vorsieht, dass der Bund sich das Gesetzgebungsrecht nehmen darf, wenn in ganz Deutschland einheitliches Recht auf einem bestimmten Politikfeld gelten muss, beispielsweise beim Niederlassungsrecht der Ausländer. Der Bund kann auch das Gesetzgebungsrecht für sich in Anspruch nehmen, wenn es darum geht, das einheitliche Wirtschaftsgebiet zu schützen, also Hürden für den freien Wirtschaftsverkehr in Deutschland zu vermeiden, etwa bei der Abfallwirtschaft (Dosenpfand). Und schließlich kann das Bemühen um gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Menschen in ganz Deutschland, zum Beispiel bei der Unterhaltung von Landstraßen, eine bundeseinheitliche Regelung der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung nahelegen.

Bis zur Föderalismusreform von 2006 war es dem Bund aus den gleichen Gründen möglich, für eine Reihe von Bereichen, zum Beispiel in der Hochschulpolitik, Rahmengesetze zu erlassen. Mit diesen gab er (wie der Name sagt) den Rahmen der Gesetzgebung vor, welchen die Landesparlamente dann nach ihren Bedürfnissen gesetzgeberisch ausfüllen konnten. Die Rahmengesetzgebung scheiterte erst, als der Bund dazu überging, den Rahmen für die Gesetzgebung der Länder so eng zu formulieren, dass den Ländern nicht mehr der nötige Raum für eigenständige Entscheidungen blieb. So war das Verbot von Studiengebühren im Hochschulrahmengesetz des Bundes von 2002 eine konkrete Festlegung, die den Ländern keinen

Entscheidungsspielraum mehr ließ. Das Bundesverfassungsgericht erklärte das Hochschulrahmengesetz in seinem Urteil vom 26. Januar 2005 folgerichtig für verfassungswidrig.

Die 2006 abgeschaffte Rahmengesetzgebung ist ein gutes Beispiel für das Spannungsfeld, in dem sich der deutsche Föderalismus bewegt. Die Zusammenarbeit ist das Kennzeichen des kooperativen Föderalismus. Obwohl der Bund häufig gute Argumente dafür vorzubringen vermag, weshalb er Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung und darüber hinaus an sich ziehen möchte, soll die Zusammenarbeit aber nicht so weit gehen, dass sie einseitig wird. Die Länder sind zwar kooperationsbereit, möchten aber ihre Selbstständigkeit wahren.

Politikverflechtung

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern verstärkte sich Ende der 1960er-Jahre vor allem aus wirtschaftlichen Motiven. 1966 kam es in der Bundesrepublik zu einer ersten, aus heutiger Sicht eher kleinen wirtschaftlichen Krise. Für die Zeitgenossen war die Unterbrechung des „Wirtschaftswunders“ der Nachkriegszeit jedoch ein Schockerlebnis. Die von 1966 bis 1969 regierende Große Koalition aus CDU/CSU und SPD unter Kanzler Kurt-Georg Kiesinger (CDU) reagierte auf diese Krise mit staatlichen Konjunkturprogrammen. Damit die Ausgaben zur Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums effizient greifen konnten, war es erforderlich, die Wirtschafts- und Finanzpolitik aller politischen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) zu koordinieren. Bund und Länder trafen dazu Absprachen in den aus diesem Anlass neu geschaffenen Gremien Finanzplanungsrat und Konjunkturrat der öffentlichen Hand.

Darüber hinaus hatte der Bund den Ehrgeiz, nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die gesellschaftliche Entwicklung zu steuern. Ziel war eine Modernisierung des Landes, vor allem durch den Ausbau des Sozialstaats. Um dies zu erreichen, wurde die föderale Ordnung neu gestaltet.

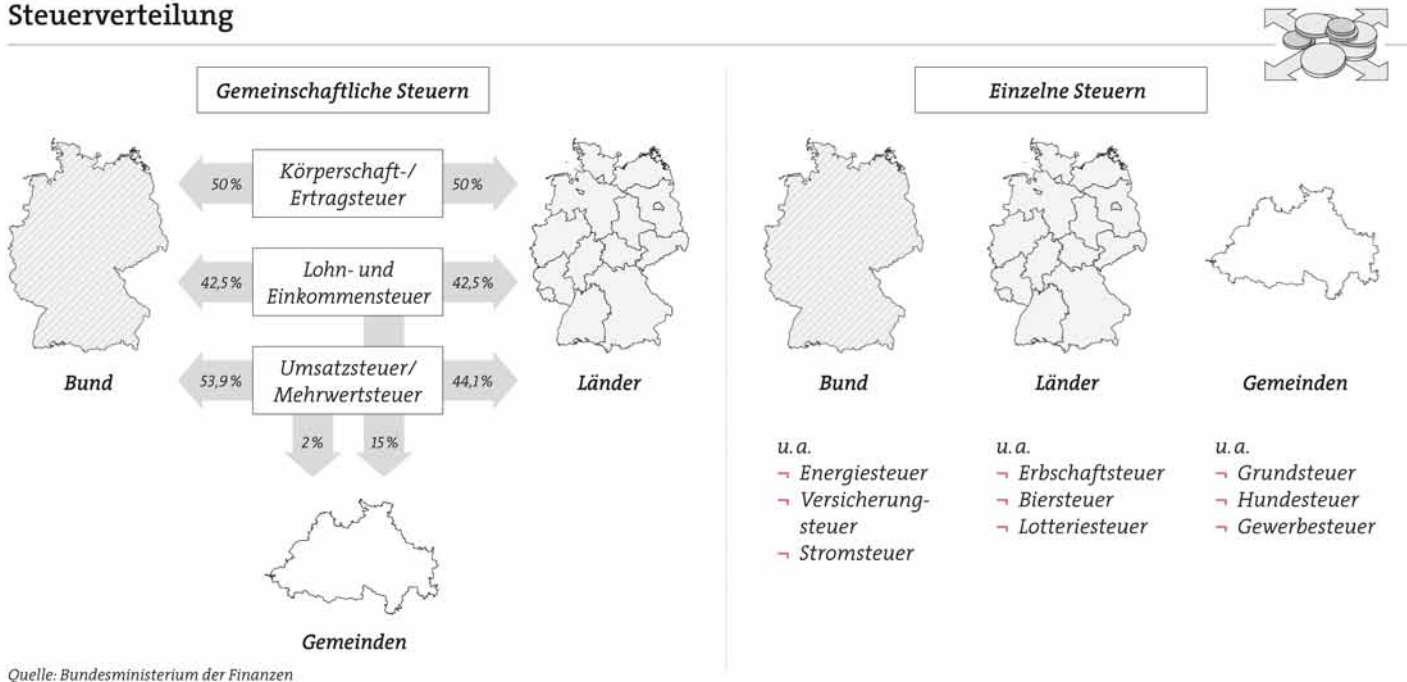
Eine Änderung des Grundgesetzes von 1969 ermöglichte es, die Rahmengesetzgebung auszuweiten und damit mehr Politikbereiche als zuvor dem Bund zur Regelsetzung zugänglich zu machen.



picture-alliance / dpa / Peter Popp

Im Finanzplanungsrat wollen Bund, Länder und Gemeinden ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik stärker koordinieren. Sitzung am 14. März 1968 mit Bundeswirtschaftsminister Schiller (SPD, Mi.), Bundesfinanzminister Strauß (CSU, re.) und Bayerns Finanzminister Pöhner (CSU)

Steuerverteilung



Ein zentraler Baustein der Föderalismusreform der Großen Koalition war die Neuverteilung des Steuereinkommens (siehe auch S. 33 ff.). Bund, Länder und Gemeinden gaben den exklusiven Zugang zu bestimmten Steuerarten auf, welcher seit 1949 bestanden hatte: Alle Einnahmen aus der Umsatzsteuer waren bis dahin allein an den Bund gegangen, die Länder hatten hundert Prozent der Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Gemeinden die gesamte Gewerbesteuer erhalten. 1966 entstand nun ein „Großer Steuerverbund“, bei dem sich Bund, Länder und Gemeinden alle Steuerarten untereinander aufteilten. Die neue Fassung des Grundgesetzes sah demnach Gemeinschaftssteuern vor: Bund und Länder erhalten seitdem je zur Hälfte die – von den Unternehmen zu entrichtende – Körperschaftsteuer. Häufig wird auch das Aufkommen der Einkommensteuer aufgeteilt, nachdem vorher ein Anteil für die Gemeinden abgezogen wurde. Im Gegenzug verloren die Gemeinden ihren exklusiven Zugang zur Gewerbesteuer, deren Erträge zwar zum größeren Teil bei den Gemeinden bleiben, zu einem kleineren Teil nun aber auch Bund und Ländern zufließen. Die ertragreichste Steuerquelle ist inzwischen die Umsatzsteuer geworden. Welchen Anteil der Bund aus dieser Quelle erhält und was die Länder bekommen, kann immer wieder neu verhandelt werden. Auf diese Weise übernahm die Umsatzsteuer eine wichtige Funktion für den finanziellen Interessenausgleich im deutschen Föderalismus: Wenn die Länder bei der Umsetzung der vom Bund beschlossenen Gesetze (z. B. Garantie von Kindergartenplätzen) an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten stoßen, greift die Politik häufig zu dem Mittel, die Umsatzsteueranteile der Länder zu erhöhen.

Mit dem „Großen Steuerverbund“ sollte gemeinschaftliches Handeln in der Steuerpolitik sichergestellt werden.

Verlust an Autonomie?

Das Prinzip der Reform, nämlich die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu vertiefen, die neuen Strukturen der Bund-Länder-Kooperation fest in der Verfassung zu verankern und sys-

tematisch auch als politisches Steuerungsinstrument anzuwenden, veränderte die Qualität des deutschen Föderalismus. Kooperation bedeutete nun mehr als das Zusammenwirken zweier Partner (Bund und Länder), sie fand Ausdruck in einem Netzwerk gemeinsamen Entscheidens. Der kooperative Föderalismus wurde zur „Politikverflechtung“, eine Bezeichnung, die der Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf prägte. Kritisch sah Scharpf die Politikverflechtung aufgrund der Gefahr der Intransparenz föderalen Entscheidens, des Verlustes an Innovationskraft des deutschen Föderalismus und der Präferenz für Ausgabenpolitik, um alle an Entscheidungen Beteiligten zufriedenzustellen. Die Frage nach dem rechten Maß von Vielfalt und Einheit im deutschen Föderalismus wurde so neu gestellt als Frage nach der Balance von Politikverflechtung und verbleibenden autonomen Handlungsspielräumen der Länder. Letztere hatten die Föderalismusreformen der 1960er-Jahre durchaus begrüßt. Für sie bedeutete die Politikverflechtung aufgrund der geteilten Steuereinnahmen eine gesichere finanzielle Grundlage. Und die Landesregierungen, die 1969 im Bundesrat mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit den Änderungen des Grundgesetzes zustimmten, erhielten mehr bundespolitischen Einfluss. Gesetze, die Länderangelegenheiten betreffen, bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundesrates („zustimmungspflichtige Gesetze“). Deshalb gilt: Je öfter diese Zustimmung aufgrund der Politikverflechtung erforderlich ist, desto bedeutsamer wird die Rolle der Vertreter der Landesregierungen im Bundesrat bei der Bundesgesetzgebung.

Echte und unechte Gemeinschaftsaufgaben

Das Phänomen der Politikverflechtung erstreckt sich nicht nur auf die Steuerpolitik. Es betraf auch die Finanzierung von Staatsaufgaben. Ziel der Föderalismusreform der Großen Koalition 1966/69 war eine gemeinschaftliche Finanzierung von Bund und Ländern für wichtige staatliche Leistungen. Dem entsprach ein neuer Grundgesetzabschnitt VIII a mit den Artikeln 91 a und

91 b, der „Gemeinschaftsaufgaben“ definierte, welche jeweils zur Hälfte vom Bund und von den Ländern finanziert werden. Zu diesen Gemeinschaftsaufgaben gehörten der Bau von Hochschulen und Hochschulkliniken, die Regionalförderung für wirtschaftlich weniger erfolgreiche Gebiete und die Modernisierung der Landwirtschaft sowie der Schutz der deutschen Küsten. Die Föderalismusreform von 2006 hat die Aufgabe des Hochschulbaus den Ländern übertragen. Für die Finanzierung dieser Aufgabe ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 steht den Ländern jedoch Ersatz für die Finanzierungsanteile des Bundes zu (Artikel 143 c GG). Beschlüsse über Gemeinschaftsaufgaben fallen in Planungsausschüssen mit Dreiviertelmehrheiten, also in der Regel im Konsens zwischen Bund und Ländern. Die Politikverflechtung erhöhte somit auch in diesem Feld den Einigungsbedarf im deutschen Föderalismus.

Der Hauptkritikpunkt an der Politikverflechtung bezog sich auf die Verlockungen der ebenfalls 1969 eingerichteten „unechten Gemeinschaftsaufgaben“. Gemeint ist damit die finan-



picture-alliance / Stephan Persch

Der Schutz der deutschen Küsten zählt zu den Gemeinschaftsaufgaben, die Bund und Länder gemeinsam finanzieren: Sandaufschüttung am Hauptstrand von Sylt 2012.

Plädoyer für mehr Wettbewerb im deutschen Föderalismus

[...] Das Prinzip Vielfalt ist das Leitprinzip eines jeden recht verstandenen Föderalismus. Es geht darum, vorgefundener Vielfalt gerecht zu werden: Die Verhältnisse im Saarland sind anders als in Mecklenburg-Vorpommern. Darum werden ihnen Entscheidungen, die in Saarbrücken bzw. in Schwerin getroffen werden, eher gerecht als Entscheidungen, die in Berlin für die ganze Bundesrepublik getroffen werden. Es geht um das vielbeschworene (aber wenig praktizierte) Prinzip der Subsidiarität. [...]

Ist Vielfalt damit zum einen Ausdruck und Bedingung von Freiheit, so beruht zum anderen ihre produktive Kraft auf dem Wettbewerb, den sie ja erzeugt, sobald man sie als „Vielfalt der Lösungsansätze“ versteht. Geht man davon aus, dass es dem Erkenntnisvermögen nur ausnahmsweise gelingt, auf Anhieb die richtige Lösung eines Problems zu finden, so wird klar: Dass sich unter 16 Lösungsansätzen der richtige findet, ist 16-mal wahrscheinlicher, als dass ein einziger flächendeckender Ansatz die Lösung bringt. Und umgekehrt: Bei einer Vielfalt von Lösungsansätzen ist der Schaden, der durch falsche Antworten in einigen Bundesländern angerichtet wird, wesentlich geringer als bei einer flächendeckend falschen Einheitslösung für die ganze Republik.

Freilich: All das gilt nur, wenn Wettbewerb unter den Bundesländern tatsächlich zugelassen ist. Und das ist leider keineswegs selbstverständlich. Schon der Ausdruck „Wettbewerbsföderalismus“ er-

zeugt reflexartige Abwehrreaktionen: Der deutsche Föderalismus sei ein kooperativer Föderalismus, heißt es dann, gekennzeichnet durch Solidarität und nicht Konkurrenz. Aber stimmt es denn, dass Solidarität und Wettbewerb einander ausschließen? Wenn es so wäre, wäre eine der grundlegenden Bestimmungen unserer Verfassung gegenstandslos:

„Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ (Artikel 20 GG). Demokratie heißt Wettbewerb, Sozialstaat heißt Solidarität. Es kommt auf das Mischungsverhältnis an. [...] Trotzdem kann man in der Praxis die Wettbewerbs- und Autonomieelemente so weit herunterfahren, dass der Föderalismus zum Schatten seiner selbst wird. Genau das ist in Deutschland in den vergangenen fünfzehn Jahren geschehen. Das Grundgesetz von 1949 gab – auch unter dem Einfluss der Besatzungsmächte, die keinen starken deutschen Zentralstaat wollten – den Ländern erhebliche Handlungsspielräume. Die Art, wie diese Autonomierechte nach und nach eingeschränkt und aufgegeben wurden, ist ein Paradebeispiel für einen falsch verstandenen „kooperativen Föderalismus“.

Das Kooperative an diesem Föderalismus war nämlich nicht so sehr die Zusammenarbeit unter den Ländern. [...]

Die Kooperation sah im Wesentlichen so aus, dass die Länder ihr Erstgeburtsrecht autonomer Kompetenzen Stück für Stück gegen Mitspracherechte auf der Bundesebene eintauschten. Die waren allerdings kein Linsengericht: Im Ergebnis hatte sich der Anteil der Gesetze, die nur mit Bundesratszustimmung

erlassen werden können, versechsfacht (1949: ca. 10 %, 2005: ca. 60 %). „Kooperativer Föderalismus“ hieß: Ohne Länderzustimmung läuft auf Bundesebene fast nichts; eigenverantwortlich bestimmen können die Länder auch fast nichts. Das Ergebnis: programmierter Stillstand, ganz besonders dann, wenn Bundestags- und Bundesratsmehrheit parteipolitisch unterschiedlich gefärbt waren.

Die „Föderalismusreform I“ vom Sommer 2006 hat einen Teil dieser Fehlentwicklungen korrigiert und den wildwüchsigen Kompetenzdschungel zwischen Bund und Ländern wenigstens ein Stück weit entflochten. Die Länder haben Kompetenzen zurückerhalten, und wenn die Prognose stimmt, dass der Bund in Zukunft wieder deutlich mehr als die Hälfte seiner Gesetze ohne Länderzustimmung erlassen kann, dann ist das ein Fortschritt. Ob damit auch eine Korrektur der hoffnungslos aus dem Gleichgewicht geratenen Balance zwischen Wettbewerb und obendrein falsch verstandener Kooperation im deutschen Föderalismus eingeleitet wurde, bleibt abzuwarten. [...]

Ohne eine gehörige Portion mehr Wettbewerb wird es nicht gehen. Das muss nicht zu Lasten richtig verstandener Kooperation und Solidarität gehen. Vielleicht werden von ihren Fesseln befreite, erfolgreiche Länder sogar zu einer gewissen Dosis an freiwilliger Solidarität bereit sein. [...]

Roman Herzog, „Kooperation und Wettbewerb – Essay“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 50/2006, S. 3f.



picture-alliance / ZB / Patrick Pleul

Bei Länderzuständigkeit wie in der Bildung darf der Bund nicht mitfinanzieren. Ausnahme ist u. a. die Finanzierung internationaler Leistungsvergleiche wie die PISA-Studie. Unterricht in Frankfurt/Oder

zielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder. Das Grundgesetz legt einerseits ausdrücklich fest, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Artikel 104 a, Absatz 1). Jeder ist also sich selbst verantwortlich. Andererseits bietet das Grundgesetz in Artikel 104 b, Absatz 1, den Ländern eine zusätzliche Geldquelle an, die vom Bund kontrolliert wird: die Finanzhilfen. Die Verlockung für die Länder besteht nun darin, dass sie den Bund zum Mitbezahler für ihre Aufgaben heranziehen können. Der Preis dafür ist die Mitsprache des Bundes, der mit seinen Vorgaben auch eigene politische Ziele verfolgen kann.

In der Literatur zum deutschen Föderalismus spricht man in diesem Zusammenhang vom „goldenen Zügel“, an dem der Bund die Länder führen kann. Der Artikel 104 b, Absatz 1 GG ist sehr großzügig gestaltet. Er erlaubt Finanzhilfen des Bundes in wirtschaftlichen Krisenzeiten, um unterschiedliche Wirtschaftskraft im Bundesgebiet auszugleichen und wirtschaftliches Wachstum zu fördern, sowie im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Mit Bundesmitteln wurden unter anderem der Bau von Landeskrankenhäusern, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden oder die soziale Wohnraumförderung kofinanziert. Die Föderalismusreform 2006 hat sich mit dem Thema „goldener Zügel“ und der damit verbundenen Abhängigkeit der Länder vom Bund kritisch befasst. Im Ergebnis wurden die Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung durch den Bund eingeschränkt. Die neu gefasste Stelle im Grundgesetz (Artikel 104 b, Absatz 2, Satz 2 und 3) bestimmt nun, dass Finanzhilfen des Bundes an die Länder nur befristet gewährt werden dürfen. Sie sind in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer effizienten Verwendung zu überprüfen, die jährlichen, den Ländern zugutekommenden Beträge müssen im Zeitverlauf immer geringer werden.

Eine weitere Einschränkung für Finanzhilfen des Bundes ist das Kooperationsverbot. Damit ist die Bestimmung des Artikels 104 b, Absatz 1, Satz 1 GG gemeint, dass der Bund nur dann Finanzhilfen an die Länder geben darf, wenn er in den entsprechenden Politikfeldern auch zuständig ist. So darf der Bund etwa bei schulischen Angelegenheiten, die ausschließlich Sache der Länder sind, nicht mitfinanzieren. In der Hochschulpolitik wurde im Artikel 91 b GG allerdings ein Kompromiss gefunden, der das Kooperationsverbot zum Teil aufhebt: Bei einer überregionalen Bedeutung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung und

bei der Finanzierung von Forschungsbauten darf der Bund mitfinanzieren. Bund und Länder können auch bei internationalen Leistungsvergleichen des deutschen Bildungswesens (z. B. bei der PISA-Studie) zusammenwirken. Hier ist es etwa möglich, relevante Grundinformationen zu Bildungsausgaben, Bildungsbeteiligung und Bildungsstand der Bevölkerung gesamtstaatlich zu sammeln. Die Erkenntnis, dass Bildung der Schlüssel für die Zukunft Deutschlands ist, in Verbindung mit der Tatsache, dass die Länder die notwendigen Investitionen in Bildung alleine nicht werden tragen können, hat zu einer Diskussion über eine erneute Änderung des Grundgesetzes geführt. Ihr Ziel soll die Aufhebung des Kooperationsverbots in der Bildungspolitik sein, wobei umstritten bleibt, ob dieses nur für den Hochschulbereich oder auch für den Schulbereich fallen soll. Eine solche Entscheidung würde die Politikverflechtung verstärken. Die Alternative wäre, die Länder finanziell so auszustatten, dass sie den Bund als Zahler nicht brauchen.

Alternativen zur Politikverflechtung?

Seit den 1980er-Jahren sahen politische Entscheidungsträger und wissenschaftliche Kommentatoren die Politikverflechtung in einem zunehmend kritischeren Licht. Demokratische Defizite, die etwa aufgrund von Verschiebung der Gesetzgebung von den Landesparlamenten in den Bundesrat entstanden waren, sollten durch eine größere Selbstständigkeit der Länder beseitigt werden. Diese habe auch den Vorteil, die Transparenz politischen Entscheidens zu verbessern. Mit der Entflechtung der Aufgaben von Bund und Ländern sollten ebenso die Landesparlamente ein weiteres Aufgabenspektrum bekommen und so aus ihrem „Schattendasein“ im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger geholt werden. Eine größere Selbstständigkeit würde die Länder außerdem befähigen, im Wettbewerb mit anderen Ländern nach besten Lösungen für politische Probleme zu suchen. Die Aufgabenentflechtung als Alternative zur Politikverflechtung sollte also die demokratischen Möglichkeiten des Föderalismus, seine Bürgernähe und seine Innovationskraft stärken.

Die Diskussionen um Alternativen zur Politikverflechtung mündeten in der Föderalismusreform von 2006. Die Befürwor-

Musterentwurf für ein neues Strafvollzugsgesetz

[...] Wie viel Strafe muss sein? Und welche? Wo immer in Deutschland ein schlimmes Verbrechen geschieht, rufen Bürger nach härteren Strafen, empfinden sie moderate Urteile als Verhöhnung der Opfer, halten sie Therapien für rausgeworfenes Geld. Darüber werden Landtage wohl schon bald streiten – Rationale gegen Populisten, Liberale gegen Scharfmacher. Denn unter der Federführung von Berlin und Thüringen haben sich die Justizminister von zehn Ländern auf einen Musterentwurf für neue Strafvollzugsgesetze geeinigt. Sie würden das Leben hinter Gittern noch klarer auf die Resozialisierung jedes einzelnen Gefangenen ausrichten, die Skizze für eine Zukunft des effizienteren Strafens in Deutschland. Die Frage ist, ob die Gesetze so in Kraft treten werden.

Seit 2006 ist der Strafvollzug in Deutschland vollständig Ländersache. In Schleswig-Holstein ist die Gefangenenerate niedrig, viele Straftäter werden ambulant betreut. Berlin setzt im Gegensatz zu Bayern verstärkt auf offenen Vollzug, Bayern punktet dafür mit einer gutausgebauten Sozialtherapie, Baden-Württemberg mit seiner freien Straffälligenhilfe. Traditionell straft der Süden repressiver, der Norden moderater, ohne erkennbare Auswirkungen auf die Kriminalität. Welches Bundesland den besten Strafvollzug hat, ist schwer zu sagen; es gibt nicht mal eine vergleichende Rückfallstatistik.

In dem Gesetzentwurf ist nun von standardisierten Diagnoseverfahren die Rede, von maßgeschneiderten Therapien und von einer besseren Betreuung nach der Entlassung. Aber auch von mehr Kontrolle und Unterstützung durch die Welt außerhalb der Mauern: externe Experten, Ehrenamtliche, Angehörige.

Das Gesetz soll helfen, Haftstrafen zu verkürzen oder die Sicherungsverwahrung abzuwenden. Es geht um einen humanen Vollzug, nicht aus Gefühlsduselei, sondern begründet mit einem rationalen Ziel: Sicherheit. Minus 30 Prozent Rückfälle seien durch gelungene Resozialisierung machbar, das sagt die Wirkungsforschung. Tätertherapie ist der beste Opferschutz, ausgerechnet Opferhilfeorganisationen werben für diese Erkenntnis. [...]

Sicherheit und Resozialisierung sind keine Gegensätze, sie gehören zusam-

men – das ist der Kerngedanke des Gesetzentwurfs. Doch als der brandenburgische Justizminister ankündigte, diesen umsetzen zu wollen, schlug ihm Empörung entgegen: Der Mann von der Linkspartei, klagte die CDU-Opposition, plane das „täterfreundlichste Strafvollzugsgesetz“ in Deutschland.

Eine Blaupause dafür gibt es schon, in Mecklenburg-Vorpommern. Das Land hat seinen Strafvollzug geräuschlos reformiert. Es hat das bundesweit wohl umfassendste Konzept zur Behandlung von Straftätern, in der Medizin würde man es ganzheitlich nennen. [...]

Für noch mehr Sicherheit hat Mecklenburg-Vorpommern die „Integrale Straffälligenarbeit“ (InStar) installiert, einen Mix aus Hilfen und Kontrollen: Manche Entlassene müssen sich regelmäßig bei der Polizei melden, andere bekommen Hausbesuch oder eine elektronische Fußfessel. Alle, die mit Gefangenen arbeiten, ob im Knast oder draußen, stimmen ihre Maßnahmen miteinander ab. Bundesweit ist so viel Kooperation einmalig. In der Deutschen Richterzeitung wurde InStar als „kriminalpolitischer Quantensprung“ bezeichnet. Im Ministerium sehen sie nicht ohne Stolz, was sie geschafft haben.

Doch eine andere Entwicklung bereitet [Jörg] Jesse [Leiter der Abteilung Strafvollzug und Bewährungshilfe im Schweriner Justizministerium] Sorgen, er findet sie schädlich im Bemühen um mehr Sicherheit: „Ausgerechnet in einer Zeit, in der der Strafvollzug sein Bestes gibt, wird der Blick der Gesellschaft auf Straftäter und Vollzug immer irrationaler“, sagt Jesse. „Da ist

was aus dem Lot geraten, Heilserwartungen und Ängste – das müsste mal jemand kalibrieren.“

Das Leben in Deutschland ist heute sicherer als vor 20 Jahren. Es könnte sogar noch sicherer werden, wenn es nach skandinavischem Vorbild gelänge, die Kommunen in die Resozialisierung einzubinden, das Sozialamt, Hausärzte, Kirche, Feuerwehr, Sportverein – „alles, was Halt gibt“, sagt Jesse. „Die Justiz allein kann das unmöglich schaffen.“

Viele Bürger aber wollen sich U-Bahn-Treter und Kinderschänder, von denen sie täglich in der Zeitung lesen, vom Leib halten. In einer Studie des kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen schätzten Befragte, dass sich die Zahl der Sexualmorde in Deutschland innerhalb von zehn Jahren mehr als verdoppelt habe. Tatsächlich fiel sie in der Zeit um gut die Hälfte, von 18 auf 8 Fälle im Jahr. Doch die gefühlte Kriminalität steigt, Bürger formieren sich gegen die Ansiedlung entlassener Sexualstraftäter oder die Eröffnung forensischer Ambulanzen. [...]

Die Gesellschaft, sagt Jesse, dämonisiere die Straftäter – und erreiche so das Gegenteil von dem, was sie sich wünscht. [...]

Oft fehle den Anstalten der Mut, Gefangene in Ausgängen oder Urlauben die Freiheit erproben zu lassen. „Die Toleranzschwelle ist auf null gesunken“, sagt Jesse. „Es darf nichts passieren.“ [...]

Beate Lakotta, „Der Besserungsbetrieb“, aus: DER SPIEGEL 2/2013, S. 31 ff. (online unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-90438185.html>)



picture-alliance / dpa / Arne Dedert

Seit der Föderalismusreform 2006 fällt der Strafvollzug in Deutschland in die Zuständigkeit der Länder.



Seit der Föderalismusreform 2006 dürfen die Länder u. a. den Nichtraucherschutz selbstständig regeln.

ter eines Wettbewerbsföderalismus, welcher sich aus der mit einer stärkeren Aufgaben- und Einnahmenentflechtung verbundenen Konkurrenz um Ressourcen, Ideen und gesellschaftliche Unterstützung ergeben hätte, konnten sich dabei nur in wenigen Ansätzen durchsetzen, einige von ihnen erregten öffentliche Aufmerksamkeit. Die Beschlüsse der Reform erlauben den Ländern, beispielsweise den Nichtraucherschutz, die Ladenchlusszeiten, den „sozialen Lärm“ bei Fußballspielen und Festen, die Besoldung der Landesbeamten oder die Haftbedingungen in den Gefängnissen selbstständig zu regeln.

Abweichungsgesetzgebung

Die Föderalismusreform führte ebenso eine neue Art der Gesetzgebung ein: die Abweichungsgesetzgebung. Sie soll den Ländern Raum geben, eigene Vorstellungen, abweichend von Bundesgesetzen, zu verwirklichen. Abweichungsgesetzgebung ist zum einen bei der konkurrierenden Gesetzgebung in den Bereichen Naturschutz und Hochschulzulassung bzw. Hochschulabschlüsse möglich. Zum anderen können die Länder abweichende Gesetze erlassen, wenn es um die Organisation der Ausführung von Bundesgesetzen geht. In den Bereichen, wo die Länder durch eigene Gesetzgebung von der Bundesgesetzgebung abweichen können, muss der Bundesrat einem Bundesgesetz nicht mehr zustimmen. Dies verringert im Nebeneffekt die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat und beschleunigt die Gesetzgebung. Vor der Reform 2006 waren circa 60 Prozent aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig. Zur Frage, wie sehr sich dieser Prozentsatz durch die Reform reduziert hat, gibt es unterschiedliche Berechnungen. Die Schätzungen reichen von der Verringerung der Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze auf circa 30 Prozent bis zur Vermutung, es habe sich nichts Wesentliches geändert. Vergleichen lässt sich die heutige Situation mit der früheren schwer, weil sich die Gegenstände der Gesetzgebung laufend ändern. Weiterhin gilt jedoch, dass der Bundesrat nach Artikel 104 a, Absatz 4 GG Bundesgesetzen zustimmen muss, die Länder gegenüber Dritten verpflichten, Geldleistungen, geldwerte Sachleistungen oder vergleichbare Dienstleistungen bereitzustellen.

