

Felix Knüpling · Mario Kölling  
Sabine Kropp · Henrik Scheller *Hrsg.*

# Reformbaustelle Bundesstaat



Springer VS

---

# Reformbaustelle Bundesstaat



---

Felix Knüpling · Mario Kölling ·  
Sabine Kropp · Henrik Scheller  
(Hrsg.)

# Reformbaustelle Bundesstaat

 Springer VS

*Hrsg.*

Felix Knüpling  
Forum of Federations  
Ottawa, Kanada

Mario Kölling  
Spanische Fernuniversität (UNED)  
Madrid, Spanien

Sabine Kropp  
Freie Universität Berlin  
Berlin, Deutschland

Henrik Scheller  
Deutsches Institut für Urbanistik  
Berlin, Deutschland

**Gefördert durch:**



**Bundesministerium  
des Innern, für Bau  
und Heimat**



**aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages**

ISBN 978-3-658-31236-7

ISBN 978-3-658-31237-4 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-31237-4>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

## Vorwort

Der vorliegende Band ging aus einer Tagung mit gleichem Titel hervor, die im November 2019 – im 70. Jahr des Grundgesetzes – im Bundesrat stattfand. Organisiert wurde die Tagung vom *Forum of Federations* und der *Freien Universität Berlin*. Das Konzept des Bandes entspricht weitgehend dem Konferenzprogramm und hat, so hoffen wir, auch ein Jahr nach dem Jubiläum nicht an Aktualität verloren.

Bis ein solcher Band in Druck gehen kann, ist viel Zuarbeit nötig. Als Herausgeber haben wir insbesondere *Daniela Brödemann-Petrov*, *Franziska Schmidt* und *George Stairs* zu danken, die uns bei verschiedenen Arbeitsschritten – von der Tagungsplanung bis zur Lektorierung und Formatierung des Bandes – mit viel Energie und guten Ideen begleitet haben.

Dank gebührt dem Sekretariat des Bundesrates, ohne dessen tatkräftige Unterstützung die Tagung und damit auch dieser Band nicht möglich gewesen wären. Schließlich möchten wir uns beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für die großzügige finanzielle Förderung von Konferenz und Publikation bedanken.

Berlin, im Juni 2020

*Felix Knüpling*    *Mario Kölling*    *Sabine Kropp*    *Henrik Scheller*

---

# Inhalt

Einleitung: 70 Jahre Grundgesetz – Der deutsche Bundesstaat  
im Spiegel internationaler Erfahrungen ..... 1

## I.

Verfassungswandel und Föderalismus – 70 Jahre Grundgesetz ..... 23  
*Peter M. Huber*

70 Jahre Grundgesetz und der Föderalismus in Deutschland ..... 47  
*Günter Krings*

Der deutsche Bundesstaat im internationalen Vergleich ..... 53  
*Georg Milbradt*

70 Jahre Grundgesetz und Bundestaatlichkeit – Die Rolle des Bundesrates.  
Ein Praxisbericht ..... 57  
*Ute Rettler*

Brauchen wir eine neue Föderalismusreform? ..... 61  
*Volker Ratzmann*

Warum der deutsche Föderalismus nicht neu erfunden werden muss –  
drei Thesen und ein Fazit ..... 79  
*Carsten Kühl*

**II.**

Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik. 70 Jahre Grundgesetz aus historischer Perspektive .....	93
<i>Siegfried Weichlein</i>	
Zwischen Parteipolitik, Verwaltung und Recht. Zur Entwicklung der föderalen Demokratie in Deutschland .....	115
<i>Arthur Benz</i>	
70 Jahre deutscher Bundesstaat. Veränderung der fiskalischen Rahmenbedingungen und des föderalen Gefüges .....	135
<i>Wolfgang Renzsch</i>	
Föderale Leitbilder als verfassungspolitischer Handlungsrahmen im deutschen Bundesstaat. Ein Baukasten aus Wettbewerb und Solidarität ....	159
<i>Sabine Kropp und Christoph Nguyen</i>	
Administrative autonomy of the German <i>Länder</i> over seven decades of the Basic Law .....	187
<i>Nathalie Behnke</i>	

**III.**

What is admirable about Germany's Basic Law .....	205
<i>Stéphane Dion</i>	
<i>Modell Deutschland?</i> Comparative reflections on the German federal system .....	209
<i>Alan Fenna</i>	
German Federalism in Translation. The German Grundgesetz's impact on South Africa's 1996 Constitution .....	229
<i>Sujit Choudhry</i>	

Grundgesetz und deutscher Föderalismus von außen betrachtet: Inspirationen für die Schweiz? .....	247
<i>Sean Mueller</i>	
Transformation Ostdeutschlands und Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik nach 1990 in vergleichender Perspektive: zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung .....	267
<i>Hellmut Wollmann</i>	
 <b>IV.</b>	
Federalism and Education. Cross-National Lessons on Governance, Standards, and Accountability .....	293
<i>Kenneth K. Wong, Felix Knüpling, Mario Kölling and Diana Chebenova</i>	
Schulpolitik im deutschen Föderalismus. Von Kontinuitäten und Brüchen seit 1949 bis heute und aktuelle Herausforderungen .....	315
<i>Rita Nikolai</i>	
Zur Reform des Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik. Kooperative Unitarisierung durch Institutionenbildung? .....	333
<i>Henrik Scheller</i>	
Föderalismus und die Herausforderungen der Inneren Sicherheit – ein internationaler Vergleich .....	365
<i>Mario Kölling und Christian Leuprecht</i>	
Einheit und Vielfalt im Sicherheitsföderalismus. Muster der Sicherheitspolitik in den deutschen Ländern im Vergleich .....	381
<i>Georg Wenzelburger</i>	
Status und Reformoptionen in der föderalen Sicherheitsarchitektur .....	407
<i>Hans Hofmann</i>	
The Changing Scope of Migrant Integration. Developments in Four Federal Countries .....	431
<i>F. Leslie Seidle</i>	

---

Integrationsverwaltung im Föderalismus .....	459
<i>Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann</i>	
Integrationspolitik im deutschen Föderalismus: eine Implementationsanalyse .....	485
<i>Dietrich Thränhardt</i>	

---

# Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Nathalie Behnke, Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Arthur Benz, Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum

Diana Chebenova, Senior Director, Forum of Federations

Prof. Dr. Sujit Choudhry, Gastwissenschaftler, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

H.E. Stéphane Dion, Botschafter von Kanada in Deutschland

Prof. Alan Fenna, PhD, Curtin University, Perth

Prof. Dr. Hans Hofmann, Abteilungsleiter, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Prof. Dr. Peter M. Huber, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Minister a.D.

Felix Knüpling, Vizepräsident, Forum of Federations

Dr. Mario Kölling, Spanische Fernuniversität UNED, Fundación Giménez Abad

Prof. Dr. Günter Krings, Parlamentarischer Staatssekretär, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat



Prof. Dr. Sabine Kropp, Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Carsten Kühl, Minister a. D., Deutsches Institut für Urbanistik

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam

Prof. Christian Leuprecht, PhD, Royal Military College, Kingston

Prof. Dr. Georg Milbradt, Ministerpräsident a. D., Vorsitzender des Aufsichtsrats des Forum of Federations

PD Dr. Sean Müller, Universität Lausanne

Prof. Dr. Rita Nikolai, Universität Augsburg

Dr. Christoph Nguyen, Freie Universität Berlin

Volker Ratzmann, Staatssekretär a. D.

Prof. em. Dr. Wolfgang Renzsch, Universität Magdeburg

Dr. Ute Rettler, Staatssekretärin, Direktorin des Bundesrats

Dr. Henrik Scheller, Deutsches Institut für Urbanistik

Dr. F. Leslie Seidle, Senior Advisor, Forum of Federations

Prof. em. Dr. Dietrich Thränhardt, Universität Münster

Prof. Dr. Siegfried Weichlein, Universität Fribourg

Prof. Dr. Georg Wenzelburger, Technische Universität Kaiserslautern

Prof. em. Dr. Helmut Wollmann, Humboldt Universität Berlin

Prof. Kenneth Wong, PhD, Brown University, Providence



# Einleitung: 70 Jahre Grundgesetz

## Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen

Am 1. Juli 1948 übergaben die Militärgouverneure der USA, Großbritanniens und Frankreichs den elf Ministerpräsidenten der Länder der drei Westzonen drei Dokumente, die sogenannten „Frankfurter Dokumente“. Diese enthielten den Gründungsauftrag für die Bundesrepublik Deutschland. Dort heißt es u. a. in Auftrag 1): „Die Verfassunggebende 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 wieder herzustellen, und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentral-Instanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“.

Die Gründungsväter und -mütter<sup>1</sup> des Grundgesetzes setzten diesen Auftrag um. Die Bundesstaatlichkeit wurde nach Art. 20 Abs. 1 GG zu einem der vier tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, die zudem noch durch die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG in besonderer Weise geschützt ist. Trotz dieser auf den ersten Blick sehr statisch anmutenden Konstruktion des staatlichen Gefüges, ist gerade das Bundesstaatsprinzip, als Anstoß und Auslöser regelmäßig wiederkehrender verfassungspolitischer Debatten, Ausdruck einer lebendigen und anpassungsfähigen Demokratie. Dabei kann das Bundesstaatsprinzip auf einen noch viel älteren

---

1 Im vorliegenden Band ist es den Autorinnen und Autoren bewusst freigestellt gewesen, personenbezogene Bezeichnungen so zu verwenden, wie es im jeweils eigenen Arbeitskontext üblich ist. Ansonsten werden hier aber die Bezeichnungen, die sich zugleich auf alle Geschlechter beziehen, nur in der – im Deutschen üblichen – männlichen Form verwandt, also z. B. „Bürger“ statt „BürgerInnen“ oder „Bürgerinnen und Bürger“. Dies soll jedoch keinesfalls eine Geschlechterdiskriminierung oder eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zum Ausdruck bringen, sondern allein einer besseren Lesbarkeit dienen.

historischen Entwicklungspfad verweisen, der deutlich weiter als bis in das Jahr 1949 zurückreicht (Lehmbruch 2002; Ziblatt 2004). Das Grundgesetz knüpft vielmehr an eine Tradition an, die sich – ausgehend vom „Immerwährenden Reichstag“ 1663 in durchaus wechselvoller und phasenweise mehr als ungleichgewichtig ausgeprägter Zuständigkeitsverteilung zwischen den Ebenen und Einheiten – auf eine doppelte Kompetenz- und Machtteilung stützte (Willoweit 2019; Funk 2008; Heinig und Schorkopf 2019; Grzeszick 2012).

Auch seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes stand die bundesstaatliche Ordnung mehrfach auf der politischen Agenda, oft in Gestalt von Föderalismusreformen, die mehr oder weniger breit angelegt waren. Dies gilt z. B. für die Finanzreform von 1969, die Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission 1992/1994, die Föderalismusreformen I und II in den Jahren 2003 bis 2009 oder jüngst die Reform der Finanzbeziehungen 2017/2019. Dabei hat es immer wieder einschneidende Grundgesetzänderungen gegeben, mit denen die Funktionsweisen des deutschen Föderalismus an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst wurden. Von den 64 Änderungen, die das Grundgesetz seit 1949 bis Ende 2019 erfahren hat, betrafen 25 die Beziehungen zwischen Bund und Ländern (Huber in diesem Band). Der Föderalismus hat sich in Deutschland somit stets als wandlungs- und anpassungsfähig gezeigt (Kropp 2010; Broschek 2014; Benz et al. 2015; Renzsch 1991). Dies war auch nicht zuletzt deshalb erforderlich, da die Bundesrepublik in ihrer Entwicklung spätestens seit der deutsch-deutschen Vereinigung in einen fortschreitenden europäischen und internationalen Integrationsprozess eingebettet ist. Damit ist nicht nur die mannigfache Überführung von europäischem Sekundärrecht in bundesdeutsches Recht verbunden. Vielmehr hat auch die durch Art. 23 GG verfassungsrechtlich legitimierte Möglichkeit zur Übertragung von Souveränitätsrechten an die EU oft konkrete Folgewirkungen für das föderale Ordnungsgefüge von Bund, Ländern und Kommunen. Denn der Kompetenzzugewinn einzelner Ebenen muss mit Abstrichen bei Zuständigkeiten anderer Ebenen einhergehen und so in den meisten Fällen ein Nullsummenspiel bleiben (stellvertretend: Scharpf 1985 und 1994).

Auch wenn das besondere, historisch gewachsene Modell des Föderalismus in der Bundesrepublik durch Grundgesetzänderungen nicht substanziell revidiert wurde, so bleibt die allgemeine Identifikation mit dem Föderalismus in Deutschland dagegen zwiespältig. Einerseits lässt sich seit einiger Zeit durchaus eine Renaissance von kleinen Einheiten konstatieren, die so weit geht, dass sogar das Thema „Heimat“ Berücksichtigung bei der Benennung von Ministerien erfährt. Gleichzeitig besteht eine Diskrepanz zwischen regionaler Identifikation und der Erwartung der Bevölkerung an nationale, ja globale politische Lösungsansätze. Damit sind auch die grundlegenden Staatsstrukturprinzipien, also das Sozialstaats-, Rechts-

staats-, Bundesstaats- und Demokratieprinzip, immer stärker der kritischen Frage ausgesetzt, welchen Beitrag sie zur Stärkung des Gemeinwohls und zum Abbau gesellschaftlicher Ungleichheiten und Unsicherheiten leisten können. Dabei wird oft vorschnell nach bundeseinheitlichen Regeln gerufen, obwohl gleichzeitig ein sehr kleinräumiges und regionales Identifikationsbedürfnis besteht (von Beyme 2007; Petersen et al. 2008).

Der Föderalismus befindet sich dabei in einem Dilemma: Werden durch föderale Gestaltungsansprüche der Länder neue bzw. zusätzliche Ungerechtigkeiten geschaffen – seien sie gefühlt oder real – oder entfaltet föderale Uneinigkeit oder gar Blockade Nachteile zu Lasten der Bürger, so droht der Föderalismus weiter an Akzeptanz zu verlieren. Es liegt dabei auf der Hand, dass Föderalismus und Föderalismusreformen sich nicht allein an dem aus Bürgersicht Wünschenswerten orientieren können. Dennoch stellt sich die Frage, ob der Föderalismus in seiner jetzigen Form den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist, oder ob es weiterer, auch das Grundgesetz betreffender Reformen bedarf.

Zur Beantwortung dieser Fragen möchte dieser Band einen Beitrag leisten. Dazu bedarf es einer historischen und vergleichenden Herangehensweise. Anspruch dieses Bandes ist es, in einer Rückschau die einschneidenden Wegmarken und Entwicklungen im deutschen Bundesstaat – insbesondere vor dem Hintergrund bedeutender Grundgesetzreformen – zu ermitteln, um auf dieser Grundlage eine Bestandsaufnahme zum Ausmaß von Wandel und Konstanz in der deutschen Föderalismusentwicklung vornehmen zu können. Eine solche Zustandserfassung erlaubt dann auch Schlussfolgerungen zur Zukunftsfähigkeit sowie zu den möglicherweise fortbestehenden Anpassungsnotwendigkeiten der bundesstaatlichen Ordnung.

Dazu werden auch Außenansichten auf den deutschen Föderalismus und das Grundgesetz gerichtet, um so im internationalen Vergleich mit alternativen Modellen seine Leistungsfähigkeit diskutieren zu können. Die deutsche Debatte soll somit durch einen Blick über den Tellerrand geweitet und durch internationale Perspektiven bereichert werden. Wie wird der deutsche Föderalismus außerhalb der Bundesrepublik wahrgenommen? Welchen Beitrag leisten Grundgesetz und Bundesstaatlichkeit im internationalen Kontext als Vergleichsfall und gegebenenfalls als Vorbild für andere Föderalstaaten? Kann die Bundesrepublik für zukünftige Herausforderungen von anderen Föderalstaaten lernen und – wenn ja – was?

Schließlich wollen die Herausgeber keinen rein akademischen Band vorlegen. Wir haben gezielt die Mitarbeit von aktiven und ehemaligen Politikern gesucht. Diese haben vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrungen und Innensichten auf den Alltag und die Funktionsweise des Föderalismus oft einen anderen Blick auf politische Entwicklungen als die Wissenschaft. Im Dialog soll um Lösungen

und Ansätze gerungen werden, die sich sowohl für die Verfassungspraxis eignen als auch theoretische Erkenntnisse aus der vergleichenden Wissenschaft aufgreifen.

Dabei beschränkt sich der vorliegende Band in seinen Einzelanalysen nicht nur auf das verfassungsrechtliche und institutionelle Setting des deutschen Bundesstaates. Vielmehr liefert er auch eine Bestandsaufnahme und Analyse aktueller politischer Herausforderungen in ausgewählten Politikfeldern, die für das Wesen und die Politikgestaltung in Föderalstaaten von zentraler Bedeutung sind. Dazu zählen die Bildungspolitik, die Innere Sicherheit sowie die Integration von Einwanderern. Zu jedem dieser Themenfelder gibt es einen international vergleichenden Überblick sowie zwei Beiträge aus der deutschen Innensicht. Damit hat der Band nicht den Anspruch, alle Politikfelder zu beleuchten, in denen das föderale Zusammenspiel von Bund und Ländern von Relevanz ist. Auch wenn diese Auswahl notwendigerweise unvollständig bleiben muss, scheinen diese drei Politikfelder besonders mit Blick auf die föderale Aufgabenteilung in Deutschland aktuell politisch besonders relevant.

Die Publikation teilt sich dementsprechend inhaltlich in vier aufeinander aufbauende Abschnitte. Im ersten Themenblock erfolgt ein Blick aus der politischen Praxis. Der zweite Abschnitt widmet sich dem Rückblick und der Reflexion: 70 Jahre Grundgesetz – Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit. Abschnitt drei bettet Grundgesetz und Bundesstaatlichkeit in internationale Perspektiven ein. Im vierten und letzten Themenblock werden dann die Politikfelder Bildung, Innere Sicherheit und Integration beleuchtet.

---

## I.

Im ersten Kapitel werfen ehemalige und aktive Politiker einen Blick auf 70 Jahre Grundgesetz und Bundesstaatlichkeit. Die zentralen Fragen lauten hier: Hat sich der Föderalismus bewährt oder brauchen wir eine neue Bundesstaatsreform? Laut *Günter Krings*, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), sei es für die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz des Grundgesetzes zunächst wichtig, dass die Verfassung keinen „versteinerten“ Text darstelle, sondern – gerade mit Blick auf die Bundesstaatlichkeit – immer wieder aufs Neue an die sich wandelnden Rahmenbedingungen anpassungsfähig bleibe. Die grundsätzliche Veränderbarkeit einer Verfassung sei aus seiner Sicht Ausdruck einer „living constitution“, einer zeitgemäßen Verfassung. Dies zeige auch, dass der Föderalismus in Deutschland eine lebendige Ordnung sei, die immer wieder neu austariert werden müsse. Günter Krings findet es bemerkenswert, dass die öffentliche Wahrnehmung des Föderalismus zwischen zwei Polen zu schwanken scheine: In

Festansprachen werde sie als Gewinn und kennzeichnendes Merkmal der staatlichen Ordnung Deutschlands beschworen, ja sogar als Exportschlager gefeiert, im Alltag und im Konkreten aber fast immer kritisiert und als ineffektiv gebrandmarkt. Auch Günter Krings unterstreicht die oben bereits erwähnte Zwiespältigkeit: Die Deutschen würden offenbar den Föderalismus lieben – vorausgesetzt, bundesweit gelte in allen sie betreffenden Lebensbereichen exakt das Gleiche!

*Peter M. Huber*, Richter am Bundesverfassungsgericht und Professor an der Ludwigs-Maximilians-Universität München, betont in seinem Beitrag die Bedeutung des Föderalismus für die Staatswerdung. Er geht von der Prämisse aus, dass der Bundesstaat einen der wichtigsten Beiträge zum freiheitlichen Verfassungsstaat moderner Prägung in Deutschland geleistet habe. Das Grundgesetz schütze ihn sowohl gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber als auch mit Blick auf die europäische Integration. Zudem garantiere der Bundesstaat den Ländern ein nicht unerhebliches Maß an Verfassungsautonomie. Der Autor beobachtet allerdings, dass sich in den vergangenen 70 Jahren die Machtverteilung zwischen Bund und Ländern kontinuierlich zugunsten des Bundes verschoben und sich ein Verbund- und Exekutivföderalismus herausgebildet habe, in dem die Länder immer stärker durch den Bund determiniert würden, obwohl er seine Aufsichtsinstrumente praktisch kaum in Anspruch nehme. Grundsätzlich beobachtet Huber eine Unitarisierung Deutschlands. Dabei lasse sich das Streben in Deutschland nach einem starken Zentralstaat zwar durchaus historisch und sozialpsychologisch erklären. Allerdings sollten die Vorzüge einer föderalen Ordnung nicht aus dem Blick geraten. Denn diese würden – so Huber – die tatsächlichen oder vermeintlichen Nachteile bei weitem aufwiegen.

Zu einer eher positiven Gesamtschätzung der bundesstaatlichen Ordnung kommt *Georg Milbradt*, ehemaliger Ministerpräsident des Freistaates Sachsen. Er verweist vor allem auf die erfolgreiche Integration der ostdeutschen Länder nach der deutsch-deutschen Vereinigung von 1990 sowie auf die Vorteile des Bildungsföderalismus. Eine entscheidende Rolle spielt aus seiner Sicht in allen Diskussionen über die richtige föderale Struktur das Subsidiaritätsprinzip, das eine widerlegbare Vermutung zugunsten der kleineren vor der größeren Einheit postuliere. Daraus könne ein gutes Beurteilungs- und Prüfkriterium für die Kompetenzverteilung und die Finanzierung innerhalb eines gegliederten Staates – nicht nur im Verhältnis zwischen Zentral- und Gliedstaaten, sondern auch für die kommunale Selbstverwaltung – abgeleitet werden.

Eine Lanze für den Föderalismus bricht auch *Ute Rettler*, Direktorin des Bundesrates. Dieser garantiere zwar nicht immer, dass sich die Ideallösung durchsetze, sondern vielmehr, dass es einen Ausgleich unterschiedlicher föderaler Interessen gebe. Die Fragmentierung der politischen Landschaft sieht sie – im Gegensatz zu

anderen Autoren in diesem Band – nicht unbedingt als Nachteil: Vielmehr sei dies ein Garant dafür, dass aufwändig zu findende Lösungen auf größtmögliche Akzeptanz stoßen würden.

Den Föderalismus bejaht auch *Volker Ratzmann*, Staatssekretär und Bevollmächtigter a. D. des Landes Baden-Württemberg beim Bund. Gleichzeitig beantwortet er aber die bereits in seinem Beitragstitel gestellte Frage „Brauchen wir eine neue Föderalismusreform?“ ebenfalls mit einem klaren „Ja“. Während aus seiner Sicht der Bund das Hauptproblem darin sehe, dass weitreichende Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Länder politische Entscheidungsprozesse verlangsamen und schwerfällig machen, bestehe für die Länder die Gefahr darin, dass zunehmende Zentralisierungsbestrebungen das föderale System aushöhlten und seine grundsätzlichen Stärken unterminierten. Eine weitere Föderalismusreform müsse schnellstmöglich angegangen werden und folgende Punkte beachten: Die Länder müssten ihre Zuständigkeiten selbstbewusster wahrnehmen, mehr rechtliche Gestaltungsräume erhalten und Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes begrenzt werden. Ratzmann plädiert auch für eine zuständigkeitskonforme Steuerverteilung, eigene Steuern für die Länder und schließlich für eine Reform des Verhältnisses zwischen Bundestag und Bundesrat.

Auch *Carsten Kühl*, ehemaliger Finanzminister von Rheinland-Pfalz und heute Wissenschaftlicher Direktor des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), sieht einen Reformbedarf des Föderalismus. Für ihn stehen dabei die Bewahrung des kooperativen Föderalismus und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Vordergrund, da es sich hierbei um grundlegende Legitimationsquellen der Bundesstaatlichkeit handle. Zwischen der Idee des Wettbewerbsföderalismus und dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sieht er einen latenten Zielkonflikt, der eine hemmende politische Wirkung entfalten könne. Bestandteil einer Föderalismusreform müsse eine Reform der Finanzbeziehungen sein. Kühl fordert dementsprechend eine grundlegende Reform der vertikalen Umsatzsteuerverteilung, zu der es im Zuge der letzten Finanzausgleichsreform 2017 nicht gekommen sei. Der Föderalismus sei auch mehr als 70 Jahre nach den Erfahrungen der Weimarer Republik und dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein staatspolitisch stabilisierendes Element. Das starke Aufkommen populistischer und rechtsnationaler Parteien in Westeuropa und auch in Deutschland solle jedoch genügen, um zur Vorsicht zu mahnen und das stabilisierende Element der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wertzuschätzen.

## II.

Im zweiten Abschnitt des vorliegenden Bandes werden in einer historischen Rückschau relevante Entwicklungslinien im deutschen Föderalismus seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes nachgezeichnet. Die Analyse und Bewertung der historischen Genese wird dabei aus verschiedenen Blickwinkeln vorgenommen: Zum einen wird das Wechselspiel zwischen föderaler Verfassungsentwicklung und Verfassungsrechtsprechung dargestellt. Darüber hinaus werden die Zusammenhänge zwischen föderaler Ordnung und einzelnen fachpolitischen Entwicklungen in Deutschland beleuchtet. Daran anschließend wird diskutiert, wie sich Veränderungen in Demokratie und Wirtschaft auf den Föderalismus ausgewirkt haben.

*Siegfried Weichlein* legt den Schwerpunkt seines Beitrags auf die ungleichzeitige Entwicklung von Demokratie und Föderalismus in Deutschland. Nach 1945 seien aus der SPD, aber auch aus der FDP, massive Bedenken gegen den Föderalismus vorgetragen worden. Das Motto der SPD, so Weichlein, sei damals gewesen: „Zentrale Lenkung, dezentralisierte Verwaltung“. Wie auch Huber in seinem Beitrag, konstatiert Weichlein eine Unitarisierung über die Jahrzehnte, obwohl das Grundgesetz bei seiner Abfassung dezentral gedacht gewesen sei. Weichlein untersucht die Triebfedern dafür und schlussfolgert, dass zum einen der Bezug auf das grundgesetzlich verankerte Sozialstaatspostulat in Art. 20 Abs. 1 GG ein wichtiger Aspekt sei, da es den Gesetzgeber zum Ausgleich bestehender sozialer Gegensätze verpflichte. Aber auch die Selbstkoordination der Länder durch horizontale Kooperation habe die Unitarisierung ebenso begünstigt wie die fehlende Herausbildung einer wirklich föderalen Parteienlandschaft. Schließlich habe die Globalisierung der Wirtschaft seit den 1980er Jahren den Druck erhöht, konzertierte nationale Strategien zu entwickeln, und den Bund veranlasst, seine Interventionen in das Wirtschaftsgeschehen zu verstärken. Insgesamt, so der Autor, habe sich die Bundesrepublik auf diese Weise durch einen zunehmend gestärkten kooperativen Föderalismus zu einer Verhandlungsdemokratie entwickelt, in der die Anteile des Wettbewerbsföderalismus abnehmen.

Auch *Arthur Benz* geht in seinem Beitrag dem Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Föderalismus nach: Demokratie verlange einerseits Autonomie der Regierenden, wohingegen der Föderalismus durch die Koordination interdependenter Aufgaben gekennzeichnet sei, bei gleichzeitig geteilten Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. Dabei, so Benz, unterliege demokratisches Regieren einerseits und föderales Regieren andererseits unterschiedlichen Regeln und Rationalitäten – zumal die jeweilige Politikgestaltung in unterschiedlichen Akteurskonstellationen erfolge. Dazu untersucht Arthur Benz die Föderalismusreformen der letzten Jahrzehnte und konstatiert, dass diese auf Entflechtung gezielt, dabei aber zu einer



„Überkonstitutionalisierung“ des Bundesstaats geführt hätten. Am Ende sei es durch die Reformen eher zu mehr als zu weniger Entflechtung gekommen. Vor allem aber sei die föderale Ordnung mit einer Fülle neuer Verfassungsregeln überzogen und zunehmend verrechtlicht worden. Dies habe sowohl die Anpassungsfähigkeit des Bundesstaates verringert als auch seine Demokratiedefizite verstärkt: Die Balance zwischen der Autonomie der demokratischen Politik und der Bund-Länder-Koordination sei nicht mehr gewahrt. Die Föderalismusdiskussion habe sich deshalb in eine Sackgasse manövriert: Um die Demokratie zu stärken, müssten Bund und Länder mehr Autonomie erhalten, was die Forderung nach Entflechtung begründe. Gleichzeitig bewege sich jedoch die Anpassung der föderalen Ordnung fast zwangsläufig in Richtung mehr Verflechtung, weil die immer komplexer werdenden Aufgaben koordiniert werden müssten.

*Wolfgang Renzsch* untersucht in seinem Beitrag die historische Entwicklung des Bundesstaates und fokussiert dabei vor allem die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Auch er beobachtet eine Unitarisierung. 1949 sei mit Verabschiedung des Grundgesetzes die funktionale Aufgabenteilung als zentrale Besonderheit deutscher Bundesstaatlichkeit nicht in Frage gestellt worden: Der Bund sei primär für die Gesetzgebung, die Länder vorrangig für die Ausführung der Gesetze zuständig gewesen. Die Finanzbeziehungen hätten sich dabei von Anbeginn in einer kooperativen Weise entwickelt und seien mit der Finanzreform von 1969 durch den großen Steuerverbund, die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen legalisiert worden. Mit den Bundesergänzungszuweisungen, die im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern seit 1970 in wachsendem Maße gewährt worden seien, sei der Einfluss des Bundes weiter gestiegen. Die Funktionalität der Finanzreform von 1969 habe sich dann darin gezeigt, dass mit ihr die finanziellen Herausforderungen der deutschen Einheit ohne Verfassungsänderungen bewältigt werden konnten. Seit den 1980er Jahren sei von Seiten der finanzstarken Länder und Teilen der Finanzwissenschaft vermehrt Kritik am kooperativen Föderalismus artikuliert worden. Es sollten mehr Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Ebenen verwirklicht werden. Im Ergebnis habe die Debatte zu den Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009 geführt. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und weiteren Verfassungsänderungen in den Jahren 2017 und 2019 seien insbesondere die Ergebnisse der Föderalismusreform I von 2006 wieder zurückgenommen worden. Mit den Vorschlägen der Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ schein derzeit das Pendel wieder in Richtung kooperativer Föderalismus auszuschlagen, möglicherweise mit mehr Gestaltungsrechten für die Länder.

Der Frage, wie sich die Föderalismus-Leitbilder, die den jüngsten Bundesstaatsreformen in Deutschland zugrunde lagen, im Zeitverlauf gewandelt haben, geht

der Beitrag „Föderale Leitbilder als verfassungspolitischer Handlungsrahmen im deutschen Bundesstaat – ein Baukasten aus Wettbewerb und Solidarität“ von *Sabine Kropp* und *Christoph Nguyen* nach. Anhand der Plenardebatten im Deutschen Bundestag zeigen beide, wie in der politischen Diskussion sowohl Argumente des solidarischen und kooperativen Föderalismusmodells als auch Elemente des Wettbewerbsmodells vermischt wurden. Die Fraktionen des Bundestages folgten somit in den Debatten nicht in sich geschlossenen oder gar wissenschaftlich begründeten Föderalismus-Leitbildern, sondern fügten die ideellen Komponenten aus verschiedenen, teilweise konträren Modellen pragmatisch zusammen. Dieser Befund wird mit den Konditionen des politikverflochtenen Bundesstaats erklärt, wonach die Parteien, die im Bund und in den Ländern regieren, gezwungen seien, hinsichtlich ihrer Ideen flexibel zu bleiben. Sie müssten in Zwangsverhandlungssystemen mit anderen politischen Kräften kooperieren, um zu Entscheidungen zu gelangen. Damit werde das Argument untermauert, dass Regierungsparteien Ideen als Treiber von Reformen eher den Gegebenheiten anpassen, wenn die institutionelle Ordnung dies erfordere. Oppositionsparteien hingegen müssten ihren Ideenvorrat nicht in gleichem Maße entwickeln, solange sie keinen Konsenszwängen unterworfen seien.

*Nathalie Behnkes* Beitrag widmet sich der deutschen Version des Verwaltungsföderalismus, der im internationalen Vergleich sicherlich eine Besonderheit darstellt. Die funktionale Kompetenzverteilung auf die Regierungsebenen und die Rolle der Landesregierungen im Bundesrat würden das Übergewicht der Exekutive im deutschen Föderalismus untermauern. In diesem Kontext untersucht Behnke die Bedeutung und Entwicklung der Verwaltungsautonomie der Länder seit 1949. Der Beitrag zeigt dabei, wie Gesetzgebungskompetenzen ausgehöhlt und zunehmend Entscheidungsblockaden auftreten. Trotz der Entflechtungsversuche habe sich in den vergangenen Jahren der Trend vom Ausgleich zwischen mehr Gesetzgebungsbefugnissen für den Bund gegen mehr Einfluss der Länder im Bundesrat zu einem Austausch zwischen Abgabe von Verwaltungsautonomie versus finanzielle Unterstützung durch den Bund gewandelt. Das zunehmende horizontale Steuergefälle und die Fragmentierung des Parteiensystems mache es den Ländern allerdings immer schwerer, einheitliche Positionen im Bundesrat zu finden und föderale Eingriffe des Bundes abzuwehren. Halte dieser Trend an, so Nathalie Behnke, sei die Existenzberechtigung des deutschen Föderalismus ernsthaft gefährdet.