Durch die abweichende Gesetzgebung wird das Bund-Länder-Verhältnis im Grundgesetz teilweise auf eine neue Grundlage gestellt, denn für die Länder galt bisher der Grundsatz der



Das Jagdrecht unterliegt der Abweichungsgesetzgebung. Hier bricht das Landesgesetz das Bundesgesetz, sofern es zuletzt beschlossen wurde.

Bundestreue. Zur Gesetzgebung heißt es deshalb im Artikel 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Bei der abweichenden Gesetzgebung kann es nun umgekehrt sein. Die Regel heißt hier: Immer das zuletzt verkündete Gesetz gilt. Ob dies das Bundesgesetz ist oder das Landesgesetz, spielt keine Rolle. Konkret bedeutet dies: Der Bundestag beschließt ein Gesetz, das in der Regel frühestens sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft tritt. Dies gibt den Ländern Zeit, über eine eigene abweichende Gesetzgebung nachzudenken. Nehmen beispielsweise Bayern und Sachsen diese Möglichkeit der Gesetzgebung in unterschiedlicher Weise wahr, so gilt in Bayern eine andere Gesetzeslage als in Sachsen, und die Gesetzeslage in diesen beiden Ländern unterscheidet sich von derjenigen in den anderen 14 Ländern, welche kein abweichendes Gesetz beschlossen haben. Verabschiedet der Bundestag wiederum ein neues Gesetz zum gleichen Sachverhalt, so gilt dieses zunächst auch für Bayern und Sachsen, falls diese Länder nicht erneut abweichen. Bisher wurde diese neue Art der Gesetzgebung eher sparsam genutzt, zum Beispiel durch landesspezifische Regeln im Jagdrecht oder bei der Ausgestaltung sozialer Leistungen. Diese sparsame Nutzung überrascht nicht, weil einerseits die Materien der Gesetzgebung, für die „Abweichung“ erlaubt ist, begrenzt sind und weil andererseits in der deutschen Politik generell die Präferenz für national einheitliche Lösungen vorzufinden ist.

Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Wahrnehmung der Bevölkerung

Umfragen haben immer wieder gezeigt, wie schwer es den Bürgerinnen und Bürgern fällt, die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu verstehen. Die konkrete Funktionsweise des Föderalismus bleibt vielen fremd. Noch mehr Ratlosigkeit erzeugt die heute immer wichtiger werdende Frage, wie die Kompetenzen der föderalen politischen Ebenen zu denen der Europäischen Union abgegrenzt werden können. Die Mehrzahl der Menschen befürwortet weiterhin die Gliederung des Bundes in Länder. So zeigte eine von der Bertelsmann-Stiftung 2008 veröffentlichte Umfrage,

Bildungspolitik

Soll Deutschland eine „Bildungsrepublik“ werden?		
ja	nein	
72	23	
Tun die politisch Verantwortlichen genug für eine „Bildungsrepublik“?		
ja	nein	
12	81	
Finden Sie es richtig, dass die Länder alleine für Bildungspolitik verantwortlich sind?		
ja	nein, lieber Bund & Länder	nein, lieber nur Bund
32	40	21

An 100% fehlende Werte: jeweils „weiß nicht“

Quelle: Forsa-Umfrage im Auftrag des Verbands Bildung und Erziehung (VBE), 1003 Befragte im April 2010

dass die Mehrheit der Bevölkerung in allen deutschen Ländern möchte, dass neben dem Bund sowie Städten und Gemeinden das Land in Zukunft eine wichtigere Rolle spielen sollte. Das internationale Forschungsprojekt CANS hat für Bayern, Niedersachsen und Thüringen 2010 Daten vorgelegt, die zeigen, dass zwischen 79 und 83 Prozent der Befragten wünschen, dass die Länder am meisten Einfluss auf die Politik haben.

Doch wenn man die Bürgerinnen und Bürger fragt, auf welcher politischen Ebene staatliche Aufgaben nach ihrer Meinung am besten wahrgenommen werden sollten, sind die Länder nur zweite Wahl. Fast auf allen Politikfeldern trauen die Menschen bundeseinheitlichen Entscheidungen eher zu, politische Probleme zu lösen. Dies gilt auch für ureigene Länderkompetenzen, das „Hausgut“ der Länder, wie die Bildungspolitik. Gleichzeitig bekundet seit Mitte der 1990er-Jahre bis heute die Mehrheit der Befragten, dass sich ihre Landesregierung mehr als alle anderen Regierungsebenen durch Bürger Nähe auszeichnet. Die demokratischen Potenziale des Föderalismus werden demnach geschätzt, seiner Effizienz wird aber eher misstraut.

Kooperation der Dritten Ebene

Kooperation findet im deutschen Föderalismus nicht nur zwischen Bund und Ländern statt. Die Länder kooperieren auch untereinander. Man spricht hier von der Dritten Ebene (neben den Ebenen von Bund und Ländern) des deutschen Föderalismus. Die Kooperationsformen sind themenorientiert und weitgehend freiwillig. Sie reichen von Ministerpräsidentenkonferenzen über Fachministerkonferenzen bis hin zu Zukunftsforen enger kooperierender Länder wie Sachsen und Bayern. Aufgrund der sie gemeinsam betreffenden Themen arbeiten beispielsweise die Küstenländer, die ostdeutschen Länder oder die Rheinanliegerländer zusammen. Eine der bekanntesten Fachministerkonferenzen ist die Kultusministerkonferenz (KMK). Sie ist älter als die Bundesrepublik Deutschland (gegründet 1948) und hat sich zur Aufgabe gesetzt, vor allem die Schulpolitik zu koordinieren und Bildungsstandards zu sichern, um beispielsweise in Deutschland die für das Abitur erforderlichen Leistungen



ddp images / dpad / Oliver Lang

In Fachministerkonferenzen kooperieren die Länder untereinander: Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz im Fürstensaal der Würzburger Residenz.

vergleichbar zu machen. Die KMK hat, anders als die meisten Treffen von Ressortministern, einen festen organisatorischen Unterbau. Im Plenum, dem Beschlussorgan der KMK, sind alle Kultusminister bzw. Kultussenatoren vertreten. Hier hat jedes Land eine Stimme. Empfehlungen der KMK kommen nur bei Einstimmigkeit zustande. Übereinstimmung ist nicht nur erwünscht, sondern das Ziel.

Der Bundesrat

Der Bundesrat ist eine deutsche Besonderheit. Er ist die Institution, in der die Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung und außerdem an der Gesetzgebung, die Angelegenheiten der Europäischen Union zum Inhalt hat, mitwirken. Die Besonderheit des Bundesrats besteht darin, dass er zwar wie Zweite Kammern in anderen Ländern für den Parteienwettbewerb offen ist, aber viel stärker, als Zweite Kammern dies in der Regel tun, Länderinteressen in die Bundespolitik einbringt. Dafür sorgt die Art seiner Bestellung aus den Reihen der Landesregierungen. Mitglieder des Bundesrates sind die Ministerpräsidenten und weitere entsandte Mitglieder der Landesregierungen. Die Mitgliedschaft im Bundesrat verändert sich deshalb nach jeder Landtagswahl. Der Bundesrat als Ganzes wird – im Unterschied zu anderen Zweiten Kammern, die (wie in den USA) nach dem Senatsprinzip organisiert sind und aus volksgewählten Abgeordneten bestehen – nicht gewählt. Insofern ist er ein „ewiges Organ“. Während die Willensbildung in Senaten sich an parteipolitischen Mehrheiten orientiert, besteht die Besonderheit des Bundesrates darin, dass seine Mitglieder aus den Landesregierungen den Interessen ihrer Länder verpflichtet sind. Auch wenn die Parteipolitik im deutschen Bundesrat eine große Rolle spielt, kommt es immer wieder vor, dass bei einzelnen Entscheidungen alle Länder sich gemeinsam gegen den Bund wenden oder dass einzelne Länder aus den parteipolitischen Reihen ausbrechen, um ihr Länderinteresse zu wahren. Abklärungen politischer Positionen finden meist im Vorfeld der Abstimmungen im Plenum des Bundesrates statt.



picture-alliance / Berliner Zeitung

Seit dem Umzug von Bonn nach Berlin im Jahr 2000 tagt der Bundesrat im ehemaligen Preußischen Herrenhaus in Berlin Mitte.

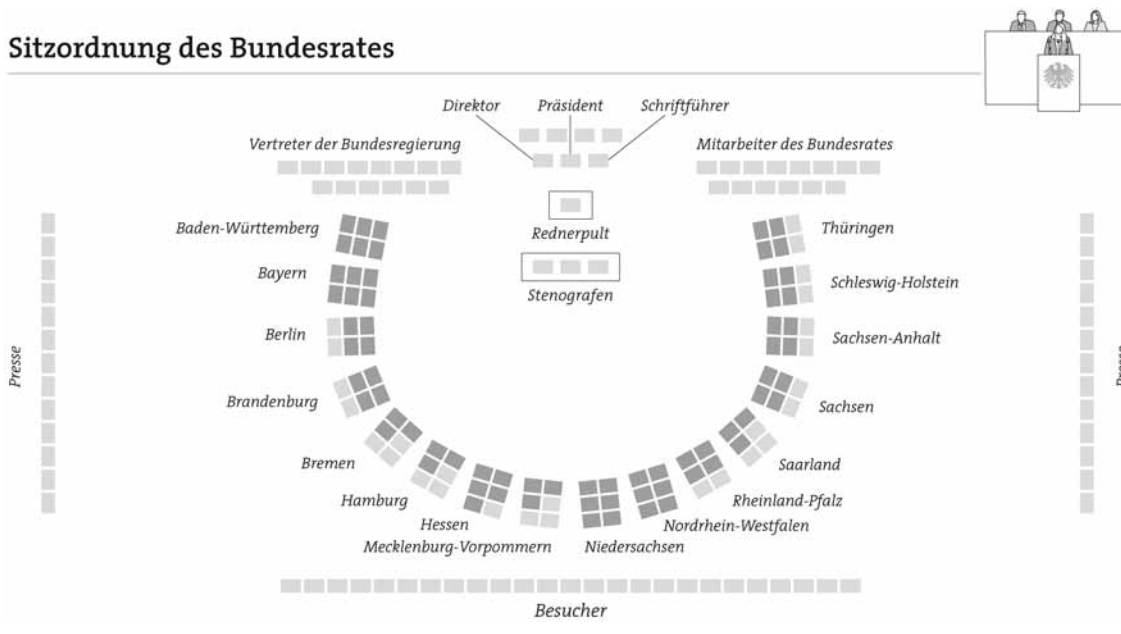
Stimmenverteilung und Stimmabgabe

Das Stimmgewicht der einzelnen Landesregierungen im Bundesrat ist – wiederum im Unterschied zum Senatsmodell – nicht gleich, sondern orientiert sich an der Bevölkerungszahl der Länder. Dabei wird aber strikte Proportionalität vermieden. Das heißt, der Bevölkerungsanteil eines Landes bestimmt dessen Stimmenanteil im Bundesrat nicht eins zu eins, sondern nur in eingeschränktem Maße („gemäßigtes Bundesratsprinzip“). Dieses Prinzip vereint den Gedanken der relativen Gleichbehandlung der Länder mit dem Respekt vor der Bevölkerungszahl eines Landes. Die kleineren Länder sind gemessen an ihrer Einwohnerzahl im Bundesrat überrepräsentiert. Die vier großen Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) verfügen – sofern sie zusammen abstimmen – über eine Sperrminorität, mit der sie zum Beispiel Grundgesetzänderungen, die eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erfordern, blockieren können.

Die Stimmen eines Landes können im Bundesrat nur einheitlich abgegeben werden. Dazu genügt es, wenn ein Stimmführer im Plenum anwesend ist. Dies verdeutlicht, dass im Bundesrat bei Abstimmungen das Land abstimmt und nicht der einzelne Abgeordnete wie im Bundestag. Der Beschluss über die Stimmabgabe eines Landes fällt auch nicht im Plenum des Bundesrates, sondern in den Hauptstädten der Länder. Die Landeskabinette einigen sich über ihre Position zu den anstehenden Gesetzesentscheidungen. Für den Fall, dass dies nicht gelingen sollte, sehen die Koalitionsvereinbarungen der Länderregierungen in der Regel vor, dass sich das betreffende Land bei strittigen Gesetzesvorhaben der Stimme enthält.

Die Stimmen eines Landes können im Bundesrat nur einheitlich abgegeben werden. Dazu genügt es, wenn ein Stimmführer im Plenum anwesend ist. Dies verdeutlicht, dass im Bundesrat bei Abstimmungen das Land abstimmt und nicht der einzelne Abgeordnete wie im Bundestag. Der Beschluss über die Stimmabgabe eines Landes fällt auch nicht im Plenum des Bundesrates, sondern in den Hauptstädten der Länder. Die Landeskabinette einigen sich über ihre Position zu den anstehenden Gesetzesentscheidungen. Für den Fall, dass dies nicht gelingen sollte, sehen die Koalitionsvereinbarungen der Länderregierungen in der Regel vor, dass sich das betreffende Land bei strittigen Gesetzesvorhaben der Stimme enthält.

Sitzordnung des Bundesrates



Das Grundgesetz bestimmt, dass jedes Land im Bundesrat mindestens drei Stimmen hat (z. B. Bremen). Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier Stimmen (Sachsen), Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf Stimmen (Hessen) und Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen (Niedersachsen). Die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates ändert sich nach den Regierungsbildungen in den Ländern, welche wiederum das Ergebnis von Landtagswahlen sind.

Vorsitz

Der Vorsitz im Bundesrat wechselt jährlich nach einem Modus, den die Regierungschefs der Länder im Königsteiner Abkommen von 1950 festgelegt haben. Die Reihenfolge richtet sich nach der Bevölkerungszahl. Als erstes hatte Nordrhein-Westfalen den Vorsitz und wurde vom Land mit den zweitmeisten Einwohnern (Bayern) abgelöst und so weiter. Der Präsident des Bundesrates ist gleichzeitig Stellvertreter des Staatsoberhauptes der Bundesrepublik Deutschland. So fungierte 2012 – nach dem Rücktritt von Bundespräsident Christian Wulff und bis zur Wahl des neuen Bundespräsidenten Joachim Gauck – der amtierende Bundesratspräsident, der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer, als deutsches Staatsoberhaupt.

Der Bundesrat beschließt über Gesetzesvorlagen mit der Mehrheit seiner Stimmen, also der absoluten Mehrheit der Sitze. Gegenwärtig hat der Bundesrat 69 Sitze. Für eine Mehrheit werden 35 Stimmen benötigt. Enthält ein Land sich der Stimme, trägt es nicht zur Mehrheit bei. Die Enthaltung wirkt also wie eine Nein-Stimme. Für die Bundesregierung war es nie leicht, für strittige Gesetzesvorhaben die Unterstützung des Bundesrates zu gewinnen. Zum einen nutzen die Oppositionsparteien den Bundesrat, um mit Hilfe der von ihnen gestellten Landesregierungen Bundesgesetzgebung aufzuhalten oder nach ihren Vorstellungen abzuändern. Zum anderen spielen auch die unterschiedlichen

Interessen der Länder eine Rolle bei der Mehrheitsfindung. Es wäre allerdings völlig verfehlt, den Bundesrat nur als Blockadeinstrument der Opposition zu sehen. Dagegen spricht alleine schon die relativ geringe Zahl blockierter Gesetze. Sicherlich gibt es Themen, wie die Steuerpolitik oder die Gesundheitspolitik, bei denen die Auseinandersetzung im Bundesrat eine große Rolle spielt. So blockierten beispielsweise die SPD-geführten Länder mit ihrer Bundesratsmehrheit vor der Bundestagswahl 1998 die von der Regierung Helmut Kohl eingebrachte Steuerreform.

Ausschüsse

Der Alltag des Bundesrates ist aber vornehmlich geprägt von der Zusammenarbeit der Beamtenschaft der Länder in den Ausschüssen des Rates. Die Länder sind in jedem Ausschuss durch ein Mitglied des Bundesrates oder durch ein anderes Mitglied bzw. einen Beauftragten der Landesregierung vertreten. Die Ausschüsse sorgen dafür, dass die Bundesgesetzgebung an die Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Länderverwaltungen angepasst und somit praxistauglich wird. Die ständigen Ausschüsse werden im Prinzip spiegelbildlich zu den Bundesministerien gebildet, mit deren Gesetzgebungsvorhaben sie sich beschäftigen. Die Anzahl der Ausschüsse variiert, wobei sich die Festlegung auf derzeit 16 deshalb als günstig erwiesen hat, weil so jedes Land einen Ausschussvorsitzenden stellen kann. Neben den ständigen Ausschüssen bildet der Bundesrat Sonderausschüsse zur Beratung zeitlich befristeter Angelegenheiten, die ihre Arbeit nach dem Erstellen eines Ausschussberichts beenden. Beispiele sind der Sonderausschuss Gemeinsamer Markt und Freihandelszone (1957) oder der Sonderausschuss Rundfunkgesetz (1960). Daneben besteht die Möglichkeit, gemeinsame Ausschüsse (Kommissionen) von Bundesrat und Bundestag einzusetzen, wie beispielsweise die Kommissionen, die die Föderalismusreformen I und II vorbereiteten.



Zwischen dem Rücktritt von Bundespräsident Christian Wulff und der Wahl Joachim Gaucks war Horst Seehofer (li.) in seiner Funktion als Bundesratspräsident kurze Zeit deutsches Staatsoberhaupt.



Die Zusammenarbeit der Ländervertreter in den Ausschüssen prägt die Arbeit des Bundesrates. Sitzung des Innenausschusses, 2012

An der Spitze der Bundesratsverwaltung steht der Direktor des Bundesrates, der im Auftrag des Bundesratspräsidenten handelt. Er unterstützt diesen in seinen Amtsgeschäften, bereitet die Plenarsitzungen des Bundesrates organisatorisch vor und pflegt die Außenkontakte des Bundesrates auf der Bundes- und Länderebene.

Verschränkung von Partei- und Landespolitik

In der Wissenschaft wurde diskutiert, ob die Gleichzeitigkeit von parteipolitischer und landespolitischer Interessenvertretung im Bundesrat ein Verfassungsproblem sei. Der Politikwissenschaftler Gerhard Lehmbuch spricht von einem „Strukturbruch“: Der Bundesrat sei im Grundgesetz als Länderkammer vorgesehen, und Parteipolitik widerstrebe dieser Strukturentscheidung. Dagegen lässt sich jedoch einwenden, dass Parteipolitik in einer Parteiendemokratie schlecht von politischen Institutionen, wie dem Bundesrat, ferngehalten werden kann. Ein größeres, praktisches Problem für Entscheidungen im Bundesrat ist, dass es in Deutschland immer mehr Parteien in den Parlamenten gibt. Damit vergrößert sich das Spektrum der Koalitionen auf Landesebene, und es wird un-

wahrscheinlicher, dass diese Koalitionen entweder alleine von Oppositionsparteien oder alleine von Regierungsparteien im Bund gestellt werden. Das behindert die Einigung auf das Stimmverhalten im Bundesrat bei kontroversen Themen, was wiederum eine Zunahme von Enthaltungen zur Folge hat. Im Ergebnis verstummen die Länder, was schlecht für deren politische Repräsentation ist. Häufig stehen so weder der Regierung noch der Opposition im Bundesrat absolute Mehrheiten zur Verfügung.

Teilnahme an der Bundesgesetzgebung

Der Bundesrat ist in jede Phase der Bundesgesetzgebung einbezogen. Er hat auch das Recht, Gesetze zu initiieren, also eigene Vorschläge zur Gesetzgebung zu machen. Gesetzesvorschläge, die von der Bundesregierung kommen, werden zuerst dem Bundesrat zugeleitet (Erster Durchgang). Der Bundesrat hat in der Regel sechs Wochen Zeit, um das Gesetzesvorhaben auf seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen sowie zu untersuchen, wie sich das Gesetz auf die Verwaltungspraxis auswirkt. Ebenso muss er feststellen, ob es sich um ein Zustimmungsgesetz oder ein Einspruchsge-

„Verstummte Länder“

Zwischen den Extremen der Abschaffung einer Zweiten Kammer bzw. ihrer Parlamentarisierung liegen strategische Möglichkeiten der Modifikation ihrer Entscheidungsregeln. Hier fällt auf, dass das Erfordernis absoluter Mehrheiten für Entscheidungen im Bundesrat eine im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohe Hürde bildet. Vielerorts war im Zusammenhang mit der Diskussion um eine „Entblockierung“ des Bundesrates bzw. eine größere Handlungsfähigkeit der Bundesregierung der Vorschlag zu hören, man solle für Bundesratsentscheidungen von einer absoluten zu einer relativen Mehrheit übergehen. Dieser Vorschlag ist aus mehreren Gründen problematisch. [...] Es lässt sich empirisch belegen, dass der Übergang zu relativen Mehrheiten auch zu Oppositionsmehrheiten führen kann, also das erstrebte „Durchregieren“ der Regierungskoalition nicht automatisch möglich wird. Die kritische Variable sind die „verstummten Länder“, die sich der Stimme enthalten, weil sich die Koalitionspartner in diesen Ländern nicht auf eine einheitliche Stimmabgabe im Bundesrat einigen können. Enthaltungen zählen als Nein-Stimmen. Dies impliziert aber, Bundesratsblockaden entstehen nicht nur, wenn die Regierung, sondern auch, wenn die Opposition eine bloß relative Mehrheit im Bundesrat hat.

Den in parteipolitischen Konfliktfällen „verstummten Ländern“, könnte dann wieder ihre Stimme zurückgegeben werden, wenn die Vorschrift des Grundgesetzes (Artikel 51 (3)), dass nämlich die Stimmen eines Landes „nur einheitlich“ abgegeben werden können, dem heute im Bundesrat faktisch vorherrschenden doppelten Repräsentationsmodus von Parteiinteressen und Landesinteressen angepasst würde. Das würde heißen, eine an koalitionspolitischen Konstellationen ausgerichtete geteilte Stimmabgabe auf Länderebene zuzulassen. Das impliziert auch, die Aufteilung der Landesstimmen im Bundesrat zum Gegenstand des Koalitionsvertrags zu machen, wie dies auch heute schon im Bezug auf den Bundesrat für die Vereinbarung einer Stimmenthaltung bei abweichenden Positionen der Koalitionspartner der Fall ist. Eine solche Vereinbarung ist mechanischen Modellen der Aufteilung der Stimmen eines Landes im Bundesrat (wie erreichter Wählerstimmenanteil oder Anteil der Kabinettssitze), die auch an mathematische Grenzen stoßen, vorzuziehen.

Wichtig am Ende ist: Das Land spricht wieder im Bundesrat, wenn auch nicht (immer) mit einer Stimme. In keiner anderen Zweiten Kammer Europas wird durch „Enthaltungspolitik“ die Repräsentationsfunktion der Zweiten Kammer

so eingeschränkt, wie dies heute im Bundesrat der Fall ist. Ca. ein Drittel der Länder waren zwischen 1990 und 2005 potenziell ohne wirksame Vertretung im Bundesrat. Diese Art der unfreiwilligen Selbstbeschränkung steht im eklatanten Widerspruch zu der im Vergleich zu Zweiten Kammern in Europa herausgehobenen Stellung des Bundesrates im nationalen Gesetzgebungsprozess, zumindest wenn man dessen Vetomöglichkeiten beachtet, die nur noch vom italienischen Senat, wo diesen auch eine in der Tagespolitik hohe Bedeutung zukommt, und dem Schweizer Ständerat sowie (formal) der niederländischen Ersten Kammer übertroffen werden.

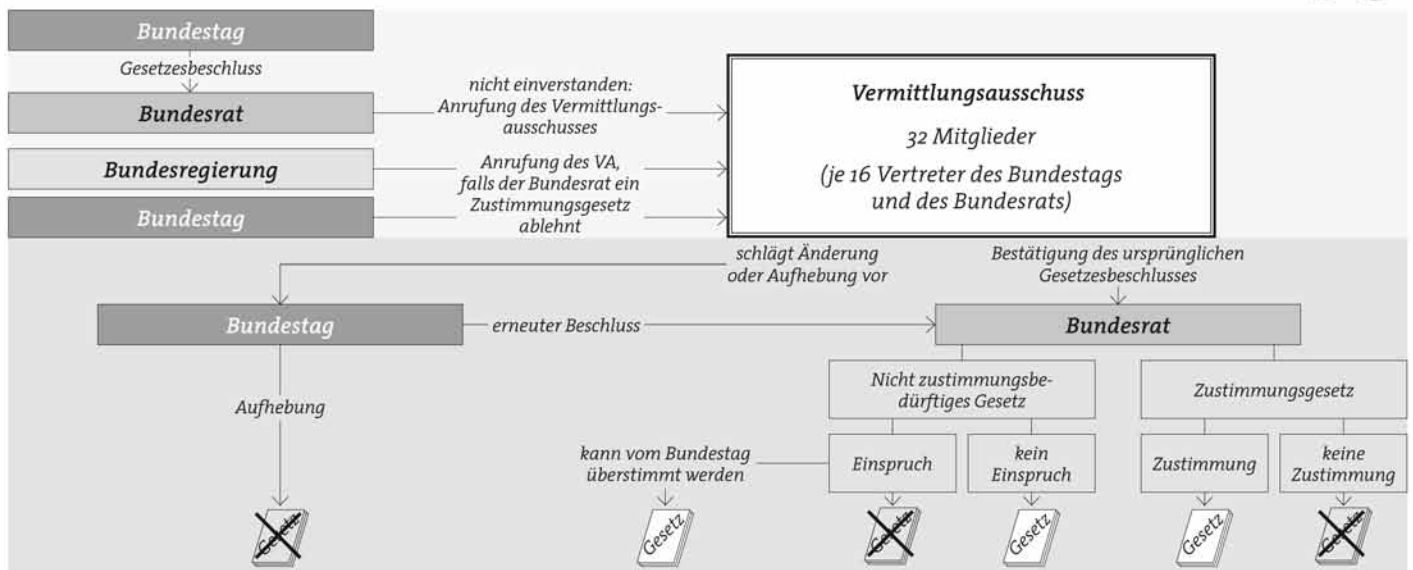
Roland Sturm, Föderalismus – Eine Einführung, 2., Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2010, S. 70f.

„Verstummte Länder“ im Bundesrat

Jahre	Zahl der Länder	In % der Länder
1990-1994	5	31,25
1994-1998	5	31,25
1998-2002	5	31,25
2002-2005	6	37,50
2005-2009	6 (10) *	37,50 (62,50)

*) ab 2008 bzw. 2009

Der Vermittlungsausschuss



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 66120

setz handelt. Der Erste Durchgang entfällt, wenn das Gesetz nicht von der Bundesregierung, sondern aus der Mitte des Bundestages eingebracht wird. Dies ist eine in Zeiten raschen Entscheidens beliebte Strategie der Bundesregierung: Um Zeit zu sparen, startet sie nicht selbst den Gesetzgebungsprozess, sondern lässt diesen mit Hilfe der Mehrheitsfraktionen im Bundestag beginnen. Dies betrifft nicht selten wichtige Gesetzesvorhaben wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz, die Wehrrechtsreform oder das Finanzmarktstabilisierungsgesetz.

Zustimmungsgesetze bedürfen, weil sie Länderangelegenheiten berühren, der Zustimmung der Länder im Bundesrat. Bei allen anderen Bundesgesetzen kann der Bundesrat nur Einspruch einlegen. Der Bundestag kann diesen Einspruch mit der gleichen Mehrheit, mit der er vom Bundesrat beschlossen wurde, überstimmen, und das Gesetz tritt dennoch in Kraft. Wenn also der Bundesrat mit absoluter Mehrheit einen Einspruch anmeldet, bedarf es im Bundestag ebenso einer absoluten Mehrheit, um diesen abzuwenden. Entscheidet der Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit, muss der Bundestag den Einspruch mit zwei Dritteln seiner Stimmen überwinden.

Bei Zustimmungsgesetzen können Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat den Vermittlungsausschuss anrufen (um das Scheitern eines Gesetzes zu vermeiden); bei Einspruchsgesetzen nur der Bundesrat (um sich gegen das Überstimmen zu wehren). Der Vermittlungsausschuss setzt sich zusammen aus 16 Ländervertretern (also je einem pro Land) und 16 Abgeordneten des Deutschen Bundestages, parteipolitisch repräsentiert entsprechend der Stärke der Fraktionen. Im Vermittlungsausschuss wird versucht, die im Gesetzgebungsprozess vorgebrachten Positionen von Regierung und Opposition einander anzunähern. Der Vermittlungsausschuss entscheidet nicht, ein dort gefundener Kompromiss muss weiterhin Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat finden. Der Ausschuss ist auch kein Gesetzgeber – bei der Suche nach Kompromissen darf er keine neuen ge-

Absolute Mehrheit im Bundesrat

Jahre	Absolute Mehrheit für	Sitze im Bundesrat
1949-1954	keine Seite	43, ab 1952: 38
1955	Regierung	38
1956	keine Seite	38
1957	Regierung	41
1958-1961	keine Seite	41
1962-1969	Regierung	41
1970-1971	keine Seite	41
1972-1982	Opposition	41
1983-1989	Regierung	41
1990	Opposition	41
1991-1997	keine Seite	68
1998	Opposition	69
1999-2001	keine Seite	69
2002-2005	Opposition	69
2006-2009	Regierung	69
2010-2013	keine Seite	69
ab 2013	Opposition	69

Roland Sturm, Föderalismus – Eine Einführung, 2., Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2010, S. 169f. (aktualisiert)

Zustimmungspflichtige Gesetze

Legislaturperiode des Deutschen Bundestages	%-Anteil der Zustimmungsgesetze	Versagen der Zustimmung absolut und in % der Gesetzesvorlagen
1949-53	41,8	12 (3,6)
1953-57	49,8	11 (2,5)
1958-61	55,7	4 (1,2)
1961-65	53,4	7 (2,0)
1965-69	49,4	10 (3,0)
1969-72	51,7	3 (1,0)
1972-76	53,2	19 (5,3)
1976-80	53,7	15 (5,7)
1980-83	52,2	6 (4,7)
1983-87	60,6	0 (0,0)
1987-90	55,2	1 (0,2)
1990-94	56,6	21 (4,1)
1994-98	59,2	20 (3,5)
1998-02	54,8	19 (3,2)
2002-05	50,6	21 (5,2)
2005-09	41,8	1 (0,2)

Nach: Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999 und Michael F. Feldkamp, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011.
Roland Sturm, Föderalismus in Deutschland, überarb. Neuaufl., München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 2003, S. 59



picture-alliance / dpa / Britta Pedersen

Der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Grüne) ist bis heute der einzige Landeschef, der nicht der SPD oder der CDU bzw. CSU angehört.

setzgeberischen Ideen in den Vermittlungsprozess einbringen. Dies bleibt alleine die Sache von Bundestag und Bundesrat.