### III.

Die internationale und vergleichende Perspektive steht im Fokus des dritten Abschnitts des vorliegenden Bandes. Hier sind Außenperspektiven auf das Grundgesetz sowie den Föderalismus vertreten, die untersuchen, wie der Föderalismus deutscher Prägung international eingeordnet werden kann. Zudem wird erörtert, welche Bedeutung dem Grundgesetz im internationalen Kontext der Staatsentwicklung und Staatswerdung anderer Föderalstaaten beigemessen wird.

*Stéphane Dion*, Botschafter Kanadas in der Bundesrepublik, stellt fest, dass Form und Zustand der Bundesstaatlichkeit und somit auch das Grundgesetz in Deutschland oft kritisch gesehen würden. International werde die deutsche Verfassung und ihre föderale Ordnung hingegen eher mit Bewunderung wahrgenommen. Seines Zeichens ehemaliger „Föderalismusminister“ in der Bundesregierung Kanadas, hebt Dion hervor, wie sehr das Grundgesetz aus seiner Sicht seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zu Stabilität und Wohlstand in Deutschland beigetragen habe. Besonders verweist er dabei auf das Prinzip der „Bundestreue“, auf das im internationalen Kontext – insbesondere in Ländern mit Sezessionsbestrebungen, und somit auch in Kanada – oft rekurriert und mit Neid geblickt werde.

Auch der Beitrag von *Alan Fenna* beleuchtet den deutschen Föderalismus vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen. Mit Blick auf eine Einordnung würden dabei folgende Aspekte besonders hervorstechen: die deutsche Version des „Verwaltungsföderalismus“, die Rolle des Bundesrates als föderale Kammer, die ausgewogene Rolle des Bundesverfassungsgerichts, die „Ewigkeitsklausel“, die Häufigkeit von Grundgesetzänderungen, das Nebeneinander von einer als „unitarisch“ wahrgenommenen politischen Kultur und einem föderalen Staatsaufbau, das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie schließlich die historischen Wurzeln des Föderalismus in Deutschland. Aus Sicht von Alan Fenna würden diese Aspekte ein „kohärentes“ System föderaler Regierungsfähigkeit in Deutschland produzieren – mit seinen eigenen Stärken und Schwächen. Besonders den Bundesrat hebt er dabei aus vergleichender Perspektive als wichtiges Element zur Stärkung – oder zumindest Bewahrung – föderaler Strukturen hervor.

*Sujit Choudhry* geht in seinem Beitrag nicht so sehr der Frage nach, wie Grundgesetz und Föderalismus von außen betrachtet werden, sondern welche internationalen Wirkungen das Grundgesetz und dabei insbesondere jene Aspekte entfaltet haben, die den institutionellen Aufbau der föderalen Strukturen berühren. Er untersucht dazu vor allem den Verfassungsprozess Südafrikas seit Mitte der 1990er Jahre in der Post-Apartheidsphase. Das Grundgesetz sei hierbei in verschiedener Hinsicht rezipiert worden und einige seiner Aspekte seien – wenn auch in teilweise abgewandelter Form – in die neue südafrikanische Verfassung eingeflossen. Dies

gelte insbesondere für den Bundesrat, der Pate für die zweite Kammer Südafrikas gestanden habe, und das Konzept der funktionalen Aufgabenteilung einschließlich des Verwaltungsföderalismus. Als dritten wichtigen Aspekt verweist Choudhry – wie auch Stéphane Dion – auf das Prinzip der Bundestreue, das auch für die südafrikanische Verfassung wichtig sei. Da diese als Vorbild für die Ausarbeitung der kenianischen Verfassung von 2005 gedient hätte, so Choudhry, habe das Grundgesetz zumindest zwei afrikanische Verfassungen – wenn auch eine davon eher indirekt – inspiriert.

*Sean Mueller* vergleicht in seinem Beitrag zwei föderale Institutionen der Bundesrepublik und der Schweiz miteinander, um auf diese Weise den institutionellen Pfeilern von föderaler Selbst- und Mitbestimmung nachzugehen. Das deutsche System mit dem Bundesrat als faktische zweite Kammer sowie dem Bundesverfassungsgericht stärke die Staatsverantwortung, baue den Rechtsstaat direkt in den demokratischen Prozess ein und fördere so den föderalen Pluralismus von Bund und Ländern. Das Schweizer System mit dem Kantonsreferendum zu Bundesgesetzen und dem Ständemehr zu Verfassungsänderungen hingegen gewähre beiden Ebenen vor allem Handlungsfreiheit und stehe im Einklang mit den anderen beiden großen Funktionsprinzipien des Landes: Konkordanz, d. h. möglichst breite und dauerhafte Allianzen, sowie direkte Demokratie. Im Ergebnis kommt Sean Mueller – wie auch andere Autoren dieses Bandes – zu dem Schluss, dass der Gründungsakt sowie die historische Entwicklung von Bundesstaaten auch die Herausbildung der föderalen Mitwirkungs- und Schutzmechanismen der unteren Staatsebenen prägen: zum einen die lediglich informelle, dafür aber kollektive Mitwirkung in der Schweiz mit dem Wind der Referendumsdrohung im Rücken, zum anderen eine klar strukturierte Mitsprache durch den deutschen Bundesrat bei allen rechtlichen Änderungen des föderalen Ordnungsgefüges. Während sich im sehr starken Bundesverfassungsgericht die Verkörperung des einheitlichen deutschen Rechtsstaatsgedankens manifestiere, würden mit dem Ständemehr bzw. der Notwendigkeit des doppelten Mehrs von Volk und Kantonen bei Verfassungsänderungen in der Schweiz der direktdemokratische Ansatz und die kulturelle Vielfalt konsequent umgesetzt. Die eigentliche, aus dem deutschen Grundgesetz zu ziehende Inspiration aus Schweizer Sicht sei deshalb – so Sean Mueller – die gleiche, die im umgekehrten Fall vorliege: Viele Wege führen nach Berlin bzw. Bern – und wieder zurück.

*Hellmut Wollmann* untersucht, welche Auswirkungen der Umbruch in Ostdeutschland seit der deutschen-deutschen Vereinigung auf das föderale Ordnungsgefüge der „neuen“ Bundesrepublik insgesamt hatte und wie sich dieser Transformationsprozess von anderen Staaten sowohl in Mittel- und Osteuropa als auch in Westeuropa unterscheidet. Durch diese vergleichende Kontextualisierung des transformativen Systembruchs in Deutschland verweist Wollmann darauf, dass die

deutsche Vereinigung nur als Teil einer europäischen bzw. sogar internationalen Zeitenwende verstanden werden könne. Auch wenn sich die Lebensqualität in Polen oder Ungarn nach 1990 deutlich verbessert habe, seien dort doch – im Gegensatz zu Ostdeutschland – deutlich gravierendere regionale Unterschiede geblieben, die sich zum Teil sogar verfestigt hätten. In Ostdeutschland sei die Angleichung der Lebensverhältnisse an die westlichen Bundesländer demgegenüber gleichmäßiger verlaufen und habe sich durch ein weniger starkes Regionalgefälle ausgezeichnet – eine Schlussfolgerung, zu der auch Georg Milbradt kommt. Die Unterschiede seien aber nichtsdestotrotz bis heute beim Vergleich mit den alten Bundesländern erkennbar. Die Unzufriedenheit der abgehängten Regionen – und hier würden sich deutliche Parallelen zwischen den untersuchten Staaten zeigen – werde nach wie vor bei entsprechenden Wahlen und dem Zulauf extremer Parteien sichtbar. Sowohl in Ungarn und Polen als auch in Italien als analysierten „Transformationsländern“ hätten entsprechende Parlamentsmehrheiten seitdem sukzessive Verfassungsreformen mit weitreichender Tragweite durchgesetzt. Wollmann kommt dabei zu dem Schluss, dass die Mehrebenensysteme der ausgewählten Länder – ungeachtet markanter Unterschiede in den Ausprägungen und Bestimmungsfaktoren – konvergente „Makrotrends“ sowohl hin zu innerstaatlicher Zentralisierung und transnationaler „Euro-Zentralisierung“ erkennen ließen.

---

#### IV.

Abschnitt vier des vorliegenden Bandes widmet sich einer Bestandsaufnahme und Analyse zentraler, sowohl endogen als auch exogen verursachter Herausforderungen in ausgewählten Politikfeldern, die zum Kernbestand der föderalen Eigenstaatlichkeit der Länder in der Bundesrepublik zählen. Dazu werden die Politikfelder Bildung, Innere Sicherheit sowie Integration beleuchtet. Vor dem Hintergrund einer Analyse zur formalen Zuständigkeitsverteilung einerseits und der für die einzelnen Politikfelder spezifischen institutionellen Akteurs- und Governancekonstellation andererseits, werden vergleichend die Dynamiken und möglichen Achsenverschiebungen im deutschen Bundesstaat der letzten Jahre in den Blick genommen.

Dass föderale Strukturen in vielen Ländern eine wesentliche Rolle bei der Erfassung von Bildungsfortschritten spielen, ist das zentrale Argument des Beitrags von *Kenneth Wong*. Dabei gelte es, in solchen Mehrebenensystemen mit Blick auf Bildungsfragen fortwährend zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung abzuwägen und ein vertretbares Maß zwischen Standardisierung und Rechenschaftspflichten im Bildungsbereich zu finden, ohne regionale und lokale Präferenzen zu

unterminieren. Kenneth Wong fokussiert in seinem Beitrag diese Herausforderungen und politischen Strategien des Bildungsföderalismus mit Hilfe eines Vergleichs von zehn Ländern (Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Deutschland, Italien, Spanien, der Schweiz, Großbritannien und den Vereinigten Staaten). Dazu erörtert der Beitrag, wie diese Länder Qualität und Gerechtigkeit in ihren Bildungssystemen von der frühen Kindheit bis zum Abschluss der Sekundarschule politisch gestalten, verwalten und langfristig finanzieren. Ein besonderes Augenmerk wird auch hier auf die funktionale Aufgabenteilung zwischen den Regierungsebenen der föderalen Systeme sowie auf entsprechende Mechanismen der ebenenübergreifenden und zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gelegt. Diese gebe es nicht nur in der Bundesrepublik mit der Kultusministerkonferenz (KMK), sie existierten auch in anderen Föderalstaaten. Föderale Systeme würden oft Verhandlungen erfordern, sowohl vertikal – zwischen dem Zentralstaat und den lokalen Einheiten – als auch horizontal – zwischen verschiedenen Interessen der Bildungsakteure. Nichtsdestotrotz gebe es im Vergleich der föderalen Gebietskörperschaften oft Variationen mit Blick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen für das Bildungswesen, die Lehrpläne, das Benchmarking und die Rechenschaftspflichten, die Akkreditierung, die Lehrerausbildung und die Verwaltungszuständigkeiten für den primären, sekundären und tertiären Bildungssektor.

Nach der international-vergleichenden Analyse verschiedener bildungsföderalistischer Systeme wendet sich *Rita Nikolai* in ihrem Beitrag der Schulpolitik in den deutschen Bundesländern zu, die oft schwerfällig mit Blick auf die pfadabhängigen Entwicklungen in der Schulstruktur erscheine und in der öffentlichen Wahrnehmung über einen entsprechend negativen Leumund verfüge. Allerdings arbeitet Nikolai plastisch heraus, dass in den letzten Jahren – ausgehend von internationalen Vergleichsstudien – auch beträchtliche Veränderungen in der Steuerung der Schulsysteme der Länder vorgenommen worden seien. Nach der Einführung des sogenannten Kooperationsverbots zwischen Bund und Ländern im Zuge der Föderalismusreform I und dem damit verbundenen Versuch, explizit die Autonomie der Bundesländer zu stärken, seien insbesondere mit Grundgesetzänderungen der jüngsten Vergangenheit wieder neue Möglichkeiten für die meist finanziell motivierte Zusammenarbeit zwischen den Ebenen eröffnet worden. Zu groß seien offenkundig der mediale Druck sowie die Haushaltsbeschränkungen von Ländern und Kommunen gewesen, als dass eine Verteidigung ihrer ausschließlichen Gestaltungskompetenzen politisch kommunizierbar gewesen wäre. Die komplexe Akteurskonstellation in der Schulpolitik und die zum Teil widerstreitenden Interessen erschwerten zudem die Abstimmung und Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei aktuellen Herausforderungen. Allerdings würden – so Rita Nikolai – die durch das Grundgesetz eröffneten Handlungsspielräume auch

zu wenig genutzt. Denn nach wie vor zögen Bund und Länder angesichts der vielfältigen schulpolitischen Herausforderungen selten an einem Strang. Die Ursachen hierfür seien jedoch nicht die Vorgaben des Grundgesetzes. Diese lägen vielmehr in der komplexen Akteurskonstellation in der Schulpolitik der Bundesländer mit zum Teil widerstreitenden Akteursinteressen und dem häufigen fehlenden (politischen) Willen zur Zusammenarbeit und Abstimmung.

*Henrik Scheller* befasst sich in seinem Beitrag mit einem der umstrittensten Akteure im deutschen Bildungsföderalismus: Seit ihrer Gründung 1948 gelte die Kultusministerkonferenz (KMK) als Inbegriff des „kooperativen Föderalismus“ – und das in einem Politikfeld, das zu einem der wenigen originären Zuständigkeitsreservate der Bundesländer zähle. Dabei geht Scheller auf die jüngsten Bestrebungen der KMK zu einer Eigenreform ein, die zwischenzeitlich zwar einmal mehr gescheitert sei, derzeit aber hinter den Kulissen weiterverhandelt werde. Mit Schaffung eines „Nationalen Bildungsrates“ solle zudem – ähnlich wie bereits in den 1970er Jahren – der Versuch unternommen werden, die Bildungspolitiken der Länder durch eine Standardisierung der Anforderung hinsichtlich Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit übergreifend aufeinander abzustimmen und zu koordinieren. Auch werde damit – so Henrik Scheller – im Prinzip ein schon seit längerem zu beobachtender „Ausweichansatz“ fortgeführt, indem die politischen Schwierigkeiten, die im Zuge einer grundlegenden institutionellen Reform der KMK zu Tage träten, durch die Neuschaffung eines „institutionellen Satellitensystems“ um die KMK herum kompensiert würden. Denn bereits in den vergangenen Jahren seien verschiedene bildungswissenschaftliche Institutionen aufgebaut worden, deren Aufgaben vor allem im Bildungsmonitoring und in der Entwicklung von Ansätzen zur Qualitätsverbesserung des Bildungswesens bestünden. Im Verbund mit Vergleichsstudien, die von internationalen Bildungsinstitutionen sowie privaten Bildungsakteuren (Stiftungen, Interessenverbänden, Gewerkschaften etc.) durchgeführt würden, hätten diese Institutionen mit ihren Studien und Beratungsleistungen für die Bildungspolitik und -verwaltungen einen zunehmenden Druck entfaltet, dem sich vor allem die KMK und die in ihr vertretenen Bundesländer stellen müssten.

*Mario Kölling* und *Christian Leuprecht* analysieren in ihrem Beitrag eine Auswahl an Mehrebenensystemen, um herauszuarbeiten, ob föderale Strukturen womöglich ein Hindernis und Handlungsproblem für die Innere Sicherheit solcher Staaten darstellen könnten. Dazu konzentrieren sich beide Autoren auf folgende Fragen: Was sind die Grundlagen für die Kompetenzverteilung im Bereich der Inneren Sicherheit in föderalen Staaten? Wie haben sich die Systeme im Laufe der Zeit verändert, welche Faktoren erklären die Veränderung bzw. den Status quo? Wie werden die Mechanismen der Koordination zwischen den Regierungsebenen umgesetzt? Im internationalen Vergleich würden vor allem die Grundlagen der Kompetenzver-

teilung und der Koordinierungsmechanismen sowie die Aufgabentrennung in der Praxis untersucht, um spezifische Problemlagen bzw. Optionen einer dezentralen und asymmetrischen Bereitstellung und Verwaltung von Infrastrukturen und Leistungen der Inneren Sicherheit darzustellen. Die Analyse zeige, dass föderale Sicherheitsansätze dort am besten funktionierten, wo das Subsidiaritätsprinzip zusammen mit einem koordinierten Austausch innerhalb der intergouvernementalen Zusammenarbeit über die Aufgabenverteilung sowie Bereitstellung entsprechender Ressourcen zusammenspiele. Die Entstehung und gelebte Verfassungspraxis von Föderalstaaten beeinflussten auch die heute aktuellen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Rahmenbedingungen der Institutionen der Inneren Sicherheit und deren Dynamik. Hinsichtlich der Faktoren, die den Status quo bzw. Veränderungen erklärten, bestätigen die Ergebnisse der Studie, dass Föderalstaaten anfällig für die Zentralisierung der öffentlichen Sicherheit seien, wenn sie mit Bedrohungen der Inneren Sicherheit, d. h. transnationalen Risiken und sicherheitsrelevanten Ereignissen, konfrontiert würden. Die dezentrale bzw. asymmetrische Bereitstellung und Verwaltung von Sicherheit könne aber durchaus effektive und effiziente Sicherheitsergebnisse liefern.

Ein doppeltes Forschungsinteresse verfolgt *Georg Wenzelburger* in seinem Beitrag. So nimmt er die Muster der Sicherheitspolitik in den deutschen Ländern in den Blick, um auf diese Weise sowohl kriminalpolitische (wie etwa die Sanktionspraxis der Polizei) als auch polizeipolitische Unterschiede (z. B. hinsichtlich des Polizeirechts) herauszuarbeiten. Die Ergebnisse zeigen eine beachtliche Variation zwischen den Ländern und legen eine Gruppierung in drei Cluster nahe: Stadtstaaten, die sich durch eine liberal-permissive Politik auszeichneten, und konservativ-repressive Bundesländer des Südens formierten zwei distinkte Gruppen, während die restlichen Flächenländer eine mittlere Position einnahmen. Darauf aufbauend, identifiziert Wenzelburger mögliche Variablen, die die Varianz zwischen den Ländern erklären könnten. Danach werde die Politik der Inneren Sicherheit in den Ländern maßgeblich durch die Sicherheitslage und politische Faktoren beeinflusst. Gleichzeitig zeigt der Beitrag jedoch auch, dass insbesondere eine einheitliche Datengrundlage zur Politik der Inneren Sicherheit in den Ländern benötigt wird, um Schlüsse mit größerer Gewissheit ziehen zu können.

*Hans Hofmann* diskutiert in seinem Text Reformoptionen in der föderalen Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik. Ihre Neuordnung sei, so der Autor, durch vielfältige neue terroristische wie kriminelle Bedrohungsszenarien (hybride Bedrohungen, Cyber-Angriffe etc.) bereits seit einigen Jahren Thema der sicherheitspolitischen Debatten. Um den Behörden eine präventive Reaktion auf veränderte Bedrohungslagen zu ermöglichen, gehe es vor allem darum, im Spannungsfeld von internationalen und verfassungsföderalen Anforderungen ein konsistentes Sicher-



heitsrecht zu erarbeiten. Dieses müsse die Freiheit des Einzelnen zur Entfaltung kommen lassen und Verfassungsprinzipien zum Schutz dieser Freiheit beachten. In den letzten 20 Jahren habe sich vor allem der internationale Terrorismus als die größte Herausforderung für die Sicherheitspolitik erwiesen und Veränderungen des Sicherheitsrechts im Sinne der Entwicklung einer zeitgemäßen Sicherheitsarchitektur in den Fokus internationaler und nationaler Bemühungen gerückt. Dabei sollten – so Hans Hofmann – auch traditionell föderale Besitzstände einer Optimierung der staatsorganisatorischen Gesamtstruktur der öffentlichen Sicherheit nicht entgegenstehen. Die derzeitige föderale Sicherheitsarchitektur einschließlich der sie tragenden Rechtsprinzipien sowie etablierten Kooperationsmechanismen bedürfe deshalb der fortwährenden Weiterentwicklung. Hofmann sieht hier vor allem in der einheitlichen Reform der Landespolizeigesetze bzw. in der Verabschiedung eines Musterpolizeigesetzes durch die Innenministerkonferenz (IMK) eine Option für die Schaffung einheitlicher Sicherheitsstandards. Da die Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz für die Länderpolizeien als Schutzpolizeien bei den Ländern liege, werde ein solches, von der IMK beschlossenes Mustergesetz zwar keine eigene Gesetzeskraft entfalten, aber zumindest einen grundlegenden Anstoß für die notwendigen Diskussionen der Landesgesetzgeber geben.

Die international-vergleichende Studie von *Leslie Seidle* untersucht Integrationspolitiken in vier föderalen Staaten. Auf der Grundlage von Interviews werden Fallstudien zu Initiativen der Bundesregierungen in Kanada und Deutschland, dem Bundesstaat Kalifornien und der Stadt Barcelona vorgestellt. Als gemeinsames Merkmal für alle Fallstudien unterstreicht Leslie Seidle, dass föderale Integrationspolitiken durch die Diversifizierung von Menschen mit Migrationshintergrund in den vergangenen Jahrzehnten komplexer geworden seien. Besonders die Zunahme von Flüchtlingen, Asylsuchenden und irregulären Migranten habe in den vergangenen Jahren Auswirkungen auf die Integrationspolitiken in den untersuchten Fällen entfaltet. Nach einer Analyse zur Migrationsentwicklung beleuchtet Seidle die Bedeutung der Integration von Migranten und die Kompetenzverteilung in diesem Bereich. In diesem Zusammenhang betont er, dass vor allem die lokalen Einheiten in Föderalstaaten am stärksten gefordert seien, aber oft immer noch als nachrangige Akteure von Zentral- und Gliedstaaten behandelt würden. Einer solchen Situation könne durch Rahmenvereinbarungen mit entsprechenden Finanzierungszusagen zwischen nationaler und lokaler Ebene vorgebeugt werden.

*Dietrich Thränhardt* analysiert in seinem Beitrag die Integrationspolitik im deutschen Föderalismus besonders im Hinblick auf die „Asylkrise“ 2015/2016. Dabei schlussfolgert er, dass sich die dezentralen Strukturen in Deutschland auch in dieser sehr spezifischen Situation bewährt hätten. Der bereits 2005 mit großen Erwartungen an mehr Rationalität und Effizienz politisch in Gang gesetzte Versuch einer

Zentralisierung der Integrationszuständigkeiten habe hingegen in dieser Asylkrise versagt. Während Länder und Kommunen ihre Aufgaben effizient und kooperativ erfüllt und vielfach phantasievoll mit der Zivilgesellschaft zusammengearbeitet hätten, habe der Entscheidungsstau beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Integration behindert und die Bemühungen von Flüchtlingen, Freiwilligen, Wirtschaft und Kommunalbehörden konterkariert und so letztlich unnötige Kosten erzeugt. Auch die Zentralisierung der Integrationskurse habe kaum positive Ergebnisse gebracht. Die Länder seien durch die Herausforderungen, vor denen das BAMF gestanden habe, in vielfacher Weise belastet worden, insbesondere in Bezug auf die Funktionsfähigkeit des Justizsystems. Entgegen der üblichen Annahme, Zentralisierung führe zu größerer Einheitlichkeit der Ergebnisse, habe sich 2015/2016 deutlich gezeigt, dass es bei den dezentralen Asylentscheidungen einer zentralen Bundesbehörde zu extremen Unterschieden gekommen sei.

Auch im Beitrag von *Jörg Bogumil* und *Sabine Kuhlmann* steht das Zusammenspiel von institutioneller Kompetenzverteilung im föderalen Mehrebenensystem und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung im Bereich der bundesdeutschen Integrationspolitik im Zentrum. Beide gehen der Leitfrage nach, welche institutionellen Strukturen und Aufgabenprofile sich im Bereich der Integrationsverwaltung im föderalen Mehrebenensystem herausgebildet haben, und inwieweit sich diese als funktional und leistungsfähig bzw. als reformbedürftig erwiesen haben. Dabei können Bogumil und Kuhlmann aufzeigen, dass in einigen Bereichen mehr Entflechtung in Form von Dezentralisierung und Aufgabenabschichtung „nach unten“ durchaus sinnvoll sein könnte, während in anderen Handlungsfeldern verstärkte Bündelung und (besser funktionierende) Verwaltungsverflechtungen angebracht seien. Vor diesem Hintergrund empfehle es sich für den Bereich der Integrationsverwaltung einerseits, die Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem kritisch zu hinterfragen und entsprechende Verschiebungen in der verwaltungsföderalen Konfiguration vorzunehmen. Andererseits stelle auch die Digitalisierung entsprechender Verfahren einen zunehmend wichtigen Hebel für die Optimierung von Organisationsstrukturen und Prozessen dar.

---

## Schlussfolgerungen

Die 25 in diesem Band versammelten Beiträge spiegeln ein sehr breites thematisches und analytisches Spektrum wider. Sie sind von sehr unterschiedlichen Zugängen zur föderalen Ordnung des Grundgesetzes sowie dessen Relevanz und Reformbedarf geprägt. Daher ist es naturgemäß nicht einfach, sie alle auf einen Nenner

zu bringen. Wenn es dennoch einen roten Faden der verschiedenen Blickwinkel gibt – sei es aus Sicht der Politiker, der unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen oder des vergleichenden Beobachters von außen – dann ist es der, dass die Diskussion über das Grundgesetz und den Charakter des Bundesstaates sehr lebendig und vielfältig bleibt. Antworten auf die Frage, ob sich der Föderalismus bewährt hat und den Herausforderungen der Zeit gewachsen ist, hängen dabei ebenfalls immer von der Perspektive ab, aus der diese Bewertung vorgenommen wird. Während dem Bundesstaat deutscher Prägung aus einer international-vergleichenden Perspektive durchaus Modellcharakter zugeschrieben wird und dieser teilweise kopiert, adaptiert und bewundert wird, so scheint aus der Binnensicht der kritische Blick auf das bestehende System zu überwiegen. Ihre Berechtigung und innere Logik haben sicherlich beide Perspektiven.

Zudem macht dieser Band deutlich, dass der Föderalismus nicht nur ein statisches Regierungssystem, sondern ein Prozess des politischen Aushandelns ist. Föderalstaaten sind dynamische Systeme, die ständiger Reformen bedürfen, da sich die innenpolitischen wie auch die internationalen Rahmenbedingungen in einem steten Wandel befinden (Behnke und Benz 2009; Benz und Knüpling 2012). Auch wenn die Föderalismusreform I von 2006 noch als „Mutter aller Reformen“ bezeichnet wurde und auch die Schuldenbremse als zentrales Ergebnis der Föderalismusreform II von 2009 – zumindest bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie im März 2020 – vielen europäischen Nachbarstaaten als Vorbild anempfohlen wurde, so mehren sich inzwischen die Stimmen aus dem politischen und wissenschaftlichen Raum, die nicht zuletzt anlässlich der Jubiläumsfeierlichkeiten zu 70 Jahren Grundgesetz und 30 Jahren deutscher Wiedervereinigung nach einer neuen Föderalismusreform rufen. Dies ist nicht verwunderlich, sind doch ständige Adaptionen typisch für Bundesstaaten, v. a. in Form von Neujustierungen der Kompetenzverteilung.

Vor diesem Hintergrund lassen sich aus den Beiträgen in diesem Band viele Diskussionspunkte für kommende Föderalismusreformen herauskristallisieren. Diese sind teilweise weitgehend und kontrovers – reichen sie doch von eher inkrementellen, schrittweisen Anpassungen bis hin zur Einführung einer (beschränkten) Steuerautonomie für die Länder (siehe den Beitrag *Ratzmann*). In diesem Kontext sollte dieses Buch nicht nur eine kritische Würdigung des Grundgesetzes im siebzigsten Jahr seines Bestehens darstellen, sondern auch Anregungen zum Weiterdenken über den deutschen Föderalismus geben. Denn: Nach der Reform ist vor der Reform. Auch wenn jetzt noch nicht absehbar ist, ob es eine Föderalismusreform „Teil III“ geben wird, wie von einigen gefordert, so bewegen wir uns sicherlich nicht in der Sphäre des Spekulativen, wenn wir annehmen, dass es in den kommenden Jahren weitere Reformen geben wird, die den Bundesstaatscharakter und das Grundgesetz weiter verändern werden.

Dies gilt sicherlich nicht nur für den deutschen Föderalismus, sondern für alle Bundesstaaten, die in Zeiten der Globalisierung ähnlichen Dynamiken ausgesetzt sind. Interessant ist dabei zu beobachten, dass einerseits immer mehr Länder föderale oder dezentrale Strukturen etablieren. Gleichzeitig scheint aber der Koordinierungsbedarf bei grenzüberschreitenden Entwicklungen zu steigen – und oft geht dies mit unterschiedlichen Formen und Ausprägungen der Zentralisierung einher. Diese Tendenz ließ sich nicht nur im Zuge der globalen Finanzkrise von 2008/2009 beobachten, sondern prägt auch das Krisenmanagement zur Eindämmung der gegenwärtigen Corona-Pandemie. Hier wäre es die Aufgabe der vergleichenden Wissenschaft zu erforschen, ob es so etwas wie eine „centralization by addition“ gibt: Führen also neue Aufgaben im Bundesstaat automatisch zu mehr Zentralisierung?

Es bleibt eine Besonderheit im internationalen Vergleich, dass das deutsche Föderalismusmodell stark von einer unitarischen Kultur geprägt ist (Hesse 1962; Abromeit 1991). Dies führt fast zwangsläufig zu einer Spannung zwischen dem Willen einerseits, Unterschiedlichkeit zu ermöglichen, ja sich diese sogar zu wünschen, andererseits aber Gleichwertigkeit oder zumindest Vergleichbarkeit anzustreben. Diese Spannung kann durchaus zu kreativen und innovativen Lösungen führen. Gleichzeitig birgt sie aber die Gefahr einer Aushöhlung des Föderalismus. Dies verleitete den ehemaligen Bundestagspräsidenten Norbert Lammert vor nicht allzu langer Zeit dazu, angesichts der Finanzreform 2017 seinen Unmut über vermeintliche Zentralisierungstendenzen im deutschen Föderalismus in etwas überspitzter Form kundzutun: „Wir laufen sehenden Auges in einen Zentralstaat und singen dabei föderale Lieder“ (zitiert nach Delhaes 2017). Ein Zentralstaat aber braucht keine föderalen Strukturen. Der vorliegende Band soll daher dazu beitragen, die Diskussion über Chancen und Möglichkeiten im Kontext der Bundesstaatlichkeit Deutschlands zu bereichern, um künftigen Wandel zu gestalten sowie die föderalen Strukturen zeitgemäß und innovativ weiterzuentwickeln, so dass sie den Herausforderungen der Zukunft gewachsen sind.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun. 1993. *Der verkappte Einheitsstaat*. Opladen: Leske + Budrich.
- Behnke, Nathalie, und A. Benz. 2009. Federalism and Constitutional Change. Special Issue of *Publius The Journal of Federalism* 39: 213–240.
- Benz, Arthur 1985. *Föderalismus als dynamisches System*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur, J. Detemple, und D. Heinz. 2015. *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Benz, Arthur, und F. Knüpling, Hrsg. 2012. *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers.
- Beyme von, Klaus. 2007. *Föderalismus und regionales Bewusstsein*. München: C.H. Beck Verlag.
- Broschek, Jörg. 2014. Pathways of Federal Reform: Australia, Canada, Germany, and Switzerland. *Publius, The Journal of Federalism* 45: 1–26.
- Delhaes, Daniel. 2017. Bundestagspräsident Lammert lehnt Finanzreform ab. *Handelsblatt* 18.05.2017.
- Funk, Albert. 2010. *Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*. Paderborn: Schöningh.
- Grzeszick, Bernd. 2012. Der Gedanke des Föderalismus in der Staats- und Verfassungsrechtslehre vom Westfälischen Frieden bis zur Weimarer Republik. In *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Bd. 1, Hrsg. I. Härtel, 57–100. Heidelberg: Springer-Verlag.
- Heinig, Hans Michael, und F. Schorkopf, Hrsg. 2019. *70 Jahre Grundgesetz. In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Hesse, Konrad. 1962. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lehmbruch, Gerhard. 2002. Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeiten und Wandel. In *Föderalismus – Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Sonderheft Politische Vierteljahresschrift 32/2001, Hrsg. A. Benz und G. Lehmbruch, 53–110. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Petersen, Thieß, H. Scheller, und O. Wintermann. 2008. Public attitudes towards German federalism – Point of departure for a reform of German (fiscal) federalism? Differences between public opinion and the political debate. *German Politics* 17 (4): 559–586.
- Renzsch, Wolfgang. 1991. *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*, Politik- und Gesellschaftsgeschichte, Bd. 26. Bonn: Dietz.
- Scharpf, Fritz W. 1985. Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323–356.
- Scharpf, Fritz W. 1994. *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W., B. Reissert, und F. Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Hain.
- Scheller, Henrik, und J. Schmid, Hrsg. 2008. *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat – Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Willoweit, Dietmar, Hrsg. 2019. *Föderalismus in Deutschland. Zu seiner wechselvollen Geschichte vom ostfränkischen Königtum bis zur Bundesrepublik*. Köln: Böhlau Verlag.
- Ziblatt, Daniel. 2004. Rethinking the Origins of Federalism. Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe. *World Politics* 57 (1): 70–98.



l.



# Verfassungswandel und Föderalismus

## 70 Jahre Grundgesetz

Peter M. Huber

### Zusammenfassung

Der Bundesstaat gehört zu den wichtigsten Beiträgen Deutschlands zum freiheitlichen Verfassungsstaat moderner Prägung. Das Grundgesetz schützt ihn sowohl gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber als auch mit Blick auf die europäische Integration. Es garantiert den Ländern ein nicht unerhebliches Maß an Verfassungsautonomie und gibt ihnen Vorrang bei der Erfüllung der Staatsfunktionen. In den vergangenen 70 Jahren hat sich die Machtverteilung zwischen Bund und Ländern allerdings kontinuierlich zugunsten des Bundes verschoben und sich ein Verbund- und Exekutivföderalismus herausgebildet, in dem die Länder immer stärker durch den Bund determiniert werden, obwohl er seine Aufsichtsinstrumente praktisch nicht in Anspruch nimmt. Besonders intensive Verflechtungen von Bund und Ländern ergeben sich in Bezug auf die Finanzverfassung, den Bund-Länder-Finanzausgleich und unterschiedliche Formen der Mischfinanzierung. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat zur Unitarisierung Deutschlands beigetragen, insbesondere im Grundrechtsbereich. Auch wenn die Sehnsucht nach einem starken Zentralstaat historisch-sozialpsychologisch erklärbar sein mag, sollten die Vorzüge der bundesstaatlichen Ordnung nicht aus dem Blick geraten. Sie wiegen tatsächliche oder vermeintliche Nachteile bei weitem auf.

### Schlüsselbegriffe

Verfassungsautonomie der Länder, Exekutivföderalismus, Verbundföderalismus, Föderalismusreform, Verfassungswandel, Finanzausgleich, Mischfinanzierung, vertikale Gewaltenteilung, identitätsfördernde Wirkung

## Einleitung

Noch vor dem Rechtsstaat ist der Föderalismus der wichtigste Beitrag Deutschlands zur Hervorbringung des freiheitlichen Verfassungsstaates westlicher Prägung. Seine Wurzeln reichen bis in das Hochmittelalter zurück, wo das *Statutum in favorem principum* (1231) und die *Goldene Bulle* (1356), später der *Augsburger Religionsfriede* (1555) und der *Westfälische Friede* (1648) die politische Fragmentierung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation nach und nach ins Werk gesetzt und damit den Boden für die föderalistische Gliederung Deutschlands bereitet haben. Es ist wohl auch kein Zufall, dass kein Geringerer als *Charles de Secondat, Baron de Montesquieu* schon das Deutschland des 18. Jahrhunderts nach einer ausgiebigen Reise als *République fédérative d'Allemagne* (1748, S. 174) beschrieben und den Weg dafür bereitet hat, dass auch die Federalists hier bei uns bzw. unseren Vorfahren wichtiges Anschauungsmaterial für die 1787 verabschiedete US-Verfassung gefunden haben (Hamilton 1787).

Dieses föderale Erbe hat sich über die Befreiungskriege, den Wiener Kongress und die Revolution von 1848/49 hinweg als so wirkmächtig erwiesen, dass seither alle deutschen Verfassungen – die Paulskirchenverfassung von 1849, die Reichsverfassungen von 1871 (RV 1871), die Weimarer Verfassung von 1919 (WRV 1919) und das Grundgesetz von 1949 – Deutschland, anders als das zeitgleich entstandene Italien, wie selbstverständlich als Bundesstaat verfasst haben, wenn auch mit unterschiedlichen Gewichtsverteilungen zwischen Zentral- und Gliedstaaten.

Diese historische Pfadabhängigkeit (krit. dazu Waldhoff 2019, S. 229f.) erhielt durch die Erfahrungen mit der Gleichschaltung der Länder unter dem NS-Regime zusätzliche Plausibilität, war mit der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Reich und Ländern doch eine wichtige weitere Vorkehrung gegen die Akkumulation staatlicher Macht und ihren Missbrauch beseitigt worden. Dass die Alliierten in den Frankfurter Dokumenten daher die Ausarbeitung einer Verfassung des „föderalistischen Typs“ verlangten (Frankfurter Dokument Nr. 1, Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlass Hans Ehard, 1152 Bl. 3–5), war insoweit nur konsequent.

---

## 1 Deutschland als Bundesstaat

Vor diesem Hintergrund bestimmt Art. 20 Abs. 1 GG die Bundesrepublik Deutschland (als Erfinder des Begriffs gilt Theodor Heuss, vgl. Mußgnug 2003, § 8 Rn. 54) zum Bundesstaat, der durch die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3



GG gleich dreimal zum Teil der Verfassungsidentität des Grundgesetzes erklärt wird. Danach ist eine Änderung des Grundgesetzes betreffend die Gliederung des Bundes in Länder, ihre grundsätzliche Mitwirkung bei der Gesetzgebung oder eine Berührung des in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegten Bundesstaatsprinzips unzulässig. Über Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG gilt dies auch mit Blick auf die europäische Integration.

Idee und Struktur des Grundgesetzes spiegeln den pointiert bundesstaatlichen Aufbau durchaus wider. Als Glieder des Bundes sind die *Länder* mit eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter – Hoheitsmacht ausgestattet (st. Rspr. seit BVerfGE 1, 14 <34>; 139, 321 <352 Rn. 97> – Zeugen Jehovas II). Soweit das Grundgesetz nicht besondere Anforderungen statuiert, genießen sie grundsätzlich Verfassungsautonomie und können ihr Verfassungsrecht nach eigenem Ermessen ordnen. Sie dürfen in die Landesverfassung Staatsfundamentalnormen aufnehmen, die das Grundgesetz nicht kennt, oder auch solche, die mit jenen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen (vgl. BVerfGE 36, 342 <361>). Sie sind weitgehend frei in der Entscheidung, ob sie Regelungen, die das Grundgesetz enthält, in die Landesverfassungen übernehmen oder nicht. Sie sind auch nicht verpflichtet, in ihren Verfassungen bestimmte Regelungen vorzusehen, ja, sich überhaupt eine Verfassung im formellen Sinne zu geben (vgl. BVerfGE 147, 185 <210 Rn. 46> – KiföG LSA; Dreier 2015, Art. 28 Rn. 43 m. w. N.). So verfügte der Freistaat Bayern bis 1999 über ein Zwei-Kammer-Parlament, während sich das Land Schleswig-Holstein bis 2008 die Einrichtung eines eigenen Landesverfassungsgerichts sparte und in Karlsruhe arbeiten ließ, Art. 99 I. Alt. GG (Siekman und Hermanns 2018, Art. 99 Rn. 2). Bis heute kennen die Stadtstaaten aus begrifflichen Gründen keine Vollzeitparlamente.

Dem Landesverfassungsgeber wird damit ein relativ weiter Spielraum zugestanden, der sich theoretisch mit jenem deckt, der nach Art. 79 Abs. 3 GG auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber auf Bundesebene zukommt (Huber 2003a, S. 23 f.). Darüber hinaus ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (Art. 30 GG). Art. 70 GG nimmt dies für den Bereich der Gesetzgebung auf, Art. 83 GG für den Bereich der Verwaltung und Art. 92 GG für die Rechtsprechung.

Die verfassungsmäßige Ordnung der Länder muss nach dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG allerdings den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen und den Vorrang des Grundgesetzes (Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG) wie auch des gesamten Bundes- und Unionsrechts beachten, was den vermeintlich enormen Spielraum der Länder bei näherer Betrachtung doch erheblich schrumpfen lässt.

## 2 Die Entwicklung unter dem Grundgesetz

63 Änderungen hat das Grundgesetz seit 1949 erfahren, 24 davon – darunter sechs mehr oder weniger breit angelegte Föderalismusreformen – betrafen die föderale Machtverteilung (Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969, BGBl. I 359; 42. GGÄndG vom 27. Oktober 1994, BGBl. I 3146; Föderalismusreform I, 52. GGÄndG vom 28. August 2006, BGBl. I 2034; Föderalismusreform II, 57. GGÄndG vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2248; 62. GGÄndG vom 13. Juli 2017, BGBl. I 2347; 63. GGÄndG zur Änderung von Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e vom 28. März 2019, BGBl. I, 404). Unter dem Strich haben sie diese kontinuierlich zugunsten des Bundes verschoben (Huber 2007, 4 ff.; Huber 2009, S. 25ff.), wenn auch ohne so eklatante Änderungen der föderalen Balance, dass die Politik inne gehalten oder in Erklärungsnot geraten wäre (Huber 2014, § 29 S. 753ff.). Sie versteht die zahlreichen, häufig gegenläufigen Änderungen als Lösung aktueller Herausforderungen und begnügt sich dabei mit einer vordergründig-technizistischen Betrachtung.

---

## 3 Erosion der Landesgesetzgebung und ihre Kompensation

### 3.1 Erosion der Landesgesetzgebung

Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes hat eine kontinuierliche Erosion vor allem der Gesetzgebungskompetenzen der Länder stattgefunden, welche die Landtage an den Rand gedrängt hat und – da alle drei Gewalten einen Staat konstituieren – mittlerweile ernsthafte Zweifel an der fortdauernden Staatsqualität der Länder rechtfertigt (Janssen 2000, S. 41f. [unter Bezugnahme auf Waitz 1862, S. 153, 169]; Nettessheim 2004, S. 363; Scholz 2004, S. 491f.). Obwohl Art. 79 Abs. 3 GG in den Worten des Bundesverfassungsgerichts verlangt, dass den Ländern auch im Bereich der Gesetzgebung ein „Hausgut eigener Zuständigkeit unentziehbar verbleibt“ (BVerfGE 34, 9 <19f.>), sind ihre Zuständigkeiten hier doch bis auf einige Restposten zusammengeschrumpft.

Hinzu kommt, dass der Bund von seinen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten meist abschließend Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG). Zwar hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Voraussetzungen, unter denen dies geschehen darf, 1994 durch die Neufassung von Art. 72 Abs. 2 GG von der Forderung nach einem Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung zu einer strengeren Erforderlichkeitsprüfung verschärft (BT-Drs. 12/6000, S. 16, 33f.; Deutscher Bundestag

1996, S. 543ff.; BT-Drs. 12/6633, S. 8; BR-Drs. 886/93, S. 16f.; BR-Drs. 834/94) und im Zuge der Föderalismusreform I in Art. 72 Abs. 3 GG für bestimmte Gegenstände sogar die Möglichkeit einer Abweichungsgesetzgebung eingeführt, die jetzt auch die Neuregelung der Grundsteuer ermöglichen soll (vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 72, 105 und 125b] BT-Drs. 19/11084, 19/11085, 19/11086). Auch haben die Länder – wenn auch die Regelung der Statusrechte und -pflichten in der konkurrierenden Gesetzgebung verblieben ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) – 2006 folgende Zuständigkeit wiedererhalten: für das Dienst- und Besoldungsrecht ihrer Beamten (Stettner 2007, Art. 74 Rn. 133), das Versammlungsrecht (arg. e Art. 74 Nr. 3 GG), das Heimrecht (arg. e Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), das Ladenschluss-, Gaststätten- und Gewerberecht, soweit es Spielhallen, die Schaustellung von Personen, Märkte und Messen betrifft (arg. e Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), die Flurbereinigung (arg. e Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG), den verhaltensbezogenen Lärmschutz (arg. e Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) und das Hochschulrecht jenseits der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (arg. e contrario Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG).

Kategoriale Veränderungen am bundesstaatlichen Gefüge des Grundgesetzes hatte dies jedoch nicht zur Folge, zumal manche dieser Rückverlagerungen auf wenig Akzeptanz stoßen. Pars pro toto sei hier nur auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Beamten- und Richterbesoldung verwiesen, die sich dazu gezwungen sah, allzu große Spreizungen in der Besoldung zwischen den Ländern unter Rückgriff auf Art. 33 Abs. 5 GG einzufangen (BVerfGE 139, 64 <118ff. Rn. 113ff.> – R-Besoldung).

### **3.2 Verbund- und Exekutivföderalismus als Kompensation**

Diese Entwicklung zum immer unitaristischeren Bundesstaat konnte nicht ohne die Mitwirkung der Länder erfolgen (Janssen 2000, S. 41, 43). Diese aber haben der Erosion ihrer Autonomie nicht nur keinen Widerstand entgegengesetzt, sondern sie kräftig befördert. Dabei war die Kompensation aus der Sicht der Länder, jedenfalls der Landesregierungen, hinreichend attraktiv durch die Einräumung immer weitergehender Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der EU. Diese Mitwirkung erfolgt ausweislich von Art. 50 GG freilich über den Bundesrat, ein Verfassungsorgan des Bundes, als dessen Mitglieder die Landesregierungen ein gewichtiges Wort bei allen Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 2 GG) besitzen, über den sie maßgeblich auf die Gesetzgebung des Bundes einwirken, und der ihnen die bundespolitische Bühne bietet.

Der Bundesrat ist so immer mehr und mehr in die Rolle jener gleichberechtigten Zweiten Kammer (Klein 1983, S. 329, 331; Schmitt 1974, S. 685ff.; Wyduckel 1989, S. 181ff.) hineingewachsen, die ihm die Mütter und Väter des Grundgesetzes – entgegen bayerischem Drängen (Schulze-Vorberg 1989, S. 65ff.) – gerade nicht zuerkennen wollten (Dolzer 1999, S. 7, 21; Kirchhof 2004, S. 237, 246). Im Austausch gegen umfangreiche Mitwirkungsbefugnisse haben die Länder so die Auszehrung ihrer Autonomie in Kauf genommen bzw. sich dort, wo sie diese Entwicklung – wie im Zuge der europäischen Integration – nicht steuern konnten, doch gefügt, zum Vorteil der Landesregierungen und auf Kosten der Ersten und Dritten Gewalt (Huber 2003b, S. 73ff.). Durch jahrelange Blockaden ermüdet, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Quote zustimmungspflichtiger Bundesgesetze in der Föderalismusreform I von knapp 60 Prozent auf etwas über 40 Prozent senken (Häde 2009, S. 35, 38; Wissenschaftliche Dienste des Bundestags 2006a, 2006b; BR-Drs. 176/08, S. 34) und die Handlungsfähigkeit des Bundes auf diese Weise erhöhen können. Bei besonders selbstbewussten Ministerpräsidenten stößt dies mittlerweile jedoch auf Kritik (Funk 2019).

---

## 4 Dysfunktionale Verwaltungszuständigkeiten

Der Föderalismus des Grundgesetzes ist heute vor allem ein „Exekutivföderalismus“ (Kirchhof 2004, S. 237, 245; Oeter 1998, S. 401ff.), d. h. ein Regierungssystem, in dem der Vollzug der Gesetze durch Behörden und Gerichte in erster Linie Sache der Länder ist (Art. 83 und Art. 92 GG). Das funktioniert immer schlechter. Die Verfassungswirklichkeit ist durch vertikale Zuständigkeitsverflechtungen und Ingerenzen des Bundes in der Sozial- und Kulturverwaltung, intensive bundesrechtliche Vorgaben für die Einrichtung der Behörden und Verwaltungsverfahren sowie durch eine augenfällige Hilflosigkeit des Bundes gegenüber Ländern gekennzeichnet, die sich ihren Vollzugsverpflichtungen (rechtswidrig) entziehen.

### 4.1 Vertikale Zuständigkeitsverflechtungen

Zwar enthält das Grundgesetz ein grundsätzliches Verbot der sogenannten Mischverwaltung (BVerfGE 119, 331 <365f.>; 127, 165 <191f.>; 137, 108 <143f. Rn. 81> – Optionskommunen). Gemeinsame Behörden von Bund und Ländern sind daher eng begrenzte Ausnahmen (Huber 1997, S. 149), zu denen etwa die Mittelbehörden

in der Finanzverwaltung (Art. 108 Abs. 1 und 2 GG, §§ 7ff. FVG), aber auch die *Stiftung Preußischer Kulturbesitz* (Art. 135 Abs. 4 GG) zählen.

Verfassungsrechtlich ausdrücklich geregelt ist die administrative Verflechtung von Bund und Ländern ferner im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben. Ab 1969 auf den Hochschulbau, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und den Küstenschutz (Art. 91a GG) sowie Bildungsplanung und Forschungsförderung (Art. 91b GG) beschränkt, sind sie in den letzten zehn Jahren auf informationstechnische Systeme und Verbindungsnetze (Art. 91c GG), Vergleichsstudien (Art. 91d GG) und die Grundsicherung für Arbeitssuchende, (Art. 91e GG; krit. Hermes 2010, Art. 91e Rn. 20f.; Klein 2011, Art. 91e Rn. 13) erweitert worden. Diese Entwicklung ist keineswegs abgeschlossen.

Zwar ist die Institution der Gemeinschaftsaufgaben von Anfang an kritisiert worden (von Münch 1973, S. 51ff.), weil die Vermischung der Zuständigkeiten zu einer Verantwortungs- und Entscheidungsmüdigkeit führen kann (Huber 2000, 1. Teil Rn. 63). Verallgemeinerungsfähig heißt es insoweit im Urteil zu den Optionskommunen:

„Demokratie und Volkssouveränität erschöpfen sich im repräsentativ-parlamentarischen System des Grundgesetzes nicht in Zurechnungsfiktionen und stellen auch nicht nur formale Mindestanforderungen an den Legitimationszusammenhang zwischen dem Volk und den handelnden Staatsorganen. Sie sind vielmehr Rechtsprinzipien, die ihren praktischen Niederschlag in der Verfassungswirklichkeit finden müssen (...). Die Wahlen zum Bundestag und zu den Volksvertretungen der Länder dienen so gesehen nicht nur der Kreation dieser Verfassungsorgane, sondern weisen auch eine real- wie personalplebiszitäre Dimension auf, welche die mit der Wahl verbundene politische Richtungsentscheidung auch konkret erfahrbar macht. Eine Verflechtung von Zuständigkeiten stellt sich vor diesem Hintergrund als Problem dar, weil sie dazu führen kann, dass der Auftrag des Wählers auf Bundes- oder Landesebene durch die Mitwirkung anderer Ebenen relativiert und konterkariert wird. Das gilt auch im Hinblick auf die Verwaltungskompetenzen. Demokratische Verantwortlichkeit setzt auch hier grundsätzlich eine hinreichend klare Zuordnung voraus. Der wahlberechtigte Bürger muss wissen können, wen er wofür – nicht zuletzt durch Vergabe oder Entzug seiner Stimme – verantwortlich machen kann. Daran fehlt es, wenn die Aufgaben durch Organe oder Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine solche Verantwortungszuordnung nicht ermöglichen (...). Das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG gebietet deshalb nicht nur eine weitgehende Normierung von Zuständigkeitszuweisungen, Verfahren und Aufsichtsrechtsverhältnissen, sondern enthält auch ein grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung“ (BVerfGE 137, 108 <143f. Rn. 81> – Optionskommunen).

Die Staatspraxis hat sich darum freilich nicht gekümmert. Gemeinschaftsaufgaben und Verflechtungen explodieren und die Länder merken nicht, dass ihre Beteiligung an der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben wesentliche Teile der – ohnehin

geringen – „freien Spitze“ ihrer Haushalte (Manövriermasse) bindet und sie durch die inhaltliche Mitbestimmung des Bundes über deren Verwendung letztlich ihre Haushaltsautonomie gefährden (dazu Puttler 2005). Erst beim Ringen um den Digitalpakt sind die Länder ausnahmsweise einmal aufgewacht (vgl. BT-Drs. 19/8714).

Zuständigkeitsverflechtungen zeigen sich darüber hinaus in der Einrichtung *gemeinsamer Koordinierungsgremien*. Institutionalisierte Konferenzen der fachlich zuständigen Ressortminister von Bund und Ländern dienen der Beratung von Sachfragen und der Abstimmung untereinander. Sie reichen von der Innen- über die Justiz- und Kultusministerkonferenz (KMK) bis zur Ministerkonferenz für Raumordnung gemäß § 24 ROG (Nettesheim 2004, S. 363, 381 m.w.N.). Wenn auch nicht mit formellen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, prägen sie wichtige Entscheidungen doch maßgeblich vor und binden die Beteiligten so ein, dass ein Ausbrechen aus einer einmal beschlossenen Linie nur begrenzt möglich ist.

## 4.2 Übermäßige bundesrechtliche Determinierung und fehlende Bundesaufsicht

Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit nicht das Grundgesetz etwas anderes bestimmt oder zulässt. Die sogenannten Landeseigenverwaltung oder Landesexekution ist mit anderen Worten die Regel. Hier bestimmen grundsätzlich die Länder über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren.

Gleichwohl enthält heute ein Großteil der Bundesgesetze Regelungen über Organisation und Verfahren der Landesverwaltung und beschränkt damit die Organisationshoheit der Länder, ihre – mit einer Anleihe aus dem Europarecht gesprochen – institutionelle und verfahrensmäßige Autonomie (EuGHE 1995, I – 4705, 4738 – van Schijndel und van Veen, Rn. 21; von Danwitz 1996). Ganz ähnlich liegen die Dinge im Bereich der Bundesauftragsverwaltung, wobei Art. 85 GG noch weitergehende Einwirkungsrechte des Bundes vorsieht – mit Blick auf die Sachkompetenz des Bundes (Art. 85 Abs. 3 GG), seine Fachaufsicht (Art. 85 Abs. 4 GG) und seinen Einfluss auf die Bestellung der Behördenleiter und die Ausbildung der Beamten. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht es dem Bund gestattet, etwa mit Blick auf den Vollzug des Atomrechts – in einem Fall der Bundesauftragsverwaltung (Art. 87c GG, § 24 Abs. 1 AtG) –

„alle Aktivitäten [zu] entfalten, die er für eine effektive und sachgerechte Vorbereitung und Ausübung seines grundsätzlich unbeschränkten Direktions- und Weisungsrechts für erforderlich hält“ (BVerfGE 104, 249 <265> – Biblis).

Dazu sollen – obwohl der Vollzug gegenüber dem Bürger, die Wahrnehmungskompetenz (vgl. BVerfGE 81, 310 <332> – SNR 300), eigentlich Sache der Länder ist – auch „unmittelbare Kontakte nach außen gehören, einschließlich etwaiger informaler Absprachen“ (BVerfGE 104, 249f. – Biblis). Das ist von *Udo Di Fabio* und *Rudolf Mellinghoff* in ihrem Sondervotum zu Recht als Dammbbruch kritisiert worden (Sondervotum BVerfGE 104, 249 <273ff.>).

Die Föderalismusreform I hat hier zwar wiederum einige Barrieren eingezogen und den Ländern zumindest im Bereich der Landeseigenverwaltung eine begrenzte Abweichungsmöglichkeit eröffnet (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 bis 6 GG). Hinzu kommt das sogenannte Durchgriffsverbot, das in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG verankert wurde und es dem Bund untersagt, Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen. Erste Bewährungsproben hat diese Regelung bestanden (Vgl. Schoch 2007, S. 261ff.). Im Urteil zum KiföG-LSA führt dies zu einer restriktiven – länderfreundlichen – Interpretation des einschlägigen Bundesrechts:

„Mit dem Verweis auf das Landesrecht verlangt § 69 Abs. 1 SGB VIII – anders als vor der Föderalismusreform I – nicht mehr, dass Landkreise und kreisfreie Städte örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sein müssen (...). Der Vorschrift ist auch nicht zu entnehmen, dass die nach Bundesrecht dem örtlichen Träger zugewiesenen Aufgaben zwingend von demselben Verwaltungsträger wahrzunehmen sind. Dies folgt nicht nur aus einem Vergleich mit der früheren Rechtslage, in der die Übertragung der Trägerschaft als solche oder auch nur die Zuweisung einzelner Aufgaben durch die Landkreise an kreisangehörige Gemeinden ausdrücklich geregelt war. Dieses Verständnis ergibt sich auch aus Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG in seiner durch die Föderalismusreform I 2006 geschaffenen Fassung, der es grundsätzlich ausschließt, dass Bundesgesetze (verpflichtende) Regelungen über die Einrichtung der Landesbehörden enthalten. Regelungen über die Einrichtung der Behörden dürfen ausweislich des Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG nicht abweichungsfest ausgestaltet werden und mit Blick auf Gemeinden und Gemeindeverbänden bestimmt Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ausdrücklich, dass ihnen durch Bundesgesetz Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Dieses Durchgriffsverbot gilt ausnahmslos“ (BVerfGE 147, 185 <240 Rn. 123> – KiföG).

### 4.3 Rechtswidrige Vollzugsverweigerung

Zur Wirklichkeit des Föderalismus im Jahre 2019 gehört aber auch, dass die in Art. 84 und Art. 85 GG vorgesehenen Aufsichtsinstrumente des Bundes weitgehend leerlaufen, wenn sich einzelne Länder (rechtswidrig) weigern, Bundesrecht zu vollziehen. Häufig scheut die Bundesregierung auch den politischen Konflikt. Schon seit den 1980er Jahren hatte sich vor allem das Atomrecht – unter wechselnden politischen Vorzeichen – immer wieder als Quelle verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen erwiesen (Ossenbühl 2004, S. 975ff.) und die wesentlichen Referenzfälle für die

Bund-Länder-Beziehungen in der Bundesauftragsverwaltung geliefert (BVerfGE 104, 249f. – *Biblis*; krit. *Ossenbühl* 2004, S. 975, 987ff.). Das zeigt die Schwächen des Exekutivföderalismus paradigmatisch auf, wenn es zu grundlegenden (partei-) politisch gefärbten Meinungsunterschieden zwischen Bund und Ländern kommt.

---

## 5 Finanzverfassung

Auch die Finanzhoheit von Bund und Ländern ist mittlerweile so miteinander verflochten, dass Verantwortungszurechnung kaum mehr möglich ist (Berliner Programm zur Reform des Föderalismus. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Maßnahmen zur Wiederherstellung der politischen Gestaltungskraft, I). Die Steuergesetzgebung liegt praktisch ausschließlich in den Händen des Bundes (Art. 105 GG) (BVerfGE 145, 171 <194ff. Rn. 70ff.> – Kernbrennstoffsteuer; offenes Sondervotum *Huber* und *Müller* BVerfGE 145, 171 <230ff. Rn. 3ff.>), während die Ausgabenseite ungeachtet des in Art. 104a Abs. 1 GG niedergelegten Konnexitätsprinzips ein Entscheidungsverbund prägt, der an den Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG ebenso greifbar wird, wie an den Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG, den Sonderregelungen für die kommunale Bildungsinfrastruktur nach Art. 104c GG, den Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden im Bereich des sozialen Wohnungsbaus (Art. 104d GG), dem Bund-Länder-Finanzausgleich (Art. 107 GG) wie an zahlreichen Spielarten einer parakonstitutionellen Form informeller Mischfinanzierung. Das erst 2006 in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG aus guten Gründen fixierte Kooperationsverbot ist seither ein ums andere Mal durchlöchert worden und damit auch die finanzpolitische Selbständigkeit der Länder. Den Akteuren in den Ländern war das freilich ebenso wenig zu vermitteln wie den Medien und der Öffentlichkeit.

### 5.1 Bund-Länder-Finanzausgleich

Gipfel des Verbundföderalismus ist der Bund-Länder-Finanzausgleich, dessen Parameter teilweise bis in die Zeit der RV 1871 bzw. der WRV 1919 zurückreichen, ohne dort jedoch in der Verfassung selbst geregelt gewesen zu sein (vgl. *Korioth* 1997, S. 400). Das gilt für die Verteilung der direkten Steuern nach dem örtlichen Aufkommen (*Bühler* 1930, S. 321, 335ff.; *Hidien* 1999, S. 135ff.) und der Umsatzsteuer nach Einwohnern (§ 40 Abs. 2 FAG 1926, RGBl. I 203ff. i. d. F. d. Bek. vom 27.4.1926; *Bühler* 1930, S. 321, 336) sowie die Bundesergänzungszuweisungen. Eine



– die finanzverfassungsrechtliche Bedeutung der Länder untermauernde – genuine Erfindung des Grundgesetzes war dagegen der (horizontale) Länderfinanzausgleich (Heun und Thiele 2018, Art. 107 Rn. 1; Wendt 2009, § 139 Rn. 9, 12), der 2017 allerdings abgeschafft worden ist.

Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte von Art. 107 GG sind wechselhaft und verworren. Während der Herrenchiemseer Entwurf lediglich aus dem Bundeshaushalt zu finanzierende Finanzhilfen zugunsten der Länder vorsah (Art. 122 Abs. 3 HChE, Vorschlag b; JöR n. F. 1 (1951), 763ff.; dazu BVerfGE 1, 117, 127 – FAG I.; Lensch 1997, S. 587; Vogel und Kirchhof 1971, Art. 107 Rn. 1), wollte der Parlamentarische Rat den Bundesgesetzgeber zu einem aus dem Finanzaufkommen der Länder zu finanzierenden „Lastenausgleich“ ermächtigen (Drs. PR 10.48–203; Verhandlungen des HA, 3. Lesung, S. 664; Lensch 1997, S. 865ff., 870f., 998ff.; Höpker-Aschoff 1948, S. 306, 322ff.). Das scheiterte jedoch am Widerstand der Alliierten (BVerfGE 1, 117 <128> – FAG I). Seine bis 2019 geltende Konzeption erhielt der Bund-Länder-Finanzausgleich im Wesentlichen mit dem Finanzreformgesetz vom 12.5.1969 (BGBl. I 1969, 359ff.). Im Zuge der Wiedervereinigung wurde er vorübergehend suspendiert (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms [FKPG] vom 23.6.1993, BGBl. I 944) und danach einige Male geändert (52. GGÄndG vom 28.8.2006, BGBl. I S. 2034; 54. GGÄndG vom 19.3.2009, BGBl. I S. 606; vgl. Henneke 2009, S. 561, 571; Nierhaus und Rademacher 2006, S. 385, 393). Mit Art. 143c GG wurde ein weiterer Finanzaufweisungsstatbestand in das Grundgesetz aufgenommen, wonach den Ländern für den Zeitraum vom 1.1.2007 bis zum 31.12.2019 für den Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen und Bildungsplanung sowie der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung jährliche Beträge aus dem Haushalt des Bundes zustehen.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I 2017, 2347ff.) hat der verfassungsändernde Gesetzgeber den Bund-Länder-Finanzausgleich grundlegend reformiert. Die Neuregelung ist das Ergebnis eines nach langjährigem Ringen geschlossenen Kompromisses zwischen allen Beteiligten und nicht zuletzt auch unter dem Druck eines Normenkontrollantrags zustande gekommen, den die Länder Bayern und Hessen gegen Regelungen des MaßstG 2001 und des FAG 2001 beim Bundesverfassungsgericht erhoben hatten (vgl. 2 BvF 1/13). Die Änderungen betreffen nicht nur die Streichung des Umsatzsteuervorausgleichs, sondern vor allem die Neugestaltung und Präzisierung des sekundären Finanzausgleichs. Hier wurde der überkommene – auf Ausgleichsbeiträgen und -zuweisungen beruhende – horizontale Länderfinanzausgleich durch ein System von Zu- und Abschlägen

bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens ersetzt (Art. 107 Abs. 2 S. 1 bis 4 GG). Darüber hinaus sind die Vorgaben für Bundesergänzungszuweisungen präziser gefasst und ihr Anwendungsbereich im Ergebnis erweitert worden. Der Kompromiss umfasst neben der Umgestaltung des Art. 107 GG, ihrer auflösenden Bedingung in Art. 143f GG und der Einführung der Übergangsregelung in Art. 143g GG auch die notwendigen Anpassungen des MaßstG und des FAG, die nur einen Monat später als Art. 1 und 2 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 vorgenommen worden sind (Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017, BGBl. I 3122).

Verwirklichte sich im Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 a.F. bislang der Gedanke der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft und des bündischen Einstehens füreinander, weil die Länder miteinander über Ausgleichsbeiträge und entsprechende Ausgleichszuweisungen verbunden waren (BVerfGE 86, 148 <214> – FAG III), so gibt die Neuregelung des Art. 107 Abs. 2 GG diesen Mechanismus auf und legt den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft zwischen den Ländern in Zukunft allein in die Hände des Bundes. In der Sache stellt dies in der Tat eine substantielle Stärkung des Zentralstaats dar, einen Verlust an (verfassungs-) politischen Einflussmöglichkeiten der Länder und eine noch deutlichere Unterordnung unter den Bund (Korioth 2016, S. 5f.; Huber 2018c, 31 Rn. 7, 22). Vor allem die substantielle Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen sowie die Verlängerung oder Eröffnung weiterer vertikaler Finanzströme außerhalb des Bund-Länder-Finanzausgleichs in Art. 22 Abs. 1, Art. 91a f., Art. 104b, Art. 104c, Art. 104d, Art. 106 Abs. 8, Art. 106a Satz 3, Art. 125c Abs. 2 Satz 2 sowie Art. 143d und Art. 143e GG erleichtern es dem Bund, die Länder oder einzelne von ihnen mit Hilfe des „goldenen Zügels“ (Kloepfer 2014, § 3 Rn. 2) gefügig zu machen und sind, aufs Ganze gesehen, durchaus geeignet, ihre Eigenstaatlichkeit zu gefährden.