Für die Länder ist der Bundesrat das politische „Nadelöhr“, durch das ihre Positionen in die Bundespolitik und die Europapolitik eingefädelt werden. Aus der Sicht des einzelnen Landes heißt das aber auch, dass kein Land in der Lage ist, seine Position eigenständig und ungefiltert in den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene einzubringen. Wenn politisch Einfluss genommen werden soll, muss erst die Abstimmung mit den anderen Ländern erfolgen. Diese Abstimmung geschieht in erster Linie nach den Regeln der Parteipolitik. Vor den Plenumssitzungen des Bundesrates verabreden sich die A-Länder (die SPD-regierten Länder) und die B-Länder (die von der CDU bzw. CSU regierten Länder) in getrennten Sitzungen über ihr Stimmverhalten im Bundesrat. Der grüne Ministerpräsident Baden-Württembergs, Winfried Kretschmann, gehört keiner der beiden Länderrunden an und hat eine eigene grüne Koordinierungsrunde mit Parteifreunden aus den Ländern ins Leben gerufen. Im Plenum selbst werden die vorher festgelegten Positionen der Länder vorgetragen, heftige politische Kontroversen bleiben in der Regel aus.

Kooperation der Parteien im Föderalismus

Auch politische Parteien sind in Deutschland in sich föderal aufgebaut. Sie gliedern sich in Landesverbände und treten bei Landtagswahlen auch als Landesparteien auf. Die CSU, die nur in Bayern bei Wahlen kandidiert, ist der Sonderfall einer eigenständigen Parteiorganisation auf Landesebene mit bundespolitischen Ambitionen. Bei Wahlen zum Deutschen Bundestag werden die Mandate aller Parteien mit Bezug auf Landeslisten bzw. auf Direktmandate in den Ländern vergeben. Es gibt keine deutschlandweite Kandidatenliste. Das deutsche Wahlsystem bezieht sich damit ausdrücklich auf den föderalen Staatsaufbau.

Das Verhältnis Bundesparteien-Landesparteien hat sich seit dem Bestehen der Bundesrepublik gewandelt. In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland nahm die Bundesspitze der Parteien erheblichen Einfluss auf die Koalitionspräferenzen der Landesparteien und die politische Ausrichtung der Landesregierungen, auch um die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat günstig zu gestalten. Bis in die 1980er-Jahre wirkte diese Art der innerparteilichen Zusammenarbeit wie eine zusätzliche Klammer zwischen Bund und Ländern mit der Tendenz, den Vorrang des Bundes zu stärken.

Eigenständigkeit der Landesparteien

Das Aufkommen neuer Parteien ebenso wie die gewachsenen wirtschaftlichen Herausforderungen auf dem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt veränderten die Wettbewerbsbedingungen der Landesparteien. Sie begannen stärker landesspezifische Akzente zu setzen und unterschieden sich dadurch untereinander auch programmatisch bzw. im Hinblick auf politische Neuerungen. So wurde nicht in allen Ländern Expertenrat von außen für den Bürokratieabbau gesucht,

sondern zunächst nur in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen. Ein mit der entsprechenden Aufgabe betrauter Ombudsmann nahm seine Arbeit nur in Baden-Württemberg auf, und nur in Sachsen und Baden-Württemberg wurde ein „Paragrafen-Pranger“ eingerichtet.

Die Parteiführungen im Bund mussten darüber hinaus manchmal zähneknirschend akzeptieren, dass Koalitionsentscheidungen in den Ländern anders ausfielen, als sie es sich gewünscht hätten. Nach der Berliner Wahl von 2001 etwa hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) erwartet, dass der SPD-Spitzenkandidat Klaus Wowereit eine Ampelkoalition mit der FDP und der Alternativen Liste (Grüne) bilden würde. Wowereit verweigerte sich und setzte stattdessen auf ein rotes Regierungsbündnis.

Auch das Stimmverhalten im Bundesrat war schwieriger parteipolitisch zu koordinieren. Die Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung erhielt 2000 die Zustimmung des Bundesrates, obwohl die von der SPD sowie die von der SPD und den Grünen geführten Regierungen nicht über die erforderliche absolute Mehrheit der Sitze verfügten. Diese kam mit Hilfe der Stimmen von Rheinland-Pfalz (SPD-FDP), Berlin, Bremen und Brandenburg (alle regiert von Großen Koalitionen) und Mecklenburg-Vorpommern (SPD-PDS) zustande. Ihre Landesinteressen wahrten diese Länder auf unterschiedliche Art und Weise. Der Bund sagte Rheinland-Pfalz eine stärkere Mittelstandskomponente bei der Steuerreform zu. Bremen gewann die Unterstützung des Bundes bei den Verhandlungen zur Reform des Länderfinanzausgleichs. Für Berlin finanzierte der Bund Kulturförderung und Stadionsanierung mit, für Brandenburg Straßenbauprojekte. Und Mecklenburg-Vorpommern konnte unter anderem gewonnen werden, indem die PDS auch von der Bundesspitze der SPD als politischer Verhandlungspartner auf Augenhöhe anerkannt wurde.

Wechselbeziehungen zwischen Bundes- und Landesebene

Der Föderalismus ist also sowohl im Verhalten als auch in der Organisation der Parteien wahrnehmbar. Trotz aller Lockerungstendenzen einer bundesweit einheitlichen Parteilinie und größer werdender Eigenständigkeit der Landesparteien ist die Anziehungskraft des Machtzentrums in Berlin aber noch immer sehr stark. Einige Ministerpräsidenten, wie beispielsweise Erwin Teufel (CDU) in Baden-Württemberg, waren immer begeisterte Landespolitiker ohne bundespolitische Ambitionen. Andere hingegen, wie Helmut Kohl (CDU) oder Gerhard Schröder (SPD), machten keinen Hehl daraus, dass ihr Ziel das Kanzleramt sei. Die Landespolitik war für sie nur eine Stufe der politischen Karriereleiter. Dass im Föderalismus politische Talente von der Landesebene für die Bundesebene gewonnen werden können, hat Vorteile. Zum einen ist für die Wählerinnen und Wähler schon ein Leistungsprofil erkennbar, zum anderen müssen Politiker – zumal wenn sie der Opposition im Bund angehören – nicht jahrelang in Machtferne leben, sondern können die Landespolitik mitgestalten. Dass diese nicht als „Nebenjob“ der Bundespolitik betrieben werden kann, ist offensichtlich und in keinem demokratischen, föderal organisierten Staat der Welt möglich. Selbst wenn nur der Anschein erweckt wird, Landespolitiker seien nicht bereit, ihre Karrieren in

Berlin aufzugeben, wenn dies nach der Wahl eine Oppositionsaufgabe bedeuten würde, schadet der Glaubhaftigkeit einer Politikerin bzw. eines Politikers. Bundesumweltminister Norbert Röttgen beispielsweise kostete sein zögerliches Bekenntnis zu Nordrhein-Westfalen bei der Landtagswahl 2012 vermutlich die entscheidenden Stimmen für den Wahlsieg. In der Folge verlor er den Parteivorsitz in seinem Land und auch sein Berliner Amt.



ullstein bild – Reuters

Landespolitik als Sprungbrett zur Bundespolitik: Den rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Helmut Kohl, hier als Kanzlerkandidat im Bundestagswahlkampf 1976, zog es nach Bonn ...



ullstein bild – SP/CA Press

... ebenso wie den niedersächsischen Ministerpräsidenten und späteren Kanzler der Berliner Republik Gerhard Schröder, hier im Wahlkampf 1998.

Roland Sturm

Die EU und der deutsche Föderalismus

Im Prozess der europäischen Integration wurden auch Kompetenzen der deutschen Länder an die EU übertragen. Einfluss auf die europäische Politik können die Länder nicht nur über den Bundesrat, sondern auch durch direkte Vertretung vor Ort in Brüssel nehmen.



picture-alliance / Horst Ossinger

Ebenso wie die Politik der Europäischen Union die deutschen Länder betrifft, gestalten diese gemeinsam mit dem Bund Entscheidungen auf EU-Ebene mit.

Die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union, die ihrerseits im Laufe ihres Bestehens geografisch immer größer geworden ist und politisch immer enger verflochten wurde, stellt die Länder vor vielfältige Herausforderungen. Zu den politischen Ebenen Bund-Länder-Gemeinden kommt die europäische nicht einfach hinzu. Die europäische Ebene hat direkte Bedeutung für die Politik in Bund, Ländern und Gemeinden, weil ihr Aufgaben übertragen worden sind, die vorher im nationalen Rahmen wahrgenommen wurden. Hierbei handelte es sich auch konkret um die Übertragung von Rechten der Länder. Beispielsweise griff die Fernsehrichtlinie von 1989, die „grenzenloses Fernsehen“ in der Europäischen Gemeinschaft ermöglichte, also die Fernsehmärkte der Mitgliedslän-

der für alle europäischen Anbieter öffnete, unmittelbar in die Zuständigkeit der Länder für Medienpolitik ein. Mittelbar betroffen sind sie, wenn Kompetenzen nach Brüssel übertragen werden, bei denen sie zuvor ein Mitentscheidungsrecht hatten und beispielsweise in der Agrar- oder Umweltpolitik ein zustimmungspflichtiges Gesetz im Bundesrat scheitern lassen konnten. Ist die Kompetenz an die EU übergegangen, können die Länder nur noch durch die Bindung der Bundesregierung an Beschlüsse des Bundesrates einen gewissen Einfluss bei EU-Entscheidungen ausüben. Artikel 23, Absatz 5 GG legt fest, dass die Bundesregierung den Beschlüssen des Bundesrates bei ihren Verhandlungen im Brüsseler Ministerrat folgt, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind. Es gilt aber zu bedenken: Deutschland ist nur einer der 27 EU-Mitgliedstaaten. In den meisten Politikbereichen, die Länderinteressen berühren, von der Regionalpolitik bis zur Öffnung der Märkte (z.B. für die Wasserversorgung), sind auf EU-Ebene Mehrheitsentscheidungen möglich, die auch gegen die Länderwünsche ausgehen können.

Mitwirkung der Länder in der Europapolitik



Beteiligung des Bundesrats gemäß Art. 23 GG

- ~ Umfassende und frühzeitige Unterrichtung über EU-Vorhaben durch die Bundesregierung
- ~ Abgestufte Mitwirkung – je nach der innerstaatlichen Interessen- und Kompetenzverteilung:
- ~ Stellungnahme zu EU-Vorhaben; von der Bundesregierung maßgeblich zu berücksichtigen, wenn Interessen der Länder berührt sind
- ~ Teilnahme von Ländervertretern an den Beratungen zur Festlegung der deutschen Verhandlungsposition
- ~ Teilnahme von Ländervertretern an den Beratungen auf EU-Ebene

~ Landesminister/-ministerin als Verhandlungsführer in den EU-Gremien, wenn ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im Bereich schulische Bildung, Kultur oder Rundfunk betroffen sind

Ausschuss der Regionen

- ~ Beratendes Gremium der Europäischen Union (344 Mitglieder, davon 21 Vertreter der deutschen Länder)
- ~ Stellungnahmen zu EU-Vorhaben mit regionalem Bezug
- ~ Anhörung durch den Ministerrat, die Kommission und das Europäische Parlament

Ländervertretungen in Brüssel

- ~ Interessenvertretung des jeweiligen Bundeslandes
- ~ Drehscheibe für Informationen, Herstellung von Kontakten zur EU und ihren Behörden
- ~ Anlaufstelle für Unternehmen, Verbände, Behörden, Kommunen und Regionen eines Bundeslandes

Ausschuss der Regionen

Um ihre angestammten Mitwirkungsrechte an der Gesetzgebung in Deutschland auch auf europäischer Ebene zu wahren, war es für die Länder naheliegend, sich eine Art Bundesrat im europäischen Format zu wünschen. Die Bundesregierung setzte sich für dieses Anliegen auf europäischer Ebene ein und erreichte einen Kompromiss, der berücksichtigte, dass andere Mitgliedstaaten nicht föderal organisiert sind. Mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 wurde der Ausschuss der Regionen (AdR) als beratendes Organ für die europäische Gesetzgebung gegründet. Seine erste Sitzung fand 1994 statt. Die Anzahl der



Committee of the Regions / Wim Daneels

Die deutschen Länder sind zusammen mit anderen europäischen Gebietskörperschaften institutionell in Brüssel vertreten: Plenarsitzung des Ausschusses der Regionen.

Mitglieder im AdR soll maximal 350 betragen, derzeit sind es 344 Mitglieder. Die Sitze im AdR werden entsprechend ihrer Bevölkerungsgröße auf die EU-Mitgliedstaaten verteilt. Deutschland hat 24 Sitze: Drei davon werden von kommunalen Spitzenverbänden eingenommen, dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Die Länder schicken die verbleibenden 21 Vertreter in den AdR. Jedes der 16 Länder hat dabei einen Sitz. Weitere fünf Sitze werden fünf Ländern zugeteilt, wobei diese zusätzlichen fünf Sitze im Rotationsverfahren nach einer Amtsperiode von fünf Jahren weiter zur nächsten Gruppe von fünf Ländern wandern.

Der AdR ist für die deutschen Länder jedoch kein Ersatz für den Bundesrat geworden. Dafür gibt es mehrere Gründe:

Erstens sind die Länder unter den Vertretern der Regionen aus 27 Staaten nur eine kleine Gruppe in diesem Gremium mit entsprechend reduziertem Einfluss.

Zweitens ist der AdR sehr heterogen. In der EU gibt es nicht nur Föderalstaaten bzw. Staaten mit Regionen, die parlamentarische Vertretungen haben, sodass die Vertreter, welche die Staaten ohne föderale bzw. dezentrale Struktur in den AdR entsenden, Repräsentanten der Kommunen sind, welche zudem die Mehrheit im Ausschuss bilden. Interessensunterschiede zwischen Regionen mit legislativen Befugnissen (RegLeg), die sich für die Berücksichtigung ihrer Rechte bei EU-Entscheidungen einsetzen, und anderen Vertretern regionaler und kommunaler Interessen führten zur Gründung einer interregionalen Gruppe der RegLeg-Regionen im AdR, zu der auch die deutschen Länder gehören. Diese Interessenvertretung bringt zwar Gleichgesinnte zusammen, verbessert die Einflussmöglichkeiten der Länder jedoch nicht wesentlich.

Drittens arbeitet der AdR anders als der Bundesrat. Dort sind es vor allem die Landesbeamten, die in den meisten Ausschüssen des Bundesrates die politischen Entscheidungen vorbereiten. Im AdR dürfen Politiker jedoch nicht durch Beamte ersetzt werden. Deutsche Ministerpräsidenten müssten also, wenn sie Mitglied im AdR sind, ständig nach Brüssel fahren, was sie und andere Politiker in der Regel nicht bei jeder Entscheidung im AdR tun. Wer nicht anwesend ist, kann aber auch nicht mitstimmen.

Viertens, und das ist der wichtigste Unterschied zum Bundesrat, verfasst der AdR lediglich Stellungnahmen zur europäischen Gesetzgebung. Die Europäische Kommission bzw. bei

der Gesetzgebung der Ministerrat und das Europäische Parlament können diese beachten oder auch nicht. Der AdR ist anders als der Bundesrat kein Teil des Gesetzgebungsprozesses und hat deshalb auch nicht die Möglichkeit, wie der Bundesrat im nationalen Rahmen, Gesetzgebungen zu stoppen oder zu verändern.

Wenn also Befugnisse der Länder auf die europäische Ebene wandern, bietet der AdR den Ländern nicht die Möglichkeit, auf europäischer Ebene so mitzusprechen, wie sie dies auf nationaler Ebene können, wenn Länderangelegenheiten betroffen sind.

Subsidiaritätskontrolle

Im Vertrag von Lissabon von 2009 erklären die Mitgliedstaaten der Europäischen Union erstmals, dass die EU die Belange der Länder und Kommunen in der europäischen Politik achtet.

Vertrag von Lissabon

Am 1.12.2009 in Kraft getretener Vertrag zwischen den 27 EU-Mitgliedstaaten zur Reform der EU-Institutionen. Der Vertrag knüpft inhaltlich an den Verfassungsentwurf an, der 2005 an den negativen Referenden in den Niederlanden und Frankreich gescheitert war: Die EU erhält Rechtspersönlichkeit und wird zur Rechtsnachfolgerin der EG, die Rechte des europäischen Parlaments werden ausgeweitet, und die nationalen Parlamente erlangen größeren Einfluss, neue Abstimmungsregeln werden eingeführt und Mehrheitsentscheidungen ausgeweitet, durch Einführung des Amtes eines Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie eines auf zweieinhalb Jahre gewählten Ratspräsidenten wird die Sichtbarkeit der EU nach außen gestärkt. Weiterhin wird durch den Vertrag die Möglichkeit europäischer Bürgerbegehren eingeführt. Der Vertrag von Lissabon stellt einen weiteren Versuch dar, den Anforderungen einer erweiterten EU institutionell gerecht zu werden, er soll für mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz der EU sorgen.

Klaus Schubert / Martina Klein, Das Politiklexikon. 5., aktual. Aufl. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz 2011

Die wichtigste Neuerung ist in diesem Zusammenhang die Subsidiaritätskontrolle. Sie gibt den Ländern die Möglichkeit zum Einspruch, wenn ein Übertragen von Länderaufgaben auf die europäische Ebene über das hinausgeht, was in den europäischen Verträgen vereinbart wurde. Die Länder können sich in diesem Fall gegen europäische Gesetzgebung, die in ihre Angelegenheiten eingreift, wehren. Das kann zum einen geschehen, indem der AdR oder der Bundesrat Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union einreicht. Zum anderen kann der Bundesrat versuchen, ein Drittel der nationalen Parlamente in der EU auf seine Seite zu ziehen, um bei den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission Einspruch gegen die europäische Gesetzgebung einzulegen, der wiederum zu einer Überprüfung der Gesetzgebung durch diese führen kann. Der Bundesrat hätte für eine solche Initiative allerdings nur acht Wochen Zeit, wobei der Ausgang ungewiss wäre.

Mitwirkung an deutscher Europapolitik

Der direkte Einfluss der Länder auf die europäische Gesetzgebung ist also begrenzt. Daneben steht den Ländern aber zusätzlich der indirekte Zugang zur EU über die Mitwirkung an der politischen Willensbildung in Deutschland zur Verfügung.

Erstens ist im Grundgesetz (Artikel 23, Absatz 6) geregelt, dass die Länder Deutschland bei der europäischen Gesetzgebung in den Politikfeldern „schulische Bildung“, „Rundfunk“ und „Kultur“ in Brüssel vertreten dürfen. Der deutsche Vertreter im Ministerrat der EU wird in diesem Falle vom Bundesrat bestimmt.

Zweitens hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag vom 30. Juni 2009 die Mitwirkungsrechte der Länder in der Europapolitik gestärkt. Der Bundesrat muss (ebenso wie der Bundestag) bei Änderungen der europäischen Verträge, auch bei Anpassungen von Abstimmungsverfahren und der Übertragung neuer Kompetenzen an die EU, der Bundesregierung „grünes Licht“ geben, damit diese entsprechende Beschlüsse auf europäischer Ebene fassen darf.

Und drittens ist die Landesebene im politischen Tagesgeschäft in rund 300 Bund-Länder-Delegationen eingebunden, die die deutschen Positionen bei der Kommission und beim Ministerrat einbringen. Die Mitglieder der deutschen Delegationen aus den Ländern werden vom Bundesrat sachgebiets-, gremien- oder vorlagenbezogen benannt. Sie sind an Beschlüsse des Bundesrates gebunden und müssen diesen auf einen erneuten Beratungsbedarf von Vorlagen hinweisen, wenn Entscheidungen in Brüssel eine neue Ausgangslage geschaffen haben.

Um beim Tempo des europäischen Entscheidungsprozesses mithalten zu können, hat der Bundesrat 1992 eine Europakammer eingerichtet, gemäß Artikel, 52 Absatz 3a GG: „Für Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Bundesrat eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten.“ Das heißt, der Bundesrat muss zur Beschlussfassung über die zahlreichen und oft kurzfristig zu entscheiden-



picture-alliance / dpa / Uli Deck

Mit dem Urteil zum Lissabon-Vertrag vom 30. Juni 2009 sorgte das Bundesverfassungsgericht u. a. dafür, dass die Übertragung von Kompetenzen an die EU nur mit Zustimmung der Länder im Bundesrat möglich ist.

den EU-Initiativen nicht ständig zusammengerufen werden. Die Mitglieder der Europakammer sind, im Unterschied zur sonstigen Ausschussarbeit des Bundesrates, keine Beamten, sondern Politiker, also Mitglieder oder stellvertretende Mitglieder des Bundesrates. Obwohl jedes Bundesland nur einen Vertreter in die Europakammer entsendet, gibt dieser bei Abstimmungen jeweils im Paket alle Stimmen ab, die seinem Land im Bundesrat zustehen. Die Europakammer beschließt wie der Bundesrat mit der absoluten Mehrheit ihrer Stimmen. Lange Zeit wurde die Europakammer nur selten als Entscheidungsort genutzt. Erst die

Vorlage aus Karlsruhe

Das neue Begleitgesetz zum Lissabon-Gesetz ist [...] ein Exempel dafür, was geht, wenn man wirklich will. Der Gesetzgeber hatte freilich ein sehr penibles Rezept: Es stammt vom Bundesverfassungsgericht.

Die acht Richter des 2. Senats hatten in ihrem Urteil vom 30. Juni [2009] das alte deutsche Begleitgesetz zerrissen und den Gesetzgeber aufgefordert, ein neues zu schreiben – ein Regelwerk, das die demokratischen Rechte der nationalen Gesetzgebungsorgane achtet. [...] Das [...] Gesetz setzt die Vorgaben des höchsten deutschen Gerichts auf penible Weise um.

„Begleitgesetz“ ist ein zusammenfassender Name. Es handelt sich um ein Gesetzesbündel. Es besteht aus dem „Integrationsverantwortungsgesetz“ und aus Zusammenarbeitsgesetzen – nämlich über die Zusammenarbeit erstens von Bundesregierung und Bundestag, zweitens von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union. Bisher bloße Vereinbarungen zwischen Bundestag, Bundesregierung (BBV) sowie zwischen Bund und Ländern (BLV) werden nun Gesetz.

Für alle Fälle, in denen das Karlsruher Gericht das Zustimmungserfordernis des Parlaments ausdrücklich und eindeutig gefordert hat, werden diese umgesetzt. Die demokratischen Rechte des Parlaments im Zusammenhang mit der europäischen Integration werden so erheblich gestärkt: Der Bundestag hat fast drei Dutzend Rechte erhalten, die er bisher nicht hatte. Es wird nun Zustimmungsgesetze geben müssen etwa bei der Weiterentwicklung der EU-Verträge im sogenannten vereinfachten Verfahren – ob es um den Binnenmarkt, um den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, um innere Sicherheit, um Beschäftigungs- und Sozialpolitik oder um Umweltschutz geht.

Der Lissabon-Vertrag sieht zwar vor, dass der Beschluss des Rates über die Vertragsänderung hier „erst nach Zustimmung der Mitgliedsstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ in Kraft treten soll. Das alte Begleitgesetz hatte aber die Zustimmung des Parlaments nicht für ausdrücklich notwendig gehalten. Die Flexibilitätsklausel des Lissabon-Vertrags ermöglicht es der EU, sich selbst neue Kompetenzen zu schaffen. Der Rat kann solche Beschlüsse nach Zustimmung des Europäischen Parlaments schaffen.

Karlsruhe hat entschieden, dass ohne Zustimmung des deutschen Parlaments der deutsche Vertreter im Rat einem solchen Beschluss nicht zustimmen darf. Im Integrationsverantwortungsgesetz ist das nun auch so geregelt. Ebenso ist das bei den Brückenklauseln, die es der EU ermöglichen, nicht mehr wie bisher einstimmig zu entscheiden, sondern durch Mehrheitsvotum. Das neue Gesetz schreibt nun die vorherige nationale parlamentarische Zustimmung durch Gesetz oder Beschluss vor.

Der Lissabon-Vertrag sieht bei Materien, die für die nationale Souveränität besonders heikel sind (zum Beispiel die Justiz) einen Notbremsen-Mechanismus vor. Mit der Notbremse kann ein Mitgliedsstaat verhindern, dass hier wegen des Mehrheitsprinzips gegen seinen Willen ein auch bei ihm geltendes Gesetz beschlossen wird. Das Notbremsen-Recht stand bisher nur der Bundesregierung zu. Nach dem neuen Gesetz können Bundestag und Bundesrat der Bundesregierung die Weisung erteilen, die Notbremse zu ziehen. [...]

Heribert Prantl, „Europäisches Recht nach Karlsruher Rezept“, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. August 2009 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/begleitgesetz-europaeisches-recht-nach-karlsruher-rezept-1.169476>)



Die Europakammer im Bundesrat soll schneller auf europäische Beschlüsse reagieren können. Mitglieder sind u. a. die Ministerpräsidenten Stephan Weil (Stellvert. Vors., Mi.), Erwin Sellering (li.) und Olaf Scholz (alle SPD).

schnellen Entscheidungen, die für europäische Rettungsschirme im Zuge der Euro-Finanzkrise gebraucht wurden, haben dazu geführt, dass die Vorzüge der Kammer neu geschätzt werden.

Die Länder wirken nicht nur an der deutschen Europapolitik mit, sie tragen auch Verantwortung für deren Fehlleistungen. Mit der im September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I akzeptierten sie, mitzuhafeln, wenn Deutschland seinen europäischen Verpflichtungen nicht nachkommt. So können Strafzahlungen drohen, wenn europäische Gesetze nicht umgesetzt werden oder wenn es Deutschland versäumt, seine jährliche Neuverschuldung auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen. Die Länder tragen einen Teil der dadurch entstehenden Finanzlasten, wobei in bündischer Solidarität auch diejenigen Länder mitfinanzieren, die einen ausgeglichene Haushalt vorweisen können oder für die Missachtung europäischer Gesetzgebung nicht verantwortlich sind.

„Entparlamentarisierung“?

Für die Länder ist ihre Mitwirkung an der europäischen Politik mehr als nur eine Frage der Wahrung ihres in Deutschland garantierten politischen Einflusses auch auf europäischer Ebene. Mit der Mitgliedschaft Deutschlands in der EU verbinden sich auch Fragen des demokratischen Regierens. Die zentrale Rolle, die der Bundesrat für die Wahrnehmung von Länderinteressen innerhalb des politischen Systems in Deutschland hat, wird durch die Mitwirkung der Länder an der europäischen Politik, insbesondere durch seinen Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, weiter gestärkt. Im Bundesrat sind jedoch nur die Landesregierungen vertreten, nicht die Landesparlamente. Sie werden im Prozess der europäischen Integration noch weiter an den Rand gedrängt. In der wissenschaftlichen Diskussion ist die Frage nach dem vertretbaren Ausmaß der „Entparlamentarisierung“, also wieviel Entscheidungshoheit von den Parlamenten auf die Landesregierungen übertragen werden darf, umstritten.

Um der Tendenz der „Entparlamentarisierung“ der Europapolitik der Länder gegenzusteuern, wurden auch Landtagsabgeordnete als AdR-Vertreter benannt (z. B. Landtagspräsident(inn)en oder Vorsitzende des Europaausschusses der Landtage). Ebenso wurde den Landtagsabgeordneten der Zugang zu Informationen über die europäische Gesetzgebung durch die Landtagsverwaltungen auf elektronischem Wege erleichtert. Allerdings überfordert die schiere Masse an täglicher Information ohne

Spezialisierung oder Vorauswahl durch die Landesregierung jeden Abgeordneten. In Baden-Württemberg wurde in die Landesverfassung ein Passus aufgenommen, der die Landesregierung bei integrationspolitischen Grundsatzfragen an das Votum des Landtages bindet. Andere Länder planen nachzuziehen.

Eigenständige Interessenpolitik der Länder

Die deutschen Länder haben frühzeitig erkannt, dass der europäische Gesetzgebungsprozess einen in hohem Maße informellen Vorlauf hat. Das heißt, die Europäische Kommission, die die Gesetzgebung vorbereitet, ist auf Sachinformationen aus den Mitgliedstaaten auch auf der Landesebene angewiesen. Hier bietet sich eine Gelegenheit für die Länder, einerseits informierend, andererseits aber auch beeinflussend zu wirken. Um dies tun zu können, muss man allerdings vor Ort sein. Seit 1989 hat jedes deutsche Land ein eigenes Informationsbüro in Brüssel. Die ostdeutschen Länder folgten bis 1992 diesem Vorbild. Schleswig-Holstein und Hamburg arbeiten in einem gemeinsamen Informationsbüro zusammen: dem „Hanse-Office“. Dieses war 1985, damals noch mit der Beteiligung Niedersachsens, das erste Informationsbüro der Länder bei der EU. Besonders auffällig in Brüssel ist das bayerische Informationsbüro. Es ist seit 2004 im ehemaligen Institut Pasteur untergebracht, einem repräsentativen, im Gründerzeitstil errichteten Gebäudekomplex, den der Freistaat für fast 30 Millionen Euro restaurierte. Es liegt direkt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ausschuss der Regionen. Am Türschild ist zu lesen, dass es sich um die „Vertretung des Freistaats Bayern bei der EU“ handelt. Der Bund zieht allerdings prinzipiell die Bezeichnung „Informationsbüros“ für die Ländervertretungen vor, um eine Verwechslung mit Botschaften auszuschließen.

Die Länder fühlen sich jedoch berechtigt, derartige Vertretungen bei der EU zu haben, ebenso wie sie Vertretungen beim Bund in Berlin unterhalten. Damit sei die alleinige Kompetenz des Bundes in der Außenpolitik nicht beeinträchtigt, zumal heute europäische Gesetzgebung in hohem Maße „Innenpolitik“ ist, da sie Bereiche regelt (Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt, Währung), die früher ausschließlich in die nationale Kompetenz fielen. Informationsbüros sind nicht nur Lobbyorganisationen der Länder, sie wirken also nicht nur auf die europäischen Institutionen mit Informationen und Interessenvertretung ein. Sie dienen umgekehrt auch dazu, Informationen für die Landespolitik und die heimische Wirtschaft über EU-Vorhaben in die Länder



Die Länder unterhalten in Brüssel eigene Informationsbüros. Der Freistaat Sachsen beispielsweise hat seit 1991 eine eigene Landesvertretung vor Ort.



picture-alliance / dpa / Felix Kindermann

Besuch in Brüssel: Nordrhein-Westfalens Ministerpräsidentin Hannelore Kraft spricht in der Landesvertretung NRW über die Bedeutung Europas für ihr Land. Neben ihr der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz

zu vermitteln. Es ist zum Beispiel von erheblicher Bedeutung für ein Unternehmen, rechtzeitig zu wissen, welche neuen Regeln für Märkte und Produkte in Brüssel erdacht werden. Die Länder haben dabei vor allem die mittelständische Wirtschaft im Auge, die mit eigenen Lobbyorganisationen schwächer in Brüssel vertreten ist als die Großunternehmen.