Diese Neuregelung sieht sich daher auch erheblicher Kritik ausgesetzt, die von grundlegenden Einwänden gegen die weitere Gewichtsverschiebung zugunsten des Bundes über Zweifel an der handwerklichen Qualität der Neuregelung bis zu verfassungsästhetischen Vorbehalten reicht. Immerhin entwickelt die Neuregelung den Bund-Länder-Finanzausgleich behutsam weiter und verspricht ihn für die Zukunft weniger störanfällig zu machen (Förster und Krönert 2017, S. 228; Huber 2018a, Rn. 95; vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. 2016). Dies trägt nicht nur im Schrifttum erhobenen Vorschlägen Rechnung (Huber 2004, S. 99), sondern ermöglicht auch eine Vereinfachung des Bund-Länder-Finanzausgleichs, mehr Transparenz und letztlich auch mehr Rechtssicherheit.

Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019 (BGBl. I, 404ff.), mit welchem dem Bund in Abweichung vom Kooperationsverbot Finanzhilfen für die kommunale Bildungsinfrastruktur (Art. 104c GG) und den sozialen Wohnungsbau (Art. 104d GG) ermöglicht worden sind, gilt den Beteiligten der großen Koalition zwar als Ausdruck lebendigen Föderalismus, weil nun auch finanzschwache Länder in den genannten Bereichen handeln können, wenn auch um den Preis, noch weiter zu Kostgängern des Bundes degradiert zu werden. Die Kofinanzierung von Landesaufgaben ermöglicht es in der Sache, die Zuständigkeit der Länder mit Hilfe des „goldenen Zügels“ zu umgehen und zu überspielen.

## 5.2 Informelle Mischfinanzierung

Das ohnehin schon erdrückende Machtgefälle zwischen Bund und Ländern wird schließlich durch eine Staatspraxis verschärft, die schon seit den 1960er Jahren vor allem im Kulturbereich auch noch eine Reihe ungeschriebener Kofinanzierungsstatbestände hervorgebracht hat. Zwar hat der Bund kraft Natur der Sache die Kompetenz, die Repräsentation des Gesamtstaates zu regeln, zu verwalten und zu finanzieren (Art. 104a Abs. 1 GG). Diese – nicht auf Berlin beschränkte – Zuständigkeit (vgl. Lenski 2013, S. 114ff.) ermöglicht ihm, Einrichtungen von nationaler Bedeutung wie Mahn- und Gedenkstätten (Konzentrationslager Buchenwald, Otto-von-Bismarck-Stiftung, Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte, Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung), gegebenenfalls aber auch kulturelle Großereignisse wie die Bayreuther Festspiele u. a. zu unterhalten und zu finanzieren. Dabei ist es grundsätzlich – bis zur Grenze der Willkür – auch seine Sache, über die nationale Bedeutung einer Einrichtung zu entscheiden und darüber, ob und inwieweit ihr Betrieb und ihre Unterhaltung der Repräsentation des Gesamtstaates dienen (Huber 2018b, Rn. 2).

Allerdings trifft ihn dann entsprechend Art. 104a Abs. 1 GG auch die ausschließliche bzw. – bei gegenständlich aufteilbaren Einrichtungen – die anteilige Finanzierungslast. Die in der Staatspraxis anzutreffende Mischverwaltung und -finanzierung nationaler Erinnerungs- und Gedenkstätten (vgl. Deutscher Bundestag 1999, S. 634f.) und Kulturereignisse findet in der Verfassung hingegen keine Grundlage. Die Praxis hat dies freilich stets ignoriert. Der Bund freut sich in der Regel über die finanzielle Entlastung, die Länder über ihr Mitspracherecht (Isensee 2001, S. 719, 728f.).

## 6 Widerwille gegenüber der Autonomie

Zur Bestandsaufnahme des Föderalismus in Deutschland nach 70 Jahren Grundgesetz gehört die Entwicklung von einem ansatzweisen Trennungs- zu einem Verflechtungsmodell, ein letztlich gescheiterter Versuch der Entflechtung und eine forcierte Verflechtung danach. Dabei haben sich stets auch verfassungsändernde Mehrheiten gefunden, wenn mit der Autonomie der Länder ernst gemacht werden sollte: Als die 1994 vorgenommene Verschärfung des Art. 72 Abs. 2 GG in dem Ende 2002 ergangenen Altenpflege-Urteil des Bundesverfassungsgerichts erstmals Konsequenzen zeitigte und zu einer ernsthaften Hürde für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes zu werden drohte (BVerfGE 106, 62ff.), dauerte es nur wenige Wochen, bis Art. 72 Abs. 2 GG neu gefasst und die Erforderlichkeitsklausel auf einige (unbedeutendere) Materien beschränkt wurde, während der Bundesgesetzgeber im Übrigen *carte blanche* bekam. Auf die Verwerfung der Mischverwaltung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 119, 331ff.) reagierte der verfassungsändernde Gesetzgeber postwendend mit der Einfügung von Art. 91e GG, auf die Verankerung des Kooperationsverbotes in Art. 104b Abs. 1 GG mit seiner schrittweisen Schleifung in den Art. 104c und Art. 104d GG.

In 70 Jahren Grundgesetz hat sich die Bundesrepublik Deutschland nach alledem von einem rasch unitarisch ausgerichteten Bundesstaat (Hesse 1962) mehr und mehr zu einem Gebilde auf der Schwelle zum dezentralisierten Einheitsstaat entwickelt, in dem die Staatlichkeit der Länder zunehmend prekär wird. Das kann man als Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips und damit als Verfassungswandel bezeichnen (Badura 2018, S. 16), beruht jedoch eher auf mit qualifizierten Mehrheiten getroffenen politischen Entscheidungen des verfassungsändernden Gesetzgebers. Die Entwicklung zeigt zudem, dass die Anpassung des Grundgesetzes an die Veränderungen der Zeit nicht allein den Richtern überlassen wird, sondern Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung sich als maßgebliche Gestalter der verfassungsmäßigen Ordnung verstehen. 24 Änderungen des bundesstaatlichen Gefüges sind daher eher Ausdruck einer funktionierenden Gewaltenteilung und einer lebendigen Verfassungsordnung. Insoweit ist das Grundgesetz wahrlich ein „living instrument“, auch wenn dem verfassungsändernden Gesetzgeber erkennbar kein klares Konzept unseres Bundesstaates vor Augen steht.

## 7 Verfassungswandel und Rechtsprechung

Der Begriff des Verfassungswandels, dessen Wurzeln in das Staatsrecht des Kaiserreichs zurückreichen, dessen Verfassung nur schwer zu ändern war (Vgl. Art. 78 RV 1871; Laband 1907, S. 65), kommt dagegen dort ins Spiel, wo die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 20 Abs. 1 GG ausgelegt und weiterentwickelt hat.

Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in dieser Entwicklung ist ambivalent. Einerseits findet sich in seiner Rechtsprechung bis in die jüngste Zeit – wohl eher aus diplomatischen, denn aus dogmatischen Gründen – die Formulierung, dass die Verfassungsräume von Bund und Ländern getrennt seien (BVerfGE 4, 178 <189>; 96, 345 <368>.). Auch gibt es bis heute – von dem Sonderfall des nur noch als Übergangsregelung fortgeltenden Hochschulrahmengesetzes abgesehen (vgl. BVerfGE 147, 253 <359 Rn. 245> – Numerus Clausus II) – keinen einzigen Fall, in dem das Gericht Art. 31 GG „Bundesrecht bricht Landesrecht“ entscheidungserheblich angewandt hätte (vgl. aber BVerfGE 98, 106 <118> – Verpackungssteuer; Huber 2018c, Rn. 29ff.). Vielmehr hat es in den 1990er Jahren auch zugelassen, dass dort, wo entsprechende Spielräume vorhanden sind, der Vollzug von Bundesrecht auch am Maßstab der Landesgrundrechte gemessen werden kann (BVerfGE 96, 345ff.) und sich aus der Kontrolle des Landeswahlrechts zurückgezogen (BVerfGE 99, 1ff.). Zudem hat es – anders als der Europäische Gerichtshof – zahllose Regelungen des Bundes wegen fehlender Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen kassiert. Die Reihe reicht insoweit vom ersten Rundfunkurteil (BVerfGE 12, 205 <243ff.> – Rundfunkurteil I) über das Staatshaftungsgesetz (BVerfGE 61, 149 <174ff.> – Staatshaftungsgesetz) bis zur Verwerfung des Betreuungsgeldes (BVerfGE 140, 65ff. – Betreuungsgeld).

Auf der anderen Seite hat das Bundesverfassungsgericht aber auch kräftig zur Unitarisierung Deutschlands beigetragen, insbesondere durch die unitarisierende Wirkung der Bundesgrundrechte (vgl. für die EU-Ebene: von Bogdandy 2000, S. 163, 168, 183; Hilf 1992, S. 61f.; Huber 2001, S. 194, 239f.; Weber 2000, S. 537, 538f.). Sie verdammt nicht nur die Grundrechtskataloge der Landesverfassungen zu einem Schattendasein (BVerfGE 96, 345 <371ff.>.; Hesse 1999, Rn. 89; Huber 2000, 1. Teil, Rn. 208f.; Huber 2018d, Art. 142 Rn. 6; Pietzcker 1990, § 99 Rn. 41; anders Möstl 2005, S. 350, 390), sondern verschiebt – wie das Rundfunkrecht zeigt – auch die Regelungsmöglichkeiten des Gesetzgebers. Obwohl ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, ist dieses mittlerweile durch elf große (BVerfGE 12, 205ff.; 31, 314ff.; 57, 295ff.; 73, 118ff.; 74, 297ff.; 83, 238ff.; 90, 60ff.; 97, 298ff.; 119, 181ff.; 136, 9ff.; BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16) und zahllose kleinere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bis in die Details hinein stärker harmonisiert als die meisten Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung.

Erst die Berufung auf die unitarisierende Wirkung der Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen des Grundgesetzes und das damit verbundene Versprechen an Einheitlichkeit hat die politische Bereitschaft eröffnet, den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für das Strafvollzugs-, das Hochschul-, das Versammlungs- und das Beamtenrecht zu überlassen. Weil diese durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1, Art. 5 Abs. 3, Art. 8 Abs. 1 bzw. durch Art. 33 Abs. 5 GG weitgehend determiniert sind, erschien der Verzicht auf eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes vertretbar. Das grenzt an Zynismus.

In seiner Entscheidung *Zeugen Jehovas II* vom 30. Juni 2015 hat der Zweite Senat zudem erstmals seit 1949 eine Vorschrift des Landesverfassungsrechts – konkret ging es um Art. 61 Satz 2 BremLV – wegen Verstoßes gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) für nichtig erklärt und damit die Rede von den getrennten Verfassungsräumen Lügen gestraft (BVerfGE 139, 321ff. – Zeugen Jehovas II).

Eher zur „Folklore“ gehören zwei Kammerentscheidungen, in denen in einem obiter dictum festgehalten wurde, dass den Ländern kein Sezessionsrecht zustehe und sie nicht „Herren des Grundgesetzes“ seien (BVerfG (K), Beschl. v. 16.12.2016 – 2 BvR 349/16; BayVerfGH, BayVBl 1991, 561), oder die Kritik an der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes geübt haben, der sich auch 150 Jahre nach dem Beitritt Bayerns zum deutschen Nationalstaat mit den damit verbundenen Konsequenzen schwer tut. Da er das Grundgesetz bis vor kurzem nur mit spitzen Fingern anfasste und den der Landesverfassung insoweit gezogenen Rahmen ausschließlich am Willkürverbot (Art. 3 BV) maß (BayVerfGH, Entsch. v. 20.6.2008 – Vf. 14-VII/00 –, NJW-RR 2008, 1403 <1405>; BayVerfGH, Entsch. v. 23.10.2008 – Vf. 10-VII-07 –, NVwZ 2009, 716 <716>; BayVerfGH, Entsch. v. 24.5.2012 – Vf. 1-VII-10 –, NVwZ-RR 2012, 665 <667>), hat die 3. Kammer des Zweiten Senats eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zur Zulassung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten zu kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zwar im Ergebnis gebilligt, in der Sache jedoch Bedenken angemeldet:

„Zwar ist zweifelhaft, ob die Annahme, dass Verstöße von bayerischem Landesrecht gegen Bundesrecht nur dann als Verstoß gegen die Bayerische Verfassung anzusehen sind, wenn der Widerspruch offen zutage tritt und als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (...), auch im Hinblick auf die Bestimmungen des Grundgesetzes vertretbar ist, die die Verfassungsautonomie der Länder begrenzen, das heißt im Hinblick auf das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG, die Grundrechte des Grundgesetzes (...) sowie die in die Landesverfassungen hineinwirkenden Elemente des Grundgesetzes (...). Gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG sind auch Landesverfassungsgerichte zur Vorlage von Landesrecht an das Bundesverfassungsgericht verpflichtet, wenn sie von der Verletzung des Grundgesetzes

durch Landesrecht überzeugt sind (...). Diese Überzeugung setzt voraus, dass die Landesverfassungsgerichte Landesrecht auch tatsächlich an den für sie verbindlichen Vorgaben des Grundgesetzes überprüfen und daher das Grundgesetz auch anwenden und erforderlichenfalls auslegen. Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG ist keine Beschränkung auf offensichtliche und schwerwiegende Verstöße gegen das Grundgesetz zu entnehmen. Schließlich verpflichtet Art. 100 Abs. 3 GG zu einer sogenannten Divergenzvorlage, wenn ein Landesverfassungsgericht bei der Auslegung des Grundgesetzes von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder eines anderen Landesverfassungsgerichts abweichen will. Auch dies impliziert, dass die Landesverfassungsgerichte das Grundgesetz tatsächlich auslegen; andernfalls wäre ein Landesverfassungsgericht niemals zu einer Divergenzvorlage verpflichtet. Dem trägt die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung praktizierte eingeschränkte Kontrolle von Landesrecht am Maßstab der auch für sie verbindlichen Regelungen des Grundgesetzes nicht hinreichend Rechnung“ (BVerfG, NVwZ-RR 2016, 521ff.; nun auch BayVerfGH, Entsch. v. 28.10.2019 – Vf. 74-III-18 –, Rn. 38, juris – Anfechtung der bayerischen Landtagswahl).

---

## 8 Das ungeliebte Erbe

Seit dem 17. Jahrhundert haben die Deutschen die zunehmende Schwäche des Kaisers und anderer zentraler Institutionen des Heiligen Römischen Reiches als Verfallsprozess empfunden. Der Dreißigjährige Krieg hat ein kollektives Trauma ausgelöst, das jedenfalls bis zu seiner Überlagerung durch die Erfahrungen mit dem NS-Regime jahrhundertlang bewusstseinsprägend war und vermutlich noch immer ist (Münkler 2017). Nach dem Westfälischen Frieden von 1648 musste das Reich gerade im Vergleich mit den Nachbarn als unzulänglich erscheinen, was sich in der Reichspublizistik des 18. Jahrhunderts niedergeschlagen und in *Samuel Pufendorfs* Beschreibung als „*irregulare aliquod corpus et monstro simile*“ sinnfälligen Ausdruck gefunden hat. Durchaus paradigmatisch wirkt insoweit *Friedrich Schillers* romantischer Grusel vor der „kaiserlosen, der schrecklichen Zeit“ (1992 [1803], S. 339ff.). Dieser Pfad lässt sich weiter beschreiten, über den Verrat der Fürsten an den Hoffnungen des Bürgertums auf eine Reichseinigung nach den Befreiungskriegen und die gescheiterte Revolution von 1848/49 (Huber 2004, S. 46ff.).

Im Lichte dieses sozialpsychologischen Befundes erscheinen die mit der Reichsgründung einsetzende Zentralisierung Deutschlands schon unter der RV 1871 wie auch die pointiert unitarische Ausgestaltung der WRV 1919 zuvörderst als Erfüllung der tiefstehenden Sehnsucht nach einem starken National- bzw. Zentralstaat. Zwar ist auch diese Sehnsucht von den Nationalsozialisten missbraucht und pervertiert worden; die jahrhundertealte Skepsis der Deutschen gegenüber einer Dezentralisierung politischer Macht konnte dies jedoch nicht verdrängen (vgl. Breakwell und

Lyons 1996; Hilton et al. 1996). Sie ist – wie die Entwicklung des Bundesstaates in den vergangenen 70 Jahren zeigt – nach wie vor wirkmächtig.

---

## 9 Ausblick

Dieser Befund ist jedoch kein Anlass zur Resignation. Auch unsere kollektive Identität ändert sich, langsam zwar, aber unaufhaltsam. Es ist daher an der Zeit, sich die Vorzüge unserer bundesstaatlichen Ordnung deutlicher bewusst zu machen und den gewachsenen Verfassungspatriotismus (Sternberger 1982) auch auf die föderale Dimension des Grundgesetzes zu erstrecken.

70 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes sind die meisten Länder Gebilde, mit denen sich – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – gewachsene oder neu entstandene Identitäten und Loyalitäten verbinden (Robbers 2004, S. 431, 433; Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente 2003). Die Wiedererrichtung der Länder in Ostdeutschland nach 1990 (vgl. Rommelfanger 1996, S. 20; Huber 2000, 1. Teil Rn. 19, 30; Lehbruch 2003, S. 545) und das Scheitern sämtlicher Neugliederungsvorhaben seit 1951 belegen, dass sich die landsmannschaftlichen und historisch gewachsenen Eigenheiten der Länder und ihre kulturstaatliche Bedeutung zwar verändert, weiterentwickelt und relativiert haben mögen (Sachs 1999, S. 39, 44); obsolet geworden sind sie jedoch nicht. Zudem bleibt die instrumentell-funktionale Rechtfertigung des Föderalismus (Sachs 1999, S. 39, 45; Hesse 1962, S. 12ff.): vertikale Gewaltenteilung, zusätzliche Freiheitsräume, erhöhte demokratische Mitsprachemöglichkeiten, ortsnahe, flexible und bedarfsgerechte Problemlösungen.

Föderalismus erleichtert die Integration von Bürgerinnen und Bürgern im Staat. Hält man sich vor Augen, dass Deutschland der einzige große Flächenstaat in Europa ist, in dem es keine separatistischen Tendenzen gibt und der – aller Larmoyanz zum Trotz – die Integration fünf ostdeutscher Länder ohne institutionelle oder gesellschaftliche Verwerfungen bewältigt hat, der von Flensburg bis Garmisch und von Aachen bis Frankfurt/Oder zahllose ökonomische, wissenschaftliche und kulturelle „Leuchttürme“ vorweisen kann, so erscheint die in der Öffentlichkeit oftmals anzutreffende Skepsis gegenüber dem Bundesstaat kleinmütig und verfehlt. Natürlich gilt auch für den Föderalismus wie für jedes Verfassungsprinzip: „semper est reformanda“.

Was wir an ihm haben, sollten wir uns in Zukunft aber stärker vor Augen halten, nicht zuletzt auch jene Landespolitiker, die kontinuierlich an dem Ast sägen, auf dem sie sitzen. Dabei müssen sie erkennen, dass der Kern des Bundesstaates Autonomie und politische Selbstbestimmung sind. Diese setzen eigene Handlungsspielräume



ebenso voraus wie eine klare Verantwortung und politische Sanktionsmöglichkeiten für Wählerinnen und Wähler. Ohne klare Entscheidungszuständigkeiten degeneriert der Föderalismus zu einem schwerfälligen und sich selbst genügenden bürokratischen Monster. Denn dann kann die durchsetzungsmächtigere höhere Ebene und ihre Mehrheit Präferenzentscheidungen auf der Ebene der Länder beliebig und ungestraft konterkarieren.

## Literatur

- Badura, Peter. 2018. *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. 7. Aufl., München: Verlag C. H. Beck.
- Bühler, Ottmar. 1930. Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Finanzwesens. In *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. I, Hrsg. G. Anschütz, R. Thoma, S. 321–245. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Breakwell, Glynis, und E. Lyons. 1996. *Changing European Identities: Social Psychological Analyses of Change*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Bundesrat. 1993. *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 20 b, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a)*. Drucksache 886/93.
- Bundesrat. 1994. *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20 a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118 a und 125 a)*. Drucksache 834/94.
- Bundesrat. 2008. Gesetz zu den Pariser Atomhaftungs-Protokollen 2004. Drucksache 176/08.
- Deutscher Bundestag. 1993. *Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission*. Drucksache 12/6000.
- Deutscher Bundestag. 1994. *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 20b, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a)*. Drucksache 12/6633.
- Deutscher Bundestag. 1996. Protokoll der 11. Sitzung vom 15.10.1992. *Zur Sache 2/96 (1)*.
- Deutscher Bundestag. 1999. Die Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“, im Deutschen Bundestag I. In *Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der Deutschen Einheit“*, Hrsg. Deutscher Bundestag. Baden-Baden: Nomos.
- Deutscher Bundestag. 2019a. *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b)*. Drucksache 19/11084.
- Deutscher Bundestag. 2019b. *Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG)*. Drucksache 19/11085.
- Deutscher Bundestag. 2019c. *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung*. Drucksache 19/11086.
- Deutscher Bundestag. 2019d. auf die Kleine Anfrage – Drucksache 19/8189 – Kontrolle durch den Bund bei der Mittelverwendung im Rahmen des Digitalpakts. Drucksache 19/8714.
- Dreier, Horst. 2015. Art. 28. In: *Grundgesetz Kommentar: GG, Bd. II: Artikel 20–82*, Hrsg. H. Dreier. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Dolzer, Rudolf. 1999. Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 58: 7–38.
- Förster, Wolfgang, und E. Krönert. 2017. Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Über die Kunst des Möglichen. *Zeitschrift für Gesetzgebung* Heft 32: 228–246.
- Funk, Albert. 2019. Verfassungsreform im Sinne Bayerns. Wie Markus Söder den Bundesstaat umbauen will. *Der Tagesspiegel* 24.10.2019.
- Hamilton, Alexander. 1787. *The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*. *Federalist 9*, *Independent Journal*.
- Häde, Ulrich. 2009. Die Föderalismusreform I – eine Zwischenbilanz. In *Föderalismusreform in Deutschland. Wege zur Stärkung des Parlamentarismus?*, Hrsg. H. Gröhe et al., 35–46. Berlin: KAS.
- Henneke, Hans-Günter. 2009. Kontinuität und Wandel der Finanzverfassung des Grundgesetzes. *Deutsches Verwaltungsblatt* 9: 561–573.
- Hermes, Georg. 2010. Art. 91e. In *Grundgesetz: GG. Supplementum 2010. Föderalismusreform II und Job-Center*, Hrsg. H. Dreier. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hesse, Konrad. 1962. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C. F. Müller Verlag.
- Hesse, Konrad. 1999. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20. Aufl., München: C. F. Müller Verlag.
- Heun, Werner, und A. Thiele. 2018. Art. 107. In *Grundgesetz Kommentar: GG, Band III: Artikel 83–146*, Hrsg. H. Dreier. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hidien, Jürgen W. 1999. *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Hilf, Meinhard. 1992. Grundrechte in einer europäischen Verfassung. In *Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft*, Hrsg. W. Weidenfeld, 61–62. Bonn: Europa-Union Verlag.
- Hilton, Dennis, H.-P. Erb, M. McDermott und D. Molian. 1996. Social representations of history and attitudes to European unification in Britain, France and Germany. In *Changing European Identities: Social Psychological Analyses of Change*, Hrsg. G. Breakwell und E. Lyons, 275–295. Woburn, MA: Butterworth-Heinemann.
- Höpker-Aschoff, Hermann. 1948. Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes. *Archiv des öffentlichen Rechts* 75: 306–331.
- Huber, Peter M. 1997. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Huber, Peter M. 2000. *Thüringer Staats- und Verwaltungsrecht*. Stuttgart, Berlin, Weimar, Dresden, München, Hannover: Boorberg.
- Huber, Peter M. 2001. Europäisches und nationales Verfassungsrecht. *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 60: 194–245.
- Huber, Peter M. 2003a. *Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie*. Stuttgart und München: Boorberg.
- Huber, Peter M. 2003b. Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *Thüringer Verwaltungsblätter*: 73–79.
- Huber, Peter M. 2004. *Klarere Verantwortungsteilung für Bund, Länder und Kommunen?*, Gutachten D zum 65. DJT.
- Huber, Peter M. 2007. „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 1: 4–7.
- Huber, Peter M. 2009. Föderalismusreform I – Versuch einer Bewertung. In *Reform an Haupt und Gliedern. Verfassungsreform in Deutschland und Europa. Symposium aus*

- Anlass des 65. Geburtstags von H. J. Papier*, Hrsg. W. Durner und F.-J. Peine, S. 25–42. München: Verlag C. H. Beck.
- Huber, Peter M. 2014. Die Abweichungsgesetzgebung. In *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, Hrsg. W. Kluth und G. Krings, § 29. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Huber, Peter M. 2018a. Art. 107. In v. Mangoldt/Klein/Starck, *Kommentar zum Grundgesetz: GG Bd. III: Art. 83–146, 7. Aufl.*, Hrsg. P. M. Huber und A. Voßkuhle. München: Verlag C. H. Beck.
- Huber, Peter M. 2018b. Art. 22. In *Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl.*, Hrsg. M. Sachs. München: Verlag C. H. Beck.
- Huber, Peter M. 2018c. Art. 31. In *Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl.*, Hrsg. M. Sachs. München: Verlag C. H. Beck.
- Huber, Peter M. 2018d. Art. 142. In *Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl.*, Hrsg. M. Sachs. München: Verlag C. H. Beck.
- Isensee, Josef. 2001. Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung. In *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Hrsg. P. Badura und H. Dreier, 719–770. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Janssen, Albert. 2000. Wege aus der Krise des deutschen Bundesstaates. *Zeitschrift für Gesetzgebung 15, Sonderheft: Stärkung des Föderalismus*: 41–63.
- Kirchhof, Paul. 2004. Das Parlament als Mitte der Demokratie. In *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Hrsg. P. M. Huber, M. Brenner und M. Möstl, 237–262. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Klein, Hans Hugo. 1983. Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die „Zweite Kammer“. *Archiv des öffentlichen Rechts* 108: 329–370.
- Klein, Hans Hugo. Art. 91e. In *Maunz/Dürig, GG: Grundgesetz Kommentar*, Hrsg. T. Maunz et al., Art. 91e. München: Verlag C. H. Beck.
- Kloepfer, Michael. 2014. *Finanzverfassungsrecht*. München: Verlag C. H. Beck.
- Korioth, Stefan. 1997. *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Korioth, Stefan. 2016. Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen?. *ifo Schnelldienst* 24: 5–9.
- Laband, Paul. 1907. *Deutsches Reichsstaatsrecht*. 3. Aufl, Tübingen: Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard. 2003. Föderative Gesellschaft im unitarischen Bundesstaat. *Politische Vierteljahresschrift* 44: 545–571.
- Lensch, Reinhard. 1997. Artikel 105 bis 107. In *Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung, Bd. 25: Artikel 105 bis 107*, Hrsg. H.-P. Schneider und J. Kramer. Frankfurt a. M.: Klostermann Verlag.
- Lenski, Sophie-Charlotte. 2013. *Öffentliches Kulturrecht. Materielle und immaterielle Kulturwerke zwischen Schutz, Förderung und Wertschöpfung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lübecker Erklärung, 2003: Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente. Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken. Angenommen auf dem Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003 in der Hansestadt Lübeck.
- Montesquieu, Charles de. 1748. *De l'esprit des lois, Bd. I*. Paris.
- Montesquieu, Charles de. 2014 [1728–1729]. *Meine Reisen in Deutschland*, Hrsg. J. Overhoff. Stuttgart: Cotta.
- Möstl, Markus. 2005. Landesverfassungsrecht – zum Schattendasein verurteilt? *Archiv des öffentlichen Rechts* 130: 350–391.

- Mußnug, Reinhard. 2003. Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland. In *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. I, 3. Aufl.*, Hrsg. J. Isensee und P. Kirchhof, § 8. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Münkler, Herfried. 2017. *Der Dreißigjährige Krieg. Europäische Katastrophe, Deutsches Trauma 1618–1648*. Berlin: Rowohlt Berlin.
- Nettesheim, Martin. 2004. Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz. In *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Hrsg. P. M. Huber, M. Brenner und M. Möstl, 363–392. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Nierhaus, Michael, und S. Rademacher. 2006. Die große Staatsreform als Ausweg aus der Föderalismusfalle?. *Landes- und Kommunalverwaltung* 9: 385–395.
- Oeter, Stefan. 1998. *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ossenbühl, Fritz. 2004. Die Bundesauftragsverwaltung – gelöste und ungelöste Probleme. In *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Hrsg. P. M. Huber, M. Brenner und M. Möstl, 975–1008. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Parlamentarischer Rat. 1948. Drucksache PR 10.48–203 vom 18.10.1948.
- Pietzcker, Jost. 1990. Zuständigkeit und Kollisionsrecht im Bundesstaat. In *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. IV*, Hrsg. J. Isensee, P. Kirchhof, § 99. 1. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Puttler, Adelheid. 2005. *Die Haushaltsautonomie der Länder*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Robbers, Gerhard. 2004. Entwicklungsperspektiven des Föderalismus. In *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Hrsg. P. M. Huber, M. Brenner und M. Möstl, 431–442. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rommelfanger, Ulrich. 1996. Das Werden des Freistaats Thüringen. In *Thüringen*, Hrsg. K. Schmitt, S. 20. Baden-Baden: Nomos.
- Sachs, Michael. 1999. Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 58: 39–80.
- Schiller, Friedrich. 1992 [1803]. Der Graf von Habsburg. In *Friedrich Schiller. Werke und Briefe, Bd. 1*, Hrsg. G. Kurscheidt, S. 339. Berlin: Deutscher Klassiker Verlag.
- Schmitt, Rudolf. W. 1974. Der Bundesrat – Keine Zweite Kammer?. *Bayerische Verwaltungsblätter*: 665–688.
- Schoch, Friedrich. 2007. Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf die Kommunen. *Deutsches Verwaltungsblatt*: 261–269.
- Scholz, Rupert. 2004. Zur Reform des bundesstaatlichen Systems. In *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Hrsg. P. M. Huber, M. Brenner und M. Möstl, 491–512. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schulze-Vorberg, Max. 1989. „Von der Centralisation kein Heil“. Wie es zum Bundesrat kam. In *Miterlebt – Mitgestaltet, Der Bundesrat im Rückblick*, Hrsg. R. Hrbek, 65–82. Stuttgart: Bonn Aktuell.
- Siekmann, Jan R. und M. Hermanns. 2018. Art. 99. In v. *Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz: GG Bd. III: Art. 83–146, 7. Aufl.*, Hrsg. P. M. Huber und A. Voßkuhle. München: Verlag C. H. Beck.
- Sternberger, Dolf. 1982. *Verfassungspatriotismus*. Hannover: Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung.

- Stettner, Rupert. 2007. Art. 74. In *Grundgesetz Kommentar: GG. Band I–III. Mit Supplementum 2007. Art. 20–82*, Hrsg. H. Dreier. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Vogel, Klaus, und P. Kirchhof. 1971. Art. 107. In *Bonner Kommentar zum Grundgesetz. Loseblattwerk Stand 1971*, Hrsg. W. Kahl, C. Waldhoff und C. Walter. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Von Bogdandy, Armin. 2000. Zweierlei Verfassungsrecht. *Der Staat* 39: 163–184.
- Von Danwitz, Thomas. 1996. *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Von Münch, Ingo. 1973. Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 31: 51–86.
- Waitz, Georg. 1862. Das Wesen des Bundesstaates. In *Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen*, Hrsg. G. Waitz, 153–218. Kiel: Homann.
- Waldhoff, Christian. 2019. Föderalismus. Der prekäre Status der Länder als politischer Raum. In *70 Jahre Grundgesetz: In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?*, Hrsg. H. M. Heinig und F. Schorkopf, 229–242. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Weber, Albrecht. 2000. Die Europäische Grundrechtscharta – Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung. *Neue Juristische Wochenschrift*: 537–544.
- Wendt, Rudolf. 2009. Finanzhoheit und Finanzausgleich. In *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. VI*, Hrsg. J. Isensee und P. Kirchhof, § 139. 3. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. 2006a. *Die Wahl von Richtern des Bundesverfassungsgerichts*. WD 3 – 37/06.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. 2006b. *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*. WD 3 – 123/06.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. 2016. *Einzelfragen zum Länderfinanzausgleich*. WD 4 – 3000 – 095/16.
- Wyduckel, Dieter. 1989. Der Bundesrat als Zweite Kammer. *Die Öffentliche Verwaltung*: 181–192.



# 70 Jahre Grundgesetz und der Föderalismus in Deutschland

Günter Krings

## Zusammenfassung

Das Grundgesetz ist das Fundament der freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft Deutschlands, das gilt besonders angesichts einer Vielzahl internationaler Krisen. Das Grundgesetz ist bisher 63 Mal geändert worden, und diese Änderungen haben zur Funktionsfähigkeit und Akzeptanz der Verfassung beigetragen. Die Mehrheit der Grundgesetzänderungen gerade auch der jüngeren Zeit hat sich mit dem Bund/Länder-Verhältnis befasst. Dies zeigt, dass der Föderalismus in Deutschland eine lebendige Ordnung ist, die offenbar immer wieder neu austariert werden muss. Dabei müssen wir aber aufpassen, dass der Föderalismus nicht unaufhaltsam erodiert sondern die Länder Gestaltungsspielräume behalten.

## Schlüsselbegriffe

Föderalismus, Grundgesetz

## 1 Verfassungsjubiläen als Spiegel der Zeit

Wie viele andere habe ich schon einige Verfassungsjubiläen erlebt, 40, 50, 60 und nun 70 Jahre Grundgesetz. Ich weiß nicht, ob mich meine Erinnerung täuscht, aber der 70. Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes, der im Mai 2019 begangen wurde, war in einer Weise in der Öffentlichkeit und den Medien präsent wie kein Jubiläum zuvor.

Zu den früheren Anlässen hat es immer einen Festakt, wissenschaftliche Symposien und Publikationen der gewohnten Beteiligten gegeben, aber wirklich populär war ein runder Verfassungstag nie. Das war diesmal anders und wirkt auch heute noch nach. Ich denke an das Grundgesetz im Magazinformat als Bestseller und einen ganzen Themenabend im Fernsehen.

Vielleicht liegt es an der gegenwärtigen politischen Situation, dass uns das Grundgesetz als Stabilitätsanker und Identifikationsmuster so wertvoll erscheint: als Fundament einer freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft und unser verbindendes Element, auf das wir alle stolz sein können.

---

## 2 Verunsicherungen

Es gibt reichlich Grund zur Verunsicherung und Besinnung auf das, was uns Halt geben kann in schwieriger Zeit. Ich möchte hier nur einige dieser Faktoren benennen:

Europa scheint sich nach wie vor in einem permanenten Krisenmodus zu befinden: Zuerst dominierte die Finanzkrise mit den Verwerfungen in der Eurozone über lange Zeit die Schlagzeilen, dann ein erstarkender Nationalismus, der ungelöste Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der EU, die mangelnde Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in der Flüchtlingsfrage und schließlich der scheinbar unendliche Brexit. Natürlich haben europäische Krisen aufgrund unserer engen Einbindung in die supranationale Struktur der EU immer auch ganz unmittelbare Folgen für die nationale Situation.

Vor dem Hintergrund der europäischen Dauerkrise wirkt die vom Bundesverfassungsgericht postulierte Wahrung der deutschen Verfassungsidentität für viele wie Balsam auf ihre Seelen, auch wenn noch keine der im politischen Konsens beschlossenen Maßnahmen tatsächlich an diesem Maßstab gescheitert ist.

Aber allein das Bewusstsein, dass wir eine solche Grenze haben und notfalls auch eine Mitwirkung verweigern müssten, stärkt offenbar das Vertrauen in unsere Verfassung.

Die europäischen Entwicklungen sind aber keineswegs die alleinigen oder Hauptursachen unserer latenten Verunsicherung und dafür, dass wir heute mehr denn je Halt suchen im Grundgesetz als dem Gründungsdokument unserer Republik. Auch national verunsichert viele Menschen eine immer vielfältiger werdende Gesellschaft. Ich meine hier nicht nur die Zuwanderung von Menschen aus anderen Kulturen, sondern auch die rasanten gesellschaftlichen Veränderungen mit neuen Formen des Zusammenlebens oder einer zum Teil mit erheblicher Vehemenz und missionarischem Eifer geführten Genderdiskussion. Verunsichert sind wir aber auch

über die Tragfähigkeit unserer natürlichen Ressourcen wie unseres Wirtschafts- und Sozialmodells. Ein Klimawandel, mit ebenso realistischen wie beängstigenden Szenarien und die Auswirkungen einer unaufhaltsam voranschreitenden Globalisierung sind hier die Stichworte für die Verunsicherung. Und schließlich will ich die Digitalisierung nennen, die viele Menschen weniger von ihren Chancen her betrachten, denn als Bedrohung ihres gewohnten Lebens- und Arbeitsstils – ja sogar als Bedrohung ihrer Freiheit und Sicherheit.

All dies sind Themen, die entweder unmittelbar mit dem Grundgesetz zu tun haben oder über kurz oder lang zu einer Verfassungsdiskussion führen werden. Denn die Rolle des Verfassungsrechts in Deutschland ist sehr ähnlich derjenigen, die Alexis de Tocqueville im vorletzten Jahrhundert für das Verhältnis von Politik und Recht in Amerika beschrieb: „Es gibt in den Vereinigten Staaten kaum ein politisches Problem, das nicht früher oder später zu einem justiziellen Problem wird“ (de Toqueville 1986 [1835/1840], S. 171).

---

### 3 Sicherheit durch eine Verfassung?

Die Politik muss achtgeben, dass sie die Verfassung nicht überfordert. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes wären übermenschliche Hellseher gewesen, hätten sie die Fülle unserer heutigen politischen Fragen vorausgesehen (oder auch nur in Ansätzen vorausgeahnt).

Und selbst wenn man dem Konzept einer „living constitution“ folgt, widerspricht es der allgemeinen (und erst Recht der allgemeinen politischen) Lebenserfahrung, anzunehmen, die Mitglieder des Parlamentarischen Rats und die das Grundgesetz ratifizierenden Landtagsmitglieder hätten damit einem Gerichtsorgan eine allgemeine Kompetenz und Legitimation zur Letztentscheidung jedweder politischen Frage auf der Grundlage noch zu kreierender Maßstäbe überantwortet.

Zu einem verantwortlichen und pfleglichen Umgang mit einer Verfassung gehört es auch, anzuerkennen, dass es Entscheidungen gibt, die sie den politischen Gewalten überlassen hat und die in ihr niedergelegten Maßstäbe aller staatlichen Gewalt Grenzen setzen – einschließlich der Verfassungsrechtsprechung.

Auch unser Grundgesetz muss daher stets Gegenstand eines besonnenen politischen Diskurses sein. Anlässlich seines diesjährigen Jubiläums haben wir uns im Deutschen Bundestag daher bewusst gegen eine Feierstunde mit Festansprachen und Musik entschieden, sondern stattdessen eine sehr lebhaft verfassungspolitische Debatte geführt. Diese hat auch gezeigt, dass unsere Verfassung kein Pokal ist, den



man in eine Vitrine stellt, um ihn zu bestaunen, sondern die lebendige Grundlage unserer Demokratie.

---

## 4 Verfassungsänderungen: Fluch oder Segen?

Wenn man aber selbst in einem Jubiläumsjahr etwas Kritisches an unserem Grundgesetz finden möchte, gehört es fast schon zum guten Ton, in Reden über unsere Verfassung hervorzuheben, dass der Urtext der Verfassung eigentlich der beste war und dass die folgenden über 60 Verfassungsänderungen in 70 Jahren den Text sukzessive schlechter gemacht haben.

Ich möchte mich dieser Kritik nicht anschließen. Gewiss sind nicht alle 63 Änderungen des Grundgesetzes perfekt gelungen. Manche von ihnen sind zu lang, zu detailliert, zu sehr Spiegelbild des politischen Tauziehens, aus dem sie hervorgegangen sind. Das gilt übrigens auch für manche Verfassungsänderungen der jüngeren Zeit.

Aber für die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz unserer Verfassung ist es gut und wichtig, dass sie geändert werden kann und wir es nicht mit einem versteinerten Text zu tun haben.

Die grundsätzliche Veränderbarkeit einer Verfassung – allerdings mit hohen verfahrensrechtlichen wie politischen Hürden – garantiert aus meiner Sicht das Konzept einer „living constitution“, einer zeitgemäßen Verfassung besser und demokratischer als ein Mandat an ein Gericht zur unbegrenzten Auslegung eines demokratisch beschlossenen Textes.

Und wenn zu einer bestimmten aktuellen Herausforderung unseres Zusammenlebens keine Grundgesetzänderung beschlossen wird, sollte dies auch jedem Richter zu denken geben: Dies könnte jedenfalls auch darauf hindeuten, dass der Verfassungsänderungsgesetzgeber ganz zufrieden mit dem Status quo ist.

---

## 5 Krise oder Chancen des Föderalismus?

Wenn wir uns die Verfassungsänderungen der letzten 70 Jahre einmal etwas näher ansehen, so relativiert sich ihre scheinbar große Zahl, wenn wir erkennen, dass viele dieser Änderungen keineswegs Maßstabsverschiebungen in grundlegenden gesellschaftlichen oder substantiell politischen Fragen zum Gegenstand hatten.

Ein Großteil der Grundgesetzänderungen gerade auch der jüngeren Zeit beschäftigte sich – aus Sicht des Bürgers eher profan – mit dem Bund/Länder-Verhältnis.

Dies zeigt aber auch, dass der Föderalismus in Deutschland eine lebendige Ordnung ist, die offenbar immer wieder neu austariert werden muss. Böswillige könnten an dieser Stelle auch eine Parallele zu einem Satz Karl Lagerfelds über die Mode ziehen: Diese sei wohl so schlecht (meinte er), dass es jedes halbe Jahr eine neue geben müsse!

Aber wir wollen an dieser Stelle einmal der Versuchung widerstehen, das Wort „Mode“ durch den Begriff „deutscher Föderalismus“ zu ersetzen. Stattdessen will ich dem früheren saarländischen Ministerpräsidenten und heutigen Bundesverfassungsrichter Peter Müller zustimmen, der bei der Feierstunde zu 70 Jahren Bundesrat eindringlich vor einer unaufhaltsamen Erosion des Föderalismus gewarnt hat.

Als überzeugter Föderalist und zugleich Vertreter der Bundesebene finde ich es immer wieder bemerkenswert, dass die öffentliche Wahrnehmung des Föderalismus zwischen zwei Polen zu schwanken scheint: in Festansprachen als Gewinn und kennzeichnendes Merkmal unserer staatlichen Ordnung beschworen, ja sogar als Exportschlager gefeiert, im Alltag und im Konkreten aber fast immer kritisiert und als ineffektiv gebrandmarkt. Die Deutschen lieben offenbar den Föderalismus – vorausgesetzt, bundesweit gilt in allen sie betreffenden Lebensbereichen exakt das Gleiche! Sprechen Sie nur einmal mit Bürgerinnen und Bürgern auf dem Marktplatz über Bildungsföderalismus oder mit Sicherheitsexperten über die Herausforderungen des internationalen Terrorismus oder die Abwehr von Angriffen aus dem Cyberraum. Da hilft es wenig, wenn wir Verfassungsjuristen auf Artikel 30, 70 oder 83 Grundgesetz verweisen oder auf die tiefen Wurzeln des Föderalismus in unserer Geschichte.

Wir wollten mit der Föderalismusreform 2006 ganz bewusst den Ländern wieder mehr Gestaltungsspielräume geben und die im Laufe der Zeit immer enger gewordenen Verflechtungen zwischen den beiden staatlichen Ebenen auflösen. Klarere Verantwortlichkeiten, die Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen und auch ein Stück weit mehr Wettbewerb unter den Ländern waren das Ziel. Das hatte und hat übrigens nicht nur mit Föderalismus zu tun, sondern auch mit demokratischer Transparenz, parlamentarischer Verantwortung und Stärkung der Landtage – den eigentlichen Verlierern des schleichenden Konzentrationsprozesses in der Bundesrepublik.

Kaum war aber diese Reform beschlossen, kam 2007 die Finanzkrise (ich vereinfache jetzt bewusst) und stellte die Weichen wieder in die andere Richtung. Und zuletzt waren es die auch von Seiten der Länder eingeforderten Finanzhilfen für die Bildungsinfrastruktur und das Wohnungswesen, die sich wieder von diesem Grundkonzept der Reform von 2006 entfernten.

Peter Müller hat nicht ganz unrecht, wenn er es in der Gesamtschau mit der Echternacher Springprozession vergleicht: zwei Schritte vor und einer zurück. Als staatsrechtlicher Optimist weise ich aber auch darauf hin: Auch zwei Schritte voran und einer zurück machen in summa einen Schritt vorwärts!

## **Literatur**

De Toqueville, Alexis. 1986 [1835/1840]. *Über die Demokratie in Amerika*. Stuttgart: Reclam.



# Der deutsche Bundesstaat im internationalen Vergleich

Georg Milbradt

## Zusammenfassung

International betrachtet hat in den letzten Jahrzehnten die Zahl der Föderalstaaten zugenommen. Es macht daher Sinn, die eigene politische Debatte durch internationale Vergleichsstudien und Debatten zu bereichern. Auch wenn man nicht die jeweiligen Ausprägungen des Föderalismus eines anderen Landes für die eigene Lösung kopieren kann, so kann eine internationale Diskussion viele interessante Einblicke und nützliche Anregungen bringen. Eine entscheidende Rolle in allen Diskussionen über die richtige föderale Struktur spielt dabei das Subsidiaritätsprinzip, das eine widerlegbare Vermutung zugunsten der kleineren Einheit vor der größeren Einheit postuliert. Dies lässt sich am Bildungsföderalismus ableiten, der trotz vieler Kritik in Deutschland zu international gesehen guten Ergebnissen kommt.

## Schlüsselbegriffe

Föderalismus, Grundgesetz, Subsidiarität, Bildungspolitik

Das Grundgesetz ist ein gelungenes Werk. Es hat erst Westdeutschland und nach der Vereinigung Gesamtdeutschland wieder zu einem Bundesstaat gemacht und so an unsere alte Verfassungstradition angeknüpft. Die Jahre, in denen Deutschland oder Teile davon zentralistisch regiert wurden, gehören zu den düsteren Zeiten. Dezentrale Strukturen fördern Demokratie und Machtteilung. Da erstaunt es nicht, dass eine der ersten Maßnahmen der Nationalsozialisten nach der Machtübernahme

die Gleichschaltung der Länder und Gemeinden und die faktische Beseitigung des Föderalismus war. Auch die DDR schaffte 1952 die Länder ab, die noch in die Verfassung von 1949 aufgenommen worden waren, und ersetzte sie durch Bezirke eines hochzentralisierten Staates. Allerdings gebietet die Wahrheit auch, anzuerkennen, dass die Entscheidung für einen Bundesstaat durch die westlichen Besatzungsmächte wesentlich mitbeeinflusst wurde, insbesondere durch die USA.

In Europa und auch in der Europäischen Union sind Bundesstaaten eine Ausnahme, obwohl sich die Zahl der Föderationen in den letzten Jahren vergrößert hat, denkt man zum Beispiel an Belgien und mit gewissen Einschränkungen auch Spanien. Aber auch die typischen europäischen Zentralstaaten haben sich in Richtung einer stärkeren Dezentralisierung verändert, zum Beispiel Frankreich und Italien. Schließlich entwickelt sich auch die Europäische Union immer mehr von einem Staatenbund in Richtung föderaler Strukturen.

Es liegt also nahe, die deutsche Diskussion über unseren Bundesstaat zu öffnen und die internationale Perspektive miteinzubeziehen. Denn in den meisten bestehenden oder neugeschaffenen Föderationen gibt es ähnliche Probleme zu lösen, insbesondere die Aufgabenverteilung zwischen der zentralen und gliedstaatlichen Ebene, ihre Zusammenarbeit und die Finanzverteilung. Ähnlich wie in Deutschland ist auch in vielen anderen Föderationen eine Diskussion über nötige Reformen zu beobachten, weil sich überall das Umfeld und die staatlichen Herausforderungen ständig ändern und daher eine Überprüfung des eigenen föderalen Modells naheliegt.

Vergleicht man die alten Föderalstaaten – z. B. Australien, die Schweiz, die USA und Kanada – so ist oft eine länger andauernde Tendenz zu einer stärkeren Stellung des Zentralstaates zulasten der Gliedstaaten festzustellen. Dies gilt auch für Deutschland. Aber es gibt und gab auch immer Gegenbewegungen, so in Kanada in den letzten Jahrzehnten oder in Deutschland durch die beiden Föderalismusreformen von 2006 und 2009.

Eine entscheidende Rolle in allen Diskussionen über die richtige föderale Struktur spielt das Subsidiaritätsprinzip, das eine widerlegbare Vermutung zugunsten der kleineren Einheit vor der größeren Einheit postuliert. Daraus kann man ein gutes Beurteilungs- und Prüfkriterium für die Kompetenzverteilung und die Finanzierung innerhalb eines gegliederten Staates nicht nur für das Verhältnis zwischen Zentral- und Gliedstaat ableiten, sondern auch für gemeindliche Selbstverwaltung.

Nehmen wir das Beispiel Bildung in Deutschland. Internationale Vergleichsstudien wie PISA mit dem sogenannten PISA-Schock haben zur Erkenntnis geführt, dass das deutsche Schulsystem international nur Mittelklasse war. Das führte ab den 90er Jahren zu einer intensiven Diskussion, wie man im internationalen Wettbewerb aufholen könnte. Dieser Druck brachte durchaus positive Effekte hervor, wie spätere Studien zeigten. In der öffentlichen Diskussion spielten aber

die erheblichen Unterschiede der Ergebnisse zwischen den Bundesländern nur eine untergeordnete Rolle. Ein deutsches Schulsystem gibt es aber gar nicht, sondern nur 16 unterschiedliche Systeme der Länder. Der Mittelwert aus allen Ländern ist aber kein geeignetes Kriterium.

Daher hätte es doch nahegelegen, den innerdeutschen Wettbewerb dazu zu nutzen, sich auch an besseren Lösungen in Deutschland zu orientieren, um eine Verbesserung des Bildungssystems insgesamt zu erreichen. Stattdessen wurde und wird für eine bessere Bildungspolitik oft nach dem Bund gerufen. Woher nimmt man eigentlich die Gewissheit, dass der Bund es besser macht als die Länder? Ist die politische Weisheit mit einer Konzentration an der Spitze verteilt? Meine Erfahrungen aus der Politik zeigen, dass die politische Weisheit nicht von der Höhe der Ebene abhängt. Es gibt auch keine empirische Evidenz, dass in der Bildung Zentralstaaten föderal organisierten Staaten überlegen sind.

Angesichts eines weitgehend nivellierenden Finanzausgleichs, wie wir ihn in Deutschland haben, können meines Erachtens die Bildungsunterschiede zwischen den Ländern auch nicht an einer unzureichenden Finanzausstattung einzelner Länder liegen. Vielmehr scheinen Systemunterschiede zwischen den Ländern und unterschiedliche Prioritäten eine wesentlich größere Rolle zu spielen als Geld. Glaubt denn jemand ernstlich, dass die Kofinanzierung von Reparaturen an Schulgebäuden oder von Tablets durch den Bund die Lösung des Problems ist? Wenn man schon den Bund bemüht, liegt es doch näher, bundeseinheitliche allgemeine Standards und Bewertungskriterien festzulegen, wenn das die Kultusministerkonferenz mit ihrem Einstimmigkeitsprinzip nicht schafft. Mehr Transparenz im Wettbewerb führt eher zu einem heilsamen politischen Druck zur Verbesserung in den Ländern als eine einfache Zentralisierung des Bildungssystems. Dann hätten die Wähler auch eine unverfälschte Messlatte für Ihre Wahlentscheidung.

Aus meiner Sicht gibt es noch einen weiteren Grund, der für den Bildungs föderalismus spricht. Hätte es ein zentrales Bildungssystem in Westdeutschland zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung gegeben, wäre dieses System, wie jedes andere Bundesrecht auch, ebenso auf Ostdeutschland „erstreckt“ worden, wie es so schön im Beamtendeutsch des Einigungsvertrags formuliert wurde, einschließlich der 13 Schuljahre bis zum Abitur. Zum Glück gab es aber keine Bundeszuständigkeit für Bildung. So hatten die ostdeutschen Länder die Möglichkeit, unter der Bedingung eines mit dem Westen vergleichbaren Abiturniveaus ein eigenständiges Schulsystem aufzubauen und bei 12 Jahren zu bleiben. Davon machten dann einige Ostländer Gebrauch. Spätere Studien zeigten, dass die Schüler mit 12 Jahren Schulzeit im Osten kein schlechteres Abitur machten als die mit 13 Jahren im Westen. Deswegen gibt es z. B. in Sachsen keine Diskussion, zu einem System mit 13 Jahren überzugehen.

Vielmehr wurde in Westdeutschland gestritten, ob man ganz oder partiell auf 12 Jahr gehen sollte. Das ist ein vorbildlicher föderaler Wettbewerb um die beste Lösung.

Der deutsche Föderalismus war nach meinen Erfahrungen auch ein Mittel, die Probleme der Wiedervereinigung in Ostdeutschland abzumildern. Rückblickend ist meine Schlussfolgerung, dass mehr Föderalismus den Ostdeutschen die Integration in den wegen der Größenverhältnisse stark westdeutsch geprägten gemeinsamen Staat erleichtert sowie zu mehr Selbstvertrauen und Anerkennung geführt hätte. Leider haben wir nach 1990 nicht noch mehr Föderalismus gewagt. Aber das ist jetzt Geschichte.

Wettbewerb und Solidarität, Unterschiedlichkeit und Einheit, Autonomie und Verantwortung sind abzuwägen. Das sind die Grundfragen, die jede Föderation lösen muss. Es gibt keine allgemeingültigen Antworten. Sie sind zeit- und ortsabhängig und hängen insbesondere auch von den speziellen historischen und kulturellen Faktoren, aber auch von ethnischen und teilweise religiösen Gegebenheiten ab. Nicht zuletzt beeinflusst der technische Fortschritt, wie z. B. Digitalisierung und Telekommunikation, die optimale Aufgabenverteilung.

Man kann daher nicht die jeweiligen Ausprägungen des Föderalismus eines anderen Landes für die eigene Lösung kopieren. Aber eine internationale Diskussion bringt viele interessante Einblicke und nützliche Anregungen. Vor allem bewahrt sie vor der Gefahr, zu sehr Nabelschau zu betreiben.



# 70 Jahre Grundgesetz und Bundestaatlichkeit – Die Rolle des Bundesrates

## Ein Praxisbericht

Ute Rettler

### Zusammenfassung

Der Bundesrat ist die zentrale Institution, die den Föderalismus in Deutschland widerspiegelt. Er ist ein Garant der Demokratie und eine Versicherung dafür, dass unterschiedliche Meinungen gehört und verschiedene politische Interessen vertreten werden können. Der föderale Bundesstaat garantiert so die Vielfalt von gleichwertigen Lebensverhältnissen. International betrachtet ist der Bundesrat ein gefragter Gesprächspartner gerade für junge Demokratien und engagiert sich in verschiedenen Konstellationen für mehr Demokratieverständnis. So profitiert er auch selbst vom internationalen Erfahrungsaustausch.

### Schlüsselbegriffe

Föderalismus, Bundesrat, Demokratie

Im Jahr 2019 feierten das Grundgesetz und damit auch der Bundesrat ihr siebenzig-jähriges Bestehen. In Artikel 50 des Grundgesetzes heißt es:

„Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.“

Diese Mitwirkung ist für die Bundesrepublik Deutschland konstitutiv, dies garantiert Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes. Es sind die Erfahrungen, Lösungen und Praktiken der Länder, die auf den Bund wirken. Dabei wird eines deutlich: In den



einzelnen Politikbereichen gibt es selten eine richtige oder falsche Entscheidung seitens des Bundesrates. Vielmehr ist der Bundesrat der Ort, an dem um die besten Lösungen verhandelt wird.

Für die Demokratie ist es lebensnotwendig, dass diskutiert wird, Interessen beachtet werden und ein Verhandlungsergebnis erzielt wird, kurz: Demokratien leben von gegenseitigem Verständnis. Nur durch den Austausch von Ideen und das Beschreiten von institutionalisierten Verhandlungswegen kann der Wille des Souveräns friedlich zur Geltung kommen. In Demokratien bedeutet dies, Kompromisse zu schließen. Selten setzt sich eine Ideallösung durch, sondern vielmehr ein Ausgleich von Interessen. Bundesratspräsident Woidke hat es in seiner Antrittsrede am 8. November 2019 im Bundesrat so formuliert: „Protest, Kritik, Fragen – das sind zunächst alles Einladungen zum Miteinander“. In der Tat geht es um gegenseitiges Verständnis. Der Bundesrat ist ein Garant der Demokratie und muss seine Stärke auch einsetzen. Er ist eine Versicherung dafür, dass unterschiedliche Meinungen gehört werden. Der föderale Bundesstaat garantiert so die Vielfalt von gleichwertigen Lebensverhältnissen.

Das Verfahren der Verabschiedung des „Digitalpakt Schule“ verdeutlicht die Gewaltenschränkung und das föderale Prinzip. Mit dieser Vereinbarung werden die Schulen mehr Geld erhalten, um ihre digitale Infrastruktur zu finanzieren. Die Förderung der digitalen Infrastruktur und der Ausstattung an den Schulen im Land geht zurück auf einen Gesetzentwurf der Bundesregierung. Die Länder sollten dafür finanzielle Unterstützung erhalten und in Zukunft mehr Mitspracherechte des Bundes im Bildungsbereich akzeptieren. Es mag erwartbar gewesen sein, dass die Länder den Vermittlungsausschuss anrufen würden und die Einmischung des Bundes in den Bildungsbereich nicht akzeptiert werden würde. Dies ist einer der größten Vorteile eines gut eingespielten Ausgleichs von Interessen: Er sorgt für Erwartungssicherheit. Im 21. Jahrhundert bedeutet diese wirtschaftliche Stabilität und gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Für die Bürgerinnen und Bürger ist es nicht immer wichtig, das genaue Ergebnis – präziser – den Kompromiss vorab zu kennen, wohl aber die Gewissheit zu haben, dass gesellschaftliche Ideen und Partikularinteressen Eingang in den Ausgleich finden können. Das Mitspracherecht der Länder muss daher verteidigt werden. Öffentlich fordern die Ministerpräsidenten, durch den Bundesrat auf Augenhöhe mit dem Bundestag über Gesetze zu beraten. Natürlich wollen sie das nicht alleine machen. Hier sehen sich die Länder als Gemeinschaft. Durch den Bundesrat wirken sie bei der Gesetzgebung des Bundes mit. Seit über 70 Jahren vertreten sie so ihre Interessen auf Bundesebene.

Diese können je nach Thema sehr unterschiedlich sein. Das hängt stark von wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Besonderheiten ab. Der Bun-

desrat ist die föderale Komponente des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik – ein gewünschter Ort der Vielfalt. Dies heute umso mehr, sind doch die politischen Farben der Landesregierungen bunter denn je. In der neueren Geschichte des Bundesrates veränderte sich die Farbenlehre stark. Anfangs wurde ein Land entweder christ- oder sozialdemokratisch regiert. Anfang 2020 werden die Regierungen der Länder aus 15 verschiedenen Koalitionsmodellen geformt. Im Übrigen diskutieren die Medien stets, welche der Koalitionsmodelle auch auf Bundesebene eine Zukunft haben könnten. So wird die Verflechtung von Ländern und Bund um einen weiteren, wenn auch nicht-konstitutionellen Aspekt bereichert: Die Länder sind Vorboten einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung.

Diese bunte Mischung hat zur Folge, dass die Bundesregierung im Bundesrat nicht immer über eine parteipolitische Mehrheit verfügt. Allerdings kann sich in solchen Phasen auch die Opposition im Bundestag nicht auf eine Mehrheit unter den Landesregierungen verlassen. Im Bundesrat kann es daher wegen seiner parteipolitischen Zusammensetzung schwer werden, Mehrheiten zu organisieren. Dies ist aber kein Nachteil, sondern vielmehr ein Garant dafür, dass die gefundene Lösung auf größtmögliche Akzeptanz stößt.

Es macht die Länderkammer auch unabhängiger von bundespolitischen Entscheidungen. Da die Koalitionäre im Land sich vor der Abstimmung im Bundesrat auf eine Richtung verständigen müssen, kann es vorkommen, dass eine Partei in einem Land ein Vorhaben mitträgt, das sie in einem anderen oder auf Bundesebene ablehnt.

Neben der Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland engagiert sich der Bundesrat auch international. Die internationale Arbeit des Verfassungsorgans gewinnt mehr und mehr an Bedeutung. Der Bundesrat vernetzt sich, um seinen Mitgliedern international Gehör zu verschaffen. Es gibt verschiedene Formate im Rahmen der EU und des Europarates, aber auch weltweit findet inzwischen ein regelmäßiger Austausch statt. Der Bundesrat ist gefragter Gesprächspartner gerade für junge Demokratien, engagiert sich in verschiedenen Konstellationen für mehr Demokratieverständnis und profitiert selbst vom internationalen Austausch. Gemeinsam mit dem Bundestag gestaltet er die parlamentarische Dimension der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2020. In den internationalen Gremien finden die Mitglieder der nationalen Parlamente die besten Lösungen für ihr Land sowie ihre Bürgerinnen und Bürger. Das internationale Engagement nützt daher am Ende allen und sorgt für mehr Demokratie in Europa und darüber hinaus.

Auf der Parlamentspräsidentenkonferenz der Mitgliedstaaten des Europarates am 24. und 25. Oktober 2019 in Straßburg waren sich die Teilnehmenden einig: Die demokratischen Werte müssen international hochgehalten werden. In vielen Parlamenten wird dabei über eine intensivere Beteiligung der eigenen Bevölkerung

diskutiert. Transparente Verhandlungen und eine freie Presse sind notwendig, um „Fake News“ entgegenzuwirken und den Demokratien neuen Schwung zu verleihen. In Deutschland wird die föderale Struktur dazu beitragen, die Demokratie lebendig zu halten.

Die Länder werden ihren Auftrag aus Artikel 50 des Grundgesetzes weiterhin ernst nehmen und über den Bundesrat an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union im Interesse der Bürgerinnen und Bürger mitwirken. Auf die internationalen Erfahrungen, die in 70 Jahren Grundgesetz gesammelt werden konnten, kann der deutsche Bundesstaat dauerhaft aufbauen. Dieser internationale Erfahrungsaustausch sollte daher nicht nur mit anderen Parlamenten, sondern auch mit der Wissenschaft fortgeführt werden. Davon können wir alle nachhaltig profitieren.



# Brauchen wir eine neue Föderalismusreform?

Volker Ratzmann

## Zusammenfassung

Der Beitrag zeigt auf, dass der deutsche Bundesstaat eine weitere Föderalismusreform erfordert. Während aus der Sicht des Bundes das Hauptproblem darin besteht, dass weitreichende Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Länder politische Entscheidungsprozesse verlangsamen und schwerfällig machen, besteht für die Länder die Gefahr darin, dass zunehmende Zentralisierungsbestrebungen das föderale System aushöhlen und seine grundsätzlichen Stärken unterminieren. Eine weitere Föderalismusreform muss deshalb schnellstmöglich angegangen werden und dabei u. a. die Fragen einer zuständigkeitskonformen Steuerverteilung, einer Steuerautonomie der Länder und das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat adressieren.

## Schlüsselbegriffe

Bundesstaatsreform – Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung – Politikverflechtung – Steuerautonomie und Steuerverteilung – Zentralisierung versus Dezentralisierung

Um die Frage gleich vorab zu beantworten: Ja, wir brauchen eine neue, eine weitere Föderalismusreform und wir sollten sie schnell angehen. Die gesellschaftlichen Entwicklungen sind tiefgreifend und disruptiv. Wenn wir diese Veränderungen politisch und demokratisch gestalten und begleiten und uns nicht (weiter) von

ihnen treiben lassen wollen, werden wir unsere legislativen und administrativen Prozesse in der Bundesrepublik überprüfen und anpassen müssen.

Klar ist, dass sich die politischen Rahmenbedingungen in den letzten siebenzig Jahren massiv verändert haben. Globalisierung, Digitalisierung, Klimakrise und die damit einhergehende soziale Segmentierung der Gesellschaft sind Schlagworte, die das verdeutlichen. Dahinter stecken grundsätzliche Veränderungen – sei es mit Blick auf Gesetzgebungsprozesse, bei der die Europäische Union eine wichtige Rolle eingenommen hat, sei es mit Blick auf die politische Kommunikation und politische Willensbildung, die aufgrund ihrer Digitalisierung mit höherer Geschwindigkeit und weitreichenderen Partizipations- und Einflussmöglichkeiten abläuft. Aber auch die Dringlichkeit bei der ökologischen Modernisierung unserer Infrastruktur und die Reaktionsfähigkeit auf Naturkatastrophen stellen uns vor neue Herausforderungen.

Es ist die Aufgabe dieser Generation, sicher zu stellen, die Vorteile des föderalen Systems im Lichte der neuen Rahmenbedingungen zu bewahren und weiter zu entwickeln. Wenn auch der grundsätzliche Vorteil im Hinblick auf Stabilität und Integrationsfähigkeit auf der Hand liegt, stellt sich vor den schlagwortartig angedeuteten Entwicklungen – Globalisierung, Digitalisierung und ökologische Krise – die Frage, ob das föderale System in der Lage ist, hierauf die notwendige Anpassungsfähigkeit zu entwickeln. Das föderale System, dessen subsidiärer Grundsatz zunächst einmal den Koordinationsaufwand im Vergleich zu eher zentralistisch und hierarchisch organisierten Systemen erhöht, wird den Vorteil seiner potentiell flexiblen Skalierung mit Lösungen nah an den Bürgerinnen und Bürgern sowie seiner prinzipiell agilen Anpassungsfähigkeit an neue Herausforderungen voll ausspielen müssen, um mit dem Wandel mithalten zu können (Hopf 2016). Dazu gilt es ggf. auch, Annahmen bestehender Föderalismus-theorien und -vorstellungen auf den Prüfstand zu stellen.