Ein zweites Standbein eigenständiger Interessenpolitik der Länder ist die interregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa. Es liegt im Interesse der Länder, Partnerregionen zu haben, mit denen sie die Ziele ihrer Landespolitik umsetzen können und von denen sie lernen bzw. durch die sie ihren Bürgerinnen und Bürgern Europa konkret vermitteln können. Die Zusammenarbeit der Regionen wird von der Europäischen Union mit INTERREG-Mitteln, so das EU-Kürzel, gefördert, die im Rahmen der europäischen Regionalpolitik zur Verfügung stehen. Die EU hat sich verpflichtet, den territorialen Zusammenhalt der Mitgliedsländer zu stärken. Der Begriff „interregional“ wurde analog zum Begriff „international“ gebildet. Gemeint ist damit die Partnerschaft von Regionen in Europa, die nicht unmittelbar aneinandergrenzen, aber dennoch gemeinsame Interessen haben. Diese Zusammenarbeit wird in der Regel auch vertraglich festgehalten. Das Grundgesetz spricht den Ländern hier ausdrücklich Zuständigkeiten in der Außenpolitik zu. In seinem Artikel 32, Absatz 3, heißt es: „Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen.“ Beispiele für interregionale Zusammenarbeit sind die Partnerschaften Hessen-Emilia Romagna, Bayern-Schottland oder die „Vier Motoren für Europa“. In der Regel konzentriert sich interregionale Zusammenarbeit auf spezifische Politikinitiativen, die amtierende Regierungen besonders interessieren, sowie auf die Symbolik von Partnerschaftspolitik. Die von Baden-Württemberg in den 1980er-Jahren gestartete Initiative „Vier Motoren für Europa“ stellt hier eine gewisse Ausnahme dar. Sie soll europäische Wachstums- und Kulturregionen zusammenbringen, die eine Vorreiterrolle für die europäische Integration übernehmen können. Dies sind neben Baden-Württemberg Katalonien (in Spanien), die Lombardei (in Italien) und Rhône-Alpes (in Frankreich). Als Felder interregionaler Zusammenarbeit, die in Abkommen festgelegt wurden, wählte man beispielsweise die Verbesserung der Infrastruktur, die Vertiefung der Kooperation in Forschung und Technologie oder die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Kunst und Kultur. In der Öffentlichkeit wird das Projekt der Vier Motoren heute relativ wenig beachtet, auch weil die beteiligten Regionen ihre ursprüngliche Idee vernach-



picture-alliance / Bildagentur-online / Fischer

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ein wichtiger Baustein der Länderpolitik: Wegweiser der internationalen Radroute Saar-Lor-Lux in der Euroregion, die das Saarland, Luxemburg und Lothringen verbindet.

lässigen, durch ihre Zusammenarbeit eine breite Unterstützung für den europäischen Gedanken zu mobilisieren. Bei Ausbildung und Forschung hat die Vier-Motoren-Initiative mit einem gemeinsamen Studiengang („Multi-Regional International Business Programme“) aber greifbare Erfolge vorzuweisen.

Effizienter als die meist punktuelle und wenig systematisch organisierte interregionale Zusammenarbeit erwies sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den „Euroregionen“. Alle deutschen Länder mit Grenzen zum Ausland sind in Vereinbarungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingebunden, beispielsweise Sachsen in der Euroregion Neißة (mit Polen und Tschechien), das Saarland in der SaarLorLux-Region (mit Lothringen und Luxemburg sowie den rheinland-pfälzischen Territorien Trier und Westpfalz) oder Nordrhein-Westfalen in der EUREGIO (mit den Niederlanden) – die älteste, seit 1966 als kommunale Arbeitsgemeinschaft ausgestaltete Kooperation über Grenzen hinweg mit dem ersten grenzüberschreitenden kommunalen parlamentarischen Gremium (EUREGIO-Rat). Heute umfasst das EUREGIO-Arbeitsgebiet circa 110 deutsche und niederländische Gemeinden, Kreise und Städte. Wie in den anderen Fällen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stehen bei der Arbeit der EUREGIO Alltagsprobleme im Vordergrund. Themen sind zum Beispiel die Verbesserung der Verkehrsstruktur, grenzüberschreitende wirtschaftliche Entwicklung, Energieversorgung, deutsch-niederländische Drogenpolitik, grenzüberschreitende Kooperation der Polizei und der Rettungsdienste sowie Tourismus.

Erleichtert wurde die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg durch eine Grundgesetzänderung im Jahr 1992. Der in Artikel 24 eingefügte Absatz 1a erlaubt den Ländern, soweit sie für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen. Die gemeinsamen Einrichtungen der Grenznachbarn dürfen also nach deutschem Recht auch deutsche Angelegenheiten regeln, ja sogar Gebühren erheben. Bereits 1966 schlossen Deutschland, Frankreich, die Schweiz und Luxemburg den Karlsruher Vertrag, mit dem die Zusammenarbeit im Oberrheingebiet geregelt wurde. Dieser wird inzwischen als eine Art Mustervertrag für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit angesehen, weil er einen Rahmen absteckt, innerhalb dessen Grenzregionen ohne fortwährend bei ihren nationalen Regierungen nachfragen zu müssen, ihre eigenen Angelegenheiten selbstständig miteinander regeln können – ein Europa im Kleinen, im föderalen und kommunalen Maßstab.

Roland Sturm

Finanzföderalismus

Zwar dürfen die Länder nicht über eigene Steuern entscheiden, sie erhalten aber die Erträge aus einzelnen Steuerarten und bestimmen über den Bundesrat die Steuerpolitik mit. Während um den Länderfinanzausgleich seit Jahrzehnten gerungen wird, soll eine Schuldenbremse helfen, die Länderhaushalte zu konsolidieren.



Horst Haitzinger

Die Finanzverfassung

Die Finanzverfassung ist entscheidend für die Frage, wie viel Vielfalt die Länder leben können. Sie ist aber auch verbunden mit der Frage, wie viel Verantwortung die Länder für staatliche Aufgaben übernehmen müssen. Nur wer über eigene Einnahmen verfügt, kann über diese alleine entscheiden. In den Staaten, in denen eine große Einnahmenautonomie sich mit einer Fülle von Länderkompetenzen paart (Beispiele Kanada, USA), wird von den Gliedstaaten erwartet, dass sie weitgehend selbstständig die in ihre Zuständigkeit fallenden staatlichen Aufgaben erledigen. Die deutsche Finanzverfassung ist nicht am Gedanken der Autonomie der Länder ausgerichtet, sondern folgt ebenfalls dem bereits dargestellten Prinzip der Politikverflechtung. Über eigene Steuern kann auf Landesebene mit der Ausnahme der Festlegung des Hebesatzes auf die Grunderwerbsteuer nicht entschieden werden. Bei knappen Kassen nutzen die Länder diesen schmalen Restbestand ihrer steuerlichen Unabhängigkeit. So hat jüngst eine Reihe von Ländern die Grunderwerbsteuer erhöht. Ansonsten ist die Steuergesetzgebung Bundesangelegenheit.

Nur der Bund hat die Gestaltungshoheit über das Steuersystem, doch die Länder müssen den Steuergesetzen über den Bundesrat zustimmen. So können sie sich gelegentlich auch finanziell besserstellen, indem sie sich bei knappen Mehrheiten ihre Zustimmung zu den Gesetzesvorlagen des Bundes durch Gegenleistungen erleichtern lassen.

Ertragshoheit der Länder

Selbst wenn die Länder keine Gestaltungshoheit in der Steuerpolitik haben, so gewährt das Grundgesetz ihnen doch in einer Reihe von Fällen die Ertragshoheit, sichert ihnen also die Einnah-



Blume Bild / Blume

Erträge aus der Biersteuer stehen ausschließlich den Ländern zu.

men aus bestimmten Steuerarten wie der Einkommen-, der Körperschaft- und der Umsatzsteuer zu. Dies sind die sogenannten Gemeinschaftsteuern von Bund und Ländern. Sie machen circa 70 Prozent des gesamten Steueraufkommens aus. Ausschließlich den Ländern stehen die Erträge aus der Erbschaftsteuer, der Biersteuer und aus bestimmten Verkehrsteuern (Grunderwerbsteuer, Feuerschutzsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer) zu. Bis zur Abschaffung der Vermögensteuer 1997 erhielten die Länder zudem deren Erträge. Die Trennung von Gestaltungshoheit einerseits und Ertragshoheit andererseits erfordert ein hohes Maß an Zusammenarbeit im Föderalismus und schließt den steuerlichen Wettbewerb zwischen den Ländern aus. Begründet wird dieser Verzicht auf Vielfalt mit dem Argument, dass unterschiedliche Besteuerung und besonders ein steuerliches Untertreiben in den einzelnen Ländern der Wirtschaft schaden würde.

Dennoch ist die Diskussion um mehr steuerliche Eigenverantwortung der Länder nie ganz verstummt. Fest steht: Je solider die Einnahmenbasis eines Landeshaushaltes ist, desto weniger finanzielle Hilfe braucht das betreffende Land von anderen Ländern oder vom Bund. Alle Versuche, zumindest die Ertrags- hoheit bei den Steuern neu zu ordnen und von der geltenden Aufteilung der Steuerarten wegzukommen, scheiterten an der Befürchtung der beteiligten politischen Ebenen, sich finanziell schlechterzustellen.

Bei den Beratungen zur Föderalismusreform I spielte kurzzeitig die Idee eines „kleinen Steuertausches“ eine Rolle. Der Bund hatte angeboten, die Ertragshoheit bei der Kraftfahrzeugsteuer und der Biersteuer zu übernehmen und den Ländern im Gegen- zug die Versicherungsteuer zu überlassen. Ein solcher Tausch hätte es dem Bund erlaubt, im Zusammenspiel von Kraftfahr- zeugsteuer, Autobahnmaut und Mineralsteuer lenkend öko- logische Vorstellungen in der Verkehrspolitik durchzusetzen. Die Länder waren erst zu Verhandlungen bereit, nachdem die Biersteuer aus dem Verhandlungspaket entfernt war. Die Bera- tungen scheiterten dennoch, weil den Ländern die Erträge aus der Versicherungsteuer als nicht ausreichend und zu unsicher erschienen. Der Gedanke einer Bundeskompetenz für die Erträge aller den Straßenverkehr betreffenden Steuern blieb jedoch in der Diskussion. Nach weiteren Verhandlungen einigten sich Bund und Länder 2009 auf eine Änderung des Grundgesetzes. Dem Bund wurde die Ertragshoheit bei der Kraftfahrzeugsteuer übertragen, die Länder erhalten dafür eine finanzielle Entschä- digung. Die Kompensation für die Länder betrug zunächst circa neun Milliarden Euro, kann aber immer wieder neu ausgehan- delt werden. Sie wird durch Bundesgesetz geregelt, das der Zu- stimmung des Bundesrates bedarf.

Die attraktivste Steuerart ist die Umsatzsteuer, von der rela- tiv krisensicher Erträge erwartet werden, da sie den Konsum besteuert. Weniger ertragreich und weniger krisenfest ist die von den Unternehmen zu entrichtende Körperschaftsteuer, die zudem in der Vergangenheit reduziert wurde, um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu sichern.

Auch die Erträge der Einkommensteuer sind im Vergleich zu den Umsatzsteuereinnahmen zurückgegangen und unterlie- gen stärkeren Schwankungen als diese.

Der Finanzausgleich

Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus, also die Hilfe für finanzschwache Länder, wird mit dem bündischen Prinzip begründet, welches besagt, dass die Länder gemeinsam sowie Bund und Länder füreinander eintreten. Politischer Streit ent- steht regelmäßig über das Ziel der Hilfe, über den erforderli- chen Umfang dieser Solidaritätsleistung und über die Frage des Maßstabs für einen Ausgleich: Folgt man der Logik des Sub- sidiaritätsprinzips, kann es nur um Hilfe zur Selbsthilfe gehen, wenn Länder unverschuldet in Not geraten, bzw. um Hilfen für den wirtschaftlichen Strukturwandel in diesen Ländern. Steht dagegen das Ziel im Vordergrund, unabhängig von den Leistungen einzelner Landesregierungen in ganz Deutschland einheitliche oder gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaf- fen, so ist die Hilfe weder zeitlich noch dem Umfang nach zu begrenzen. Verschärft wird die Ausgleichsproblematik noch, wenn sich der Umfang der Leistungen nicht danach ausrich- tet, wie viel Geld ein Land benötigt, um arbeitsfähig zu sein, sondern nach dem angemeldeten Bedarf. Dieser kann wegen seiner Unbestimmtheit schon prinzipiell nie zufriedenstel- lend gedeckt werden.

Je unterschiedlicher die einzelnen Länder wirtschaftlich er- folgreich sind, desto größer und einseitiger wird der Finanzaus- gleich. Im Detail ist dieser hoch kompliziert, weil der Gesetzge- ber den Ehrgeiz hat, am Bedarf orientiert, exakt zu kalkulieren. So wird der Anteil, zu dem kommunale Steuern (wie die Hun- desteuer oder die Zweitwohnungsteuer) in die Berechnungen einbezogen werden, beispielsweise ebenso geregelt wie der

Länderfinanzausgleich – ein Dauerbrenner in Karlsruhe

Klagen gegen den Länderfinanzausgleich gibt es fast schon so lange wie das System selbst. 1952 erklärte das Bundes- verfassungsgericht zum ersten Mal den horizontalen Finanzausgleich, also die Zahlungen zwischen den Ländern zur Angleichung der Lebensverhältnisse, als mit dem Grundgesetz vereinbar. Damals hatte das Land Baden-Württem- berg geklagt. Es hatte sich auf den Standpunkt gestellt, nur Bundeszuschüs- se seien vom Grundgesetz gedeckt.

1986 entschieden die Richter in Karls- ruhe, der Länderfinanzausgleich sei nicht verfassungskonform. Der Grund lautete: Die Finanzkraft der Länder werde un- zureichend bestimmt, weil bergrechtliche Förderabgaben und die Spielbankenab- gabe ebenso wenig berücksichtigt würden

wie die Grunderwerbsteuer und die Feuer- schutzsteuer. Hingegen akzeptierten die Richter die so genannte Einwohner- veredelung, mit der die Sonderlasten der Küstenländer mit ihren Häfen und der Stadtstaaten ausgeglichen wird.

Das 1987 geänderte Gesetz landete schon kurz darauf wieder in Karlsruhe. 1992 stuft der Zweite Senat es als im Wesentlichen mit dem Grundgesetz ver- einbar ein. Bremen und Hamburg hatten geklagt, weil sie sich einen für sie günstigeren Einwohnerschlüssel er- hofft hatten. Auch Schleswig-Holstein und das Saarland waren mit ihrem Ansinnen gescheitert, die (schwache) Finanzkraft ihrer Gemeinden stärker zu berücksichti- gen. Damals äußerten sich Baden- Württemberg und Hessen zufrieden, weil sie nicht noch mehr zahlen mussten.

1999 gab das Bundesverfassungsge- richt dem Gesetzgeber auf, den Länder-

finanzausgleich in zwei Stufen neu zu regeln. In einem Maßstäbengesetz sollte er grundlegend klären, wie das Umsatz- steueraufkommen und die Bundeser- gänzungszuweisungen verteilt werden sollen, „bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden“. Anschließend sollten auf dieser Basis die Details ge- klärt werden. Bayern, Baden-Württem- berg und Hessen hatten geklagt. Doch erwies es sich als eine Illusion, dass die Verhandlungen unabhängig von den da- durch ausgelösten Umverteilungseffek- ten möglich sein sollten. So hat man die rechtlichen Grundlagen zwar geändert, aber das System aus wenigen Zahlern und vielen Empfängern ist im Wesentlichen gleich geblieben.

mas, „Die Urteile der Verfassungsrichter seit 1952“, in: Frank- fürter Allgemeine Zeitung vom 6. Februar 2013

So werden die Finanzen der Länder einander angeglichen

Angaben in Millionen Euro, vorläufige Abrechnung für 2012

Bundesland	Ausgleichszahlungen			Saldo
	Umsatzsteuer- ausgleich Stufe 1	Länderfinanz- ausgleich Stufe 2	Bundesergän- zungszuweisungen Stufe 3	
⊕ Nordrhein- Westfalen	-2436	402	134	-1900
⊕ Bayern	-1724	-3904		-5628
⊕ Baden-Würt- temberg	-1477	-2694		-4171
⊕ Niedersachsen	117	173	55	345
⊕ Hessen	-833	-1327		-2160
⊕ Sachsen	2369	963	2540	5872
⊕ Rheinland- Pfalz	-540	224	167	-149
⊕ Sachsen-Anhalt	1270	547	1552	3369
⊕ Schleswig- Holstein	-70	129	120	179
⊕ Thüringen	1243	541	1439	3223
⊕ Brandenburg	999	542	1457	2998
⊕ Mecklenburg- Vorpommern	912	452	1095	2459
⊕ Saarland	160	92	122	364
⊕ Berlin	277	3323	2472	6072
⊕ Hamburg	-246	21		-225
⊕ Bremen	-19	517	229	727

SZ-Grafik: Julian Hasse; Quelle: Bundesfinanzministerium

Umgang mit Stadtstaaten und dünn besiedelten Ländern so wie – außerhalb des Finanzausgleichs, aber mit diesem verbunden – die Seehafenlasten für Länder. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 sollte der Gesetzgeber den Finanzausgleich überschaubarer gestalten und nachvollziehbare Maßstäbe für diesen definieren. Bund und Länder wichen dieser Herausforderung dadurch aus, dass sie sich zunächst auf den Finanzausgleich für die Jahre 2005 bis 2019 einigten und danach erst – auf diesen Kompromiss bezogen – ein „Maßstäbengesetz“ verabschiedeten.

Das Bundesverfassungsgericht suchte nach einem Mittelweg zwischen Subsidiaritätsprinzip und Solidarität im Föderalismus. In seinem Urteil zum Ausmaß der gegenseitigen Hilfestellung der Länder (horizontaler Finanzausgleich) heißt es: „Der horizontale Finanzausgleich soll die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern verringern, aber nicht beseitigen. Er hat die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidarisch-gemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite.“ Stärker als die Politik betonte das Gericht aber die Eigenverantwortung der Länder als Voraussetzung für Ländersolidarität.

Regeln des Finanzausgleichs – Stufe 1 und 2

Tatsächlich wurden 2005 nur wenige Fortschritte in Richtung transparenter Regeln des Finanzausgleichs gemacht. Seine konkrete Ausgestaltung blieb der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Die Grundstruktur des Finanzausgleichs wurde 2005 nicht verändert, er erfolgt nach wie vor in drei Schritten. Der

erste Schritt ist ein Umsatzsteuerausgleich. Die Umsatzsteuer steht nach immer wieder neu zu vereinbarenden Prozentsätzen einerseits dem Bund und andererseits den Ländern zu. Diejenigen Länder, „deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer sowie der Entschädigung für Erträge aus der am 1. Juli 2009 an den Bund übertragenen Kraftfahrzeugsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen“ (Artikel 107 GG), erhalten bis zu 25 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Sinn dieser Umverteilung ist es, das System des Länderfinanzausgleichs funktionsfähig zu machen.

Ohne den ersten Schritt wären die Finanzkraftunterschiede zwischen den „ärmeren“ und den „reicheren“ Ländern so groß, dass der Betrag, den die „reicheren“ an die „ärmeren“ übertragen müssten, deren Haushalte sprengen würde. Nur mit diesem Mechanismus war es nach der deutschen Einheit möglich, die neuen Länder unmittelbar in den Finanzausgleich aufzunehmen. Mit dem Umsatzsteuerausgleich wird die Finanzkraft der „ärmeren“ Länder auf über 90 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft aller Länder angehoben.

Der zweite Schritt ist der „Länderfinanzausgleich“ im eigentlichen Sinne, also der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern. Hier wird die Solidarität zwischen ihnen verwirklicht, indem die finanzstarken direkt den finanzschwächeren helfen. Ziel dieser Solidarität ist nicht, dass bestimmte Länder auf Dauer andere Länder unterstützen, sondern vielmehr die Hilfe zur Selbsthilfe. Die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Empfängerländer wird im zweiten Schritt des Finanzausgleichs weiter angehoben. Zur Berechnung des Mitteltransfers werden die Einnahmen der Länder in Bezug zur jeweiligen Einwohnerzahl gesetzt. Bei den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg geht der horizontale Finanzausgleich von einer Sonderbelastung der Stadtstaaten aus und gewichtet ihre tatsächliche Einwohnerzahl mit dem Faktor 1,35. Es wird angenommen, dass sie Leistungen auch für ihr Umland erbringen müssen. Beispielsweise haben sie ein Kultur- und Freizeitangebot, das auch von den Umlandgemeinden in Anspruch genommen wird. Deren Bewohner nutzen ebenso die öffentlichen Verkehrsmittel der Stadtstaaten, um zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen. Diese besondere Gewichtung wird beim Finanzausgleich „Einwohnerveredelung“ genannt. Sie ist auch ein gewisser Ausgleich dafür, dass andere Städte in Ballungsräumen im Rahmen des in den Ländern stattfindenden kommunalen Finanzausgleichs mit besonderen Mittelzuweisungen bedacht werden, die Stadtstaaten nicht zur Verfügung stehen.



Stadtstaaten erhalten beim Finanzausgleich einen zusätzlichen Ausgleich, weil sie mit ihrer Infrastruktur auch Leistungen für das Umland erbringen: Baustelle in Berlin, Friedrichstraße.

Caro/Muhs

Der horizontale Finanzausgleich hat Grenzen. Einem „Zahlerland“ müssen hundert Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder bleiben, es darf also durch die Abgabe von Haushaltsmitteln nicht ärmer als der Länderdurchschnitt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem in seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich von 1999 bekräftigt, dass der horizontale Finanzausgleich nicht dazu führen darf, dass am Ende die „Geberländer“ ärmer sind als die „Empfängerländer“ finanzieller Hilfe. Fest steht: Der Finanzausgleich nivelliert die Finanzkraft der Länder. Hessen und Bayern hatten 2011 vor dem Ausgleich eine Finanzkraft von 115 Prozent des Durchschnitts, danach noch 105 Prozent. Berlin kam vorher auf 69 Prozent und nach dem Finanzausgleich auf fast 91 Prozent.

Kontroverse um Stufe 2

Die innenpolitische Kontroverse um diesen zweiten Schritt des Länderfinanzausgleichs hält nun seit Jahrzehnten an. 2013 haben Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht Klage eingereicht, weil sie sich finanziell überfordert sehen und auf eine Begrenzung ihrer Zahlungsverpflichtungen hoffen. Baden-Württemberg sieht das Problem ebenfalls, möchte aber zunächst mit den Nehmerländern verhandeln. Ein Kritikpunkt bezieht sich dabei auf die Wirksamkeit des Ausgleichs. Bisher ist es nur einem Land, Bayern, gelungen, durch die Hilfe der anderen Länder in den 1980er-Jahren vom „Empfänger-“ zum „Geberland“ zu werden. Der Kreis der Geberländer hat sich verkleinert. Heute sind dies Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Bayern zahlte 2012 etwa die Hälfte der bundesweit umverteilten Mittel (3,904 Milliarden Euro), gefolgt von Baden-Württemberg (2,694 Milliarden Euro) und Hessen (1,327 Milliarden Euro). Das größte Empfängerland ist mit weitem Abstand Berlin (3,323 Milliarden Euro), gefolgt von Sachsen (963 Millionen Euro).

Die Empfängerländer machen dagegen geltend, dass die Bilanz der regionalen Ausgleichszahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs durch andere Finanzströme, wie Investitionen des Bundes (z.B. in der Vergangenheit in die Kernkraft) oder Förderprogramme für bestimmte Technologien (z.B. das Erneuerbare-Energien-Gesetz, hier profitiert insbesondere

Bayern) sowie durch Hilfen an die Landwirtschaft oder Infrastrukturentscheidungen (Sitz von Bundesbehörden oder Bundeswehrstandorte), ergänzt werden müsste. Nur so entstünde ein Gesamtbild der föderalen Solidarität. Für die ostdeutschen Länder kommen die Folgelasten aus der mangelnden Konkurrenzfähigkeit der DDR-Wirtschaft hinzu. Sie mussten nach deren Zusammenbruch 1990 neu starten. 2012 lag das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der ostdeutschen Bundesländer nach einer Erhebung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) bei 66 Prozent des Westniveaus.

Der zweite generelle Kritikpunkt am Finanzausgleich kreist um das Thema „Fehlanreize“. Der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Bündnis 90/Die Grünen) bezeichnete 2012 den Länderfinanzausgleich als „absolut bescheuertes System“, weil es politisch vernünftiges Verhalten nicht fördere. Hierzu gehört, nicht nur aus der Sicht Kretschmanns, auch das Zusammenspiel von Entscheidungen und der Verantwortung für ihre Folgen: Wenn ein Empfängerland beispielsweise seinen Bürgerinnen und Bürgern soziale Leistungen wie kostenlose Kita-Plätze anbietet, das Geberland sich aber selbst dazu finanziell nicht in der Lage sieht, stellt sich die Frage nach den Regeln der Wahrnehmung finanzieller Verantwortung.

Der Finanzausgleich sichert eine Annäherung der Finanzkraft der Länder auf hohem Niveau, unabhängig davon, ob sie gut oder schlecht wirtschaften, ob sie erfolglos oder erfolgreich investieren. Geberländer sehen sich somit vor einem Dilemma: Je besser ihre finanzielle Lage wird, desto mehr müssen sie im Länderfinanzausgleich abgeben. Wie die wirtschaftlichen Anreize im deutschen Finanzausgleich funktionieren, verdeutlicht folgende Überlegung: Würden sich Geber- und Empfängerländer beim Finanzausgleich im wirtschaftlichen Sinne „vernünftig“ verhalten, käme etwas Unvernünftiges heraus: Die Geberländer würden schlecht wirtschaften, um weniger abgeben zu müssen, und die Empfängerländer würden ebenfalls schlecht wirtschaften, um sich die Finanzströme aus den anderen Ländern zu sichern. Ein solches Modell kann nicht auf Dauer funktionieren. Schon heute wird von internationalen Organisationen wie der OECD vermutet, dass die Geberländer bei der Steuerprüfung von Unternehmen großzügig sind, um Arbeitsplätze im Land zu halten oder Firmen anzulocken. Die unregelmä-



ddp images / dapd / Sebastian Widmann

Zwei Kritiker des Finanzausgleichs, zwei unterschiedliche Strategien: Bayerns Horst Seehofer klagt dagegen, Baden-Württembergs Winfried Kretschmann setzt auf Verhandlungen.



ddp images

„Bescheuertes System“? Beanstandet wird, wenn finanzschwache Nehmerländer ihren Bürgern soziale Leistungen wie kostenlose Kita-Plätze anbieten, während Geberländer sich dies nicht leisten können.

ßige Steuerprüfung vermindert zwar die Einnahmen, da diese aber zum gewissen Teil ohnehin in den Finanzausgleich fließen, ist dies für den Landesfinanzminister möglicherweise weniger wichtig. Um solchen Problemen entgegenzuwirken, wurde für die Geberländer 2005 eine „Deckelung“ der Abschöpfung ihrer Überschüsse gemessen am Länderdurchschnitt eingeführt. Zusätzlich wurde ein Anteil der Überschüsse bestimmt, der bei der Berechnung ihrer Leistungen an die anderen Länder nicht berücksichtigt wird. Damit sollen die Geberländer einen Anreiz erhalten, sich weiterhin um wirtschaftliche Erfolge zu bemühen. Dieser stärkeren Berücksichtigung der eigenen Anstrengungen der Länder

widerspricht aber die finanziell große Rolle der dritten Stufe des Finanzausgleichs. Sie führt dazu, dass am Ende „ärmere“ Länder entgegen der Logik eigener Leistung finanzstärker sind als „reichere“.

Stufe 3 und Solidarpakt

Die dritte Stufe des Finanzausgleichs ist vertikal organisiert, das heißt der Bund leistet den bedürftigen Ländern zusätzliche Hilfe durch Ergänzungszuweisungen. Er zahlt hier Hilfen aus seinem Umsatzsteueranteil, um die Finanzkraft der „är-

Eine andere Art von Umverteilung

Bayern gewinnt, Nordrhein-Westfalen verliert. Auf diesen einfachen Nenner lassen sich Ergebnisse neuer Berechnungen des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) zu regionalen Verteilungswirkungen des Gesetzes zur Förderung Erneuerbarer Energien (EEG) bringen. Die Daten zeigen, dass sich das schon starke Gefälle der Zahlungsströme für Ökostrom weiter verstärkt habe, erklärte Verbandschefin Hildegard Müller.

Demnach haben Anlagenbetreiber in Bayern [2012] 1,2 Milliarden Euro mehr erhalten, als Stromverbraucher dort an Umlage gezahlt haben. Bayern verzeichnete damit den höchsten Zufluss aller Länder und hat ihn zum Vorjahr um fast 280 Millionen Euro erhöht. Am anderen Ende der Skala liegt Nordrhein-Westfalen (NRW): Die Stromkunden haben über ihre Stromrechnung 1,8 Milliarden Euro mehr an Umlage gezahlt, als die Anlagenbetreiber dort aus der Umlage an Förderung erhalten haben. Das waren 150 Millionen Euro mehr als 2011. Auf der Gewinnerseite des EEG folgen auf Bayern mit großem Abstand Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Die größten Zahler sind nach NRW mit weitem Abstand Hessen, Baden-Württemberg und Berlin.

Der nordrhein-westfälische Wirtschaftsminister Garrelt Duin (SPD) beklagte [...], [...] 1,8 Milliarden Euro hätten vor allem die Mieter in Nordrhein-Westfalen 2012 netto bezahlt, damit vor allem bayerische Hausbesitzer sich eine Photovoltaik-Anlage auf das Dach stellen könnten. „Diese Umverteilung von West nach Süd können wir bei der Debatte um den Länderfinanzausgleich nicht einfach ignorieren.“

[...] Über den Finanzausgleich waren 2012 knapp 8 Milliarden Euro umverteilt worden. Die EEG-Umlage betrug laut BDEW 2012 gut 18 Milliarden Euro.

Der starke Ausbau der Ökostromerzeugung ist der Grund dafür, dass die EEG-Umlage zum Jahreswechsel [2012/2013] um fast 50 Prozent auf 5,28 Cent je Kilowattstunde gestiegen ist. Sie wird von allen deutschen Stromkunden gezahlt. Müsstens die Bürger jedes Bundeslandes für „ihre“ Ökostromerzeugung selbst aufkommen, ergäbe sich ein anderes Bild: In den windstarken, aber bevölkerungsschwachen Bundesländern Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt hätte die Umlage 2012 statt 3,6 Cent je kWh bis zu 8 Cent betragen, in Bayern immerhin noch 6 Cent.

Schon 2011 seien erstmals mehr als eine Million Anlagen durch das EEG gefördert worden, erklärte der BDEW. Waren 2010 erst 921 000 Anlagen am Netz, gab es Ende 2011 bereits mehr als 1,1 Millionen Anlagen, die Strom aus Wind, Sonne, Bio-

In Bayern waren 383 000 Anlagen zur Ökostromerzeugung – meist Photovoltaik – installiert, so viele wie sonst nirgends in Deutschland. Bayern hatte 2011 auch erstmals die Nase beim Neubau von Ökostromkraftwerken vorn. Das führte aber nicht automatisch dazu, dass dort auch der meiste Ökostrom erzeugt wurde.

Den ersten Rang, vor Bayern, belegte 2011 weiterhin Niedersachsen wegen seiner vielen Windräder und Biogasanlagen, die dauerhaft Strom erzeugen können. Auch hier fallen Effizienzunterschiede auf: Während die Niedersachsen mit 16 Prozent der EEG-Förderung ein Fünftel des Ökostroms erzeugten, brauchten die Bayern ein Viertel der Förderung, um gut 15 Prozent des Ökostroms zu erzeugen.