---

## 1 Föderalismus als Stabilitätsanker

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben mit unserer politischen Grundordnung etwas Großartiges geschaffen: Sie gaben Deutschland eine Ordnung, die es ermöglichte, die großen gesellschaftlichen Herausforderungen der vergangenen Jahrzehnte – Wiederaufbau und Wirtschaftswunder, Demokratisierung und Bildungsteilnahme, Wiedervereinigung und zuletzt die Aufnahme von Hunderttausenden Geflüchteten – und die damit verbundenen politischen Entscheidungen rechtsstaatlich umzusetzen und vor allem politische und soziale Stabilität zu

garantieren. Deutschland hat in den letzten siebenzig Jahren davon profitiert, dass die institutionellen und prozessualen Strukturen des politischen Systems darauf ausgerichtet wurden, die gesellschaftliche Stabilität und demokratische Wehrhaftigkeit insgesamt zu stärken.

Der Föderalismus spielt dabei eine entscheidende Rolle. Wie klug die Architektinnen und Architekten der Bundesrepublik unser Gemeinwesen konstruiert haben, wird im Vergleich zu unseren eher zentralistisch organisierten Nachbarstaaten deutlich. Die zentrifugalen Fliehkräfte nehmen vor dem Hintergrund der weltweiten Entwicklungen in den unitarisch organisierten Nationalstaaten zu: Frankreich erlebt bei dem Versuch der Modernisierung seiner politischen und sozialen Strukturen eine Erschütterung nach der anderen, Spanien wird seit Jahrzehnten von separatistischen Tendenzen herausgefordert, Großbritanniens demokratisches System ist an dem Versuch, aus der EU auszutreten, fast zerbrochen und in Italien klaffen Süden und Norden ökonomisch und sozial weiter auseinander denn je. Unser föderales System hat entscheidend dazu beigetragen, dass wir bisher von dergleichen politischen Verwerfungen verschont geblieben sind. Es hat sich auch als äußerst integrationsfähig erwiesen. Bei aller sozialer und ökonomischer Ungleichheit und der Gefahr einer zunehmenden Spaltung, die zu Recht kritisch betrachtet werden muss, haben wir in Deutschland ein Niveau der sozialen Absicherung und wirtschaftlichen Prosperität, das bei einem Land dieser Größe weltweit seinesgleichen sucht.

Diese Stärken sind uns im politischen Alltag nicht immer bewusst – und gerade deshalb ist es wichtig, darauf hinzuweisen, wenn es darum geht, ob der Föderalismus in seiner derzeitigen Form noch zeitgemäß ist. Diese grundlegende Frage kann mit einem klaren Ja beantwortet werden.

---

## 2 Reformbedarf aus unterschiedlichen Blickwinkeln

Die Erkenntnis, dass die Zeit drängt und Reformbedarf besteht, scheint zu reifen. Spätestens seit dem politischen Tauziehen zwischen Bund und Ländern um den sogenannten „Digitalpakt Schule“, ist das Thema auf der politischen Agenda wieder nach oben gerückt. Nachdem der Bundesrat am 02.06.2017 das Gesetzespaket zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossen und damit eine der wichtigsten und langwierigsten föderalen Debatten zu einem Abschluss gebracht hatte, war es eher ruhiger geworden um die Frage, inwieweit unsere föderale Ordnung geeignet ist, politische Lösungen für die großen Herausforderungen der Epoche zu ermöglichen. Das Lamento über die Schwerfälligkeit des föderalen Systems der

Bundesrepublik, seine Langsamkeit aufgrund der vielfältigen Verflechtungen und seine Anfälligkeit für Blockaden auf Grund einer zunehmenden Heterogenität unterschiedlichster parteipolitischer Konstellationen in den Ländern ist aber nie ganz verstummt und nimmt derzeit wieder Fahrt auf. Dies verdeutlichen beispielhaft vier Ereignisse der letzten Monate, die im Folgenden nur kurz skizziert werden:

- Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble beklagte im Mai 2018, dass unser System viel zu starr und schwerfällig sei, immer mehr Bürgerinnen und Bürger würden die Demokratie in Frage stellen. Er wolle aber „nicht akzeptieren, dass das chinesische Modell gewinnt“. Als Ursache benannte er, dass eine Machtverschiebung zugunsten der Länder stattgefunden habe, die ihn frustriert bis ratlos zurücklasse. Und das liege nicht nur, aber auch an der Tatsache, dass mittlerweile in 13 von 16 Bundesländern unterschiedliche parteipolitische Koalitionsbündnisse regieren würden (vgl. Schäuble 2018).
- Die fünf Ministerpräsidenten aus Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen warfen im Zuge des Vermittlungsverfahrens zur Änderung des Art. 104b GG, die aus Sicht der Bundesregierung zur Umsetzung des sogenannten Digitalpaktes erforderlich war, grundsätzliche föderale Fragen auf. In einem gemeinsamen Beitrag forderten sie, den Ländern ausreichend Deckungsbeiträge aus dem Steueraufkommen zur Erledigung ihrer zunehmenden Aufgaben zur Verfügung zu stellen, statt über die Verteilung von Programmmitteln immer tiefer steuernd in die Länderkompetenzen einzugreifen (vgl. Bouffier et al. 2018).
- Der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Ralph Brinkhaus forderte am 16.05.2019 im Rahmen der Bundestagsdebatte „70 Jahre Grundgesetz“ die Einsetzung einer dritten Föderalismuskommission (Brinkhaus 2019a; Brinkhaus 2019c). Er sprach sich wiederholt für eine grundlegende Reform des Föderalismus und der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aus – auch um Schaden von der Demokratie abzuwenden. „Wir müssen schauen, in welchen Bereichen das Föderalismus-System, das in den Grundlagen seit 1949 das gleiche ist, in einer europäischen beziehungsweise globalen Welt im Jahr 2020 noch leistungsfähig ist“ (Brinkhaus 2019c) und „Wir brauchen dringend eine Föderalismusreform. Die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern müssen klarer aufgeteilt werden. Es muss viel deutlicher werden, wer für was verantwortlich ist und wer was bezahlt“ (Brinkhaus 2019b). Im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung müsse hinterfragt werden, ob die derzeitige Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern noch zeitgemäß sei (ebd.).
- Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder fassten auf ihrer Konferenz vom 23. bis 25.10.2019 den Beschluss, Maßnahmen zur Stärkung des

Föderalismus zu ergreifen und entsprechende Arbeitsstrukturen zu schaffen. In dem Beschluss heißt es u. a.: „Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder halten es daher für notwendig, die im Grundgesetz vorgesehene Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung auf der Basis eines kooperativen Miteinanders mit den Bundesorganen zu stärken, die Kompetenzen der Länder gegenüber den immer wieder auftretenden Bestrebungen nach weiterer Zentralisierung zu schützen, den Grundsatz der Subsidiarität konsequent anzuwenden und eine faire Finanzverteilung zu erreichen, die ihnen die zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben notwendigen eigenen Mittel sichert“ (Landesregierung 2019).

Mit Blick auf diese politischen Vorstöße der jüngsten Vergangenheit besteht mithin eine reale Chance, dass sich die politisch Verantwortlichen erneut mit dem Versuch einer Reform des bundesdeutschen Föderalismus auf den Weg machen. Allerdings sind die Blickwinkel auf die Problemlagen unserer politischen Grundordnung äußerst konträr. Während die Bundesebene das Hauptproblem darin sieht, dass weitreichende Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Länder politische Entscheidungsprozesse langsam und schwerfällig machen, sehen die Länder die Gefahr, dass zunehmende Zentralisierungsbestrebungen unser föderales System aushöhlen und seine grundsätzlichen Stärken unterminieren.

Das ist nichts Neues und letztendlich ein Befund, der allen Reformvorhaben der föderalen Ordnung seit Bestehen der Bundesrepublik zu Grunde lag. Bereits 1966 in der sogenannten Troeger-Kommission war diese Kluft zwischen zwei grundsätzlich divergierenden Richtungen in der deutschen Föderalismusdiskussion sichtbar: Die eine Seite legte – unter Berufung auf den im Grundgesetz vorgesehenen Grundsatz der Gewaltenteilung sowie das Bundesstaatsprinzip und die dadurch abgesicherte Vielgestaltigkeit – den Schwerpunkt auf die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Länder. Die andere Richtung sah in der übermäßigen Betonung des föderalen Prinzips ein Hindernis für die gesunde Fortentwicklung des staatlichen Lebens und die Durchführung wichtiger staatlicher Aufgaben (Kommission für die Finanzreform 1969, S. 10).

---

### **3 Reicht mehr Klarheit bei den Kompetenzen?**

Ursula Münch stellt zutreffend fest, dass alle Bemühungen, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen klarer und transparenter zu ordnen, bisher gescheitert sind bzw. Erreichtes binnen kürzester Zeit zurückgedreht wurde (vgl. Münch 2019). Selbst



großangelegte Versuche, den deutschen Bundesstaat zu reformieren, seien ohne größere Wirkung geblieben. Dies gelte selbst für die „Mutter aller Reformen“, die mit der Föderalismuskommission I angeschobene Bundesstaatsreform von 2006. Die Bundesrepublik sei ein föderaler Staat ohne föderale Gesellschaft. Reformen, die tief in die Struktur des deutschen Verbundföderalismus eingreifen, stoßen auf breiten Widerstand.

Ursächlich hierfür dürfte sein, „dass sowohl ‚constitution‘ als auch ‚policy-making elites‘ in der Bundesrepublik – und zwar seit ihrer Gründung – eine unitaristische Schlagseite haben“ (Lhotta 1993, S. 117ff.).

Wenn Bund und Länder einen neuen Anlauf wagen, die bundesstaatliche Ordnung zu reformieren und zu modernisieren, wird man gut daran tun, sich die Reformen der Vergangenheit genau anzuschauen, um zu prüfen, was sie bewirkt haben bzw. was Bestand hat. Vor allem wird es darauf ankommen, sich über die Ziele klar zu werden, die erreicht werden sollen. Es wird nicht ausreichen, Verfahrensabläufe zu kürzen und zu beschleunigen. Geschwindigkeit im Verfahren ist noch keine Modernisierung.

Die Entflechtung von Kompetenzen, die als Ziel für die Föderalismuskommission I vorlag, hat dazu geführt, dass die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze von etwa 50 Prozent auf derzeit 38 Prozent gesenkt werden konnte. Der Befund der Intransparenz und mangelnden Zuordenbarkeit von Verantwortlichkeiten von Bund und Gliedstaaten sowie der Schwerfälligkeit und Langsamkeit der föderalen Ordnung besteht jedoch weiter. Ohne Entflechtung und klare Trennung auch der finanziellen Verantwortlichkeiten in den zentralen, für die föderative Ordnung konstitutiven Kompetenzbereichen, wird das postulierte Ziel nicht zu erreichen sein. Die Länder konnten sich mit ihrer Forderung nach Konnexität für Geldleistungsgesetze des Bundes nicht durchsetzen. Der Kompromiss war die Neufassung des Art. 104a Abs. 4 GG, der die Zustimmungspflicht zu Bundesgeldleistungsgesetzen vorsieht, deren Ausgaben die Länder zu tragen haben.

Das Auseinanderfallen von materieller Kompetenz beim Bund und Finanzverantwortung bei den Ländern hat zu einer politischen Intransparenz geführt, deren Folgen gerade zurzeit in eklatanter Weise sichtbar werden. Der Bund erhöht in einer Vielzahl von Politikbereichen die materiellen Standards und Anforderungen mit enormen finanziellen Vollzugskosten (etwa durch Akademisierung von Ausbildungen in Heilberufen oder die Einführung einer verpflichtenden Ganztagsbetreuung in der Grundschule). Nehmen die Länder das ihnen zugestandene Mitwirkungsrecht wahr und verweigern die Zustimmung wegen der fehlenden Kostentragung durch den Bund, werden sie regelmäßig als Bremser und Verweigerer von Modernisierungsvorhaben gebrandmarkt.

Die Reformschritte der Föderalismuskommission II haben zwar der Schuldenbremse zum Durchbruch verholfen und einige kleine administrative Verbesserungen gebracht. Eine Stärkung der autonomen Gestaltungsspielräume der Länder war mit ihnen allerdings nicht verbunden. So fehlte es an Mut, den Ländern auf der Einnahmenseite die Möglichkeit zur Erschließung eigener Finanzierungsmöglichkeiten für politische Vorhaben zu geben. Vor diesem Schritt schreckt auch ein Großteil der Länder aus Angst vor fiskalischen und wirtschaftlichen Verzerrungen zurück. Gerade die finanzschwachen Länder treibt die Sorge vor Steuerdumping und weiterer Wirtschaftskonzentration in den finanz- und wirtschaftsstarken Ländern um. So wird es unabdingbar sein, sich auch dieser Frage erneut zuzuwenden.

Beantwortet man die Frage nach dem „Ob“ einer neuen Föderalismusreform mit „Ja“, muss der nächste Schritt sein, Klarheit darüber herzustellen, mit welchem Ziel diese angegangen wird: „Wer den Föderalismus stärken will, muss genauer sagen, was er damit meint“ (Leicht 1992, S. 3). Vor dem Hintergrund der beschriebenen strukturellen Schwachstellen in der staatlichen Ordnung sollte Klarheit darüber herrschen, „what could reasonably be expected from federal systems, at what price and under which conditions“ (Goetz 1992, S. 151).

---

## 4 Föderalismus ernst nehmen und mit Leben füllen

Zu Recht hat der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann im Jahrbuch des Föderalismus 2019 nicht nur die Einrichtung einer Föderalismuskommission, sondern auch den damit verbundenen Reformwillen angemahnt (vgl. Kretschmann 2019). Es reicht eben nicht aus, die institutionellen Vorgaben – meist auf Verfassungsebene – zu schaffen, wenn damit nicht die notwendigen Veränderungen für eine Kultur des gelebten Föderalismus einhergehen. Hierfür sind insbesondere die politischen Akteure verantwortlich. Denn „Federalism is largely the result not of societies but of constitutions and the policy-making elites working within them“ (Bakvis und Chandler 1987, S. 5). Ein beredtes Beispiel, das diese Fehlentwicklung veranschaulicht, ist der Umgang mit dem Digitalpakt. Die Bundesregierung beharrte in der Umsetzung auf eine institutionelle Absicherung und Ausweitung ihrer Kontroll- und Einflussmöglichkeiten über eine Veränderung des Art. 104b und c GG. Als „policy maker“ hätte sie besser eine einfachgesetzliche Umsetzung im Rahmen der konstitutionellen Vorgaben des Art. 106 GG mit den Ländern aushandeln sollen und damit einen aktiven Beitrag für einen lebendigen Föderalismus geleistet, ohne gleich die Verfassung zu ändern.

Selbst die Existenz konstitutioneller Mechanismen für einfachgesetzliche Verfahren führt in der Bundesrepublik inzwischen immer öfter dazu, dass nicht den autonomieschonenden Lösungsansätzen im Sinne der Bundespartner Vorrang gegeben wird, sondern Verfassungsänderungen mit stark unitaristischen Zügen. Dies gilt insbesondere für Streitfälle zwischen Bund und Ländern. Es wird also darauf ankommen, die institutionellen Veränderungen in den Bereichen dergestalt vorzunehmen, dass sie einen Beitrag zur kulturellen Veränderung im Umgang mit der föderalen Ordnung leisten.

Ein entscheidender Punkt für den Erfolg einer neuen Föderalismuskommission wird ihre Zusammensetzung und das Verfahren sein, mit dem sie sich den Aufgaben einer Neuordnung zuwendet. Auch hier lässt sich aus den Fehlern der Vergangenheit lernen. Die Art und Weise, wie die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zustande gekommen ist, hat zu weitreichenden Verstimmungen zwischen den Verfassungsorganen geführt, die bis heute in anderen Politikfeldern nachwirken. Die von den Chefinnen und Chefs der Staatskanzleien (CdS) im Februar 2014 vorgelegte Struktur für die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde durch die Intervention der Finanzministerinnen und -minister auf der MPK von den Regierungschefinnen und -chefs verworfen. Die CdS hatten vorgeschlagen, in einem zweistufigen Verfahren zunächst im Länderkreis eine Einigung über die Eckpunkte herbeizuführen, dann aber in einem zweiten Schritt die Verhandlungen zu öffnen und das endgültige Ergebnis unter Beteiligung des Bundestages, der Länderparlamente und der Wissenschaft zu erreichen. Mit Vehemenz wurde dieser Vorschlag von den Finanzministerien bekämpft, die ihren eigenen Einfluss gewahrt sehen wollten. Die Verhandlungen wurden schlussendlich zwischen der Bundesregierung und der MPK geführt und zu einem Abschluss gebracht. Die Fraktionen des Deutschen Bundestages sahen sich insofern nur noch in der Rolle, einen gefundenen Kompromiss absegnen zu dürfen und beklagten – zu Recht –, dass ihre Funktion als zentraler Akteur im Gesetzgebungsprozess in Frage gestellt sei. Als 2015/2016 aufgrund der hohen Anzahl von Asylsuchenden eine Vielzahl von administrativen Maßnahmen und gesetzgeberischen Anpassungen vorgenommen wurden, war von Seiten der Parlamente der Vorwurf erhoben worden, dass die Gesetzgebung zu stark und einseitig durch die Exekutive aus Bund und Ländern vorgegeben werde – hier in Form der Verhandlungen und Entscheidungen zwischen der Bundesregierung und der MPK (Brinkhaus 2019a). Auch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 war maßgeblich von den Verhandlungen zwischen Bundesregierung und MPK bestimmt, was fraktionsübergreifend zu massiver Kritik aus den Reihen des Deutschen Bundestages führte. Die Ministerpräsidentenkonferenz sei kein Verfassungsorgan. Gesetze würden im Deutschen Bundestag gemacht und „nicht in irgendwelchen Nachtsitzungen von

irgendwelchen Ministerpräsidenten“, so der damals stellvertretende Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Ralph Brinkhaus, ebenso die parlamentarische Geschäftsführerin der Grünen, Britta Hasselmann (Brinkhaus 2017, S. 21775 und Hasselmann 2017, ebd.).

Es wird also entscheidend darauf ankommen, sich frühzeitig über die Ziele einer neuen Föderalismusreform klar zu werden, die Spielräume, die unsere Verfassungsordnung uns bietet und ihre Grenzen zu erkennen und zu benennen, und vor allem, eine Verfahrensordnung aufzusetzen, die alle, auch in späteren Prozessen relevanten Akteure, mit einbezieht. Ein Erfolg kann nur erzielt werden, wenn es gelingt, beide Seiten der Reformnotwendigkeit – Interessen des Bundes sowie der Länder – gleichermaßen zu berechtigten Gegenständen zu machen. Darüber hinaus wird entscheidend sein, die von der Bevölkerung wahrgenommenen Dysfunktionalitäten des Systems ernsthaft zu bearbeiten, und die Anpassungs- und Transformationsbedarfe, die sich aus dem Wandel der internationalen, europäischen und innerstaatlichen Rahmenbedingungen und politischen Prozesse ergeben, mit Blick auf die daraus resultierenden Reformnotwendigkeiten des föderalen Systems ergebnisoffen zu diskutieren.

In diesem Sinne hat der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann die inhaltliche Agenda eines solchen Reformprozesses umrissen (vgl. Kretschmann 2019). Im Folgenden soll diese kurz skizziert werden.

---

## 5 Acht Vorschläge für die Erneuerung des Föderalismus

Änderungen in der föderalen Struktur müssen sich in Zukunft an der Frage orientieren, wie eine gute Ordnung der Dinge aussehen soll, und nicht daran, wie Länderkompetenzen am geschicktesten an den Bund gezogen werden können. Der sperrige Begriff der Subsidiarität muss dabei wieder ganz praktisch zur Anwendung kommen. Es geht darum, von „unten nach oben“, von der kommunalen zur europäischen Ebene zu denken und nicht umgekehrt. Aber im Gegenzug müssen Aufgaben, die auf den „unteren“ Ebenen nicht sinnvoll erledigt werden können, auch mutig nach oben abgegeben werden. Acht mögliche Vorschläge sollen hier kurz vorgestellt werden:

## **5.1 Gleichwertigkeit, nicht Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Ziel**

Der Grundsatz der bundesstaatlichen Solidarität soll nicht außer Kraft gesetzt werden. Doch „gleichwertig“ muss nicht Ergebnisgleichheit oder Vereinheitlichung bedeuten. Ein föderales System soll vielmehr Länderautonomie sowie kulturelle, soziale, ökonomische und politische Vielfalt garantieren. Einheitliche Standards zur Lösung der aktuellen Herausforderungen sind anzustreben. Das gilt insbesondere im Bereich der Digitalisierung des öffentlichen wie auch privaten Lebens. Aber ebenso wichtig ist es, bei deren Umsetzung im konkreten Lebensumfeld ausreichend individuelle Vielfalt zu garantieren und den regionalen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

## **5.2 Zuständigkeiten selbstbewusst wahrnehmen**

Die Länder müssen in diesem Zusammenhang ihre eigenen Zuständigkeiten selbstbewusster wahrnehmen und mit Leben erfüllen. Es gilt, sich von einer Denkweise zu distanzieren, in der die Landespolitik nicht auf ihre eigene Kraft vertraut, sondern reflexartig nach dem Bund ruft, wenn ein Problem eine kritische Größe überschritten hat. Das heißt zugleich: im Zweifel müssen die Länder auch wieder mehr Verantwortung für unbequeme Entscheidungen übernehmen. Wenn beispielsweise in den Schulen etwas nicht funktioniert, sollte man zukünftig wieder Klarheit haben, wer dafür politisch verantwortlich ist und sich der Kritik stellen muss.

## **5.3 Mehr rechtliche Gestaltungsräume für die Länder**

Das sogenannte „Regel-Ausnahme Verhältnis“ nach Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz, wonach die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, muss wieder Verfassungswirklichkeit werden. Was sich vorwiegend im regionalen Umkreis auswirkt, soll wieder in Landekompetenz gegeben werden. Wo das Grundgesetz dem Bund nur konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit gibt, sollte zukünftig der Nachweis erbracht werden, dass und inwieweit der Bund die Aufgabe besser wahrnehmen kann als die einzelnen Länder. Das ist der Kerngedanke der Subsidiarität.

## 5.4 Zuständigkeitskonforme Steuerverteilung

Nach Art. 106 GG sind die Mittel prinzipiell so zu verteilen, dass jede staatliche Ebene ihre Aufgabe mit eigenen Mitteln erfüllen kann. Wenn neue Aufgaben entstehen, die in der Kompetenz der Länder liegen, wie die Digitalisierung oder die Betreuung von Kindern in unseren Schulen, so muss die Umsatzsteuerverteilung entsprechend neu ausgerichtet werden. Dass der Bund zeitlich befristete Programme auflegt, ist faktisch sein Eingeständnis, dass die Länder unterfinanziert sind. Das Geld muss hier der Aufgabe folgen, nicht umgekehrt. Das vom Bund gegenüber den Ländern zunehmend forcierte Prinzip „Bundesgeld im Austausch gegen Kompetenzabgabe“ darf nicht länger Verfassungspraxis sein.

## 5.5 Eigene Steuern für die Länder

Die Länder bestimmen selbst, wie sie ihre Aufgaben erledigen. Es darf keine „goldenen Zügel“ geben. Die Steuerung und Zweckbindung der Länder durch Transferleistungen des Bundes oder Mischfinanzierungen müssen ein Ende haben. Die Länder brauchen verlässliche eigene Steuermittel und keine zeitlich befristeten Programmmittel. Es sollte daher daran gedacht werden, die Gesetzgebungszuständigkeit für diejenigen Steuern, die den Ländern bzw. Kommunen vollständig zustehen, auch vollständig auf die Länder zu übertragen. Dies gilt umso mehr, da seit diesem Jahr die Schuldenbremse für die Länder voll wirksam ist.

Flankierend sollte – nicht zuletzt zur schrittweisen Wiederannäherung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz – in Erwägung gezogen werden, den Ländern einen ausreichenden Spielraum zu eröffnen, auch die Höhe der Steuereinnahmen bei den aufkommensstarken Gemeinschaftssteuern zumindest teilweise in eigener Verantwortung bestimmen zu können.

## 5.6 Mehr Gestaltungsspielräume für Länder

Spiegelbildlich zu einem größeren Gestaltungsspielraum auf der Einnahmenseite sollte auch über eine stärkere, eigenverantwortliche Steuerung der Ausgaben durch die Länder und Kommunen nachgedacht werden. Insbesondere ist eine Diskussion darüber notwendig, ob und gegebenenfalls wie Kommunen und Ländern mehr Gestaltungsmöglichkeiten durch flexible gesetzliche Standards bei der Umsetzung von Bundesrecht eingeräumt werden können. Grenzen für die Abweichungsmöglichkeiten der Länder finden sich im Sozialstaatsprinzip und den Grundrechten,

die die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen. Aufgabe der Länder und Kommunen darf es künftig aber nicht sein, nur die bundeseinheitlichen Mindeststandards aufrechtzuerhalten, sondern es muss darum gehen, die Lebensverhältnisse durch innovative Ideen zu verbessern.

## **5.7 Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes begrenzen**

Eine lebendige Demokratie in den Ländern braucht klare Verantwortlichkeiten. Die Kontrolle der Landesregierungen erfolgt nicht durch den Bund, sondern durch die Landesparlamente. Ausufernde Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes sowie Berichtspflichten selbst in originären Kompetenzbereichen der Länder dürfen künftig nicht mehr akzeptiert werden.

## **5.8 Reform des Verhältnisses zwischen Bundestag und Bundesrat**

Bundestag und Bundesrat müssen sich auf Augenhöhe begegnen. Es wird in diesem Zusammenhang ja immer wieder der Vorwurf erhoben, der Bundesrat blockiere zu oft Gesetzesbeschlüsse des Bundestages und verweigere seine Zustimmung. Das Gegenteil ist der Fall. In der im Herbst 2017 zu Ende gegangenen 18. Legislaturperiode wurde bei insgesamt 555 Gesetzesbeschlüssen des Bundestages nur drei Mal der Vermittlungsausschuss angerufen. Auch die Tatsache, dass der Bundesrat in nahezu allen Fällen den Bitten des Bundestages und der Bundesregierung zur Abkürzung der grundgesetzlich garantierten Beratungsfristen im Bundesrat nachkommt, zeigt, wie zügig Vorlagen des Bundes im Bundesrat beraten werden.

Mit Blick auf die Behandlung von Gesetzentwürfen des Bundesrates im Bundestag gibt es dagegen noch deutlichen Verbesserungsbedarf. Es sollte daher auch darüber nachgedacht werden, ob wir eine verfassungsrechtliche Frist brauchen, in der sich der Bundestag mit Initiativen des Bundesrates abschließend zu befassen hat, so wie ja auch der Bundesrat fristgebunden auf die Initiativen der anderen Verfassungsorgane reagieren muss.

Den in diesen acht Vorschlägen enthaltenen institutionellen Veränderungen ist gemein, dass sie jeweils auch eine veränderte politische Kultur der im föderalen System handelnden „policy-making elites“ (Bakvis und Chandler 1987) bedürfen, sie aber auch induzieren. Dies trifft insbesondere auf die geforderte Steuerautonomie für die Länder zu, die in der politischen Kultur der Bundesrepublik ein revolutionärer Schritt wäre. Ein solcher wäre nur zu gehen, wenn sich die Akteure

in den Ländern ihrer gesteigerten Verantwortung bewusst würden und diese Annahmen – das wäre wiederum auch eine Chance für den Bund.

---

## **6 Föderalismus als kooperativer Wettbewerb zwischen den Ländern**

Hier könnte auch mehr und sichtbarer als bisher die vielbeschworene wettbewerbliche Dimension des föderalen Systems zum Tragen kommen. Natürlich sind der Entscheidungsbefugnis einer Ebene auch immer mögliche Fehlentscheidungen immanent. Dies gilt aber eben auch für die Bundesebene, wie wir jüngst sehr deutlich an der Entscheidung des Bundes zur Einführung einer Mautpflicht gesehen haben – einer Entscheidung, die vor dem EuGH keinen Bestand hatte und von Anbeginn nicht haben konnte. Die Weisheit für die Richtigkeit einer Entscheidung ist mithin nicht unbedingt immer auf der „höheren“ Kompetenzebene angesiedelt.

Die wettbewerbliche Ebene des Föderalismus produktiv zu nutzen, setzt auch eine kulturelle Änderung in einem anderen Bereich voraus – die des Eingestehens von Fehlern. Bislang scheuen die Länder untereinander vielfach den Vergleich zwischen unterschiedlichen politischen Ansätzen. Dahinter steht die Angst vor einem möglichen Verlust politischer Mandate der gewählten Vertreterinnen und Vertreter. Nur wenn auch hier die Bereitschaft wächst, Vergleichbarkeit herzustellen in allen Bereichen, die vergleichbar sind, und deren regulative Ausgestaltung Länder übergreifende Auswirkungen entfaltet, kann eine Stärkung der Länderkompetenz inhaltlich und finanzpolitisch erfolgreich werden. Das gilt insbesondere für den Bildungsbereich. Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht hat angemahnt, dass die Abiturnote als Zulassungsvoraussetzung zum Hochschulstudium aufgrund der unterschiedlichen Leistungsniveaus in den Ländern keine hinreichende Aussagekraft entfaltet. Es hat festgestellt, dass „gesetzliche Vorschriften zum Auswahlverfahren der Hochschulen insofern verfassungswidrig sind, als im Auswahlverfahren der Hochschulen die Abiturnoten berücksichtigt werden können, ohne einen Ausgleichsmechanismus für deren nur eingeschränkte länderübergreifende Vergleichbarkeit vorzusehen“ (BVerfG 2017). Der kurzfristige Reflex mit Vereinheitlichung und Zentralisierung zu antworten, geht fehl. Vielversprechender ist der Ansatz der Kultusministerkonferenz, die Vergleichbarkeit herzustellen und gegebenenfalls hierfür Kriterien zu entwickeln. Dies würde auch eine der in der Bevölkerung gefühlten Dysfunktionalitäten des föderalen Systems beseitigen – besteht doch vielfach die Ansicht, der Bildungsföderalismus würde Immobilität und Resilienz fördern. Ein Blick auf die Umzugsstatistiken zeigt, dass die Umzugshäufigkeit



in der Bundesrepublik nicht von anderen Nationalstaaten abweicht. Gleichzeitig erfolgen der Großteil der Umzüge innerhalb eines Landes und ein weiterer großer Anteil der Umzüge nur im „grenznahen“ Bereich. Dennoch ist hier das Gefühl eines Hindernissees groß. Dazu kommt die Unzufriedenheit mit der Ausstattung in einer Vielzahl von Schulen. Dass auch hier Zentralisierung keine Abhilfe schaffen kann und einzig eine Stärkung der originären Finanzausstattung der Länder hilft, liegt auf der Hand. Dennoch wird sich der Befund, Deutschland sei ein Föderalstaat ohne Föderalisten, nur beheben lassen, wenn man die gefühlte Lage anerkennt und die Länder Abhilfe schaffen. Sie sind hier gefordert.

Eine maßgebliche Aufgabe wird es sein, dass sich die Länder untereinander schneller und besser auf gemeinsame Standards in ihren ureigenen Kompetenzbereichen einigen. Das dürfte insbesondere für die digitale Infrastruktur und die digitale Aufgabenerfüllung gelten – einem Themenfeld, das insgesamt enorme Herausforderungen begründet und in dem bisher auch die Bundesebene wenig erfolgreich war, wie diverse Sonderberichte des Bundesrechnungshofes belegen. So hat es der Bund weder geschafft, für seine Kompetenzbereiche in diesem Feld klare Zuständigkeiten zu schaffen, noch entsprechende Anwendungen und Standards zu definieren. Die Bundesrepublik hängt hier meilenweit im internationalen Vergleich hinterher. Nicht zu Unrecht werden die Datenleitungen als die Autobahnen der Zukunft bezeichnet. Hier wird es darum gehen, die Zuständigkeiten für die digitale Infrastruktur im föderalen Gefüge zu ordnen und die Kompetenzen den jeweiligen Ebenen zu übertragen, die die Aufgabe am schnellsten und besten erfüllen können. Es wird darauf ankommen, die Länder so auszustatten, dass sie die Umsetzung effektiv angehen können. Auch hier gilt: Zentralisierung ist nicht unbedingt die Lösung für Effizienzprobleme. Im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung sind wichtige Weichen gestellt worden. Bund und Länder haben mit der Gründung der „Föderalen IT-Kooperation“ (FITKO) die Absicht, die bisherigen Geschäfts- und Koordinierungsstellen des IT-Planungsrats zu bündeln und den Ausbau der Digitalisierung in der Verwaltung zu koordinieren und konsequent voranzutreiben.

---

## 7 Gehörtwerden der Länder im Bund

Das föderale Ordnungssystem wird seine Vorteile dann voll ausspielen können, wenn Bund und Länder sich wieder auf Augenhöhe begegnen. Die zunehmende Unitarisierung hat auch zu einer Aushöhlung der Bedeutung der Länder im politischen Prozess geführt. Nicht der Machtzuwachs, den Schäuble beklagt, schwächt unser System, sondern der Bedeutungsverlust, den die Länder und ihre Repräsentanten

erfahren haben. Das macht sich nicht zuletzt am Gesetzgebungsverfahren fest. Unser Grundgesetz sieht drei Institutionen mit Initiativrecht für Gesetzgebungsprozesse vor: Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat. Der überwiegende Teil von Gesetzentwürfen stammt von der Bundesregierung, ein wesentlich kleinerer Teil von Bundestag und Bundesrat. Entgegen der Festlegung in Art. 76 Abs. 3 GG behandelte der Bundestag Vorlagen des Bundesrates nur zögerlich bzw. gar nicht. Dieses eklatante Missverhältnis gilt es aufzulösen. Eine interne Auswertung des Bundesrates hat ergeben, dass die durchschnittliche Dauer bis zur Beratung einer Vorlage aus dem Bundesrat 255 Tage dauert (Wrase 2015).

Diese missbräuchliche Art des Umgangs mit Initiativen des Bundesrates wird sich ändern lassen, wenn sein Initiativrecht institutionell stärker abgesichert wird. Die Vertreterinnen und Vertreter der Länder sind dann auf der anderen Seite gehalten, ihre Mitwirkung und Präsenz im Gesetzgebungsprozess zu verstärken. Es ist selbstverständlich, dass sich die Bundesregierung in die Debatten der Bundestagsausschüsse einschaltet und die Minister zu ihren Vorhaben im Bundesrat das Wort ergreifen. Umgekehrt nehmen die Beauftragten der Länder die ihnen im Rahmen des Bundestagsverfahrens zustehenden Rechte viel spärlicher wahr. Ebenso wären Überlegungen anzustellen, die Beteiligung auch prozedural auf eine andere Basis zu stellen. Der obligatorische Vortrag einer Bundesratsstellungnahme zu einem Gesetzgebungsvorhaben in den Ausschüssen des Bundestages durch ein Bundesratsmitglied wäre ebenso eine Möglichkeit wie die obligatorische Beteiligung der bestellten Berichterstatter des Bundesrates für eine Bundesratsinitiative in der diesbezüglichen Plenardebatte des Bundestages.

---

## 8 Fazit und Ausblick

Die großen politischen Herausforderungen der jüngsten Vergangenheit haben gezeigt, dass die formellen Gesetzgebungsverfahren oft nicht ausreichen, bei komplexen Fragestellungen Entscheidungen zu treffen. Immer wieder sind wichtige Weichenstellungen und Entscheidungen bis hin zu konkreten Gesetzesformulierungen auf Ebene der MPK in Absprache mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung getroffen worden. Das galt sowohl für den Atomausstieg, die Aufnahme von Geflüchteten 2015/2016 und jüngst das sogenannte Klimapaket. Wie oben beschrieben, ist hieran erhebliche Kritik geäußert worden. Auch die jüngsten Verhandlungen zum Klimapaket, die explizit im Rahmen der vorgegebenen Verfahren geführt werden sollten, konnten nur zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, weil außerhalb des Vermittlungsverfahrens politische Absprachen

und Verhandlungen stattfanden, die eine Einigung ermöglichten. Nun wird man generell trotz umfangreicher und tiefgehender Verfahren nicht ohne informelle Verhandlungen in komplexen Fragen auskommen. Allerdings scheinen die hergebrachten Verfahren auch vor dem Hintergrund einer Vielzahl von unterschiedlichen Regierungskonstellationen mit neuen Akteuren die Realität nicht mehr abzubilden. Die A-B Logik, in der die Bonner Republik und die Berliner Republik der Anfangsjahre noch funktionierten, hat mit dem Erstarren der Grünen ihr Ende gefunden. Dieser Realität muss man sich stellen und zumindest die Frage aufwerfen, ob hier Anpassungen notwendig werden. Gerade auch vor dem Hintergrund von Beschleunigungsnotwendigkeit ist der durchaus institutionalisierte Austausch zwischen den Beteiligten, insbesondere den Fraktionen des Deutschen Bundestages und den Vertreterinnen und Vertretern der Länder, zielführend.

Die Entwicklungen nach den beiden großen Föderalismuskommissionen I und II sowie die Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben gezeigt, dass viele grundsätzliche Fragen weiterhin offen sind und Problemlagen nicht befriedigend gelöst werden konnten. Die Erfahrungen mit den vergangenen Verfassungsreformen haben gezeigt, dass es einer umfassenden Föderalismuskommission unter Einbeziehung einer Vielzahl von Beteiligten bedarf, will man dies klären. Entscheidend werden neben der Zusammensetzung die Klarheit in der Zielstellung einer neuerlichen Reform und die Anerkennung der gegenseitigen Interessen sein. Nur wenn sich an die institutionellen Änderungen auch Änderungen in der politischen Kultur und Praxis anschließen, werden die öffentlich gefühlten Defizite und Dysfunktionalitäten des föderalen Systems wirksam beseitigt werden können. Und nur so lässt sich das bewahren, was die Mütter und Väter des Grundgesetzes wohl im Sinn hatten: eine stabile Ordnung und eine wehrhafte Demokratie.

## Literatur

- Bakvis, Herman, und W. M. Chandler. 1987. Federalism and Comparative Analysis, In: Federalism and the Role of State, 5. Hrsg. H. Bakvis und W. M. Chandler, 3–11. Toronto: University of Toronto Press.
- Bouffier, Volker, W. Kretschmann, A. Laschet, M. Kretschmer, und M. Söder. 2018. Digitalpakt ja, aber nicht vom Bund diktiert. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*.
- Brinkhaus, Ralph. 2017. In Deutscher Bundestag. *Stenographische Berichte*, 18. Wahlperiode, 218. Sitzung vom 16. Februar 2017.

- Brinkhaus, Ralph. 2019a. In Deutscher Bundestag. *Stenographische Berichte*, 19. Wahlperiode, 101. Sitzung vom 16. Mai 2019.
- Brinkhaus, Ralph. 2019b. Brinkhaus drückt bei Förderalismusreform aufs Tempo. *ZEIT ONLINE*.
- Brinkhaus, Ralph. 2019c. Unionsfraktionschef Brinkhaus fordert grundlegende Föderalismusreform. *Rheinische Post*.
- BVerfG. 2017. Urteil des Ersten Senats vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14.
- Goetz, Klaus H. 1992. Federalising Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems. *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 3: 151.
- Hasselmann, Britta. 2017. In Deutscher Bundestag. *Stenographische Berichte*, 18. Wahlperiode, 218. Sitzung vom 16. Februar 2017.
- Hopf, Gregor. 2016. Digitalisierung im föderalen Kontext: Was erwartet die einzelnen föderalen Ebenen durch die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft? In *Jahrbuch des Föderalismus 2016*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 33–49. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Kommission für die Finanzreform (Hrsg.). 1969. Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer-Verlag und Deutscher Gemeindeverlag.
- Kretschmann, Winfried. 2019. 70 Jahre Grundgesetz. In *Jahrbuch des Föderalismus 2019*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 21–38. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Landesregierung. 2019. Ergebnisprotokoll der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23.-25. Oktober 2019 in Elmau. In Schleswig-Holsteiner Landtag. *Unterrichtung 18/188 vom 6. November 2019*.
- Leicht, Robert. 1992. Viel Rauch und wenig Feuer. *DIE ZEIT* 14: 3.
- Lhotta, Roland. 1993. Der verkorkste Bundesstaat. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 24: 117–132.
- Münch, Ursula. 2019. Die unterlaufene Föderalismusreform in Deutschland. In *Jahrbuch des Föderalismus 2019*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 53–66. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schäuble, Wolfgang. 2018. Das dauert alles zu lange. *Süddeutsche Zeitung*.
- Wrase, Michael. 2015. Das Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates im Kontext der politischen Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung – zugleich Anmerkungen zu einer verfassungswidrigen Praxis der Verschleppung im Bundestag. *Kritische Justiz (KJ)* 48: 314–325.



# Warum der deutsche Föderalismus nicht neu erfunden werden muss – drei Thesen und ein Fazit

Carsten Kühl

## Zusammenfassung

Der deutsche Föderalismus weist nach wie vor Reformbedarf auf. Dabei gilt es jedoch eine kooperative Form des Föderalismus und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu bewahren, da es sich hierbei um grundlegende Legitimationsquellen der Bundesstaatlichkeit handelt. Zwischen der Idee des Wettbewerbsföderalismus und dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse besteht ein latenter Zielkonflikt, der eine hemmende politische Wirkung entfalten kann. Bestandteil einer Föderalismusreform muss deshalb eine Reform der Finanzbeziehungen einschließlich einer grundlegenden Reform der vertikalen Umsatzsteuerverteilung sein.

## Schlüsselbegriffe

Reformbedarf, Legitimationsquellen des Föderalismus, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, kooperativer Föderalismus, Reform der Umsatzsteuerverteilung

## 1 These: Die staatspolitische Prägung des deutschen Föderalismus impliziert die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen.

Föderal organisierte Staaten zeichnen sich durch eine Machtverteilung zwischen dem Zentralstaat und den jeweiligen föderalen Teilstaaten aus. Die Intensität der innerstaatlichen Machtverteilung – und damit auch die Ausprägung des Fiskal-

föderalismus – unterscheidet sich zwischen föderalen Staaten erheblich. Ein Grund für die unterschiedliche Ausgestaltung liegt in der Entstehungsgeschichte der Staatsgründung. Haben die Teilstaaten sich „freiwillig“ zusammengeschlossen? Was waren die Motive für die Gründung einer Föderation? Welches Selbstverständnis lag dem föderativen Staatsaufbau letztlich zugrunde? Diese Fragen lassen sich nicht trennscharf für bestehende Bundesstaaten beantworten. Aber Unterschiede lassen sich herausarbeiten.

In den USA und der Schweiz sind die Kompetenzen der Teilstaaten – der Bundesstaaten bzw. der Kantone – relativ stark ausgeprägt. Der subsidiäre Charakter ist Ausdruck der Entstehungsgeschichte. So haben die US-amerikanischen Teilstaaten den Bundesstaat gegründet und dem Zentralstaat nur jene hoheitlichen Kompetenzen übertragen, die er vermeintlich besser ausüben konnte als sie. Regionale Teilstaaten mit einem hohen Maß an Eigenständigkeit können auch dazu beitragen, ethnische Konflikte zu vermeiden. In Spanien (z. B. Baskenland, Katalonien) oder Belgien (z. B. Flandern, Wallonien) sind (teil-) autonome Regionen geradezu eine Voraussetzung, um die nationale Einheit zu gewährleisten. In Ländern mit einer vergleichsweise geringen Bevölkerungsdichte, wie z. B. Australien oder Neuseeland, war eine Untergliederung in Teilstaaten in Zeiten einer schwächer ausgebildeten Mobilitäts- und Kommunikationsinfrastruktur schon aus administrativen Gründen geboten.

Auch in Deutschland gibt es eine föderale Tradition. Sie reicht vom Heiligen Römischen Reich über das Kaiserreich bis zur Weimarer Republik. Diese Tradition hat in der neueren Geschichte Brüche durch die nationalsozialistische „Gleichschaltung“ der Länder im Dritten Reich und nach dem 2. Weltkrieg im Osten Deutschlands durch den Zentralstaat der DDR erlebt. Formal haben 1949 die Teilstaaten – also die Länder – die Bundesrepublik Deutschland gegründet. Faktisch folgten sie aber dem erklärten Willen der westlichen Besatzungsmächte, insbesondere dem der USA. Den Erfahrungen der Weimarer Republik, wonach dem Konstrukt politisch schwacher Länder eine Mitschuld am Scheitern der ersten parlamentarischen Demokratie in Deutschland gegeben wurde, sollte mit spezifischen Vorkehrungen in der neuen deutschen Verfassung vorgebeugt werden. Die Länder erhielten deshalb mit dem Grundgesetz über den Bundesrat ein – im Verhältnis zu ihren originären Zuständigkeiten – sehr starkes politisches Mitbestimmungsrecht (Art. 30, 50 und 70 GG). Der konventionellen horizontalen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative wurde eine starke vertikale Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesrat zur Seite gestellt. Der Föderalismus des Grundgesetzes ist damit aus seinem spezifischen historischen Entstehungskontext heraus im Kern staatspolitisch und demokratietheoretisch begründet. Mit einer Ewigkeitsklausel

(Art. 79 Abs. 3 GG), wonach der Föderalismus unabänderlich festgeschrieben ist, wird diese verfassungspolitische Bedeutung unterstrichen.

Der historische Bezug ist in den deutschen Ländern vergleichsweise schwach ausgeprägt. Dies mag man daran erkennen, dass neu gegründete „Bindestrichländer“ wie z. B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg oder Schleswig-Holstein keine homogenen historischen oder landsmannschaftlichen Traditionen aufweisen. Die Menschen in den fünf neuen Bundesländern, die nach der deutsch-deutschen Vereinigung 1990 dem Grundgesetz beigetreten sind, hatten seit über fünfzig Jahren nicht mehr – und die meisten von ihnen niemals zuvor – in föderalen Strukturen gelebt.

Ein Föderalismus mit starker vertikaler Gewaltenteilung hat seinen Preis und auch seine Nachteile. Dazu zählen die Kosten der politischen Führung durch sechzehn Landesparlamente und sechzehn Landesregierungen, lange Entscheidungswege, bei denen die Kompromisse zwischen Bundestag und Bundesrat nicht immer den goldenen Mittelweg beschreiten, sondern häufig zu sachfremden oder inkonsistenten Lösungen führen. Bei diesem politischen Entscheidungsprozess gelingt es den Wählern aufgrund unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat nur schwer, politische Entscheidungen eindeutig parteipolitisch zuzurechnen.

Für die Bürgerinnen und Bürger ist ein solches föderales Konstrukt nur dann akzeptabel, wenn ihnen daraus keine unangemessenen Nachteile für die eigene individuelle, wirtschaftliche oder soziale und kulturelle Entfaltung entstehen. Anders gwendet: Wenn sie das Gefühl hätten, dass der Preis für die Stabilisierung des politischen Systems zu einer starken persönlichen Benachteiligung führen würde, würde die Akzeptanz verloren gehen – nicht zuletzt deshalb, weil der so ausgestaltete Föderalismus keine notwendige Bedingung für politische Stabilität ist, wie der Vergleich mit Zentralstaaten oder dezentralisierten Einheitsstaaten belegt.

Deshalb: *Die spezifische staatspolitisch-historische Prägung des deutschen Föderalismus impliziert die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen, da sie eine grundlegende Legitimationsquelle der Bundesstaatlichkeit bildet.*

## **2 These: Der Wettbewerbsföderalismus ist nicht geeignet, das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse umzusetzen.**

Das Postulat, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, ist im Grundgesetz nicht als Staatsziel normiert.<sup>1</sup> Der Weg dahin lässt sich zwar aus verschiedenen Maßgaben der Verfassung ableiten (Art 91a Abs. 1 GG; Art. 107 GG), offen bleibt aber, in welcher Intensität dies geschehen soll. Betroffen ist auch die grundlegende Frage, inwieweit die Lebensverhältnisse durch Wettbewerb zwischen den Ländern oder durch Transferzahlungen angeglichen werden sollen.

Der Wettbewerbsgedanke ist auf den ersten Blick nicht abwegig. Zum einen ist die (soziale) Marktwirtschaft, die auf dem privatwirtschaftlichen Wettbewerb beruht, das prägende Element der deutschen Wirtschaftsordnung. Zum anderen wird häufig die Funktionalität des innerstaatlichen Wettbewerbs für eine effizientere Allokation öffentlicher Güter und für bessere ökonomische Rahmenbedingungen ins Feld geführt (Buchanan und Musgrave 1999; Oates 1972). Wenn man die Analogie zum privatwirtschaftlichen Wettbewerb aufgreift, lassen sich Bedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb formulieren.

Wettbewerb funktioniert dann, wenn es eine hinreichend große Anzahl an (Markt-)Teilnehmern gibt, die in der Ausgangssituation eine in etwa gleiche Wettbewerbsstärke aufweisen. Während die sechzehn Bundesländer noch als eine hinreichend große Zahl von Wettbewerbern angesehen werden könnten, lässt deren Heterogenität in Bezug auf Größe und Bevölkerungszahl bereits Zweifel aufkommen, zumal sie diese Parameter nicht (Fläche) oder nur eingeschränkt (Bevölkerung) durch Wettbewerbserfolge verändern können. Die drei Stadtstaaten haben aufgrund ihrer Verschiedenartigkeit (als Einheit von Bundesland und Kommune) gegenüber Flächenstaaten eine stark divergierende Wettbewerbsstruktur. Das größte Flächenland (Nordrhein-Westfalen) hat mehr als achtzehnmal so viele Einwohner wie das kleinste (Saarland). Bemisst man die Wettbewerbsstärke am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner (2018) wird deutlich, dass die fünf (neuen) ostdeutschen Länder auf den letzten fünf Plätzen rangieren und das stärkste ostdeutsche Bundesland (Sachsen) gerade einmal knapp 77 Prozent des gesamtdeutschen Durchschnitts erreicht (AK VGRdL 2018). Diese wenigen Daten machen bereits deutlich, dass ein

---

1 Der häufig angeführte Art. 72 Abs. 2 GG normiert „nur“, auf welchen Gebieten der Bund gesetzgeberisch tätig werden darf, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse es erforderlich macht (Korioth 1997, S. 183f.; Scheller 2005, S. 236–334). Im Gegensatz dazu hat sich beispielsweise die Akademie für Raumforschung und Landesplanung explizit dafür ausgesprochen, die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel zu verankern. (ARL 2016)



rein wettbewerbsorientierter Föderalismus Unterschiede zwischen den Bundesländern eher vergrößern als verringern dürfte.

Eine weitere Bedingung für funktionierenden Wettbewerb ist, dass die Wettbewerber über Instrumente verfügen, die sie grundsätzlich in die Lage versetzen, ihre Wettbewerbssituation nachhaltig zu verbessern. Es geht also darum, welche Kompetenzen ihnen auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite übertragen werden.

Mit Blick auf die staatspolitische Begründung des deutschen Föderalismus muss aber zunächst eine Forderung „vor die Klammer“ gezogen werden: In föderalen Staaten mit ausgeprägter vertikaler Gewaltenteilung brauchen die Teilstaaten zumindest eine bedeutende eigenständige legislative Kompetenz. Ohne eine solche Gesetzgebungskompetenz wären Landesparlamente mit faktisch hauptberuflichen Abgeordneten und die weitreichenden zustimmungspflichtigen Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Bundesrat kaum zu rechtfertigen. Teilstaaten mit den Funktionen von Regierungspräsidien könnten dieser staatspolitischen Verantwortung kaum gerecht werden.

In Deutschland ist die Kultushoheit *die* zentrale Aufgabenkompetenz der Länder. Diese gestalten die Politik für Kindertagesstätten, Schulen und Kultur. Die Vorteile dieser Kompetenzbeimessung sind: Die Aufgaben fallen in allen Ländern in Relation zur Einwohnerzahl gleichmäßig an, sie werden durch Landesgesetze determiniert und es handelt sich um eine gesellschaftspolitisch bedeutsame Aufgabe. Zweifelhaft ist, ob eine solche dezentrale Zuständigkeit auch volkswirtschaftlich effizient ist. Dies lässt sich an der Bildungspolitik veranschaulichen. Die Gesellschaft bedarf in etwa vergleichbarer Bildungsabschlüsse, um mit Blick auf den Eintritt ins Berufsleben oder in ein Hochschulstudium Standards zu definieren. Um die innerstaatliche räumliche Mobilität von Schülerinnen, Schülern und ihren Eltern nicht zu gefährden, sollte ebenfalls eine gewisse Vergleichbarkeit gewährleistet sein. Dass die Bildungsministerien der Länder sich ständig unter Mühen und Qualen einem zähen Koordinierungsprozedere in der Kultusministerkonferenz (KMK) unterziehen, zeigt, dass es mit dem Wettbewerb nicht allzu weit her ist. Oder anders ausgedrückt: Die unter ökonomischen Gesichtspunkten suboptimale Allokation der Kompetenzen für die Bildungspolitik auf die Länderebene ist der – durchaus gerechtfertigte – Preis für die Etablierung einer starken vertikalen Gewaltenteilung in Deutschland.

Das Argument, der ökonomische Wettbewerb zwischen den Ländern führe zu einer Verbesserung der gesamtstaatlichen Wohlfahrt bzw. Wertschöpfung, hält einer näheren Betrachtung nicht stand (Feld et al. 2003, S. 373). Eine Volkswirtschaft kann ihre Wettbewerbssituation üblicherweise durch Variation einer Reihe gesamtwirtschaftlicher Parameter verändern. Sie gehören – aus guten Gründen – nahezu alle nicht in die Zuständigkeit der Länder. Währungsauf- oder -ab-

wertungen, Zinsveränderungen, Zölle oder Subventionen einschließlich der beihilfe- und vergaberechtlichen Aspekte werden inzwischen weitgehend europäisch determiniert, Löhne von den Tarifparteien festgelegt und die Sozialgesetzgebung, das Wettbewerbsrecht und immer stärker auch das Umweltrecht sind bundeseinheitlich geregelt. Die vielbeschworene Steuerautonomie ist in diesem Zusammenhang ein zweiseitiges Schwert. Ob bei einer Opportunitätskostenbetrachtung die einfache liberale Formel aufgeht, dass Steuersenkungen Leistungsanreize fördern und damit zu höherer Wertschöpfung führen, sei dahingestellt. Klar ist aber, dass Fehlanreize entstünden, wenn die autonomen steuerpolitischen Entscheidungen der Länder durch ein nachgelagertes umverteilendes Finanzausgleichssystem kompensiert würden.

Das deutet auf einen grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen einem wettbewerbsorientierten Föderalismus und der eingangs hergeleiteten Notwendigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Wettbewerb funktioniert nur dann, wenn die Ergebnisse des Wettbewerbs nicht ex post zu Lasten der Gewinner und zu Gunsten der Verlierer korrigiert werden (müssen). Andernfalls würden Anreize verloren gehen, sich wettbewerbsorientiert zu verhalten. Findet aber kein Ausgleich statt, dürften die Ergebnisse eines staatspolitisch determinierten Föderalismus nur schwerlich von den Bürgerinnen und Bürgern in den „Verlierer-Ländern“ akzeptiert werden.

Der Wettbewerbsföderalismus steht in einem latenten Zielkonflikt zum Postulat der Gleichwertigkeit. *Er ist deshalb nicht geeignet, das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verwirklichen.*

---

### **3 These: Der kooperative Föderalismus darf nicht zur Beliebigkeit degenerieren.**

Der deutsche Föderalismus nach 1949 ist von Beginn an als „kooperativer Föderalismus“ angelegt gewesen. Die damit einhergehenden Politikverflechtungen sind Ausfluss der gewollten vertikalen Gewaltenteilung. Ein Finanzausgleichssystem, das die Finanzkraft der Länder – als ein Element zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse – einander angleicht, entspricht dem Gedanken dieses kooperativen Föderalismus.

Auch die Befürworter eines stärker wettbewerbsorientierten Föderalismus erkennen an, dass ein finanzieller Ausgleich gerechtfertigt ist – insbesondere, „je weniger die unterdurchschnittliche Finanzkraft eines Landes auf dessen autonome Entscheidungen zurückgeht, und je stärker sie auf vorausliegenden, kurz- und

mittelfristig unveränderlichen Umständen wie der Wirtschafts- und Sozialstruktur einschließlich der demographischen Entwicklung beruht“ (Kube 2019). Die genannten Umstände dürften allerdings bereits die wesentlichen Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder erklären.

Der kooperative Föderalismus ist aber kein Freibrief für beliebige Zuständigkeiten. Die innerstaatliche Kompetenzverteilung muss selbstverständlich auf sich verändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen reagieren. Dass z. B. die Umweltgesetzgebung in den letzten Jahren immer stärker zentralisiert wurde, ist schlicht dem Umstand geschuldet, dass die maßgeblichen Umweltbeeinträchtigungen (landes-)grenzüberschreitend sind. Problematisch sind jedoch andere Entwicklungen der föderalen Strukturen in Deutschland seit der Jahrtausendwende. Dazu zählen zum einen ideologisch bedingte Veränderungen, und zum anderen die Bereitschaft verschiedener Bundespartner, aus fiskalischem Opportunismus konsistente Rahmenbedingungen „über Bord zu werfen“.

Die Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009 waren vom angebotsorientierten, neoliberalen Zeitgeist seit Ende der 1970er Jahre geprägt. Wettbewerb sollte gestärkt, „Gleichmacherei“ sollte beendet werden. Das Postulat von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wurde selbst in der Raumwissenschaft, in der es Leitbildfunktion – beispielsweise in § 1 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes – hat, nur noch relativierend oder gar entschuldigend vorgetragen (Kühl 2019, S. 11ff.). Zwei Beispiele mögen veranschaulichen, dass Dezentralisierung und Stärkung der Autonomie zu kontraproduktiven Ergebnissen führen können.

Mit der Finanzreform 1969 wurde der Hochschulbau eine der neu etablierten Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91b a. F. GG). Ebenso wurde für den Hochschulbereich die sogenannte Rahmengesetzgebung gemäß Art. 75 GG a. F. eingeführt. Mit der Föderalismusreform 2006 wurden die Gesetzgebung und der Hochschulbau reine Länderzuständigkeit. Beim Angebot von Hochschulausbildung entstehen räumliche externe Effekte, sogenannte Spillover-Effekte. Kosten und Nutzen der Bereitstellung fallen auseinander. Nicht-Landeskinder können an den Hochschulen eines Landes studieren, Absolventen einer Hochschule können ihr erworbenes Wissen Arbeitgebern jenseits der Landesgrenzen zur Verfügung stellen. Theoretisch könnte ein Land darauf spekulieren, die Ausbildung seiner Akademiker zu externalisieren. Die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ war ein Element, um einer solchen Entwicklung vorzubeugen und eine effiziente Allokation von Hochschulangeboten im Raum zu gewährleisten. In der Zwischenzeit wurden – quasi korrigierend – andere Mechanismen (Programme, Gremien) etabliert, um das Koordinierungsdefizit zu vermeiden. Das ursprüngliche, durchaus probate Instrument zu zerschlagen, anstatt es gegebenenfalls zu reformieren, war nicht der ökonomischen Rationalität, sondern dem ökonomistischen Zeitgeist geschuldet.

Seit der Föderalismusreform 2016 sind die Länder für die Besoldung und Versorgung ihrer Beamten zuständig. Die Idee ist klar: Die Autonomie der Länder sollte bei einer quantitativ bedeutsamen Ausgabenart gestärkt werden, ebenso ihre Verantwortung, durch eigene Entscheidung ihre Haushalte zu steuern. Mit der sogenannten Schuldenbremse, die im Jahr 2009 im Grundgesetz verankert wurde (Art. 109 und 115 GG), bekam diese Steuerungsmöglichkeit eine noch größere Bedeutung. Für die Befürworter eines stärker wettbewerbsorientierten Föderalismus bedeutete das einen wichtigen Schritt hin zu mehr Finanzautonomie. Tatsächlich differieren die Gehaltsstrukturen im öffentlichen Dienst heute erheblich. Das Ergebnis ist wenig überraschend, aber es ist auch wenig überzeugend. Die finanzstarken und gering verschuldeten Länder führen die Gehaltstabellen an, nicht nur weil sie es sich leisten können, sondern auch, weil sie ihre Wettbewerbsvorteile dadurch ausbauen können. *Ceteris paribus* gilt, dass qualifizierte Arbeitskräfte eher dort eine Tätigkeit aufnehmen, wo sie besser vergütet werden. Der öffentliche Dienst ist damit dort umso leistungsfähiger, wo seine Bediensteten besser qualifiziert sind. Geht man davon aus, dass die Qualität der öffentlichen Leistungserstellung die Standortattraktivität und die Lebensbedingungen eines Landes prägen, geht der Gewinn an Autonomie mit einem Verlust gleichwertiger Lebensverhältnisse einher. Seit Einführung der Schuldenbremse sind finanzschwache und hochverschuldete Länder dazu verpflichtet, Besoldungsfragen an der Konsolidierung und nicht an der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse auszurichten – ein Umstand, der sich mit dem verbindlichen Inkrafttreten zum 1. Januar 2020 weiter verschärfen dürfte.

Eine Gefahr für den kooperativen Föderalismus birgt die Bereitschaft der Länder, verfassungsrechtliche Regelungen *ad hoc* zu verändern, wenn sie dadurch eine Mitfinanzierung des Bundes bei Aufgaben erreichen, für die die Ausgabenverantwortung eigentlich bei ihnen liegt. Der kooperative Föderalismus ist keine Einladung, jede Gelegenheit zu nutzen, um den Bund an originären Landesaufgaben finanziell zu beteiligen. Umgekehrt sollte der Bund darauf verzichten, sich Mitsprache gegen Geld zu erkaufen, wenn es keine zwingenden Gründe für eine bundesrechtliche Regelung gibt. Verschiedene Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit zeugen von einem falsch verstandenen Pragmatismus, der den kooperativen Föderalismus (weiter) in Verruf bringt.

Ein Paradebeispiel sind die verfassungsrechtlichen Lockerungen, die nach der Einführung des sogenannten Kooperationsverbotes im Jahr 2006 von Bund und Ländern im Grundgesetz vorgenommen wurden. Man kann darüber streiten, ob es klug war, Finanzhilfen des Bundes – wie ursprünglich vorgesehen – nur noch für solche Investitionen zuzulassen, bei denen der Bund die Gesetzgebungsbefugnis hat. Allerdings hätte im Falle einer konsequenten Anwendung der bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Mechanismen zur Verteilung des Steuergesamtauf-

kommens durchaus gewährleistet werden können, dass selbst mit dieser strikten Rahmensetzung etwaige neue Finanzbedarfe für Investitionen im Schulbereich – einschließlich der komplementären Personalausgaben der Länder – befriedigt hätten werden können. Aber statt eine einfachgesetzliche Revision der vertikalen Umsatzsteuerverteilung vorzunehmen, operierten Bund und Länder mit mehrfachen Verfassungsänderungen, um so die Finanzierung kleinteiliger Investitionsprogramme grundgesetzlich abzusichern (Scheller 2019).

Die Grundsätze für die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer sind zwar detailliert in Art. 106 GG geregelt, aber die dort aufgeführten Kriterien enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe, die es Bund und Ländern erlauben, interessengeleitete Interpretationsspielräume zu nutzen.

Diese Strategiefähigkeit hat zur Folge, dass eine echte, an den Kriterien der Verfassungsvorschrift orientierte Revision im Grunde seit Jahren nicht mehr erfolgt. Stattdessen wird mit vertikalen Finanzzuweisungen gearbeitet, auch wenn entsprechende Mehrbedarfe von Ländern und Kommunen durch Aufgabenzuweisungen häufig nicht temporär sind. Oder die Aufteilungsquote bleibt unverändert und es wird mit anlassbezogenen und zeitlich befristeten Vorwegabzügen gearbeitet, die vor der quotalen Aufteilung – für die eine oder die andere Seite – zum Zuge kommen. Ein Blick auf § 1 Finanzausgleichsgesetz in der Fassung für das Jahr 2019 veranschaulicht eindrucksvoll, welche Intransparenz eine solche Vorgehensweise nach sich zieht. Problematischer ist aber, dass Zuständigkeiten und damit Verantwortlichkeiten übertüncht werden. Die vertikale Umsatzsteuerverteilung ist für den kooperativen Föderalismus von zentraler Bedeutung. Sie ist das Instrument, um den sich gesellschaftspolitisch verändernden Finanzierungsanforderungen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern Rechnung zu tragen, ohne die föderale Kompetenzverteilung zu gefährden. Mittlerweile ist sie degeneriert. Eine Reform dieser Allokationsmechanismen ist deshalb dringend geboten, um strategisches Verhalten zu minimieren und eine beständige Ausweitung vertikaler Finanzhilfen zu vermeiden. Mit der Rückkehr zur Revision der vertikalen Umsatzsteuerverteilung bzw. dem Deckungsquotenverfahren würde ein Beitrag zur Sicherung eines funktionsfähigen kooperativen Föderalismus geleistet.

Gerade massiv steigende Finanzbedarfe in Bereichen wie Kindertagesstätten, Schulbau und Digitalisierung an Schulen, denen in den letzten Jahren mit Sonderfinanzierungen begegnet wurde, hätten konsistent über die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern abgewickelt werden können – insbesondere, wenn davon auszugehen ist, dass den Ländern dadurch eine dauerhaft größere Ausgabenbelastung entsteht. Zusatzbedarfe dürften sich in den Ländern annähernd proportional zur Kinder- oder Schülerzahl entwickeln, so dass die horizontale Umsatzsteuerverteilung nach der Einwohnerzahl einen angemessenen Verteilungs-

schlüssel darstellt. Ist man dagegen der Auffassung, die Zusatzbedarfe müssten aus verteilungspolitischen Gründen disproportional kompensiert werden, ist der horizontale Finanzausgleich der richtige Ort, um Korrekturen herbeizuführen.