Andreas Mihm, „Bayern kassiert, Nordrhein-Westfalen bezahlt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Februar 2013

Bayern profitiert vom Erneuerbare-Energien-Gesetz

EEG-Zahlungsströme 2012
Saldo in Millionen Euro¹⁾



Ökostrom-Anteil am Stromverbrauch des Landes (%)²⁾



¹⁾ Differenz zwischen der Summe der Einspeisevergütungen an die Ökostrom-Anlagenbetreiber eines Bundeslandes und der Summe der EEG-Zahlungen der Stromverbraucher im selben Bundesland. ²⁾ Schätzung

F.A.Z.-Grafik Brocker, Quelle: BDEW



picture-alliance / ZB / Nestor Bachmann



Auch über 20 Jahre nach der deutschen Einheit haben die ostdeutschen Länder große Strukturprobleme. In dieser stillgelegten Fabrik in Premnitz (Brandenburg) gab es einst 7000 Beschäftigte.

meren“ Länder weiter anzuheben. Zusätzliche Hilfen werden vom Bund zum Ausgleich besonderer, auf die Teilung Deutschlands und deren Überwindung zurückzuführender Lasten gezahlt; ebenso für unterdurchschnittlich finanzierte Kommunalhaushalte oder als Ausgleich für die pro Kopf höheren Kosten der politischen Führung (Regierung und Verwaltung) in den kleineren Ländern. Das Saarland und Bremen erhielten Zuwendungen des Bundes zur Überwindung ihrer Haushaltsnotlage. An der schwierigen Haushaltssituation dieser beiden Länder hat diese Hilfeleistung jedoch nichts geändert. Berlins Versuch, ebenfalls eine Haushaltsnotlage geltend zu machen, scheiterte 2006 am Bundesverfassungsgericht. Das Gericht hat die Hürde für Bundeshilfen zur Sanierung der Länderhaushalte höher gelegt, die Eigenverantwortung der Länder betont und im Falle Berlins entschieden, dass das Land seine finanziellen Möglichkeiten nicht in ausreichendem Maße ausgeschöpft habe.

Für die ostdeutschen Länder steht bis 2019 Geld aus dem Solidarpaket II zur Verfügung. Mit diesem werden die Länderhaushalte aufgestockt und unter anderem Mittel für die Wirtschaftsförderung zur Verfügung gestellt. Auch über zwanzig Jahre nach der deutschen Einheit fehlen diesen Ländern ausreichende Steuereinnahmen aus der Wirtschaftstätigkeit. Dieses Strukturproblem ist schwer lösbar.

Weiterer Reformbedarf

Ohne die Solidarität im Föderalismus wären einige Länder in Ost und West nicht überlebensfähig. Es gibt zwei Wege, mit diesem Problem umzugehen: Eine Möglichkeit wäre, Länder zusammenzulegen. Für eine Länderneugliederung gibt es aber wohl zu wenige wirtschaftlich erfolgreiche Länder. Die andere Lösung ist die Fortführung eines stärker auf sinnvolle Anreize setzenden Finanzausgleichs. Wie dieser gestaltet wird, muss vor dem Jahr 2020 entschieden werden. Eine Föderalismusreform III, die sich mit dem Finanzföderalismus befasst, den die Föderalismusreformen von 2006 und 2009 ausgeblendet haben, ist unausweichlich. 2019 laufen nicht nur die gegenwärtigen Regeln für den Länderfinanzausgleich und der Solidarpaket II aus. Im selben Jahr endet auch die Übergangsfinanzierung des Bundes für Aufgaben wie den Bau von Hochschulen und Hochschulkliniken, die seit der Föderalismusreform 2006 Länderangelegenheiten sind.

Die Schuldenbremse

Mit der Föderalismusreform 2009 wurde eine Schuldenbremse ins Grundgesetz eingefügt. Sie bedeutet für die Länder, dass sie bis 2020 ihre Haushalte ohne jährliche Neuverschuldung ausgleichen müssen. Durch diese Reform und durch die Bestimmungen des Fiskalpakts, der auf europäischer Ebene geschlossen wurde, verschärfte sich die finanzielle Lage der Länder – für einige von ihnen dramatisch. Der Berliner Finanzsenator Ulrich Nußbaum sagte 2012 eine Länderneugliederung voraus, wenn die Länder es nicht schafften, sich rechtzeitig auf die Vorgaben der Schuldenbremse einzustellen. Bremen, das Saarland, Schleswig-Holstein oder Berlin drohe der Verlust jeglichen politischen Gestaltungsspielraums. Die 2012 im Saarland gebildete Große Koalition setzte sich demzufolge auch den Erhalt der Eigenständigkeit des Landes als oberstes Ziel.

Die Schuldenbremse



Neu im Grundgesetz verankerte Schuldenbegrenzung (Eckpunkte)

Hilfen für hoch verschuldete Länder

800 Mio. Euro / Jahr, von 2011 bis 2019, insges. 7,2 Mrd. Euro

50% vom Bund 50% v. d. Ländern

betroffen: Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein

Neuverschuldung

Bund: ab 2016 max. 0,35 % der Wirtschaftsleistung (BIP)

Länder: schrittweise Reduzierung auf 0 bis zum Jahr 2020

Ab 2020: absolutes Neuverschuldungsverbot

Ausnahmen: Not- und Katastrophenzeiten, Wirtschaftskrisen

© picture-alliance / dpa-Grafik 10 963; Quelle: BMF

Klamme Länder und Gemeinden



Schulden der Länder und Gemeinden Ende 2011 je Einwohner



© picture-alliance / dpa-infografik / Globus 5228; Quelle: Statistisches Bundesamt

Es ist bemerkenswert, dass die Landesparlamente, deren „Königsrecht“ ja die Souveränität über den Landeshaushalt ist, bei der Föderalismusreform 2009, die ihre Ausgabenhoheit massiv einschränkte, außen vor blieben. Sie engagierten sich erst nach der von den Länderregierungen im Bundesrat mitverantworteten Grundgesetzänderung bei diesem Thema. In einigen Ländern wurde die Schuldenbremse in die Verfassung aufgenommen. In Hessen, wo wie in Bayern die Verfassung nur durch einen Volksentscheid geändert werden darf, fand ein solcher zusammen mit den Kommunalwahlen im März 2011 statt und erzielte ein positives Ergebnis.

Konsolidierungshilfen

Infolge der Schuldenbremse können die Länder also Haushaltslöcher nicht mehr durch Kredite auf dem Kapitalmarkt stopfen. Länder, denen der Haushaltsausgleich besonders schwerfällt, erhalten Hilfen vom Bund und den anderen Ländern. Für Bremen (300 Millionen Euro jährlich), das Saarland (260), Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (jeweils 80 Millionen jährlich) sind sogenannte Konsolidierungshilfen vorgesehen. Sie belaufen sich auf insgesamt 800 Millionen Euro pro Jahr. Die Konsolidierungshilfen werden je zur Hälfte vom Bund und den anderen Ländern aus ihrem Umsatzsteueranteil getragen. Mit ihnen sind strenge Auflagen für die Konsolidierungsländer verbunden. Um die Erfüllung dieser Auflagen zu überwachen, wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2010 ein Stabilitätsrat eingerichtet, der für den Bund nach 2016 und für die Länder nach 2020 auch das Einhalten des Verschuldungsverbots kontrollieren wird. Dem Stabilitätsrat gehören der Bundesminister der Finanzen, die für Finanzen zuständigen Minister der Länder und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie an. Kritiker bemängeln, dass hier potenzielle „Sünder“ bei der Ausgabenpolitik unter sich sind. Der Gesetzgeber hat deshalb vorgesehen, bei Entscheidungen des Stabilitätsrats über Defizitsünder das entsprechend kritisierte Land oder den Bund, wenn er der Sünder ist, nicht zu beteiligen.

Für die Konsolidierungsländer sind die Auflagen und Kontrollen streng. Jährlich werden für sie Obergrenzen für den Defizitabbau festgelegt. Vom Jahr des Inkrafttretens der Schuldenbremse-Regel 2011 bis 2020 sind es zehn Haushaltsjahre. Jedes Jahr muss also die Neuverschuldung um zehn Prozent kleiner sein als im Vorjahr. Die Auszahlung der Jahresbeträge der Konsolidierungshilfen erfolgt durch das Bundesfinanzministerium in Höhe von zwei Dritteln zum 1. Juli des laufenden Jahres. Der Stabilitätsrat entscheidet, ob die Voraussetzungen für die Auszahlung der Gesamtsumme gegeben sind. Die Auszahlung des restlichen Drittels erfolgt zum 1. Juli des Folgejahres. Werden die Voraussetzungen nicht erfüllt, sind auch die bereits ausbezahlten zwei Drittel zurückzuzahlen. Verfehlt ein Land sein Konsolidierungsziel in einem Jahr, verliert es den Anspruch auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr und wird vom Stabilitätsrat verwarnet. Sofern es in einem späteren Jahr die Regeln wieder einhält, bekommt es erneut entsprechende Zahlungen. Hilfszahlungen für vergangene Jahre, auf die kein Anspruch bestand, werden nicht nachgeholt. Sachsen-Anhalt hat 2012 als erstes Land einen eigenen Stabilitätsrat gegründet, dem die Landesregierung, Kommunalbehörden und mehrere Landesbehörden angehören. Er soll die Haushaltspolitik Sachsens-Anhalts so steuern, dass es seine Schulden abbauen und die Schuldenbremse einhalten kann.



ddp images / dapd / Berthold Stadler

Der Stabilitätsrat bei seiner vierten Sitzung am 1. Dezember 2011 in Berlin. Er überwacht, inwieweit die Länder ihre Auflagen für Konsolidierungshilfen einhalten.

Erlaubte Schulden

2020 endet für die Länder die Möglichkeit zur sogenannten strukturellen Neuverschuldung, also der Verschuldung, die sich aus einer Ausgabenpolitik ergibt, die mit der Leistungsfähigkeit eines Landes nicht in Einklang steht. Die Länder dürfen aber noch Schulden machen, wenn die Wirtschaftskonjunktur einbricht („konjunkturelle“ Neuverschuldung). Diese Schulden dienen dazu, der schwachen Wirtschaft durch staatliche Investitionen wieder auf die Beine zu helfen. Sie müssen aber auf einem Kontrollkonto verbucht und möglichst rasch wieder ausgeglichen werden. Ausnahmen vom ausgeglichenen Haushalt ohne Kreditaufnahme sind auch in Notfällen erlaubt, wie Naturkatastrophen oder anderen Ereignissen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Ein solches „Ereignis“ wäre in der Vergangenheit die deutsche Einheit gewesen und ist heute möglicherweise die europäische Finanzkrise. Wird eine solche Notlage durch den Gesetzgeber festgestellt, muss er diesen Beschluss mit einem Tilgungsplan verbinden, welcher die Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums darlegen soll.

Der Fiskalpakt

Die Schuldenbremse hält also das Ziel „Keine neuen Schulden!“ fest im Blick. In der Europäischen Union wurde sie Bestandteil des 2012 von 25 der 27 EU-Staaten, darunter auch Deutschland, vereinbarten Fiskalpakts. Dieser ist eines der Maßnahmenpakete zur Überwindung der Staatsschuldenkrise in der EU. Er konzentriert sich darauf, Neuverschuldung zu vermeiden und Schulden abzubauen, was wiederum eine unabdingbare Voraussetzung dafür ist, Hilfen aus Eurorettungsschirmen zu bekommen. Alle Euroländer sollen haushaltspolitische Disziplin üben und dies sogar rascher, als es die deutsche Schuldenbremse vorsieht. Ab 2014 darf sich Deutschland, falls keine außergewöhnlichen Umstände geltend gemacht werden können, insgesamt nur um maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) neu verschulden. Der Fiskalpakt sieht zudem vor, die Gesamtverschuldung jedes der Euroländer zu reduzieren, falls diese Verschul-

Der Fiskalpakt

Der „Vertrag für Stabilität, Koordination und Regierungsführung“, kurz Fiskalpakt, verpflichtet seine Unterzeichner zu strenger Haushaltsdisziplin. Das sind die Kernpunkte der internationalen Vereinbarung:



ausgeglichene Haushalte

- jährliches Defizit von max. 0,5% des Bruttoinlandsprodukts* (BIP)

Sanktionen

- autom. Defizitverfahren bei zu hohen Schulden
- Staatsschulden über 60% des BIP müssen jährlich um 1/20 verringert werden

Schuldenbremsen

- nationale Schuldenbremsen
- Europäischer Gerichtshof kontrolliert Umsetzung, verhängt Bußgelder bei Nichteinführung

Verknüpfung mit ESM

- Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) nur für Pakt-Unterzeichner

* bereinigt um Konjunktur- und Einmaleffekte

© picture-alliance / dpa-Grafik 16 972; Quelle: dpa

dung in einem Land über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt. Die Verringerung soll jährlich fünf Prozent ausmachen, bis die 60-Prozent-Grenze erreicht ist. Die deutschen Schulden (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) lagen 2011 bei 81,2 Prozent des BIP. Deutschland muss also auch zusätzlich sparen. Für eine Zustimmung zum Fiskalpakt war eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat und im Bundestag erforderlich. Der Grund ist der Eingriff in die Haushaltshoheit von Bund und Ländern durch europäische Institutionen als Folge des Fiskalpakts. Dieser Eingriff ist so gravierend, dass es einer Mehrheit bedurfte, mit der das Grundgesetz geändert werden kann.

Garantien des Bundes

Die Länder stimmten dem Fiskalpakt erst zu, als der Bund ihnen wichtige Garantien gegeben hatte. Er verpflichtete sich, eventuelle Strafzahlungen, die auf Deutschland beim Verfehlen der Ziele des Fiskalpakts zukommen könnten, bis 2019 zu übernehmen. Dabei handelt es sich um Summen bis zu 0,1 Prozent der jährlichen deutschen Wirtschaftsleistung, also bis zu 2,5 Milliarden Euro. Für den Zeitraum bis 2019 wurde auch festgelegt, dass der Fiskalpakt die Länder finanziell nicht stärker in die Pflicht nehmen darf als die Schuldenbremse, welche für die Länder 2020 beginnt. Das frühere Inkrafttreten des Fiskalpakts hätte von diesen aber bereits ab 2014 gefordert, ihre Ausgaben zu kürzen, um Verschuldung zu vermeiden oder abzubauen.

Um die wirtschaftlich schwächeren Länder vor den hohen Zinsen zu schützen, die sie auf den Kapitalmärkten für Kredite zur Finanzierung ihrer Schulden zu entrichten hätten, wollen Bund und Länder gemeinsame Anleihen herausgeben. Damit kommen die wirtschaftsschwächeren Länder, die besondere Probleme bei der Vermeidung von Staatsverschuldung haben, zu einem günstigeren Zinssatz. Die Inanspruchnahme von Staatsanleihen zur Finanzierung ihrer Defizite ist für die Länder

seit 2006 zur bevorzugten Strategie geworden. Die zuvor favorisierten Bankkredite verloren demgegenüber an Bedeutung. Für Zahlungsausfälle haften die Länder aber weiterhin separat. Dennoch besteht Hoffnung auf einen günstigeren Zinssatz, da gemeinsame Anleihen größer sind als die einzelner Länder. Heute schon gibt es „Jumbo-Anleihen“, die mehrere Länder gemeinsam ausgeben. Ein weiteres Entgegenkommen des Bundes im Zuge der Verhandlungen über den Fiskalpakt war die Erhöhung des Kostenanteils, den der Bund für den Ausbau der Kinderbetreuung übernimmt, sowie des Anteils der Eingliederungskosten für Behinderte, um die Gemeinden zu entlasten.

Die europäische Staatsschuldenkrise hat die Kooperation im deutschen Föderalismus verstärkt. Der äußere Druck zur Haushaltsdisziplin zwingt zu gemeinsamen Lösungen von Bund und Ländern und schränkt gleichzeitig die Handlungsspielräume der Länder ein. Wenn der Bund zu europapolitischen Weichenstellungen, wie dem Fiskalpakt, die Ländermehrheit im Bundesrat braucht, ist er bereit, auf diese zuzugehen. Und wenn es den Ländern dazu noch an Geld mangelt, haben beide Seiten eine neue Basis für ihre Zusammenarbeit gefunden.

Das Konnexitätsprinzip

„Wer bestellt, der bezahlt.“ Dieses Prinzip sollte eigentlich auch im deutschen Föderalismus gelten. Da der Bund für den größten Teil der Gesetzgebung verantwortlich ist, enthält dessen Gesetzgebung jedoch meist auch Leistungen, die der Bund zwar rechtlich bindend festlegt, die aber die Länder oder Gemeinden bezahlen müssen. In der schlechtesten Lage sind hierbei die Gemeinden, die anders als die Länder bei der Gesetzgebung im Bundesrat nicht beteiligt sind. Mit der Föderalismusreform von 2006 wurde deshalb in Artikel 85, Absatz 1 GG festgehalten, dass Gemeinden und Gemeindeverbänden



Notdürftige Ausbesserung von Schlaglöchern in der Flensburger Innenstadt. Oft sind es die Gemeinden, die die größten finanziellen Lasten tragen müssen.

Michael Staudt / VISUM

keine Aufgaben durch Bundesgesetz übertragen werden dürfen. Eine solche Aufgabenübertragung ist Sache der Länder. Diese haben sich gegenüber ihren Gemeinden auf das sogenannte Konnexitätsprinzip verpflichtet. Es besagt: Wenn durch die Aufgabenübertragung des Landes an die Gemeinden Kosten entstehen, muss sich das Land finanziell engagieren. Der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof verpflichtete in seinem Urteil vom Februar 2012 das Land Rheinland-Pfalz aus-

drücklich auf eine finanzielle „Abfederungspflicht“ gegenüber seinen Kommunen, wenn diese kostenintensive Bundesgesetze umsetzen. Im Verhältnis Bund-Länder sind die Kostenfolgen der Bundesgesetze anders geregelt. Da sie im Bundesrat ohne die Zustimmung der Länder nicht zustande kommen können, ist eine zusätzliche Verpflichtung des Bundes zur Kostenübernahme nicht erforderlich. Sie ist Gegenstand der Verhandlungen im Bundesrat.

Wie das Konnexitätsprinzip umgangen wird

Der Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetags für 2012 zeichnet ein widersprüchliches Bild von den Kommunen. Zwar sind die Einnahmen (vor allem aus der Gewerbesteuer) in den vergangenen zwei Jahren stärker gestiegen als die Ausgaben; doch das Volumen der sogenannten Kassenkredite, also der Verschuldung zur Deckung laufender Kosten, ist in drei Jahren um mehr als 60 Prozent auf 43,8 Milliarden Euro gewachsen. [...]

Der Deutsche Städtetag erklärt das mit einem Auseinanderdriften von reichen und armen Städten: die reichen kämen bei guter Konjunktur über die Runden, die armen steckten in einer Abwärtsspirale. Auch für die reichen Städte gelte indessen, dass sich ihre Haushalte von Investitionshaushalten in Sozialhaushalte verwandelt hätten [...]: „Der Anstieg der sozialen Leistungen ist seit nunmehr 40 Jahren ungebrochener Trend.“ Diese sozialen Leistungen haben sich die Kommunen nicht selbst gegeben. Sie wurden von Bund und Ländern beschlossen, die Kommunen haben allenfalls Gestaltungsspielräume. Jüngstes Beispiel ist der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren. Beides wurde von Bund und Ländern beschlossen, die Kommunen müssen ein Drittel der Anschubfinanzierung übernehmen. Wie hoch die laufenden Kosten eines Tages für sie werden, weiß niemand – der Bund hat auch hier Zuschüsse zugesagt. Die nächste Leistung wartet aber schon: die Inklusion, der gemeinsame Unterricht von behinderten und nichtbehinderten Schülern. Für Personal, für Umbau und Ausstattung der Schulen müssen in den Kommunen schätzungsweise 660 Millionen Euro ausgegeben werden – jährlich.

Von einer kommunalen Selbstverwaltung zu sprechen, wird angesichts solcher Pflichten immer schwieriger. Um die Selbstverwaltung vor finanzieller Aushöhlung zu schützen und um eine

Sozialpolitik aufzuhalten, die ohne Rücksicht auf die Kosten immer neue Pflichten delegiert, wurde mittlerweile in allen Verfassungen der Länder das Prinzip festgeschrieben: Wer bestellt, bezahlt – das sogenannte Konnexitätsprinzip. Die Verantwortung für eine Entscheidung und die Last der Finanzierung sollten so in einer Hand liegen. Mit anderen Worten: Wollen Bund und Länder einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz, wollen sie die Inklusion, wollen sie bessere Sozialhilfe, wollen sie bessere Pflege, müssen sie dafür auch bezahlen.

Das hört sich gut an, doch funktioniert es offenbar nur mangelhaft. Der Grund dafür ist, dass Bund und Länder durchaus bestellen dürfen, ohne zu bezahlen. Wichtigstes Hintertürchen für die Länder bei der Aufnahme des Konnexitätsprinzips in die Verfassung war es, dass es sich nur auf „neue Aufgaben“ bezog. Alte Aufgaben fallen nur dann darunter, wenn sie grundlegend erweitert werden – nicht, wenn sie durch neue Standards einfach nur teurer werden. Doch welche „neue Aufgaben“ gibt es in einem Sozialstaat wie dem deutschen? Welche werden „erweitert“ und nicht nur verändert? Es gibt aus Sicht des Städtetags nur eine neue Aufgabe, die seit Einführung des Konnexitätsprinzips auf die Kommunen zugekommen ist: die Grundsicherung im Alter. Die Kosten dafür wurden vom Bund übernommen.

Neue Sozialleistungen werden von den Ländern deshalb in der Regel als Aufgabe deklariert, die schon lange Sache der Kommunen, also nicht neu oder erweitert worden sei. Eine andere Flucht ist der Hinweis darauf, es seien gar nicht die Länder gewesen, die sich etwas Neues ausgedacht hätten, sondern der Bund, die Europäische Union oder – wie im Falle der Inklusion – die Vereinten Nationen. Andere Spitzfindigkeiten beziehen sich auf den Dreiklang der Konnexität: Außer der „Übertragung“ muss es eine „Verpflichtung“ und die

„Belastung“ geben. Gibt es eine Verpflichtung durch den Bund, die von den Ländern gegenüber den Kommunen in „Optionen“ verwandelt werden, denen sie sich „freiwillig“ beugen, wird die Konnexität umgangen. Auch wenn es keine flächendeckende Belastung aller Gemeinden gibt, fällt die Konnexität aus.

[...] Doch selbst in Fällen, die glasklar zu liegen scheinen, kommt es immer wieder zum Streit. So war es bei der Kinderbetreuung, und so wird es auch bei der Inklusion sein. Die Städte in Nordrhein-Westfalen stellen sich in diesem Fall auf den einfachen Standpunkt: Wenn die Länder behaupten, sie hätten uns die Aufgabe nicht übertragen, sondern die Vereinten Nationen, gibt es die Aufgabe für uns eben nicht. [...] Ihr Hebel gegenüber den Ländern ist zwar etwas länger geworden, doch lang ist er deshalb nicht. Sie sind weiter auf die Runden im Bundesrat angewiesen, in denen von Bund und Ländern wie auf einem Basar die Gesetze gewogen und gehandelt werden. In diesem „Casino föderal“ sehen sich die Städte unterm Spieltisch, wo sie auf die kleinen und großen Brosamen warten.

Jasper von Altenbockum, „Im Casino föderal, Städten und Gemeinden wird keine Verschnaufpause gegönnt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. November 2012 (<http://www.faz.net/-h7u-74lj4>).

Roland Sturm

Landespolitik

Die Länder haben eigene Regierungen, Parlamente, Parteiensysteme und Gerichte. Dabei funktionieren Länder häufig als Laboratorien, in denen spätere Entwicklungen auf Bundesebene wie neue Koalitionen, vorweggenommen werden.

Länder haben Staatsqualität. Sie sind keine Verwaltungseinheiten des Bundes, sondern werden vom Willen des Landesvolkes getragen und haben ihre eigene demokratische Legitimation. Im deutschen Föderalismus haben die Länder das Recht, ihre Politik auf der Basis von Landesverfassungen eigenständig zu gestalten und dazu eigene politische Institutionen wie Regierungen, Parlamente, Verfassungsgerichte und Verwaltungen zu unterhalten.

Länder sind Laboratorien der Demokratie. Neue Formen bürgerschaftlicher Beteiligung, Verfassungsreformen, neue politische Inhalte und neue Parteien bzw. Koalitionen wurden und werden auf Länderebene häufig zuerst „ausprobiert“. Was in einem Land erfolgreich ist, kann zum Vorbild für andere Länder werden und gelegentlich auch für den Bund. Beispielhaft zeigt sich das an der Auseinandersetzung um ein Mehr an direkter Demokratie. Je wichtiger direktdemokratische Verfahren und die direkte Wahl politischer Repräsentanten auf Landes- und Gemeindeebene werden, desto mehr wird ihr Einsatz auch für die Bundesebene diskutiert.

Landesregierungen

Die Regierungen der Länder sind den Landesparlamenten gegenüber verantwortlich. In fast allen Ländern wird der Regierungschef bzw. die Regierungschefin vom Parlament mit der absoluten Mehrheit der Stimmen gewählt. Dies ist mehr als ein formaler Akt. Regieren mit knappen Mehrheiten ist auch in den Ländern möglich, birgt aber das Risiko, dass die Regierungsmehrheit abhandenkommt. So hat die geheime Wahl des Ministerpräsidenten nicht selten zu überraschenden Ergebnissen geführt, indem Kandidaten und Kandidatinnen für das Amt des Ministerpräsidenten trotz einer parlamentarischen Mehrheit nicht gewählt wurden. Der niedersächsische Landtag versagte beispielsweise 1976 nach dem altersbedingten Rücktritt des populären Regierungschefs Alfred Kubel (SPD) in der Mitte der Legislaturperiode



Landtag in Hannover: Der neue niedersächsische Ministerpräsident Stephan Weil trägt am 19. Februar 2013 seine Regierungserklärung vor.

Wahl des Regierungschefs

	Wahl	Bestätigung Kabinettsliste
Bund	Absolute Mehrheit (im ersten Anlauf auf Vorschlag des Bundespräsidenten), relative Mehrheit nur mit Zustimmung des Bundespräsidenten	Ernennung durch Bundespräsidenten auf Vorschlag des Kanzlers
Baden-Württemberg	Absolute Mehrheit	Ja
Bayern	Einfache Mehrheit, Stichwahl im zweiten Wahlgang	Ja
Berlin	Absolute Mehrheit, im dritten Wahlgang relative Mehrheit	Keine
Brandenburg	Absolute Mehrheit, im dritten Wahlgang relative Mehrheit	Keine
Bremen	Einfache Mehrheit	Wahl aller Senatoren, Abwahl in der Regel nur konstruktiv möglich
Hamburg	Absolute Mehrheit	Ja
Hessen	Absolute Mehrheit	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Absolute Mehrheit, nach Ablauf von vier Wochen genügt ggf. relative Mehrheit	Keine
Niedersachsen	Absolute Mehrheit. Misslingt jedoch Kabinettsbestätigung, genügt ggf. relative Mehrheit	Ja, es sei denn die Wahl ist nicht binnen 21 Tagen zustande gekommen, dann keine
Nordrhein-Westfalen	Absolute Mehrheit im ersten Wahlgang, einfache im zweiten, Stichwahl im vierten Wahlgang	Keine
Rheinland-Pfalz	Absolute Mehrheit	Ja
Saarland	Absolute Mehrheit	Ja
Sachsen	Absolute Mehrheit im ersten Wahlgang, einfache Mehrheit im weiteren Wahlgang	Keine
Sachsen-Anhalt	Absolute Mehrheit im ersten und zweiten, einfache Mehrheit im dritten Wahlgang	Keine
Schleswig-Holstein	Absolute Mehrheit im ersten, einfache Mehrheit im zweiten und relative Mehrheit im dritten Wahlgang	Keine
Thüringen	Absolute Mehrheit im ersten und zweiten, ggf. relative im dritten Wahlgang	Keine

Stephan Klecha, Minderheitsregierungen in Deutschland, Hannover: Friedrich-Ebert-Stiftung 2010, S. 209

zwei sozialdemokratischen Nachfolgekandidaten die Mehrheit. Zum Ministerpräsidenten wurde schließlich Ernst Albrecht von der CDU gewählt. In Schleswig-Holstein wollte sich Heide Simonis mit Unterstützung des Südschleswigischen Wählerverbandes (SSW) 2005 zur Ministerpräsidentin einer Minderheitsregierung von SPD und Grünen wählen lassen. Geplant war, dass diese Minderheitsregierung sich durch den SSW parlamentarisch unterstützen lassen würde. In vier Wahlgängen gelang es nicht, die parlamentarische Mehrheit von SPD, Grünen und SSW in eine Mehrheit für die Wahl von Heide Simonis umzusetzen. CDU und SPD einigten sich danach auf eine „Große Koalition“ mit dem vom Landtag schließlich gewählten neuen Ministerpräsidenten Peter Harry Carstensen (CDU).

In Nordrhein-Westfalen muss der Ministerpräsident aus den Abgeordneten des Landtages hervorgehen. In anderen Ländern können die Parteien dagegen auch Regierungschefs von außerhalb des Landtags ins Amt bringen, zum Beispiel 1992 Bernhard Vogel (CDU) in Thüringen oder 2008 Horst Seehofer (CSU) in Bayern. In sieben Ländern muss nicht nur der Ministerpräsident, sondern auch die Landesregierung insgesamt die Zustimmung des Landtags finden, so in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. In Bremen wird jeder einzelne Senator vom Landesparlament gewählt.

Deutliche Unterschiede zwischen den Verfassungen der Länder finden sich auch bei den Regelungen zur Abwahl einer Landesregierung. In zehn von 16 Ländern gibt es das Instrument des konstruktiven Misstrauensvotums, um einen Ministerpräsidenten abzuwählen und gleichzeitig einen Amtsnachfolger zu bestimmen (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen).

Alle Landtage können jedoch der Regierung das Vertrauen entziehen. Meist richtet sich eine solche, bisher eher selten wahrgenommene Initiative gegen die Regierung als Ganzes. Die Vertrauensfrage, die der Regierungschef (im Saarland die Landesregierung) an das Parlament richtet, führt zu Neuwahlen, wenn er die Abstimmung verliert. Sie ist allerdings in den Landesverfassungen von Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen nicht vorgesehen.

In wenigen Ländern steht zusätzlich das Instrument der Ministeranklage wegen vorsätzlichem oder grob fahrlässigem Verfassungsverstoß zur Verfügung. Für diese Anklage des Landtags ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Zum bisher einzigen Mal – und erfolglos – setzten CDU und FDP in Rheinland-Pfalz 2011 dieses Instrument gegen den damaligen Justizminister Heinz Georg Bamberger (SPD) ein. Die Ministeranklage fand sich bereits in den Länderverfassungen von vor 1949 und sollte ursprünglich nationalsozialistische Bestrebungen im Amt verhindern.

Koalitionsregierungen

Regierungen in den Ländern sind meist – aber nicht immer – Koalitionsregierungen. Doch in einer Reihe von Ländern, zum Beispiel Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen oder Sachsen, konnte eine Partei auch schon periodisch allein regieren. Schon hier wird offensichtlich, dass Landespolitik vielfältig ist und keineswegs nur Bundespolitik im Kleinen. Es gibt eine Tradition konservativer Regierungen im Süden Deutschlands (einschließlich Sachsens) und eine Tradition sozialdemokratischer Erfolge im Norden. Diese grobe Einteilung ist weder un-

veränderbar noch immer zutreffend. Parteipolitisch konstant ist bisher nur, dass die CSU eine dominierende Rolle in der bayerischen Politik spielt und dass die Hochburgen der Partei „Die Linke“ in Ostdeutschland liegen. Länder haben über die Jahre hinweg teilweise sehr langfristig ihre politische „Farbe“ gewechselt. Von 1947 bis 1991 dominierte beispielsweise die CDU alleine oder (ab 1951) in Koalitionen mit der FDP die Landespolitik in Rheinland-Pfalz. Der spätere Bundeskanzler Helmut Kohl war hier von 1969 bis 1976 Ministerpräsident. Nach 1991 wurde die SPD zur bestimmenden Partei im Mainzer Landtag und stellte, zum Teil in sozialliberalen Koalitionen mit der FDP bzw. in einer Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen, die Landesregierung. Ministerpräsidenten wurden hier zwei spätere Parteivorsitzende der SPD: Rudolf Scharping und Kurt Beck.

Koalitionsregierungen auf Länderebene enden anders als im Bund häufiger vor dem Ablauf der Legislaturperiode. Von 1990 bis 2012 scheiterte etwa jede zehnte Koalition, von 1949 bis zur deutschen Einheit passierte dies noch öfter. In der Anfangszeit der Bundesrepublik hatte das mit schärferen politischen Grundsatzkonflikten zu tun, die sich zum Beispiel an der Frage der Trennung von Schulen nach Konfessionen entzündeten. Immer gab es aber auch persönliche Gründe im Umgang der Spitzenpolitiker miteinander, Skandale und wahltaktische Überlegungen, die das Ende von Koalitionen auf der Landesebene besiegelten. Die bayerische Spielbankenaffäre führte 1957 in München zum vorzeitigen Ende der Viererkoalition aus SPD, FDP, GB/BHE und BP; der Grundstücks- und Bauskandal um den Steglitzer Kreisel hatte 1981 das Aus der SPD/FDP-Koalition in West-Berlin zur Folge. Zweimal beendeten Landesverfassungsgerichte bestehende Koalitionen durch ihre Urteile zum Wahlgesetz des betreffenden Landes. In Hamburg führte eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 4. Mai 1993 zu Neuwahlen am 19. September 1993, da laut Urteil die innerparteiliche Kandidatenauswahl



Während die CSU nach wie vor die dominierende Partei in Bayern ist ...

Rumpf, Stephan / Süddeutsche Zeitung Photo



... sind die ostdeutschen Länder Hochburgen für die Partei Die Linke.

picture-alliance / dpa / Klaus-Dietmar Gabbert



ullstein bild – Sven Simon

Kettenreaktion: Eine neue SPD/FDP-Koalition in NRW wird Vorbild für eine entsprechende Regierung auf Bundesebene, und Gustav Heinemann (re., mit Vorgänger Heinrich Lübke, li.) wird der erste Bundespräsident mit SPD-Parteibuch.

der CDU nicht nach demokratischen Grundsätzen vonstatten gegangen war. Das Landesverfassungsgericht von Schleswig-Holstein formulierte in seinem Urteil vom 30. August 2010 einen Kompromiss: Einerseits sei das Ergebnis der vorangegangenen Landtagswahl gültig, andererseits aber verstoße das Wahlgesetz gegen die Verfassung. Statt sofortiger Neuwahlen legte das Gericht den Landtag auf einen Neuwahltermin bis spätestens September 2012 fest. Die Wahl fand dann am 6. Mai 2012 statt.

Landtagswahlen

Landtagswahlen geben dem Souverän, dem Volk eines Landes, die Möglichkeit, sich selbst eine parlamentarische Vertretung und damit indirekt eine Regierung zu geben. Sie finden zu unterschiedlichen Zeitpunkten nach unterschiedlichen Wahlsystemen statt. Immer wieder gibt es den Vorschlag, alle Landtagswahlen auf einen Termin zusammenzulegen. Dies wird unterschiedlich begründet: So ließe sich zum Beispiel Geld sparen und die Wahlbeteiligung erhöhen. Ebenso könne damit ein „Dauerwahlkampf“ in Deutschland vermieden werden und die Bundespolitik über längere Perioden ungestört bleiben, ohne einem „Test“ bei Landtagswahlen unterzogen zu werden. Ein solcher Vorschlag muss jedoch schon aus technischen Gründen scheitern: Die Landespolitik ist selbstständig; niemand kann voraussehen, wann und wo beispielsweise vorzeitige Neuwahlen erforderlich werden. Wichtiger aber ist, dass an einem Tag in der ganzen Bundesrepublik stattfindende Landtagswahlen zu einer Quasi-Bundestagswahl mutieren würden. Die Bundespolitik würde die landespolitischen Themen überlagern, was dem Sinn von Landtagswahlen widerspräche. Zwar spielen bundespolitische Themen bei Landtagswahlen eine Rolle, und die Regierungsbildung nach der Wahl hat Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und damit auf die Gesetzgebung auf Bundesebene. Wichtige landespolitische Themen bleiben jedoch durchaus wahlentscheidend – wie beispielsweise in Hamburg 2011 bei der Wahl zur Bürgerschaft, dem Hamburgischen Parlament, die Schulpolitik eines der beherrschenden Themen war. Die Wahlergebnisse auf Bundes- und Landesebene zeigen zudem ein unterschiedliches Stimmverhalten in Bezug auf

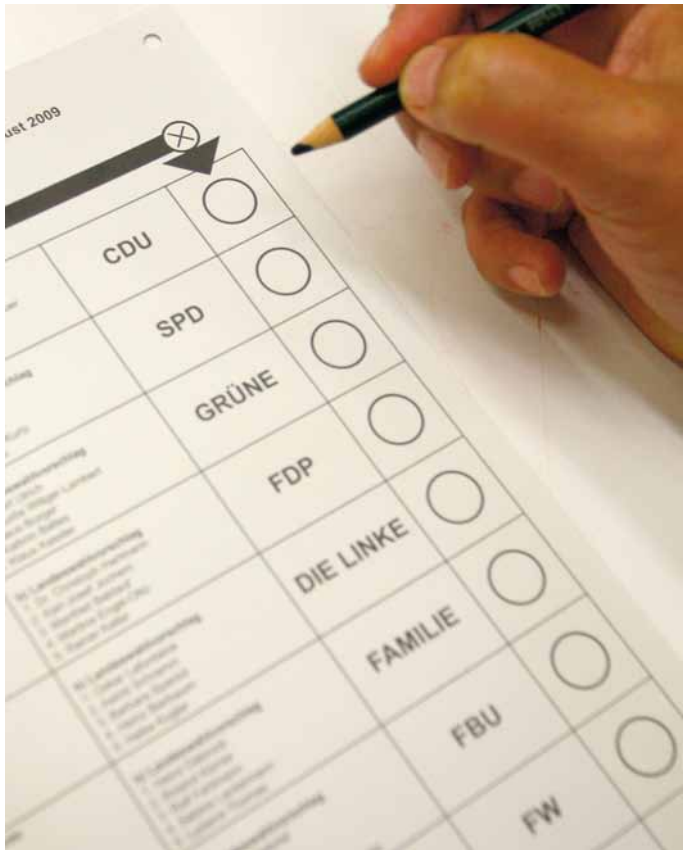
Bundespolitik spielt für den Zusammenhalt einer Länderkoalition heute kaum noch eine Rolle. Schon die Entscheidung für einen Koalitionspartner treffen Landesparteien in weitgehender Unabhängigkeit von der Bundespartei und gelegentlich auch gegen deren Willen. In der 1960er-Jahren, als es in Deutschland ein Parteiensystem mit nur drei koalitionsfähigen Parteien (SPD, Unionsparteien und FDP) auf Bundesebene gab, war die Bonner Regierungskoalition noch gelegentlich ein „Muster“ für die Länder, so zum Beispiel in Baden-Württemberg: Nachdem Kurt Georg Kiesinger (CDU) 1966 Bundeskanzler der ersten Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD geworden war, ging auch sein Nachfolger im Amt des baden-württembergischen Ministerpräsidenten, Hans Filbinger (CDU), eine Große Koalition ein und trennte sich von seinem in Flügelkämpfe zerstrittenen liberalen Koalitionspartner. Die Große Koalition wurde in Baden-Württemberg nach der Landtagswahl 1968 erneuert und hielt länger als ihr Bonner Vorbild (bis 1972). Landespolitische Weichenstellungen durch das Ende einer Koalition hatten in den 1960er-Jahren umgekehrt aber auch Vorbildwirkung für den Bund. Die neu entstandene Koalition aus SPD und FDP in Nordrhein-Westfalen (1966-1980) bereitete den Weg für die sozialliberale Koalition in Bonn (1969-1982). Bereits im Juli 1967 kam aus der nordrhein-westfälischen FDP der Vorschlag, den Bundespräsidenten aus den Reihen der SPD zu stellen. Dieser bundespolitisch weithin beachtete Vorstoß für eine sozialliberale Wende im Bund führte 1969 dazu, dass Gustav Heinemann mit den Stimmen von SPD und FDP zum ersten sozialdemokratischen Bundespräsidenten gewählt wurde.

parteipolitische Präferenzen. Dies lässt sich zum Teil durch die niedrigere Beteiligung bei Landtagswahlen erklären, aber auch durch die höhere Popularität bestimmter Landesparteien, wenn es um Landesthemen geht. Parteien, die bei Landtagswahlen absolute Mehrheiten gewinnen, erreichen diese nicht automatisch wieder bei Bundestagswahlen. Parteien, vor allem auch deren Spitzenkandidatin bzw. deren Spitzenkandidat, werden in den Ländern anders wahrgenommen als im Bund.

Wahlsysteme der Länder

Wahlsysteme, nach denen die Landtage der Bundesländer gewählt werden, haben sich im Laufe der Zeit weitgehend einander angeglichen. Erst seit Kurzem zeichnet sich eine Tendenz zu größerer Vielfalt und Experimentierfreude ab. Eine Annäherung gab es zunächst hinsichtlich der Länge der Legislaturperiode der Landesparlamente. In den frühen Jahrzehnten der Bundesrepublik hatten die meisten Länder ihre Landtage noch alle vier Jahre wählen lassen. Dann wuchs die Überzeugung, dass eine längere Legislaturperiode ihre Arbeitsfähigkeit verbessern könnte, weil der parlamentarische Zeitdruck gemindert würde. Heute gibt es in allen Ländern mit Ausnahme Bremens fünfjährige Legislaturperioden.

Die meisten Länder führten auch die Zweitstimme bei Wahlen und die bei der Bundestagswahl angewandte personalisierte Verhältniswahl ein. Ausnahmen blieben Baden-Württemberg und das Saarland, wo bei Wahlen nur eine Stimme



Thomas Wieck

In den meisten Ländern gibt es bei Wahlen wie im Bund eine Zweitstimme. Ausnahmen sind Baden-Württemberg und das Saarland.



picture-alliance / dpa / Friso Gentsch

Mit Juniorwahlen wird versucht, Jugendliche für Politik zu interessieren. Eine zukünftige Wählerin bei der Juniorwahl in einem Gymnasium in Osnabrück



picture-alliance / dpa / Markus Scholz

Ohne 5%-Hürde: Der Südschleswigsche Wählerverband (hier die Vorsitzende Anke Spoorendonk) vertritt die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein.

abgegeben wird. Für alle Länder gilt eine Fünfprozenthürde für den Einzug in den Landtag. In einigen Ländern genügen auch Direktmandate (in Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein genügt jeweils eins, in Sachsen genügen zwei), um selbst beim Scheitern an der Fünfprozenthürde den Einzug in den Landtag zu schaffen. Der SSW in Schleswig-Holstein ist von der Fünfprozentklausel befreit. Als Partei der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein genießt er, wie andere nationale Minderheiten in Deutschland (z.B. die Sorben in Brandenburg und Sachsen), nach deutschem und internationalem Recht einen besonderen Schutz. Das Bremer Wahlergebnis wird in zwei Wahlgebieten, Bremen und Bremerhaven, ermit-

telt, wobei die Fünfprozenthürde getrennt für jedes Wahlgebiet zur Geltung kommt.

Auf der kommunalen Ebene ist inzwischen in allen Ländern in Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2008 die Sperrklausel gefallen. Bündnis 90/Die Grünen hatten damals gegen die Fünfprozenthürde bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein geklagt, die Partei „Die Linke“ schloss sich dieser Klage an. Da Schleswig-Holstein als einziges der deutschen Länder bis 2008 über kein eigenes Landesverfassungsgericht verfügte, musste in dieser Landesangelegenheit das Bundesverfassungsgericht entscheiden. Es stellte fest, dass die Sperrklausel gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt. Eine solche Einschränkung ist aus der Sicht des Gerichts für die kommunale Ebene nicht gerechtfertigt, da hier eine Vielzahl auch von kleineren Parteien die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen nicht beeinträchtigt.

Wahlbeteiligung: In Bund und Ländern wird die mangelnde Wahlbeteiligung als Gefährdung demokratischer Teilhabe und Mitentscheidung diskutiert. In den Ländern ist die Wahlbeteiligung meist noch deutlich geringer als auf Bundesebene. Die Bürgerinnen und Bürger messen Landtagswahlen anscheinend weniger Bedeutung bei, ohne zu bedenken, dass es hier um andere Themen als bei der Bundestagswahl geht, die aber für ihr Leben nicht weniger wichtig sind.

Ein Versuch, künftige Wählerinnen und Wähler für die Politik zu gewinnen, ist die Veranstaltung von Juniorwahlen in Schulen. Hier wird vorher ausführlich informiert, sodass in einem zweiten Schritt mit dem nötigen Wissen die Wahlentscheidung fallen kann. Die Ergebnisse dieser Wahlübung werden am Wahlabend bekanntgegeben, sind aber selbstverständlich ohne Bedeutung für das tatsächliche Wahlergebnis.

Wahlalter: Zudem soll eine Senkung des Wahlalters für eine höhere Beteiligung an Wahlen sorgen. Dies ist aber nicht unumstritten. Gegner argumentieren, dass bei einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre dieses von der Volljährigkeit entkoppelt wird. Warum, fragen die Kritiker, soll jemand über die Geschicke der Gesellschaft mitentscheiden, den diese Gesellschaft noch nicht für reif hält, für sich selbst zu sorgen und in anderen Lebensbereichen Verantwortung zu übernehmen? Weiterhin führen sie ins Feld, dass die Betroffenen selbst bei Umfragen von der Idee einer Wahl mit 16 nicht begeistert waren, was sich mit der niedrigen Wahlbeteiligung der 16- bis 18-Jährigen bei der Bremer Landtagswahl von 2011 bestätigte.

Für die Einführung des Wahlalters 16 bedürfte es einer Zweidrittelmehrheit in den jeweiligen Landesparlamenten bzw. in Bayern und Hessen einer Volksabstimmung. In Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein dagegen könnte das Wahlalter durch eine einfache Änderung des Wahlgesetzes neu festgelegt werden. Das Wahlalter bei Kommunalwahlen wäre auch in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt mit einfacher Mehrheit änderbar. Neun Länder (Niedersachsen 1996, Sachsen-Anhalt 1998, Schleswig-Holstein 1998, Mecklenburg-Vorpommern 1999, Nordrhein-Westfalen 1999, Bremen 2007, Brandenburg 2011, Baden-Württemberg und Hamburg 2013) haben das kommunale Wahlrecht ab 16 Jahre eingeführt. Und auch bei Landtagswahlen scheint sich, trotz der erwähnten kritischen Einwände, ein Trend zur Herabsetzung des Wahlalters anzudeuten. Bremen hat als erstes Land 2009 diesen Schritt getan und bei der Wahl 2011 erste Erfahrungen damit gemacht. Brandenburg zog 2011 mit einer Änderung der Landesverfassung nach und legte mit den Stimmen von SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und FDP gegen die Stimmen der CDU ebenfalls das Wahlalter auf 16 Jahre fest. Im Februar 2013 folgte Hamburg: Die Bürgerschaftsfraktionen von SPD, Grünen, Linken und einige FDP-Abgeordnete stimmten dafür.

Wahlrecht: Diskutiert wird des Weiteren, ob sich das Wahlrecht so ausgestalten lässt, dass mehr Bürgerbeteiligung möglich wird. In Hamburg und Bremen entschied sich das Parlament, das Kumulieren, also das Häufeln von mehreren Stimmen auf eine Bewerberin bzw. einen Bewerber, ebenso zu gestatten wie das Panaschieren, also die Verteilung der Stimmen auf Personen, ohne Rücksicht, auf welcher Parteiliste sie stehen. Die Wählerinnen und Wähler konnten so ihre Präferenzen genauer anzeigen und sich eigene Listen zusammenstellen. In Bremen

hatten die Wähler bei der Landtagswahl 2011 jeweils fünf Stimmen, die sie auf diese Weise einsetzen konnten.

In Hamburg wurde bereits die Wahl 2008 unter einem neuem Wahlrecht durchgeführt. Im Jahr darauf wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten noch einmal erweitert. Bei der Bürgerschaftswahl werden nun nicht nur Landeslisten der Parteien zur Wahl gestellt, es gibt auch 17 Wahlkreise, in denen jeweils drei bis fünf Sitze vergeben werden. Die Hamburger Wählerinnen und Wähler haben sowohl für die Wahlkreiswahl als auch für die Listenwahl fünf Stimmen. Nach der Zahl der erhaltenen Stimmen richtet sich, wer in die Bürgerschaft einzieht. Der Gestaltungsspielraum der Wählerinnen und Wähler ist groß. Sie können Personen unterschiedlicher Parteilisten ihre fünf Stimmen geben, und sie können einzelne Personen durch das Häufeln von Stimmen besonders stärken.

Diese Neuerung des Wahlsystems bedeutet einen Gewinn an Mitwirkung, aber auch einen erhöhten Informationsbedarf. Circa drei Prozent der Stimmen waren ungültig, und die Wahlbeteiligung war so niedrig wie nie zuvor. Ähnliches galt für Bremen. Kritiker der neuen Wahlsysteme erhoben daraufhin den Vorwurf, Hamburg und Bremen hätten mit dieser Maßnahme ihr Ziel einer besseren Bürgerbeteiligung verfehlt.

Dennoch zeigt dieses Beispiel, wie die politischen Parteien sich für Fragen der Bürgerbeteiligung auf Landesebene öffnen können. Hamburg zog aus der Erfahrung aber auch die Konsequenz, die Bürgerinnen und Bürger durch stetes Basteln am Wahlrecht nicht zu überfordern. 2009 änderte die Bürgerschaft die Landesverfassung und legte fest, dass das Parlament das Wahlrecht nur noch mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen ändern kann. Damit wird eine weitgehend überparteiliche Übereinstimmung gewährleistet. Außerdem sind Gesetze, die das Wahlrecht betreffen, nun auch der direktdemokratischen Mitbestimmung zugänglich. Das heißt: 2,5 Prozent der wahlberechtigten Hamburgerinnen und Hamburger können verlangen, dass Wahlrechtsänderungen, die von der Bürgerschaft beschlossen wurden, durch einen Volksentscheid mit Zweidrittelmehrheit bestätigt werden müssen.

Landesparteiensysteme

Unterschiede in der Parteienlandschaft von Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern sind die Regel. Neue Parteien schaffen gelegentlich den Einzug in die Landtage – doch weit aus seltener in den Deutschen Bundestag. Die Stadtstaaten hatten hier wegen ihrer sich rascher wandelnden Sozialstruktur und dem politischen Gewicht ihrer universitären Jugend eine gewisse Vorreiterrolle. Den neuen Parteien kommt meist die niedrigere Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen zugute. Ihre Anhänger sind hoch motiviert und beteiligen sich in höherem Maße an der Wahl als die Anhänger anderer Parteien.

Das politische Spektrum der ausschließlich in den Landtagen vertretenen Parteien reicht vom rechtsextremistischen Protest über die populistische Mobilisierung des Bürgertums bis hin zur parteipolitischen Vertretung neuer gesellschaftlicher Strömungen. Mitte der 1960er-Jahre fand die rechtsextremistische NPD kurzfristig den Weg in eine Reihe von Landesparlamenten. Es gelang ihr, Kapital aus der Angst vor einer wirtschaftlichen Krise und der Ablehnung der außerparlamentarischen Oppositionsbewegung der 68er zu schlagen. Ab 2004 zog die NPD er-



ddp images / dapd / David Hecker

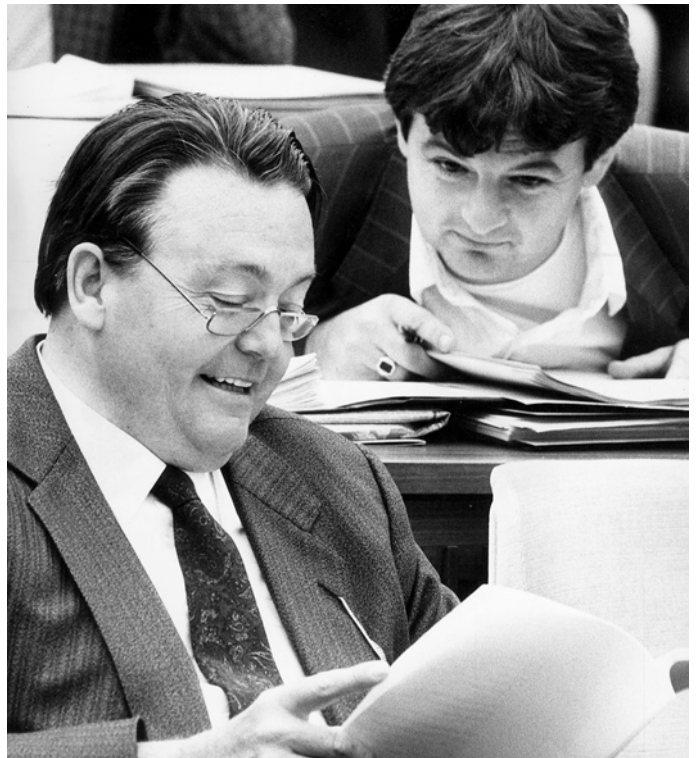
Das Wahlrecht ist in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet: Hamburgs Landeswahlleiter zeigt die Wahlzettel für die Wahlen zur Bürgerschaft und Bezirksversammlung, für die jeweils zehn Stimmen abgegeben werden können.

neut in Landtage ein, dieses Mal in Sachsen (2004 und 2009) und Mecklenburg-Vorpommern (2006 und 2011). Die Rechtsextremisten versuchten nun, mit ausländerfeindlichen Parolen und Versatzstücken aus dem sozialistischen Vokabular der untergegangenen DDR Protest aus verschiedenen Richtungen zu bündeln. Die ebenfalls rechts stehenden Republikaner reüsierten in Baden-Württemberg 1992 und 1996 vor allem mit ihrer radikalen Haltung in Fragen der Zuwanderung und der Aufnahme von Asylbewerbern. Höchst überraschend war der Wahlerfolg der rechtsextremistischen DVU in Sachsen-Anhalt 1998 (12,9 Prozent), denn außer der Tatsache, dass die Partei mit großem finanziellem Aufwand in Postwurfsendungen und auf Plakaten gegen „die da oben“ polemisierte, war von ihr nichts bekannt, weder ein Kandidat noch ein Programm. Im parlamentarischen Tagesbetrieb „zerfiel“ die Partei rasch und verschwand nach der nächsten Wahl aus der Landespolitik.

Neben rechtsextremistischen Parteien kamen auch Rechtspopulisten in den Ländern zu begrenzten Wahlerfolgen. In Hamburg organisierte sich aus der bürgerlichen Mitte eine gegenüber den traditionellen Parteien skeptische STATT-Partei. Sie wurde 1993 nicht nur in die Bürgerschaft gewählt, sondern auch Koalitionspartner der SPD in der Stadtregierung. Nach internen Auseinandersetzungen konnte die STATT-Partei bei der darauffolgenden Wahl 1997 die Wähler nicht mehr überzeugen und zog nicht erneut in die Bürgerschaft ein. Der Protest der „bürgerlichen Mitte“ Hamburgs versammelte sich stattdessen 2001 hinter der Person des Richters Ronald Schill, der durch seine Gerichtsurteile in der Presse ein *Law-and-order*-Image aufgebaut hatte. Die Partei Rechtsstaatlicher Offensive, genannt Schill-Partei, wurde 2001 zusammen mit der FDP Koalitionspartner der CDU. An Schills Versuchen, den Regierungschef Ole von Beust persönlich und politisch zu diffamieren, zerbrach die Koalition und damit auch die Schill-Partei. 2004 fanden deshalb vorgezogene Neuwahlen in Hamburg statt. Die Schill-Partei trat nicht mehr an. Weniger spektakulär war der Einfluss der Protestpartei „Arbeit für Bremen und Bremerhaven“, die 1995 für eine Legislaturperiode in die Bremer Bürgerschaft gewählt wurde. In Bayern wurden die Freien Wähler, eine bundesweit sehr erfolgreiche kommunale Parteiinformation, 2008 erstmals in den Landtag gewählt.

Verbreiterung des Parteien- und Koalitionsspektrums

Landtagswahlen bieten der Anhängerschaft neuer sozialer Bewegungen bzw. neuer gesellschaftlicher Strömungen eine erste Chance, sich parlamentarisch Gehör zu verschaffen. Bestes Beispiel hierfür sind die Grünen, die unter unterschiedlichen Bezeichnungen, zum Beispiel „Grüne Liste Umweltschutz“ in Niedersachsen, „Alternative Liste“ in Berlin oder „Grün-Alternative Liste“ in Hamburg, zunächst bei Landtagswahlen erfolgreich waren. 1979 wurden sie in die Bremer Bürgerschaft gewählt, 1980 in das erste Parlament eines Flächenstaates, in Baden-Württemberg. Nachdem die Grünen auch in den hessischen Landtag eingezogen waren, traten sie 1985 mit Joschka Fischer, dem späteren deutschen Außenminister, als Umweltminister in einer Koalition mit der SPD in die Landesregierung Hessens ein. Ihr landespolitischer Erfolg setzte sich auch im Bund fort. Die Partei zog 1983 erstmals in den Deutschen Bundestag ein und etablierte sich als neue Kraft in der deutschen Politik. Mit ihr veränderte sich auch das Spektrum der wichtigen politischen Themen: Umweltpolitik wurde ein eigenständiges Politikfeld. Ob das auch in Zukunft für das Thema Netzpolitik gilt, muss



ullstein bild – Knippertz

In Hessen wurden die Grünen 1985 zum ersten Mal Teil einer Landesregierung. Umweltminister Joschka Fischer (re.) mit dem Ministerpräsidenten Holger Börner (SPD) im hessischen Parlament

sich noch herausstellen. Vertreten wird dieses neue Politikfeld von der Piratenpartei, die seit 2011 den Weg in die Landesparlamente von Berlin, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein mit deutlich über der Fünfprozenthürde liegenden Ergebnissen geschafft hat, allerdings bei der Landtagswahl in Niedersachsen 2013 nur 2,1 Prozent der Stimmen erhielt.

Die Landespolitik bietet den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Gelegenheit, ihre regionalen parteipolitischen Vorlieben ins Parlament zu wählen. Neue Parteienkonstellationen schaffen ebenso neue Koalitionsmöglichkeiten, von denen sich einige auch bundesweit durchsetzen. „Rot-grün“ (SPD und Grüne) wurde erstmals 1985 in Hessen zu einer politischen Option; „Schwarz-grün“ (CDU und Grün-Alternative Liste) 2008 in Hamburg. „Rot-rot“ begann mit der Duldung einer Minderheitsregierung von SPD und Grünen durch die PDS in Sachsen-Anhalt 1994 und wurde dann 1998 zuerst in Mecklenburg-Vorpommern zur Realität, als die SPD mit der PDS eine Regierungskoalition einging. Eine „Ampelkoalition“ aus SPD, FDP und Bündnis 90 regierte erstmals 1990 in Brandenburg und in der Formation SPD, FDP und Grüne zuerst 1991 in Bremen; eine „Jamaikakoalition“ aus CDU, FDP und Grünen fand sich erstmalig 2009 im Saarland zusammen. In Hamburg wurden auch Koalitionen mit lokalen bürgerlichen Protestparteien gebildet, die im Bund keine Rolle spielten. In Schleswig-Holstein kam es 2012 zu einer Dreierkoalition mit dem nur dort kandidierenden SSW. Im Bund sind Dreiparteienkoalitionen (rechnet man die CDU/CSU Fraktion als eine „Partei“) bisher nicht üblich. Die Landespolitik bietet da möglicherweise bereits einen Blick in die Zukunft der Bundespolitik. Neue Koalitionsformate sind auch hier denkbar, und je mehr sich der Trend zur kurzfristigen Wahlentscheidung und zur Verbreiterung des Parteienspektrums durchsetzt, desto wahrscheinlicher ist das Ende der Ära der Zweierkoalitionen im Bund.

Direkte Demokratie

In Deutschland beschränkt das Grundgesetz auf Bundesebene den Spielraum für direktdemokratische Entscheidungen. Sie sind gefordert, wenn sich die Deutschen eine neue Verfassung geben wollen (Artikel 146 GG) und bei Vorhaben einer Neugliederung der Bundesländer (Artikel 29 GG). Nach dem vereinfachten Verfahren der Artikel 118 und 118 a, das die Entscheidung alleine den beteiligten Ländern überlässt und keine Bundesgesetzgebung erfordert, wurde bereits über eine Länderneugliederung abgestimmt. So entstand 1952 durch den Zusammenschluss der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern das Land Baden-Württemberg. Die Fusion Berlins und Brandenburgs, die die Landesparlamente schon beschlossen hatten, scheiterte 1996 in einem Volksentscheid.

In den Ländern gibt es dagegen auf kommunaler und auf Landesebene eine Reihe von Möglichkeiten zu direktdemokratischer Beteiligung. Diese sind sowohl „personenunmittelbar“ (Direktwahl der Bürgermeister) als auch „sachunmittelbar“ (Entscheidung über politische Vorhaben). Die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren unterscheidet sich von Land zu Land. Volksbegehren, bei denen ein bestimmter Anteil der Stimmen aller Wahlberechtigten (Quorum) erreicht werden muss, damit sie erfolgreich sein können, gehen Volksentscheiden voraus.

Auch aus anderen Gründen kann es zu Volksabstimmungen kommen. Die Entscheidung, das baden-württembergische Wahlvolk über den Bahnhofsneubau „Stuttgart 21“ am 27. November 2011 abstimmen zu lassen, wurde von der Landesregierung nach Artikel 60, Absatz 3 der Landesverfassung herbeigeführt. Hier heißt es, dass die Landesregierung eine von ihr eingebrachte Gesetzesvorlage dem Volk zur Abstimmung vor-

legen kann, wenn das Gesetz im Landtag keine Mehrheit findet und wenn ein Drittel des Landtags eine Volksabstimmung beantragt. Da die im März 2011 ins Amt gekommene grün-rote Regierung in der Frage „Stuttgart 21“ nicht einig war, kam keine Regierungsmehrheit für einen Gesetzentwurf zustande. Damit das Ergebnis der Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“ gültig war, musste sich ein Drittel der Wahlberechtigten beteiligen.

Bestimmte Themenfelder werden von allen Landesverfassungen übereinstimmend von direktdemokratischer Einflussnahme ausgeschlossen, wie beispielsweise Haushaltspläne, Abgaben- und Besoldungsgesetze sowie Personalfragen. In einigen Ländern (Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) kann mittels direktdemokratischer Instrumente der Landtag aufgelöst werden. Die Beteiligungshürden hierfür sind allerdings hoch, und bisher wurde noch kein Landtag durch Volksentscheid aufgelöst.

Unterschiede von Land zu Land wiederum gibt es bei den Durchführungsbestimmungen für direktdemokratische Verfahren ebenso wie bei deren thematischer Reichweite. Die wichtigsten Bestandteile von Durchführungsbestimmungen sind Quoren (also Beteiligungsschwellen, die überschritten werden müssen) und Fristen zur Initiierung eines Volks- oder Bürgerbegehrens. Hinzu kommt die Frage, ob die nötigen Unterschriften für ein solches Begehren frei oder in Amtsräumen gesammelt werden. Kommt es zum Entscheid, bestehen wiederum je nach Land unterschiedliche Quoren.

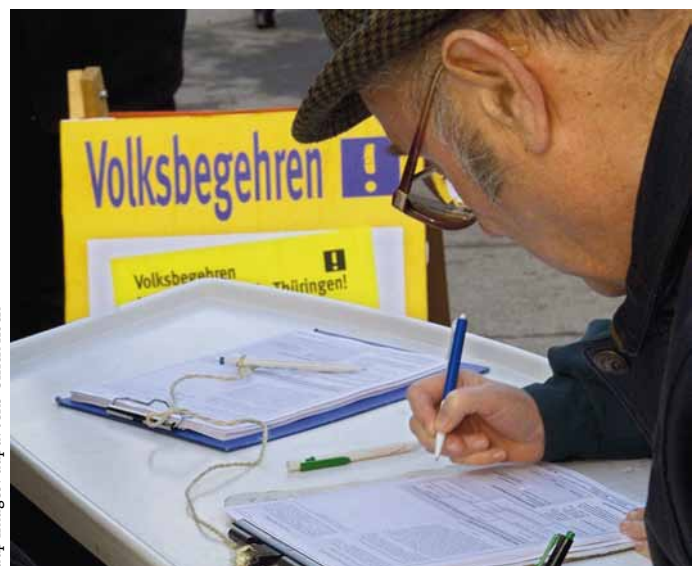
Volksbegehren

In der Landespolitik haben vor allem Volksbegehren zu den Schwerpunkten Bildung und Kultur sowie zu Fragen von Demokratie und Staatsorganisation Bedeutung. Beide Themenfelder betreffen originäre Landeskompetenzen. Fragen der Bildungs- und Kulturpolitik interessieren zudem viele Bürgerinnen und Bürger. Die Unzufriedenheit mit Schulsystemen und Einsparungen in der Bildungspolitik führten relativ häufig zur Einleitung von Volksbegehren. Dabei ging es entweder um den Erhalt der Lernmittelfreiheit oder um die



Wilhelm Mierendorf

Direkte Demokratie: Nach den Protesten gegen das Bahnprojekts „Stuttgart 21“ entschied der baden-württembergische Landtag, das Gesetz zu dessen Bau dem Wahlvolk zur Abstimmung vorzulegen.



ddp images / dapd / Jens-Ulrich Koch

Unterschriftensammlung in Erfurt Ende November 2000 für das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“, bei dem es darum geht, die Hürden für direktdemokratische Entscheidungen zu senken.

Veränderung von Schultypen (christliche Schulen, Gesamtschulen). In vier Ländern wurde – allerdings erfolglos – ein Volksbegehren gegen die Einführung der Rechtschreibreform gestartet, die die Länder miteinander vereinbart hatten. Ein Scheitern der Rechtschreibreform-Vereinbarung in einzelnen Ländern hätte auch internationale Konsequenzen gehabt, denn die Schweiz und Österreich waren an dieser Vereinbarung beteiligt.

Die Volksbegehren im Bereich Demokratiefragen konzentrieren sich auf Reformen mit dem Ziel, mehr direkte Demokratie in den Ländern zuzulassen. Zum einen wirkte hier das Vorbild anderer Länder, zum anderen war das ein Erfolg des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“. Nachdem der Verein 1995 in Bayern den kommunalen Bürgerentscheid durchsetzen konnte, machte er es sich in den Folgejahren zur Aufgabe, in Bund und Ländern für mehr Möglichkeiten direktdemokratischen Entscheidens zu streiten.

Von 1946 bis 2011 wurden insgesamt 269 direktdemokratische Verfahren eingeleitet. Davon waren im Durchschnitt

29 Prozent erfolgreich. Erst seit den 1990er-Jahren kann man von einer nennenswerten Praxis direkter Demokratie in den Ländern sprechen. Von 1990 bis 1999 wurden 94 Volksbegehren gezählt, und von 2000 bis 2011 waren es 147. In wenigen Ländern gab es die Möglichkeit des Volksbegehrens schon 1946 (Bayern, Hessen) bzw. 1947 (Bremen, Rheinland-Pfalz). Die Hürden für ein Volksbegehren waren damals zudem relativ hoch. Die Bürgerinnen und Bürger der norddeutschen Länder (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein) machten von direktdemokratischen Möglichkeiten am intensivsten Gebrauch.

Politische Parteien nutzen Volksbegehren als Möglichkeit politischer Mobilisierung, insbesondere wenn sie sich im Land in der Opposition befinden. Sie starten dabei solche Begehren selbst oder unterstützen Bürgerbewegungen organisatorisch und inhaltlich. Auf Landesebene oder in größeren Städten ist der Aufwand für ein Volksbegehren relativ hoch. Daher wachsen die Erfolgsaussichten, wenn eine politische Partei das Vorhaben unterstützt. Volksbegehren werden von ihren

Wie Hamburgs Bürger mitregieren

Wird Hamburg gezwungen, sein gesamtes Energienetz wieder in Eigenregie zu betreiben? Die Stadt ist dagegen. Aber am Tag der Bundestagswahl wird es einen Volksentscheid geben, dessen Initiatoren den vollständigen Rückkauf der Energienetze von den Energieunternehmen Vattenfall und Eon fordern. Volksentscheide sind in Hamburg für Senat und Bürgerschaft verbindlich. [...]

Es ginge dann um etwa zwei Milliarden Euro, welche die Stadt zahlen müsste. Aus Sicht der Haushälter ist die Summe nicht aufzubringen. Insofern geht es bei dem Streit jetzt auch darum, ob durch einen erfolgreichen Volksentscheid das Haushaltsrecht der Bürgerschaft verletzt wird. Dabei ist Artikel 50 der Verfassung Hamburgs zu beachten: „Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“ Die CDU-Fraktion in der Bürgerschaft will die Berechtigung des Volksentscheids über die Energienetze deshalb gerichtlich klären. [...]

Was ein erfolgreicher Volksentscheid politisch bedeuten kann, weiß man in Hamburg nur zu gut. Als CDU und Grüne gemeinsam regierten, wollten sie die Einführung der Primarschule durchsetzen, scheiterten aber an einem Volksentscheid, den die Gegner der Primarschule unter dem Namen „Wir wollen lernen“ für sich entschieden. Zwar sagen sowohl der damalige Bürgermeister Ole von Beust (CDU) als auch CDU und Grüne,

die Koalition sei nicht am Scheitern der Schulreform zerbrochen, aber letztlich war es doch so. Von Beust trat damals unmittelbar vor dem Verkünden der Volksentscheid-Ergebnisse zurück.

Insofern weiß auch der amtierende Bürgermeister Olaf Scholz (SPD), dass ein siegreicher Volksentscheid über die Energienetze seine Regierung in Turbulenzen stürzen könnte. Wie er selbst zu „Unser Hamburg – unser Netz“ steht, hat er mehrfach klargemacht. Er hält nichts von einem vollständigen Rückkauf. Es nütze nichts, nur die Kupferkabel zu besitzen, sagte er.

Die Wortwahl ist interessant. Scholz will die Bedeutung der Sachentscheidung herunterspielen, um politisch gewinnen zu können. Er weiß, dass der Senat sich zurückhalten muss. Deshalb übernehmen andere die Kritik an „Unser Hamburg – unser Netz“. Zuletzt war das der Präses der Hamburger Handelskammer, Fritz Horst Melsheimer, der sogar von einem „unrühmlichen Beispiel für direkte Demokratie“ sprach und die Volksinitiative aufforderte, die Diskussion „zu versachlichen“. Eine komplette Rekommunalisierung der Strom- und Gasnetze bringe keinen Mehrwert.

Die Initiative warf Melsheimer sogleich vor, er argumentiere unseriös. Die Chancen einer Rekommunalisierung würden die Risiken deutlich übersteigen. Die Energiekonzerne seien nur auf Profitmaximierung gepolt. Kommunale Unternehmen wie etwa die Stadtwerke München zeigten, wie konsequenter

Klimaschutz und der Ausbau der erneuerbaren Energien funktioniere.

Politisch interessant ist, wer „Unser Hamburg – unser Netz“ trägt: Attac Hamburg, der Bund für Umwelt und Naturschutz Hamburg (BUND), Diakonie und Bildung des evangelisch-lutherischen Kirchenkreises Hamburg-Ost, die Initiative „Moorburgtrasse stoppen“, „Robin Wood“ und die Verbraucherzentrale Hamburg. Wortführer ist Manfred Braasch, Geschäftsführer des BUND in Hamburg. Braasch spielte schon bei der Klage gegen die Elbvertiefung eine zentrale Rolle, die einen Aufschub der Arbeiten erreicht hat und damit Senat und Wirtschaft in Hamburg schockierte. Anwaltliche Unterstützung für die Initiative gibt der Grünen-Politiker Till Steffen. In der Zeit von Schwarz-Grün war er Justizsenator.

In keinem anderen Bundesland sind Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide so beliebt wie in Hamburg. Sie sind professionell organisiert. Im Fall der Schulreform haben sie auch gezeigt, wie die Bürgerschaft politisch ohnmächtig gemacht werden kann. Nicht nur hatten alle Fraktionen vor dem Volksentscheid für die Schulreform gestimmt, die Bürgerschaft hatte sogar einen eigenen Antrag beim Volksentscheid gegen „Wir wollen lernen“ vorgelegt. [...]

Frank Pergande, „Ohnmächtige Bürgerschaft“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Februar 2013 (<http://www.faz.net/gpg-766v7>)

Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Ländern: Regelungen

Stand 31.12.2011

Land	Volksbegehren	Volksbegehren	Volksentscheid	Volksentscheid
	Unterschriftenquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (F) ¹	Zustimmungsquorum einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum Verfassungsänderung
Baden-Württemberg	16,7%	14 Tage (A)	33,3%	50%
Bayern	10%	14 Tage (A)	kein Quorum	25%
Berlin	7% / 20% ²	4 Monate (F und A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	circa 4%	4 Monate (A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Bremen	5% / 20% ²	3 Monate (F)	20%	50%
Hamburg	5%	21 Tage (F und A)	kein Quorum / 20% ³	kein Quorum / 2/3-Mehrheit ³
Hessen	20%	2 Monate (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	circa 8,5%	Keine Frist (F) ⁴	33,3%	50% + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10%	mindestens 6 Monate (F) ⁵	25%	50%
Nordrhein-Westfalen	8%	1 Jahr (F) und innerhalb der ersten 18 Wochen (A)	15%	50% Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	circa 10%	2 Monate (A)	25% - Beteiligungsquorum	50%
Saarland	20%	14 Tage (A)	50%	nicht möglich
Sachsen	circa 12%	8 Monate (F)	kein Quorum	50%
Sachsen-Anhalt	11%	6 Monate (F)	25% ⁶	50% + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	5%	6 Monate (A) ⁷	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10% (F) 8% (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25%	40%

¹ Die Unterschriften werden frei gesammelt (F) und/oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).

² 20 Prozent ist das Unterschriftenquorum bei verfassungsändernden Volksbegehren.

³ Es gilt kein zusätzliches Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Außerdem muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie es der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie es der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20 Prozent-Zustimmungsquorum.

⁴ Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.

⁵ Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.

⁶ Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.

⁷ Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

Mehr Demokratie e. V., Volksbegehrensbericht 2011, Berlin 2012, S. 10

Unterstützern weniger als Konkurrenz zur Arbeit der Landesparlamente gesehen, sondern vielmehr als notwendige Ergänzung demokratischer Mitwirkung auf Landesebene. Selbst wenn ein Volksbegehren scheitert, hat es ein Thema auf die politische Tagesordnung gesetzt. Auch in allen Kommunalverfassungen der Länder gibt es inzwischen die Möglichkeit von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren. Bereits 1956 ermöglichte Baden-Württemberg direktdemokratisches Entscheiden in den Kommunen. Die anderen Länder folgten diesem Vorbild erst seit den 1990er-Jahren. Als letztes Land führte Berlin 2005 das Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene ein. Am stärksten genutzt wird das kommunale Bürgerbegehren in Bayern.

Aktionsfelder der Landespolitik

Für die Bürgerinnen und Bürger in den Ländern ist es entscheidend, dass ihre Vertreter in den Landtagen ihre Anliegen aufgreifen können. In einem Föderalismus der Politikverflechtung, wo Bund und Länder Entscheidungen häufig gemeinsam treffen, ist dies weniger der Fall als in einem Föderalismus, der den Ländern größere Autonomie gewährt. Dennoch gibt es Bereiche wie Innere Sicherheit, Medien, Bildung und Verwaltung, bei denen es in erster Linie auf die Länder ankommt. Die Föderalismusreform I von 2006 hat die Palette ausschließlicher Länderkompetenzen noch erweitert, zum Beispiel um den Nichtraucherschutz, den Ladenschluss, den Strafvollzug sowie die Besoldung, die Versorgung und das Laufbahnrecht der Landesbeamten. Eine wichtige Verantwortung der Länder ist diejenige für ihre Kommunen. Die Länder verabschieden Kommunalverfassungen und helfen finanzschwächeren Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Das Strukturproblem für die Landesparlamente, dass wesentliche Entscheidungen vor allem in der Regierungszusammenarbeit mit dem Bund bzw. im Kontext europäischer Vorgaben fallen, bleibt allerdings bestehen.

Rundfunk und Fernsehen

Die Zuständigkeit für Rundfunk und Fernsehen ist den Ländern zunächst aus historischen Gründen zugewachsen. Die alliierten Siegermächte veranlassten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in ihren Besatzungszonen die dezentrale Gründung von Rundfunkanstalten. Am 9. Juni 1950 gründeten die damaligen sechs Landesrundfunkanstalten Bayerischer Rundfunk, Hessischer Rundfunk, Radio Bremen, Süddeutscher Rundfunk (SDR), Südwestfunk (SWF) und Nordwestdeutscher Rundfunk (NWDR) sowie – mit beratender Stimme – der Rundfunk im Amerikanischen Sektor Berlins (RIAS) die Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD). Die Form der Arbeitsgemeinschaft garantiert ihren Mitgliedern bis heute volle Unabhängigkeit. Weitere Rundfunkanstalten kamen in den Ländern hinzu: In Berlin der Sender Freies Berlin (SFB) und, nach dem Beitritt des Saarlandes zur Bundesrepublik, der Saarländische Rundfunk. Der NWDR wurde in den Westdeutschen Rundfunk und den Norddeutschen Rundfunk aufgeteilt. Nach der deutschen Einheit ging der RIAS 1994 im bundesweit sendenden Deutschlandradio auf, das gemeinsam von ARD und ZDF getragen wird. Nach der Wiedervereinigung neu entstanden sind der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR) und der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg (ORB). 1998 schlossen sich SDR und SWF zum Südwestrundfunk (SWR) zusammen. ORB und SFB fusionierten 2003 zum Rundfunk Berlin Brandenburg (RBB).

Die Rundfunklandschaft folgte also von Anfang an nicht exakt dem Prinzip: ein Land – eine Rundfunkanstalt, sondern war von den Entscheidungen der Besatzungsmächte geprägt. Später waren vor allem Kostengründe für die Zusammenschlüsse zu heute neun Rundfunkanstalten in 16 Ländern entscheidend. Aus Ersparnisgründen teilen sich beispielsweise auch die einzelnen Länderanstalten die Zuständigkeiten für



picture-alliance / dpa / Fredrik von Erichsen

Nachrichten im ZDF: Das Zweite Deutsche Fernsehen wurde 1963 mit einem Staatsvertrag zwischen den Ländern gegründet.



ddp images / dapd / Torsten Silz

Grubenanlage Nordschacht des Bergwerks Saar: Bis 2012 wurde im Saarland industriell Kohle gefördert, dann schloss die letzte Zeche.

Korrespondenten in aller Welt. Die Dritten Programme der Rundfunkanstalten, ebenso wie die Radioprogramme, sorgen dafür, dass über alle deutschen Länder berichtet wird. Gerade die Hinwendung der ARD zur regionalen Versorgung trägt wesentlich zum Bild des Föderalismus in der Öffentlichkeit bei und gibt Raum für Landespolitik in den Medien.

Die Rundfunkhoheit der Länder wurde 1961 durch das „Fernsehurteil“ des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Es beendete die Pläne des damaligen Bundeskanzlers Konrad Adenauer, ein vom Bund kontrolliertes deutschlandweites Fernsehen zu schaffen. Die SPD-regierten Länder Hessen und Hamburg riefen gegen dieses Vorhaben das Bundesverfassungsgericht an. Das Gericht betonte in seinem Urteil unter anderem, dass das Grundgesetz dem Bund keine Kompetenzen auf dem Politikfeld Rundfunk gibt, die über technische Fragen der Übermittlung hinausgehen. Die Zuständigkeiten der Länder seien zu beachten. Das Zweite Deutsche Fernsehen wurde 1963 durch einen Staatsvertrag zwischen den Ländern gegründet.

Wirtschaftspolitik der Länder

Die Länder sind bemüht, die heimische Wirtschaft im Rahmen eigener industriepolitischer Fördermaßnahmen zu unterstützen und die Arbeitsplätze, teilweise auch in weniger konkurrenzfähigen Industriezweigen, möglichst lange zu erhalten. Nordrhein-Westfalen und das Saarland setzten sich für eine Zukunft der Kohle- und Stahlindustrie ein, die seit Ende der 1960er-Jahre einem stetigen Strukturwandel ausgesetzt war. 2012 schloss die letzte Zeche im Saarland. 2018 wird die letzte Zeche in Nordrhein-Westfalen folgen. Für die Küstenländer hat der Erhalt der Werftindustrie eine ähnlich strategische Bedeutung. Infrastrukturprojekte der Länder dienen dazu, Investoren und Touristen anzulocken bzw. den Industriestandort attraktiver zu machen und das Image des Landes zu pflegen. Hamburg beteiligte sich als Aktionär an Firmen, um diese aus Schwierigkeiten zu retten (z.B. Kosmetikkonzern Beiersdorf, Linien-Reederei Hapag-Lloyd). Damit sollen Standortverlagerungen oder das Fusionieren mit Unternehmen ohne Bindung zum Stadtstaat verhindert werden. Das VW-Gesetz gibt dem Land Niedersachsen ein Vetorecht bei Unternehmensentscheidungen von Volkswagen. Nicht alle Projekte gelingen:



Peter Homann

Vom Leuchtturmprojekt zum Problemfall: Die Fertigstellung der Hamburger Elbphilharmonie verzögert sich seit Jahren, während die Kosten steigen.

Beispiele für problematische „Leuchtturmprojekte“, die die finanziellen Risiken (Insolvenz bzw. Kostenüberschreitung) eines solchen Länderengagements verdeutlichen, sind das Nürburgring-Projekt in Rheinland-Pfalz, der *Space Park* in Bremen, der Ausbau des Saarlandmuseums oder die Elbphilharmonie in Hamburg.

Technologietransfer

Alle Länder sehen in der Bildung den „Rohstoff“ für künftige wirtschaftliche Erfolge. Die Wissenschaftspolitik der Länder ist deshalb auch Teil der Strategien zur Weiterentwicklung von Forschung und Technologie. Ausgelöst von Bemühungen der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, den Technologietransfer von den Hochschulen in innovative Unternehmen zu verbessern, starteten in den 1980er-Jahren in allen Ländern Technologiezentren. Universitätsnah angesiedelt und unterstützt durch das Land, das die Grundausstattung der Zentren bereitstellt, sollen sie Start-up-Unternehmen und innovativen Gründern helfen, ihre neuen Produkte schnell-

ler marktfähig zu machen. In der Ulmer „Wissenschaftsstadt“ wurde die direkte Anbindung der universitären Forschung an Forschungsabteilungen der Großindustrie (wie z. B. Daimler) verwirklicht. Zentrale Bezugsgruppe für die Wirtschaftspolitik der Länder sind die mittelständischen Unternehmen. Sie sind in besonderer Weise standorttreu und dem Land verbunden. Vor allem aber stellen sie Arbeitsplätze und – gemessen an der Betriebsgröße – die meisten Ausbildungsplätze bereit.

Mittelstandspolitik

Die Finanzierung der Kreditbedürfnisse des Mittelstandes geschieht zum größten Teil durch die im Besitz der Kommunen befindlichen Sparkassen, aber auch durch Fördermittel des Landes. Die Ministerpräsidenten verstehen sich als „Türöffner“ für die Unternehmen ihres Landes und vertreten deren Interessen mit ihnen gemeinsam unter anderem auf Messen und Auslandsreisen. Vor der Finanzkrise von 2008 hatten die Länder schlagkräftige Landesbanken, die zum Teil im Besitz der Sparkassen waren. Während es bis Anfang der 1990er-Jahre noch bei allen (westdeutschen) Ländern Beteiligungen an einer Landeszentralbank gab, galt das 2011 nur noch für zwölf von 16 Ländern. Die Landesbanken hatten sich mit ihrem Geschäftsmodell immer mehr von ihrem öffentlichen Auftrag als Staats- und Sparkassenzentralbank sowie als Finanzierer des Mittelstandes entfernt. In der Bankenkrise nach 2008 erlitten sie wegen ihres Engagements im Investmentbanking bzw. anderer Fehlinvestitionen hohe Verluste. Heute haben die Landesbanken als Instrument der Landespolitik an Bedeutung verloren bzw. für einzelne Länder hohe Verbindlichkeiten hinterlassen. Sie mussten fusionieren oder wurden ganz abgewickelt. Übrig geblieben sind sechs Institute, die sich neue regionale Geschäftsfelder suchen müssen.

Glücksspielmonopol

Zu den Länderbefugnissen gehört auch die Regelung des Glücksspiels. Hier kooperieren die Länder, wie auch in einigen anderen Bereichen, per Staatsvertrag, also durch vertragliche Vereinbarungen zwischen den Ländern. Im Dezember 2011 unterzeich-

neten 15 der 16 Länder in Berlin einen neuen Glücksspielstaatsvertrag. Auch im Vorläufervertrag von 2007 war das Glücksspiel schon geregelt. Der Staatsvertrag geriet aber unter Druck, weil die Europäische Union in der bisherigen Tiefe der staatlichen Regelung des Wirtschaftszweigs Glücksspiel einen unzulässigen Eingriff in den europäischen Binnenmarkt sah. Die Länder betonen in ihrem neuen Glücksspielstaatsvertrag deshalb besonders die Ziele Suchtprävention und Jugendschutz. Schleswig-Holstein schloss sich der Einigung zunächst nicht an, nach dem Regierungswechsel 2012 nahm das Land jedoch Abstand von seinen liberaleren Regeln für Glücksspiele und beschloss, der Vereinbarung der anderen Länder beizutreten. Ob das Land damit auch die bereits erteilten Glücksspielkonzessionen an neue Anbieter zurücknehmen kann, ist juristisch noch ungeklärt.

Der Staatsvertrag hält am Lottomonopol der Länder fest. Für private Anbieter von Glücksspielen stehen nur 20 Lizenzen zur Verfügung. Auch das Internetverbot für Glücksspiele soll laut Staatsvertrag aufrechterhalten werden, was ausländische Anbieter, die circa 95 Prozent des Marktes in Deutschland kontrollieren, jedoch nicht betrifft, da sie nicht deutschem Recht unterliegen.

Das Bundesverfassungsgericht hält dieses Monopol nur bei einer konsequenten und glaubhaften staatlichen Suchtprävention für gerechtfertigt. Das Glücksspielmonopol der Länder ist auch bedroht, weil die EU-Kommission dieses als ungerechtfertigten Eingriff in den europäischen Binnenmarkt einstuft. Die Länder würden auf dieses Privileg jedoch nach wie vor ungerne verzichten. Die nicht unerheblichen Lottoeinnahmen helfen ihnen, Kultur und Sport zu fördern. Außerdem sind Vorsitze von Landeslottogesellschaften beliebte und gut bezahlte Stellen.

Innere Sicherheit

Die Innere Sicherheit ist ein weiteres und besonders wichtiges Feld der Landespolitik. Die Landespolizei überwacht zum Beispiel die Sicherheit in und vor Fußballstadien und sorgt unter anderem für die friedliche Wahrnehmung des Demonstrationsrechts. Auch wenn die Aufgaben der Polizei in den verschiedenen Ländern ähnlich sind, ihre interne Organisation ist es nicht. Ob die Polizei diese an bestimmten Aufgaben ausrichtet oder an der regionalen Präsenz, bleibt den jeweili-



Volkmann Schulz / Keystone

Die Länder haben das Glücksspielmonopol. In einem Staatsvertrag haben sie dafür gemeinsame Regelungen getroffen.



Jochen Tack

Während die Polizei zum Beispiel in Bayern noch grün trägt, haben Beamte in einigen anderen Ländern, wie hier in NRW, bereits neue Uniformen.



Gerhard Mester/Baaske Cartoons

gen Ländern überlassen. Auch die Bezeichnungen der Dienststellen weichen voneinander ab: Die Polizeihauptwache in Nordrhein-Westfalen wäre in Niedersachsen ein Kommissariat. Gewichtigere Unterschiede bestehen in Detailregelungen polizeilicher Befugnisse wie beim „finalen Rettungsschuss“ zur Rettung unbeteiligter Dritter, bei der Videoüberwachung oder bei verdachtsunabhängigen Kontrollen (Schleierfahndung). Zur Inneren Sicherheit gehört die Arbeit der Landesämter für Verfassungsschutz. Sie widmen sich der Abwehr von Gefahren, die etwa politischer und religiöser Extremismus für das Gemeinwesen bedeuten.

Der Strafvollzug, und somit auch die Verantwortung für die Unterbringung gefährlicher Straftäter, ist 2006 durch die damalige Föderalismusreform in die Hand der Länder gegeben worden. Sechs norddeutsche Länder kooperieren bei der Neuausrichtung der Sicherungsverwahrung, also der Unterbringung von Haftentlassenen, die aber wegen der Gefahr, die weiter von ihnen ausgeht, nicht auf freien Fuß kommen sollen. Nach höchstrichterlichem Urteil muss sich ihr weiterer Gewahrsam baulich und qualitativ vom Strafvollzug unterscheiden. Die Länderzusammenarbeit soll Kosten sparen. In Niedersachsen, Hamburg und Brandenburg entstehen neue Einrichtungen für die Sicherungsverwahrung. Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Bremen können Sicherheitsverwahrte in jede der drei Einrichtungen bringen. Kooperationsbereit sind auch die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, allerdings ohne gemeinsam nutzbare Einrichtungen zu schaffen.

Auf dem Feld der Inneren Sicherheit wurde immer wieder deutlich, dass es der Zusammenarbeit der Landesbehörden untereinander sowie mit dem Bund bedarf, um Fehler und Effizienzverluste zu vermeiden. Kritiker der Länderkompetenzen im Bereich Innere Sicherheit, wie beispielsweise der frühere Bundesinnenminister Otto Schily, würden eine stärkere Rolle des Bundes beim Schutz der Öffentlichkeit vorziehen. Er forderte 2004 eine Zentralisierung des Verfassungsschutzes und mehr Kompetenzen für das Bundeskriminalamt. Die bisherige föderale Struktur sei ein „Sicherheitsrisiko“. Neu entflammte diese Debatte 2012 angesichts der eklatanten Fahndungsspannen im Zusammenhang mit den Morden der rechtsextremistischen NSU.

Bildungspolitik

Ähnlich kritisch wird die Zuständigkeit der Länder für das Politikfeld Bildung gesehen. Der Berliner Finanzsenator Ulrich Nussbaum formulierte 2012 provokant: „Ich persönlich könnte auch auf den Bildungsföderalismus gut verzichten.“ Günther Oettinger schlug 2007 in seiner Zeit als Ministerpräsident Baden-Württembergs ein bundesweites Zentralabitur vor, das in der Union einige Unterstützer fand. Innerhalb der Länder gibt es jedoch inzwischen, mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz, überall in der Bundesrepublik ein landesweites Zentralabitur. Unterschiede bestehen in der konkreten Ausgestaltung, beispielsweise in der Auswahl und Anzahl der zu prüfenden Kernfächer. Annette Schavan brachte als Bundesbildungsministerin auch die Idee ins Gespräch, den Bund einige Universitäten übernehmen zu lassen. Die Länder sehen darin aber keine Verbesserung, weil die verfügbaren Finanzmittel durch „Bundesuniversitäten“ für alle Hochschulen weniger würden.

Die Kritiker des Bildungsföderalismus, welche sich an der aus ihrer Sicht zu großen Vielfalt stören, übersehen zum Teil, dass schon eine verstärkte Kooperation der Länder in der Bildungspolitik im Gange ist. Der Druck, der von Qualitätsvergleichen wie der PISA-Studie ausgeht, hat in allen Ländern zu Bemühungen um eine bessere Qualität der schulischen und universitären Bildung geführt. Ab 2017 können beispielsweise die Abituraufgaben aus einem gemeinsamen Pool mit gleich schweren Aufgaben von den Ländern ausgewählt werden. So bleibt einerseits die Landeszuständigkeit erhalten, und es ist andererseits für eine vergleichbare Qualität des Abiturs gesorgt.

Bildungspolitik ist das „Hausgut“ der Länder. Sie tragen damit in einem wichtigen Feld die Verantwortung für die zukünftigen Lebenschancen der Jugendlichen und Kinder. Das Bemühen, den Erwartungen an die Leistungsfähigkeit des Ausbildungssystems zu entsprechen, hat inzwischen zu einer Erweiterung der Vielfalt der Schulformen geführt. Das klassische dreigliedrige System aus Haupt-, Realschule und Gymnasium besteht heute nur noch in Bayern. In den anderen Ländern wird auf unterschiedliche Weise versucht, Alternativen zur Hauptschule zu finden bzw. die Schulformen zu integrieren. In der Hochschulpolitik ist die Vielfalt ebenfalls gewachsen. Bachelor- und Masterabschlüsse sind nicht nur von Land zu



ddp images / dapd / Volker Hartmann

Bildung ist Ländersache: Eine Lehrerin teilt im April 2009 in Düsseldorf Prüfungsaufgaben für das Zentralabitur in Nordrhein-Westfalen aus.

Land, sondern von Universität zu Universität deutlich unterschiedlich. Studierende können mehr Spezialisierungen wählen, das Angebot wird aber auch unübersichtlicher. Nur eine Entwicklung verlief einheitlich: Studiengebühren wurden in immer weniger Ländern erhoben und 2013 in den letzten Ländern, die sie beibehalten hatten, Niedersachsen und Bayern, abgeschafft.

Die Bildungspolitik bleibt wegen ihrer gesellschaftlichen Bedeutung eine Aufgabe, die die Länder – trotz der Kritik auch aus der Elternschaft, beispielsweise bei einem Wohnortwechsel über Landesgrenzen hinweg – nicht bereit sind, aufzugeben. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass es in der Gesellschaft eine Vielfalt pädagogischer Sichtweisen gibt, die sich auf Landesebene in der einen oder anderen Weise breiter niederschlagen können. Der Entscheidungsspielraum vor Ort wird in diesem Fall höher bewertet als die möglicherweise effizientere Ausrichtung an einer bundespolitischen Vorgabe.

Kulturpolitik

Kulturpolitik ist, wie die Bildungspolitik, vor allem Aufgabe der Länder. Über 80 Prozent der Kulturausgaben kommen aus den Haushalten der Länder und Kommunen. Letztere tra-

gen dabei circa die Hälfte der Kulturbudgets. Im deutschen Föderalismus finden sich bedeutende Museen, Baudenkmäler oder Archive, wie die Deutsche Nationalbibliothek in Frankfurt am Main und Leipzig, nicht nur in der Hauptstadt Berlin, sondern im gesamten Land verteilt. Kommunale und Landesorchester und Theater sorgen für eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung. Der Bund hat dank seiner finanziellen Möglichkeiten seine Rolle in der Kulturpolitik, vor allem in Kooperation mit den Ländern, nach der deutschen Einheit verstärkt. Seit 1998 gibt es einen „Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien“ im Range eines Staatsministers im Bundeskanzleramt. Er unterstützt Stiftungen, Verbände, Festspiele (Richard-Wagner-Festspiele in Bayreuth), die Denkmalpflege und die Förderung national bedeutsamer Sammlungen von Kulturgut (z. B. die Stiftung Preußischer Kulturbesitz in Berlin) sowie die kulturelle Filmförderung. 2002 nahm die Kulturstiftung des Bundes mit Sitz in den Franckeschen Stiftungen in Halle/Saale ihre Arbeit auf. Sie fördert Kunst und Kultur im Rahmen der Zuständigkeiten des Bundes. Die Länder sind zwar auf die finanzielle Unterstützung des Bundes bei einigen ihrer wichtigen Kulturaktivitäten angewiesen, sind aber skeptisch, wenn der Bund im Bereich Kultur eigenständige Initiativen startet.

Für eine stärkere Rolle des Bundes

[...] Der deutsche Bildungsföderalismus hat eine zerklüftete Schullandschaft geschaffen, die weltweit ihresgleichen sucht: mit 16 unterschiedlichen Schulsystemen, Lehrplänen und Versetzungsordnungen. Anfang des Jahrhunderts hatte der Pisa-Schock die Kultusminister für kurze Zeit zusammengeschweißt. Getrieben von der Öffentlichkeit und dem Bund, verständigten sie sich auf Lernziele in den Kernfächern, sogenannte Bildungsstandards. Doch seit die KMK (Kultusministerkonferenz) die Alleinzuständigkeit für die Schulen übernommen hat, ist der Druck weg – und jedes Interesse an einer gemeinsamen Bildungspolitik verflogen [...] Beispiele [...] lassen sich leicht finden:

- Gleich nach den Veröffentlichungen der Pisa-Ergebnisse 2001 versprachen die Kultusminister, das größte Bildungsproblem gemeinsam anzugehen: die schlechten Deutschkenntnisse von Schülern mit Migrationshintergrund. Auf die Förderinitiative wartet man noch heute. Stattdessen bastelten sich die Kultusminister jeweils ihre eigenen Deutschttests und ließen ihre eigenen Sprachprogramme entwerfen. Leider weiß niemand, was sie taugen, da die Kultusminister sich bis heute weigern, deren Wirksamkeit testen zu lassen.
- Die Ausbildung der Lehrer gehört zu den Dauerbaustellen der Schulpolitik. Sie gilt

als praxisfern und unstrukturiert. Schon 1970 beklagte der damalige Bildungsrat, dass Lehrer nur schwer von einem Bundesland zum nächsten wechseln könnten. Heute haben Pädagogikstudenten sogar Probleme, die Universität innerhalb eines Bundeslandes zu wechseln, da fast jede Hochschule ihr eigenes Reformmodell ausprobiert. Jürgen Zöllner, bis zu seinem Ausscheiden im vergangenen Jahr dienstältester Bildungsverantwortlicher der Republik, bescheinigte den Ländern ein „Totalversagen“ auf diesem Feld.

- Selbst wenn sich die Kultusminister einig sind, schaffen sie es, die Eintracht als Wirrwarr zu tarnen. Viele Bundesländer haben die Hauptschulen aufgelöst und mit den Realschulen fusioniert. Zu einem gemeinsamen Namen für den neuen Bildungsgang hat es nicht gereicht: In Hamburg heißt er Stadtteilschule, in Berlin Sekundarschule, in Bremen Oberschule und in Schleswig-Holstein Regionalschule.

Schließlich soll niemand auf die Idee kommen, ein Land hätte ein sinnvolles Konzept vom Nachbarn abgekupfert. Mit mehr als einem Dutzend Neuerungen – der Schulinspektion, der früheren Einschulung, dem islamischen Religionsunterricht – haben die Kultusminister in den vergangenen Jahren die Schulen überzogen. Mit den Nachbarn abgestimmt oder gar im größeren

Rahmen evaluiert wurde keine der Maßnahmen, selbst eine Großreform wie die Verkürzung der Schulzeit auf zwölf Jahre nicht.

Das Denken eines Kultusministers endet an der Landesgrenze. In diesem Rahmen können manche Ressortpolitiker durchaus eine beachtliche politische Bilanz vorweisen. Für eine nationale Bildungsstrategie jedoch fehlen den Ländern der Wille, das Geld und die Strukturen. Ein Kollektivgremium wie die KMK, das bei wichtigen Fragen Einstimmigkeit verlangt und dessen Präsident turnusmäßig jedes Jahr wechselt, taugt per se nicht als Reformmotor. [...]

Niemand möchte, dass die Lehrpläne für ganz Deutschland in Berlin geschrieben werden. Genauso wenig verlangt irgendjemand, dass in Zukunft die Bundesbildungsministerin Lehrer oder Schulleiter in Flensburg oder Füssen aussucht. Vielmehr geht es darum, Bund und Ländern die Möglichkeit zu geben, in zentralen Fragen zusammenzuarbeiten. [...] Dabei wäre es eine Illusion, zu glauben, dass der Bund die Löcher in den Budgets der Länder stopft. Der Berliner Etat ist begrenzt, selbst wenn der Bund neue Steuermittel für die Schulen freimachen sollte. Die Bildung braucht den Bund jedoch vor allem als Druckmacher und Integrator. Er wird die Länder drängen, sich abzustimmen, Reformen zu prüfen und sich auf Standards zu einigen. [...]

Martin Spiewak, „Die Schulen brauchen jede Hilfe“, in: Die Zeit Nr. 38 vom 13. September 2012 (<http://www.zeit.de/2012/38/Schulen-Bildungspolitik-Kooperationsverbot>)



ddp images / dapd / Eckehard Schulz

Im Archiv der Franckeschen Stiftungen in Halle: Seit 2002 hat die Kulturstiftung des Bundes dort ihren Sitz.



Eurofotobild.de / VISUM

Die Deutsche Nationalbibliothek in Leipzig: der „Bücherturm“ und der 2010 fertiggestellte Erweiterungsbau

Gegen zentralstaatlichen Dirigismus

Bei unseren europäischen Nachbarn erleben wir gegenwärtig eine Blüte des Föderalismus. Die Mehrheit der Schotten wünscht sich mehr Autonomie, die belgischen Sprachgruppen bauen die Zuständigkeiten ihrer Bundesstaaten aus, die Schweizer verteidigen ihre kantonale Unabhängigkeit. Auch Spanier, Franzosen und Italiener wollen weniger staatlichen Zentralismus.

Nur in der Bundesrepublik Deutschland hat der Föderalismus einen schlechten Ruf. Vielleicht, weil man verlernt hat wertzuschätzen, an was man gewöhnt ist. Dabei lassen es Bürger und Politiker nicht an abstrakten Bekenntnissen zum Föderalismus fehlen. Aber sobald es konkret wird, verunglimpft man ihn als „Kleinstaaterei“.

Egal, ob es um das Abitur, ganz allgemein um Schulsysteme, um die Lehrerausbildung, das Hochschulwesen, die Lebensmittelaufsicht, die Atomaufsicht, den Verfassungsschutz, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder den Straßenbau geht – stets scheint es Argumente dafür zu geben, warum gerade in diesem Bereich Schluss sein sollte mit der Bundesstaatlichkeit.

Erstaunlicherweise setzen dabei Menschen, die sonst dem Staat kritisch gegenüberstehen, ein großes Vertrauen in den Zentralstaat. Wenn erst einmal die entsprechenden Zuständigkeiten in einer Bundesbehörde gebündelt seien, dann –

so die Vorstellung – laufe alles wie am Schnürchen. Dabei zeigt die Lebenserfahrung bei bereits zentralisierten Aufgaben: Das ist mitnichten so. Im Gegenteil: Wenn auf Bundesebene etwas schief läuft, dann läuft es in einem viel größeren Maßstab schief.

Nehmen wir als Beispiel die Schulpolitik. Sicherlich mag es nervig sein, wenn bei einem Umzug von Oldenburg nach Stuttgart Schüler und Eltern mit neuen Anforderungen konfrontiert werden. Es kann auch sein, dass in einem Gymnasium in Bayern höhere Ansprüche gestellt werden als in einem Gymnasium in Berlin.

Ob das Gymnasium in Bayern dabei die gesellschaftlich besseren Ergebnisse erzielt, sei einmal dahingestellt. In jedem Fall aber ist dieser Unterschied das Resultat eines Wettbewerbs der Systeme. Wer sagt denn, dass ein Bundesschulministerium in Berlin den gymnasialen Standard auf bayerischem und nicht etwa auf bremischem Niveau festlegen würde?

Wie groß wäre das Geschrei, wenn plötzlich ein Ministerialrat in einer Berliner Zentralbehörde über schulische Angelegenheiten in Baden-Württemberg entschiede? Wenn bei entsprechender bundespolitischer Konstellation in Bayern die Gesamtschule durchgesetzt würde oder in Berlin wieder abgeschafft?

Zentralismus bringt nicht automatisch bessere Ergebnisse: Das französische Schulsystem mit seinen zentralstaatlich

festgelegten Prüfungen erweist sich in den Pisa-Untersuchungen als keineswegs leistungsfähiger als das deutsche, föderalistische.

Der deutsche Föderalismus krankt nicht daran, dass die Bundesländer zu eigenständig sind, sondern daran, dass sie stets ihre regionalen Lösungen bundesweit durchsetzen möchten, dass sie also mit Unterschieden nicht umgehen können.

Das würde in unserem Beispiel heißen: Statt dass die Bayern versuchen, das bayerische Abitur in Bremen durchzusetzen, sollten sie die Bremer Abiturienten mit deren Hochschulreife akzeptieren. Bremen wiederum müsste sich bemühen, von den erfolgreicherem Bildungswesen zu lernen. Denn auch das gilt: ob Bund oder Länder, dem Grundgesetz sind alle staatlichen Ebenen verpflichtet. Und das fordert die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in Deutschland, nicht die Gleichheit.

Sicherlich: Der Preis dieses wettbewerblichen, föderalen Systems sind Ungerechtigkeiten im Einzelfall. Es stellt auch hohe Anforderungen an die Flexibilität der Bundesbürger. Aber kein System ist hundertprozentig gerecht. Ein Ende des Föderalismus und ein zentralstaatlicher Dirigismus wären auf jeden Fall die schlechtere Alternative.

Markus Reiter, „Wider die Föderalismuskritik. Für einen Wettbewerb zwischen den Bundesländern“, dradio.de, 21. Februar 2012 (<http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/politischesfeuilleton/1682212/>)

Roland Sturm

Zukunft des Föderalismus

Für die Zukunft des deutschen Föderalismus wird entscheidend sein, wie sich die Länder gegenüber dem Bund und der EU behaupten können. Eine Föderalismusreform III scheint dabei notwendig.

Der deutsche Föderalismus ist ein wichtiger Baustein der Demokratie in unserem Land. Er bietet den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort den Zugang zur Politik und ein hohes Maß an Mitentscheidungsmöglichkeiten. Die ihm zugrunde liegenden Prinzipien der Eigenverantwortung und der Hilfe zur Selbsthilfe (Subsidiarität und Solidarität), ohne dass die Länder ihre Identität aufgeben, haben sich auch bei der Wiedererlangung der deutschen Einheit 1990 bewährt. Ostdeutschland verschwand nicht einfach von der politischen Landkarte. Es entstanden neue Länder, die den politischen Willen der Menschen in Ostdeutschland repräsentieren können und deren Identität bewahren. Gleichzeitig zeigten sich die westdeutschen Länder solidarisch bei der Unterstützung des wirtschaftlichen Aufbaus in den neuen Ländern. Heute ist es wenig sinnvoll, Deutschland weiterhin in den Kategorien Ost-West zu denken. Der Bezugspunkt des Föderalismus sind 16 gleichberechtigte Länder, die sich je nach Interessenlage auch zusammenschließen können, entweder als Nachbarn oder bei gleichen Interessen.

Gegenüber der EU und dem Bund sitzen alle Länder im selben Boot. Die Zukunft des deutschen Föderalismus hängt vor allem von der Entwicklung des Verhältnisses der Länder zu diesen größeren politischen Einheiten ab. Die deutschen Länder kämpfen darum, ihre Autonomie und ihre Zuständigkeiten zu bewahren. Die Föderalismusreform von 2006 hat anerkannt, dass dies eine Forderung des Grundgesetzes ist, und hat Kompetenzen an die Länder zurückgegeben. Aus Sicht der Länder sind damit aber noch nicht alle Probleme gelöst.

Die schleichende Aushöhlung ihrer Zuständigkeiten durch die politische Praxis der EU-Kommission scheint schwer aufzuhalten zu sein. Aus Sicht der EU sind beispielsweise die Sonderstellung der deutschen Sparkassen als eigenständige Säule des deutschen Bankenwesens ebenso wie das Erheben von Rundfunkgebühren oder das niedersächsische VW-Gesetz Verstöße gegen die Freiheit des europäischen Binnenmarktes. Innerstaatlich bedrückt die Länder ihre finanzielle Abhängigkeit vom Bund. Diese hat mit der Einführung der Schuldenbremse in das Grundgesetz zugenommen. Die Länder können



Gerhard Meister/Baaske Cartoons

nur unerheblich aus eigener Kraft Steuern erheben, ihre Ausgabenhoheit wird durch Gebote des Einsparens und das Verschuldungsverbot beschränkt. Dies führt auch zu Konflikten zwischen den Ländern, wenn die einen abgeben müssen, aber selbst sparen sollen, und die anderen nicht wissen, wie sie in Zukunft ihren Pflichtaufgaben nachkommen sollen. Allen Ländern stehen wachsende Pensionslasten für ihre Beamten ins Haus. Das Jahr 2019, wenn die bisherigen Vereinbarungen des Finanzföderalismus auslaufen, wird für den deutschen Föderalismus entscheidend sein.

Länderpolitik war aus parteipolitischer Sicht noch nie so bunt und vielfältig. Die Bürgerinnen und Bürger nutzen die Landesebene mehr als zuvor, um sich in Initiativen der direkten Demokratie ebenso wie in neuen politischen Angeboten einzubringen. Themen wie Schulpolitik oder Infrastrukturprojekte wie „Stuttgart 21“, die neue Startbahn des Münchner Flughafens oder die Flugrouten des neuen Berliner Großflughafens mobilisieren viele Menschen. Landesparteiensysteme wandeln sich und verändern auch die Möglichkeiten für die parteipolitische Zusammenarbeit in Regierungskoalitionen. Die Landesebene spiegelt den gesellschaftlichen und politischen Wandel rascher wider als die Bundesebene. Im Bundesrat wird es immer schwerer, parteipolitisch Mehrheiten für oder gegen die Regierung zu organisieren. Wächst die Zahl derjenigen Länder weiter, die sich im Bundesrat der Stimme enthalten, weil ihre Regierungsparteien weder vollständig zur Bundesregierung noch vollständig zur Opposition gehören, muss über die jetzt noch vorgeschriebene einheitliche Stimmabgabe eines Landes nachgedacht werden. Ansonsten aber hat sich der Bundesrat bewährt, weil er eben nicht nur in parteipolitischen Kategorien denkt und argumentiert, wie die Zweiten Kammern in anderen Ländern, sondern den Ländern sowohl in der Bundes- als auch in der Europapolitik eine Stimme gibt.

Eine Föderalismusreform III (nach den Föderalismusreformen I, 2006, und II, 2009) ist schon wegen der erforderlichen Reform des Finanzföderalismus unumgänglich. Ob damit weitere Baustellen des Föderalismus angegangen werden

sollen, bleibt sicher strittig. Ein Dauerthema der Föderalismusreform ist die Länderneugliederung, ein weiteres das Bund-Länder-Verhältnis. Die Länder können einem grundlegenden Dilemma nicht entkommen: Sie pochen einerseits auf Recht auf ihre Staatsqualität und ihre Eigenständigkeit, die ihnen das Grundgesetz gewährt. In der Tagespolitik sind sie aber andererseits häufig auf die Zusammenarbeit mit den anderen Ländern und vor allem mit dem Bund angewiesen, der

eher die finanziellen Möglichkeiten hat, den Ländern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu helfen. Selbstbewusste Länder sind eine Bereicherung der Demokratie, weil sie der gesamtdeutschen Sichtweise von Politik die bürgernahe, regionale hinzufügen. Die Sorge, dass dies nicht von jedem Deutschen so gesehen wird und dass die Länder für den Politikbetrieb aus der Sicht von EU und Bund teilweise aufhaltende Folklore sind, ist dennoch nicht ganz unberechtigt.

Was spricht für, was gegen eine föderale Staatsform?

Neben der Gewaltenteilungsfunktion werden dem Föderalismus im Vergleich zum zentralisierten Einheitsstaat eine ganze Reihe von Vorteilen zugeschrieben. Dazu gehört vor allem, dass Regionen mit ihren Problemen selbst umgehen können – die Vielzahl von Regierungen und Parlamenten in einem Bundesstaat gibt die Möglichkeit, demokratisch legitimierte Entscheidungen näher am Ort des Geschehens zu treffen. [...] Und in jedem Staat von einer gewissen Größe gibt es immer Herausforderungen, die sich nur in einem Teil des Gebiets stellen und daher auch von den Betroffenen dort am besten beurteilt und gelöst werden können.

Damit einher geht die Entlastung der gesamtstaatlichen Ebene, auf der sich nicht alle Probleme ballen und die damit mehr Freiheit hat, sich um die Fragen zu kümmern, die wirklich alle Bürger eines Bundesstaats angehen. [...] Die klassischen Zuständigkeiten [des Bundes] sind die Vertretung nach außen, Verteidigung, Währungspolitik, Zölle und andere Maßnahmen für eine Wirtschaftseinheit, im Sozialstaat die kollektiven Sicherungssysteme. Auch gesamtstaatlich bedeutsame Infrastrukturprojekte gehören dazu. Angesichts des Klimawandels sollte man auch die Umweltpolitik zumindest in Teilen dazurechnen, zumal es hier immer mehr um internationale Vereinbarungen geht. Alles andere – Bildung, Gesundheitswesen, Straßenbau, Strafrecht, Polizei – kann grundsätzlich den Teilstaaten überlassen bleiben. Die Steuerpolitik kann auf beide Ebenen verteilt sein, sollte aber koordiniert werden.

Föderalismus erleichtert auch das politische Experimentieren, wenn einzelne Länder als „Reformlaboratorium“ dienen und Erkenntnisse gewinnen, die dann allen anderen nutzen. [...]

In einem Bundesstaat haben die Bürger eine Möglichkeit mehr zur demokratischen Teilnahme. Und die im internationalen Vergleich noch immer recht hohe

Beteiligung der deutschen Bevölkerung an Landtagswahlen zeigt, dass diese Chance auch wahrgenommen wird. [...] Denn zum einen stehen immer in erster Linie Landesthemen und Landespolitiker im Vordergrund, und die Demoskopen verweisen regelmäßig darauf, dass die Wähler auch ganz gut zwischen Bund und Land zu unterscheiden wissen. Zum anderen sind bundespolitische Plebiszite bei Landtagswahlen nur aussichtsreich, wenn die Regierung im Bund ohnehin angeschlagen ist – woran sie meist selber die Schuld trägt. Warum also sollte eine Opposition die Chance nicht nutzen? Es ist demokratische Normalität in einem Bundesstaat.

Gerade in einem stark von Parteien dominierten Staat wie der Bundesrepublik sehen viele Politikwissenschaftler im Föderalismus ein ausgeglichenes Element gegen zu viel Machtballung an der Spitze dieser Parteien. Er stärke die innerparteiliche Demokratie, heißt es, in dem er mehr Konkurrenz in den Parteien möglich mache. Landesverbände können Politikern, die sich gegen die Linie der Bundespartei wenden, eine Basis bieten. Auch dient die Landespolitik als Reservoir für Talente, die sich für bundespolitische Aufgaben bewähren können. Oppositionsparteien werden in einem föderativen System eher in die Politik integriert, was Radikalismus und Populismus entgegenwirkt.

Nachteile sollen nicht verschwiegen werden. Alexis de Tocqueville hat schon 1835 in seiner Darstellung der Demokratie in Amerika einen wesentlichen genannt: „Der augenfälligste unter all den Nachteilen, die einer Bundesordnung eigen sind, ist die Umständlichkeit ihrer Verfahren.“ [Und es kann in der Tat im deutschen Verbundföderalismus] dazu führen, dass Entscheidungen sehr lange dauern, dass viel Abstimmungsbedarf entsteht, dass Politik schwerfällig wird. Immerhin dauert ein Gesetzgebungsverfahren auf der Bundesebene in Deutschland im Schnitt fast doppelt so lange wie etwa in Großbritannien – allerdings auch doppelt so lange wie ein Verfahren auf der Landesebene, etwa in Bayern oder Niedersachsen. Würde man

also wieder mehr Gesetzgebung auf die Länder zurückverlagern, wie manche Reformen es fordern, ginge es auch bei uns etwas zügiger. Wobei man festhalten sollte, dass die Krisengesetzgebung Ende 2008, als das Weltbankensystem wankte und eine massive Rezession drohte, in bemerkenswerter Geschwindigkeit durch Bundestag und Bundesrat gebracht wurde. Im Übrigen ist eine lange Verfahrensdauer nicht per se schlecht; es ist eher der Mangel an Transparenz beim Zustandekommen von Entscheidungen, der das Bild des deutschen Föderalismus gelegentlich trübt.

Ein weiteres Manko: Die Verhandlungsintensität föderaler Verfahren führt oft zu Kompromissen, die nicht allen akzeptabel erscheinen und bisweilen auch nicht die geeignete Antwort auf ein Problem sind. Im Extremfall kann es zu Politikblockaden kommen, wenn sich die Verantwortlichen nicht einigen – in der Bundesrepublik also Bundestag und Bundesrat.

Manche Kritiker monieren auch, Föderalismus hemme die Mobilität der Bevölkerung – etwa durch unterschiedliche Schulsysteme, was allerdings umstritten ist. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass in einem Schülerleben ein Umzug in ein anderes Bundesland ansteht, ist gar nicht so hoch [...]. Gravierender ist da vielleicht doch, dass Föderalismus für den Steuerzahler zu teuer werden kann. Vor allem ein intensiver kooperativer Bundesstaat wie in Deutschland treibt die Kosten durch hohen Koordinierungsbedarf, wie Politikwissenschaftler herausgefunden haben. Andererseits: Die Regierbarkeit der Bundesrepublik haben alle diese Nachteile bislang nicht untergraben. Ein letzter „Nachteil“ noch: Eine komplexe Verfassung wie die des Bundesstaats verlangt von den Bürgern etwas mehr Mitdenken. Schon Tocqueville war „erschreckt über die Menge vielfältiger Kenntnisse und des Urteilsvermögens, die sie bei den Bürgern voraussetzt“. So ist er wohl auch eine Herausforderung, der Föderalismus – nicht zuletzt an die politische Bildung.

Albert Funk, Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik (bpb-Schriftenreihe Bd. 1097), Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag 2010, S. 32ff.

Literaturhinweise

Andersen, Uwe (Hg.): Föderalismusreform. Eine Einführung, Schwalbach/Ts. 2008, 105 S.

Verständliche Darstellung der Föderalismusreformen I (2006) und II (2009)

Detterbeck, Klaus / Rensch, Wolfgang / Schieren, Stefan (Hg.): Föderalismus in Deutschland, München 2010, 376 S.

Eher an ein studentisches Publikum gerichtete, auch international vergleichende Einführung in den Föderalismus und die Politikfelder der Landespolitik (mit Prüfungsfragen und Internetadressen)

Funk, Albert: Föderalismus in Deutschland. Von den Anfängen bis heute, 2. überarb. Aufl., Paderborn 2010, 400 S.

Eine Darstellung der historischen Entwicklung des deutschen Föderalismus mit reichlich Kartenmaterial

Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden 2008, 374 S.

Darstellung und wissenschaftliche Analyse der Politikfelder, auf denen die Landespolitik tätig ist

Hrbek, Rudolf / Große Hüttmann, Martin / Schmid, Josef (Hg.): Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union: Does Federalism Matter?, Tübingen 2012 (= Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 38), 235 S.

Vergleichende Darstellung der Bildungspolitik der Länder

Jun, Uwe / Haas, Melanie / Niedermayer, Oskar (Hg.): Parteien- und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2008, 472 S.

Land für Land Darstellung der Parteiensysteme und der Regierungspolitik in den Ländern

Laufer, Heinz / Münch, Ursula: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage, München 2010, 327 S.

Gesamtdarstellung des deutschen Föderalismus aus der Perspektive des Grundgesetzes (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit)

Leunig, Sven: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich, 2. Auflage, Wiesbaden 2012, 263 S.

Ausführliche Darstellung der Länderinstitutionen (Regierungen, Parlamente) und Wahl- und Parteiensysteme der Länder

Mielke, Siegfried / Reutter, Werner (Hg.): Länderparlamentarismus in Deutschland, Wiesbaden 2004, 509 S.

Grundinformationen über alle Länderparlamente in Deutschland, deren Geschichte, Struktur und Funktionen

Reutter, Werner: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie, Opladen / Farmington Hills 2008, 402 S.

Ausführliche Darstellung der Arbeit der Landesparlamente

Ryczewski, Christoph: Die Schuldenbremse im Grundgesetz. Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter polit-ökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten, Berlin 2011, 261 S.

Detaillierte wissenschaftliche Auseinandersetzung eines Juristen mit dem Problem der Schuldenbremse im deutschen Föderalismus

Schneider, Herbert / Wehling, Hans-Georg (Hg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen-Strukturen-Arbeitsfelder, Wiesbaden 2006, 335 S.

Darstellung der Institutionen (Parlamente, Regierungen, Ministerpräsidenten, Staatskanzleien) und Politikfelder der Landespolitik

Sturm, Roland: Föderalismus in Deutschland, München 2003, 144 S.

Für die politische Bildung aufbereitete Gesamtdarstellung des deutschen Föderalismus (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit)

Sturm, Roland: Föderalismus. Eine Einführung, 2. Auflage, Baden-Baden 2010, 242 S.

Darstellung des deutschen Föderalismus im Vergleich mit anderen Föderalstaaten weltweit. Mit Internetadressen und Prüfungsfragen

Internetadressen

<http://www.kmk.org>

Kultusministerkonferenz

<http://www.uni-tuebingen.de/ezff>

Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen

<http://www.bundesrat.de>

Bundesrat und Links zu den Ländern

<http://www3.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE>

Föderalismusreform I, 2006: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

<http://www.jura.uni-hannover.de/iff/dif-start-800.html>

Deutsches Institut für Föderalismusforschung

<http://www.cor.europa.eu>

Ausschuss der Regionen

<http://www.europaminister.de>

Europaministerkonferenz

Weitere Angebote zum Thema



Überarbeitete Neuauflage 2012



Überarbeitete Neuauflage 2013



Der Autor

Professor Dr. Roland Sturm, Lehrstuhlinhaber für Politikwissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Arbeitsgebiete: Vergleichende Politikwissenschaft (v.a. englischsprachige Länder), International vergleichende Politikfeldanalyse, Politische Wirtschaftslehre, Europäische Union und deutsche Politik (u.a. Föderalismus, Wahlen und Parteien)

Kontakt: Roland.Sturm@polwiss.phil.uni-erlangen.de

Impressum

Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn,
Fax-Nr.: 02 28/99 515-309, Internetadresse: www.bpb.de
E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren.

Redaktionelle Mitarbeit:

Eik Welker, Bonn; Nadine Düe, Marburg; Janina Kretzschmann, Köln;
Nicolas Miehle, Dortmund; Cornelius Strobel, Bonn.

Titelbild:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth

Umschlag-Rückseite:

Stefan Eling, 51105 Köln

Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Melli-Beese-
Straße 19, 90768 Fürth

Druck:

STARK Druck GmbH + Co. KG, 75181 Pforzheim

Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:

vierteljährlich.

ISSN 0046-9408, Auflage dieser Ausgabe: 550 000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

April 2013

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen
zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Anforderungen

bitte schriftlich an
Bundeszentrale für politische Bildung c/o IBRo,
Kastanienweg 1, 18184 Roggentin
Fax: 03 82 04/66-273 oder E-Mail: bpb@ibro.de



Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-**Anmeldungen** oder **Änderungen** der Abonnement-
modalitäten bitte melden an informationen@abo.bpb.de

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische
Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Info-
telefon der bpb unter Tel.: 0228/99 515-115 von Montag bis Donnerstag
zwischen 8.00 Uhr und 16.00 Uhr und freitags zwischen 8.00 Uhr und 15.00
Uhr zur Verfügung.

Aktionstag zur Bundestagswahl

Eure Wahl! Bundesweiter Schul- Aktionstag am 7. Juni 2013

Anlässlich der Bundestagswahl im September 2013 findet am 7. Juni 2013 ein bundesweiter Schul-Aktionstag zum Thema „Bundestagswahlen“ für die **Klassen 3 bis 8** statt.

Die Kinderpolitikseite www.hanisauland.de der Bundeszentrale für politische Bildung und die **Kindernachrichtensendung logo!** des ZDF sind die Initiatoren der Aktion. Der Aktionstag bildet den Abschluss einer **Online-Wahl**, die von allen teilnehmenden Klassen auf www.logo.de **ab April** bis zum Aktionstag am 7. Juni durchgeführt werden kann.

Bei dieser Online-Wahl stimmen die Klassen über Themen ab, die für sie wichtig sind. Zur Vorbereitung und Umsetzung dieser Online-Wahlen stehen Lehrkräften **kostenlose Arbeitsmaterialien und Anregungen** zur Verfügung. Weitere Informationen unter:

www.HanisauLand.de/eure-wahl



Bundeszentrale für
politische Bildung
HanisauLand
Adenauerallee 86
53113 Bonn

ZDF tivi
logo!
Kennwort: Eure Wahl
55100 Mainz

www.logo.de