Auf die Einhaltung von Regeln zu pochen, erscheint puristisch. Kreative Lösungen zu finden – gegebenenfalls durch Änderung von Verfassungsvorschriften – dagegen pragmatisch. Letztlich entsteht durch diese Art der vermeintlich kreativen Problemlösung aber ein neues Phänomen, das man als föderativ bedingten Attentismus bezeichnen kann. Wenn die Länder darauf vertrauen können, dass sich letztlich doch ein Weg findet, der es ihnen erlaubt, originäre Länderaufgaben über spezielle Förderprogramme des Bundes zu finanzieren, werden sie eigene Ausgaben solange zurückhalten, bis ihnen diese Finanzierungswege eröffnet werden. Damit nehmen sie in Kauf, dass notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen zu spät begegnet wird.

Regeln sind kein Selbstzweck. Föderale Strukturen müssen sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen. *Aber der kooperative Föderalismus darf nicht zur Beliebigkeit degenerieren.*

---

## 4 Fazit

Föderalismus mit ausgeprägter vertikaler Gewaltenteilung impliziert die Notwendigkeit eines Mindestmaßes an gleichwertigen Lebensverhältnissen. Das Modell des kooperativen Föderalismus ist geeignet, beide Ziele miteinander in Einklang zu bringen. Voraussetzung ist u. a. ein funktionierender fiskalischer Korrekturmechanismus. Das „eingerosete Scharnier“ (Woisin 2008, S. 446ff.), die vertikale Umsatzsteuerverteilung, muss deshalb durch gezielte Reformen wieder in Gang gebracht werden.

Man könnte natürlich auch die Notwendigkeit einer starken vertikalen Gewaltenteilung – also den Ausgangspunkt der hiesigen Argumentation – kritisch hinterfragen. Ist mehr als 70 Jahre nach den Erfahrungen der Weimarer Republik und nach dem Ende des 2. Weltkrieges dieses staatspolitisch stabilisierende Element noch zwingend von Nöten? Aufgrund der Ewigkeitsklausel für den föderalen Staatsaufbau im Grundgesetz erscheint die Frage abstrakt akademisch und unrealistisch. Das starke Aufkommen populistischer und rechtsnationaler Parteien in Westeuropa und auch in Deutschland sollte aber genügen, um zur Vorsicht zu mahnen und das stabilisierende Element der freiheitlich demokratischen Grundordnung wertzuschätzen.

## Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hrsg. 2016. *Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder*. Positionspapier aus der ARL, Bd. 108. Hannover: ARL.
- Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (AK VGRdL), Hrsg. 2018. *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Zusammenhänge, Bedeutung und Ergebnisse*. Stuttgart: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.
- Buchanan, James M., und R. A. Musgrave. 1999. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge u. a.: MIT Press.
- Feld, Lars. P., H. Zimmermann, und T. Döring. 2003. Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (3): 361–377.
- Korioth, Stefan. 1997. *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kube, Hanno. 2019. Geteilte Macht. Stärken des Föderalismus neu entdecken. *Frankfurter Allgemeine Online*. <https://www.faz.net/-gpg-9ogai> Zugriffen: 06. Februar 2020.
- Kühl, Carsten. 2019. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Die neue Aktualität eines alten Themas. In *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Zwischen produktiver Vielfalt und problematischer Ungleichheit*, Loccumer Protokolle, Bd. 80, Hrsg. J. Lange und M. Junkernheinrich, 20–36. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum.
- Oates, Wallace. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Scheller, Henrik. 2005. *Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Politikwissenschaftliche Analyse der Bund-Länder-Verhandlungen 1995 bis 2001*. Forum öffentliche Finanzen, Bd. 10. Berlin: Analytica.
- Scheller, Henrik. 2019. „Digitalpakt Schule“. Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens? <http://m.bpb.de/apuz/293122/digitalpakt-schule-foederale-kulturhoheit-zulasten-der-zukunftsfahigkeit-des-bildungswesens> Zugriffen: 06. Februar 2020.
- Woisin, Matthias. 2008. Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. *Wirtschaftsdienst* 7: 446–450.

---

II.





# Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik

## 70 Jahre Grundgesetz aus historischer Perspektive

Siegfried Weichlein

### Zusammenfassung

Nach 1949 verloren mehrere begriffliche Gegensatzpaare aus der klassischen Föderalismustheorie, die die Politik und den Diskurs darüber strukturierten, ihre maßgebliche Bedeutung. Dazu zählten der Gegensatz zwischen Föderalismus und Unitarismus, der Gegensatz zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie und auch derjenige zwischen der gesamtstaatlichen Ebene und den Ländern. Das Modell der Trennung von Ebenen und Kompetenzen, das schon im Kaiserreich zurückgetreten war, verlor immer mehr seine beschreibende wie auch normative Kraft. Stattdessen traten Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern in immer mehr Bereichen in den Vordergrund. Das hatte Folgen für die bundesdeutsche Demokratie. Parallel zur Mehrheitsdemokratie im Bundestag bestanden Verhandlungssysteme im Föderalismus, die auch nichtstaatliche Akteure einschlossen. Verhandlungen, Kompromiss und Konsenssuche existierten neben Mehrheitsentscheidungen, die oft nur einen Zwischenschritt zu weiteren Verhandlungen darstellten. Umgekehrt basierte die demokratische Legitimität des politischen Prozesses nicht nur auf Wahlen und Mehrheitsentscheidungen, sondern auf permanenter Kooperation mehrerer Ebenen, wozu nach 1992 verstärkt die europäische Ebene hinzukam.

### Schlüsselbegriffe

Föderalismus, Demokratie, Grundgesetz, Verfassungswandel, Unitarismus, Verhandlungsdemokratie

## 1 Die Ausgangslage und das Problem

Dass Föderalismus und Demokratie ein Ganzes ergeben würden, war der Bundesrepublik nicht in die Wiege gelegt. Auch wenn sich die Alliierten auf einen föderalen Staatsaufbau festgelegt hatten und der Föderalismus weithin zum guten Teil der deutschen Geschichte gerechnet wurde, so war doch keinesfalls klar, wie ein föderaler Staatsaufbau gleichzeitig demokratisch sein konnte. Ein Blick auf die verschiedenen historischen Konstellationen von Föderalismus und Demokratie macht klar, wie unwahrscheinlich ein demokratischer Föderalismus beziehungsweise eine föderale Demokratie in Deutschland waren. Nachdem sich die Vereinigten Staaten 1787 in Philadelphia eine Verfassung gegeben hatten, strahlte diese als Vorbild über den Atlantik in die europäische Verfassungsgeschichte bis 1848 aus (Auderset 2016; Dippel 1976, 1995; Angermann 1974; Franz 1958). Dies traf zumal auf den Deutschen Bund zu, wo sich Liberale wie Demokraten auf die nordamerikanischen Erfahrungen stützten, sobald es um den demokratischen Umbau des locker gefügten, aber preußisch und österreichisch dominierten Bundes ging. Ihren Höhepunkt fand diese Orientierung am föderalen Staatsaufbau in den Beratungen der Frankfurter Paulskirche. Der föderal-demokratische Umbau des Deutschen Bundes scheiterte jedoch an der Gegenrevolution und an Preußens Widerstand gegen jedwede demokratische Reform.

Nach 1848 war ein deutscher Nationalstaat nur noch im Bunde mit den Fürsten, nicht aber gegen sie möglich. Das erkannten auch die gemäßigten Liberalen der Paulskirche, die sich theoretisch entsprechend neu orientierten (Waitz 1852). Diese Inkompatibilität von Demokratie und Föderalismus bestimmte in verschiedenen Konstellationen die Entwicklung bis 1949. Die demokratischen Parteien machten im Kaiserreich die Erfahrung, dass der Föderalismus Demokratie und Parlamentarismus einhegte und eingrenzte. Die bundesstaatlichen Mechanismen bildeten ein Gegengewicht zur demokratischen Wahl des Reichstages (Möllers 1997). Das Reich wurde de jure von den „Verbündeten Regierungen“ geführt. Aus dem Bundesrat heraus kamen die Gesetzgebungsvorschläge. Dort war Preußen durch seinen Außenminister Otto von Bismarck vertreten, der dieses Amt bis 1890 nicht aufgab. Hinzu kamen die ungleichen Wahlrechte im Reich und in den Ländern. Während im Norddeutschen Bund seit 1867 und im Reich seit 1871 das allgemeine und gleiche Männerwahlrecht galt, war dies in den Bundesstaaten nicht der Fall. Hier fanden die demokratischen Kräfte denkbar schlechte Bedingungen vor. Das verdeutlichte am besten die Reichstagswahl von 1903, als die SPD in Sachsen 22 von 23 Reichstagsmandaten gewann, gleichzeitig aber nicht im Dresdener Landtag vertreten war (Weichlein 1997). Unter den Bedingungen des preußischen Dreiklassen-Wahlrechts lagen die Dinge nicht viel anders. Für die Linksliberalen und

die SPD bedeutete dies, dass die Regierung dem Reichstag gegenüberstand und nicht durch ihn gewählt wurde.

Das änderte sich 1918/19 gründlich und prägte doch den Weimarer Parlamentarismus. Dies führte soweit, dass sich die Konstellation von vor 1918 in der Weimarer Republik mit umgekehrten Vorzeichen reproduzierte. In der Republik wählte der Reichstag zwar die Reichsregierung, konnte sie aber ebenso schnell wieder zu Fall bringen, was er auch häufig und gerne tat. Hier wirkte in den Parteien die Distanz zur Regierung weiter, wie sie vor 1914 geherrscht hatte. Über eine ganze Legislaturperiode Verantwortung für eine von der eigenen Partei gestellte Regierung aufzubringen, fiel den Abgeordneten des Weimarer Reichstages schwer. Davon wussten nicht nur die Sozialdemokraten, sondern auch das Zentrum und die linksliberale DDP ein Lied zu singen (Lehnert und Megerle 1990, 1993). Ein Zweites kam hinzu: Mit der Einführung der Demokratie als Verfassungsprinzip verband sich in den meisten Köpfen die Vorstellung, dass Demokratie nur unitarisch umgesetzt werden könne. Föderalismus und Demokratie standen nicht nur für Carl Schmitt für gegensätzliche Prinzipien. Die bundesstaatliche Unterteilung in unterschiedliche politische Rechte, Pflichten und Loyalitäten laufe der Demokratie und ihrem Grundsatz freier und gleicher Staatsbürger zuwider. Das Prinzip *one man – one vote* enthalte in sich bereits die Tendenz zum Einheitsstaat. Weil der Föderalismus die inhaltliche Repräsentanz von unvergleichbaren Einzelinteressen bedeute, entziehe er sich schon vom Prinzip her der Quantifizierung und allen Regeln proportionaler Repräsentation und mehrheitlicher Entscheidung, wie sie für die Weimarer Reichsverfassung gerade kennzeichnend waren (Schmitt 1970, S. 388ff.). Beides sei in sich widersprüchlich und könne bestenfalls als dilatorischer Formelkompromiss bestehen.

Nach 1945 wirkte daher, wenig erstaunlich, bei den demokratischen Parteien die tiefe Skepsis gegenüber dem Föderalismus nach. Aus der SPD, aber auch aus der FDP kamen nach 1945 massive Bedenken gegen den Föderalismus. Der SPD Vorsitzende Kurt Schumacher drückte die Vorbehalte vieler Sozialdemokraten 1947 offen aus: „Wir sind, soweit unsere Kräfte es zulassen, gewillt, so föderativ wie möglich zu sein, aber wir werden auch so zentralistisch sein wie nötig. Fragen der Steuer, der Wirtschaft, des Lastenausgleichs, der Ernährung, des Transportwesens – das sind Dinge, die durch die deutschen Einzelländer nicht gelöst werden können. Und die Welt will ja schließlich auch in Frieden mit Deutschland leben und nicht mit Niedersachsen, Bayern usw.“ (Mohr 2004, S. 12). Ihm und den meisten Sozialdemokraten schwebte der „dezentralisierte Einheitsstaat“ der Weimarer Republik vor. Ihr Motto war: „Zentrale Lenkung, dezentralisierte Verwaltung“ (Menzel 1946, S. 17; Düding 1989, S. 138).

Auch die Freidemokraten blieben skeptisch gegenüber dem Föderalismus. Der FDP-Abgeordnete und frühere preußische Finanzminister Hermann Höpker-Aschoff meinte noch 1951: „Wir bekennen uns zu dem Föderalismus insoweit, als er eine Demokratie von unten her aufbauen will und innerhalb der Gemeinden und Kreise und auch größerer Selbstverwaltungsbezirke – und nur als solche Selbstverwaltungsbezirke betrachten wir die Länder – eine Selbstverwaltung verbürgt“ (BT-PIPr. 01/113, S. 4246). Föderalismus war für ihn als Verwaltungsföderalismus sinnvoll, nicht aber als Finanzföderalismus oder gar als politische Dezentralisierung.

1949 wurden im Grundgesetz institutionelle Voraussetzungen geschaffen, wonach Föderalismus und Demokratie in ein neues Verhältnis treten sollten, das sich grundsätzlich von demjenigen der letzten hundert Jahre unterschied. Dennoch war 1949 keine „critical juncture“ der föderalen Institutionenbildung (Lehmbruch 2002, 1998). Der Parlamentarische Rat entschied sich nicht für neue Institutionen, sondern arrangierte die bestehenden Institutionen neu. Mit der Auflösung Preußens änderten sich die Rahmenbedingungen föderalen Regierens entscheidend, weil die Länder jetzt einander ähnlicher wurden und das Übergewicht eines einzigen Staates wegfiel. Hinzu kamen markante Pfadabhängigkeiten von Grundentscheidungen, die 1867 beziehungsweise 1920 gefallen waren. Das betraf den Bundesrat und den kooperativen Föderalismus mit der Trennung von Gesetzgebung und Ausführung. Mindestens genauso wichtig war, dass die staatliche Neuorganisation Westdeutschlands unter dem Primat der Diktaturprävention stand. Das unterschied die Neuordnung 1949 von den vorangehenden Verfassungsgebungen 1867/71 und 1919.

Das Ziel der Diktaturprävention hatte ambivalente Folgen. Eine Diktatur zu verhindern war nicht gleichbedeutend mit der Erhöhung der demokratischen und parlamentarischen Anteile am politischen System. Den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates steckte noch der Schrecken der beiden Reichstagswahlen von 1932 in den Knochen, als die Nationalsozialisten bei allgemeinen und freien Wahlen zweimal Mehrheiten gewonnen hatten. Daraus ergaben sich zwei Imperative. Erstens wollte man die demokratische Legitimation der Exekutive durch erhöhte Partizipation der Wähler stärken, zweitens aber Vorsorge gegen eine Diktatur der Mehrheit treffen. In der politikwissenschaftlichen Theoriesprache bedeutete dies, dass die westdeutsche Verfassung Elemente sowohl des *demos enabling* wie auch des *demos constraining* enthalten sollte (Stepan 1999).

Das Gegenüber von Regierung und Parlament seit dem Norddeutschen Bund gehörte nicht zu den Pfadabhängigkeiten, die Gerhard Lehmbruch vom Kaiserreich bis in die Bundesrepublik herausgearbeitet hat (Lehmbruch 1998, 2015). Nach 1949 entwickelte sich ein anderes Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, Bundesregierung und Bundestag sowie den Parteien, die die Regierung bildeten, und ihren Fraktionen im Bundestag. Genau dieses Verhältnis zwischen Regierungs-

parteien und Regierungsfractionen war in der Weimarer Republik immer wieder die Sollbruchstelle von Regierungskoalitionen gewesen. Für den Wandel gerade in diesem Punkt standen Politiker wie der letzte Vorsitzende der Bayerischen Volkspartei BVP vor 1933, CSU-Politiker und Bundesfinanzminister von 1949 bis 1957, Bundesjustizminister von 1957 bis 1961, Fritz Schäffer (Becker 1990; Henzler 1994). Dieser gehörte zu den Erz- oder Ultraföderalisten in der frühen bayerischen Nachkriegspolitik, was bis zu seinem Parteiaustritt aus der CSU im Januar 1948 führte. 1949 direkt in den Bundestag gewählt, machte Adenauer ihn zum Bundesfinanzminister. In dieser Funktion verhandelte er die Finanzreform von 1955 mit dem Kleinen Steuerverbund. Der Finanzföderalismus wurde damit sehr viel unitarischer. Fritz Schäffer und die CSU-Landesgruppe in Bonn hatten einen großen Einfluss auf die Bundespolitik. Schäffer vertrat dezidiert unitarische Positionen in der Finanzpolitik, ganz im Gegensatz zur Münchener Landes-CSU, die in ihm einen Verräter an der föderalen Sache sah. Schäffer revanchierte sich bei seinen Parteifreunden mit dem Vorwurf der Hinterwäldlerei. Er stand paradigmatisch für den Wandel nach 1949, weil er aus der Tradition des *demos constraining* durch starke bayerische Reservatsrechte kam und mit der CSU-Landesgruppe im Bundestag Positionen des *demos enabling* vertrat. Auch den Großen Steuerverbund verhandelte nach 1966 ein CSU-Vorsitzender und Bundesminister: Franz-Joseph Strauß. Gerade die Erzföderalisten waren immer wieder an Schaltstellen der unitarischen Politik zu finden. Hierin liegt eine der zahlreichen Paradoxien des bundesdeutschen Föderalismus, die den eingetretenen Wandel verdeutlichten.

Die Geschichte von Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik von 1949 bis in die 1990er Jahre veranschaulichte, dass mehrere Gegensatzpaare, welche die klassische Föderalismustheorie (Deuerlein 1972) bestimmten, mit der Zeit immer mehr an Bedeutung verloren: Dazu gehörten der Gegensatz zwischen Föderalismus und Unitarismus, Mehrheits- und Konsensdemokratie und letztlich jener zwischen der gesamtstaatlichen Ebene und den Ländern (Weichlein 2019).

---

## 2 Föderalismus und Unitarismus

Welches waren die Triebfedern und Ursachen für den Wandel hin zum unitarischen Bundesstaat? Dazu zählte in erster Linie der politische Wille zur Angleichung der Lebensverhältnisse, wie er 1949 in Art. 72 des Grundgesetzes festgeschrieben war. Das Bundesverfassungsgericht griff zudem das Sozialstaatspostulat in Artikel 20 des Grundgesetzes auf und verpflichtete den Gesetzgeber fortlaufend zum Ausgleich bestehender sozialer Gegensätze (Pollmann 1994; Böckenförde 1999). In der west-

deutschen Nachkriegs- und Zusammenbruchsgesellschaft stellte die Angleichung der Lebensverhältnisse eine Art nationale Ersatzidentität dar. Die Bundes- und Landesregierungen waren sich darin einig, die gravierenden Unterschiede zwischen den Bundesländern mit den meisten Flüchtlingen – also Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern – und den etwas besser gestellten wie Nordrhein-Westfalen und Hessen, abzumildern. Der Lastenausgleich von 1952 war dafür ein Beispiel (Wiegand 1992). Es ging nicht darum, ob die Lebensverhältnisse angeglichen werden sollten, sondern darum, wie dies am besten geschehen konnte: nach dem sozialen Ausgleich, wie ihn die SPD vorschlug, oder dem quotalen, mit welchem die CDU den Verlust an Eigentum für die Flüchtlinge kompensieren wollte. Beide großen Parteien positionierten sich mit ganz unterschiedlichen Ansätzen.

Der geteilte politische Wille zur Angleichung der Lebensverhältnisse unterschied die Bundesrepublik von der Schweiz oder den USA, wo man sehr viel größere Ungleichheiten nicht als systemgefährdend ansah. In Deutschland waren Bundesstaat und Sozialstaat dagegen gleichursprünglich. Beide entstanden zwischen 1870 und 1890, in Österreich am Beginn der Ersten Republik. In der Schweiz und den Vereinigten Staaten war der Bundesstaat sehr viel älter als der Sozialstaat (Castles et al. 2005; Bonoli und Champion 2015).

Die Angleichung der Lebensverhältnisse bedeutete in der Praxis eine Ermächtigung für den Gesamtstaat. Der Bund gewann neue Kompetenzen in der Förderung von Wirtschaft und Landwirtschaft, bei Wohnungs- und Ausbildungsbeihilfen, aber auch so entlegenen Gebieten wie den Eiersubventionen. Die Bundesregierung subventionierte Eier und zahlte Fischfangprämien, sie unterstützte die Kohlerationalisierung genauso wie die Raffinierung und Verwertung von Rohölen, weil das direkt oder indirekt die Angleichung der Lebensverhältnisse betraf.

Dies spiegelte sich im Finanzföderalismus wider. Die Angleichung der Lebensverhältnisse begründete zahlreiche Bundeszuschüsse, Bundeshilfen und Dotationen, bei denen der Bund, sobald er Zuschüsse leistete, auch bei der Ausführung mitreden wollte. Eine kaum mehr überschaubare Zahl an Bundesdotationen verlangte nach einer Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Die Kleine Finanzreform von 1955 und die Große Finanzreform von 1969 überschrieben die 1949 auf Druck der Alliierten vorgesehene getrennte Finanzierung von Bund und Ländern mit einem System gemeinsamer Steuererhebung und ihrer anschließenden anteiligen Verteilung (Renzsch 1991). Der Finanzföderalismus wurde gewissermaßen umerzählt von einer Geschichte der getrennten Kassen zu einer mit gemeinsamen Aufgaben und verbundenen Kassen.

Zum anderen koordinierten sich die Länder untereinander selbst. Die Buchstabensuppe der Länderkommissionen war umfangreich (Hegele und Behnke 2013, 2017). Auch bei der unitarischen Selbstkoordination der Länder ragte ein bayrischer

Politiker heraus: der bayrische Kultusminister und Erzföderalist Alois Hundhammer. Er war ursprünglich extrem skeptisch gegenüber der Kultusministerkonferenz der Länder, die 1948 und damit noch vor der Bundesrepublik entstand (Müller 1994, 2009). Schließlich fielen alle Fragen der Kultur in die Zuständigkeit der Länder. Einmal gegründet, übernahm Hundhammer aber den Posten des Generalsekretärs der KMK und lenkte deren Geschicke. Zusammen mit dem konservativen Ultraföderalisten Adolf Süsterhenn aus Rheinland-Pfalz entdeckte und schätzte er die Gestaltungsmöglichkeiten, die die Selbstkoordination der Länder bot (Hehl 2012).

In Richtung Unitarismus wirkten auch die großräumigen Vorstellungen von Integration im frühen Kalten Krieg, genauso wie die Modernisierungseuphorie. Beide setzten im Systemwettbewerb mit der Sowjetunion auf größere gegenüber kleineren Räumen. Das sollte die Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Kommunismus stärken, weil große Räume ökonomisch stabiler und damit weniger leicht zu erschüttern waren und weil die unmittelbare Nachkriegszeit enorme soziale Risse in der westdeutschen Gesellschaft kannte und die Wirtschaft völlig darnieder lag. Nur durch nationale und supranationale Integration könne die Sowjetunion daran gehindert werden, die sozialen und wirtschaftlichen Probleme Westdeutschlands und Westeuropas auszubeuten, lautete die geteilte Überzeugung. Daraus erklärte sich auch die nordamerikanische Unterstützung der frühen europäischen Integration. Das wurde verstärkt durch die modernisierungstheoretische Annahme einer fortschreitenden und flächendeckenden Assimilation. Mit dem Aufstieg der Kybernetik verbreitete sich zudem die Ansicht, dass alles mit allem in einem Wirkungszusammenhang stehe. Die Politik der europäischen Staaten hatte folglich unitarisch, systemisch und vernetzt zu sein. Die aufsteigende Sozialwissenschaft stellte sich moderne Gesellschaften hochgradig integriert und intern reguliert vor. Der Sozialkorporatismus, die formierte Gesellschaft Ludwig Erhards und die Karriere des New Deal in den USA spiegelten diese Überzeugung wider (Tanner 2008; Haefele 2003; Cohen-Cole 2009; Gilman 2003).

---

### **3 Der kooperative Föderalismus und die Verhandlungsdemokratie**

Mit der Unitarisierung des Föderalismus trat der territoriale Sinn des Föderalismus immer mehr hinter seinem gewaltenteiligen Sinn zurück. Traditionell hatten Autoren in Föderalismus und Unitarismus Gegensätze gesehen, weil die Länder als verschiedene territoriale Einheiten im Föderalismus agierten. Unitarisch waren dagegen der Reichstag, die Reichsregierung und die Reichsämtler (Trieppel 1907;

Rehm 1898). Unter dem von Ländern und Bund nach 1949 geteilten Imperativ der Angleichung der Lebensverhältnisse leistete der Bund Hilfen beim Wiederaufbau und bei sozialpolitischen Aufgaben. Die Länder gaben ihrerseits Kompetenzen an den Bund ab, behielten aber ein Mitspracherecht über den Bundesrat. Hier übernahmen sie eine immer aktivere Rolle in der Bundesgesetzgebung. Diese Verflechtung von Bund und Ländern intensivierte sich mit den Gemeinschaftsaufgaben, die 1969 von der Großen Koalition beschlossen und ins Grundgesetz geschrieben wurden. Zu den Gemeinschaftsaufgaben gehörten die Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur in den Ländern, der Hochschul- und Klinikbau sowie der Küstenschutz. Die Kooperation von Bund und Ländern umfasste aber bald schon weitere Bereiche: Bildungs- und Finanzplanung, Forschungsförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierung, Städtebauförderung, der Fernstraßenausbau und sogar die 50-prozentige Bundesfinanzierung von Kunstkäufen durch Landes- und Kommunal Museen im Ausland. Diese Kooperationen gingen nicht nur auf Bundesinitiativen zurück, sondern auch auf Vorarbeiten und Planungen der Länder. Gemeinsam finanzierte man den Bau von Wasserstraßen und die Elektrifizierung der Bundesbahn. Die Länder stießen diese Kofinanzierung an, weil sie sich davon versprachen, Kanäle und schnellere Bahnstrecken auf dem eigenen Landesgebiet zu halten beziehungsweise neu zu bekommen (Wagener 1979, S. 240).

Politik bearbeitet Konflikte. Die in der Bundesrepublik lange übliche Konfliktbearbeitung durch Verwissenschaftlichung und Expertenbefragung trat zurück. Die Verwissenschaftlichung des Sozialen, sowohl sozialer Prozesse wie auch Institutionen, begann bereits vor der Jahrhundertwende, erreichte aber in der Bundesrepublik einen Höhepunkt, der dahin führte, dass auch die katholischen Bistümer und die Bischofskonferenz sozialwissenschaftliche Forschungsstellen gründeten und deren Expertise nutzten (Ziemann 2007). Die Verwissenschaftlichung des Sozialen war im politischen Raum greifbar in wissenschaftlichen Beiräten und im gestiegenen Einfluss von Demographie und Demoskopie (Kruke 2007; Raphael 1996, 2018). Dieser Prozess war so flächendeckend, dass sich auch die Parteien ihre wissenschaftlichen Expertengremien zulegten. Für den Föderalismus bedeutete dies, dass im Bundesrat der Mechanismus, eine Entscheidung einem Sachverständigengremium jenseits der eigenen Politiknetzwerke anzuvertrauen, nur noch selten griff, weil alle Seiten über eigene Sachverständigengremien und Expertisen von Fachbeamten verfügten. Im Föderalismus standen am Ende oft Gutachten gegen Gutachten, was etwa in der Bildungs- und Schulpolitik früh sichtbar wurde. Alle politischen Parteien besaßen ihre eigenen Bundesfachausschüsse mit parteinahen Experten (Raphael 2018).

Dieser Prozess nahm an Dichte und Dynamik zu, sobald in den föderalen Institutionen nicht nur die Länder und Parteien, sondern auch die großen Verbände, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Kirchen und Verbände der Gebiets-



körperschaften, der Gemeinden, Städte und Landkreise und andere verhandelten. Jeder diskutierte mit jedem, könnte man überspitzt sagen. Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller hatte diesen Prozess Ende der sechziger Jahre beschleunigt, als er demokratisch nicht legitimierte Verbände an der Konzertierten Aktion beteiligte.

Die Bundesrepublik nahm jetzt korporatistische Züge an (Lehbruch 1988, 1997; Große Kracht 2001); sowohl theoriegeschichtlich als auch im demokratischen Gehalt ein Novum. In der Zwischenkriegszeit war der Korporatismus ein Beschreibungsmerkmal des Faschismus gewesen, der damit demokratiefremd politisch und gesellschaftlich zu steuern versuchte. Tatsächlich ist die Pointe des Korporatismus, dass er sich außerhalb des Parlaments vollzieht. Die demokratietheoretische Beschreibung des Korporatismus änderte sich in den 1970er Jahren. Philipp Schmitter und Gerhard Lehbruch akzentuierten Momente der Verhandlungsdemokratie oder „consociational democracy“ bzw. kompromiss- und nicht mehrheitsgesteuerten Demokratie und griffen damit auf eine Typologie von Arendt Lijphart zurück (Schmitter 1974; Lehbruch 1976; Lijphart 1984). Der kooperative Föderalismus mit seinen kaum mehr überschaubaren Verhandlungsrunden und den zahllosen Selbstkoordinationen der Länder galt dann nicht mehr als autoritärer Staatskorporatismus, sondern als demokratischer Gesellschaftskorporatismus (Schmitter 1974). Dies ließ die autoritären staatszentrierten Elemente wie in Portugal oder Brasilien verschwinden und garantierte einen Pluralismus der Interessenvertretung aus der Gesellschaft heraus. Aber auch auf der Ergebnisseite der Politik bot der demokratische Korporatismus Vorteile (Cawson 1985, S. 1–21). Die staatliche Seite, deren Steuerungsfähigkeit ohnehin limitiert war, wurde dadurch entlastet und ein höheres Maß an sozialer Integration sichergestellt. Weil die Verbände zu Rücksichtnahme auf Gegeninteressen und Kompromissfindung angewiesen waren, wollten sie politischen Einfluss ausüben und sich ihren Mitgliedern gegenüber rechtfertigen. Über allem schwebte damit die begriffliche Dreiecke von Kompromiss, Verhandlung und Pluralismus, die zusammen im Ergebnis und weniger am Anfang demokratische Qualität besaßen.

Es entstand ein demokratischer Korporatismus in der Bundesrepublik auf mindestens drei Ebenen. Erstens hatte sich die Vorstellung der Sozialpartnerschaft auf der nationalen Ebene schon in Weimar, spätestens aber in den 1950er Jahren durchgesetzt. Zweitens verfügte die Bundesrepublik über ein stark zentralisiertes und konzentriertes System von Interessengruppen und Verbänden, die wie bei den niedergelassenen Ärzten manchmal sogar ein Repräsentationsmonopol besaßen. In den 1960er und 1970er Jahren kam die Politikverflechtung hinzu, an der alle Gebietskörperschaften beteiligt waren. Schließlich erhöhte die globalisierte Wirtschaft seit den 1980er Jahren den Druck, zu einer konsentierten nationalen Strategie der Anpassung zu kommen. Während in den Vereinigten Staaten und in

Großbritannien nach 1980 die kooperativen Strukturen zugunsten klarer Mehrheitsentscheidungen zurückgedrängt wurden, blieben sie in der Bundesrepublik, den Benelux-Staaten, der Schweiz und Österreich in Kraft. Die CDU-geführte Bundesregierung unter Helmut Kohl baute sie aller gegenteiligen Rhetorik zum Trotz sogar weiter aus. Das Verhandlungsprinzip reichte weit über den Bundesrat und die föderalen Institutionen hinaus.

---

## 4 Mehrheitsdemokratie und Verhandlungsdemokratie

Auch das Parteiensystem unitarisierte sich in der frühen Bundesrepublik und wurde sehr viel kompakter. Die Parteien waren im Unterschied zum Kaiserreich und zur Weimarer Republik jetzt Akteure in den föderalen Institutionen. Dies war indessen keine einfache Verlängerung der Bundespolitik. Die Bemühungen von Konrad Adenauer und Kurt Schumacher, die Landesparteien auf Linie zu bringen, waren nur in Maßen erfolgreich. Dennoch dominierten die Parteien aufs Ganze gesehen sowohl den Bundestag als auch den Bundesrat, wo sie jedoch unterschiedlichen Handlungslogiken folgten: der Mehrheitslogik in der parlamentarischen Arena des Bundestages und der Verhandlungslogik in der föderalen Arena des Bundesrates.

Für das Verhältnis von Föderalismus und Demokratie war entscheidend, dass die deutschen Parteien in ihrer Binnenstruktur mehrere Ebenen kannten und föderal aufgebaut waren. Wer in den Bundestag wollte, musste in den Ländern aufgestellt werden oder einen Wahlkreis erobern. Es gab keine Bundeslisten, sondern Landeslisten bei den Bundestagswahlen. Das Wahlergebnis folgte zwar einer proportionalen Berechnungslogik auf Bundesebene, die Auswahl der Abgeordneten, die tatsächlich im Bundestag ihren Platz einnahmen, erfolgte dagegen über die Landeslisten. Die Rekrutierung von unten nach oben galt auch für das Führungspersonal in den Parteien. Die Ministerpräsidenten und wichtige Landespolitiker waren bei CDU und SPD Teil der Parteiführung, des weiteren Parteipräsidiums, das bei der CDU unter Helmut Kohl immer wichtiger wurde. In beiden großen Parteien stellten die Ministerpräsidenten mit wenigen Ausnahmen das Reservoir für die zukünftige Führungsspitze in Partei und Regierung dar.

Entgegen im Geiste der Parteienkritik gut gepflegten Klischees waren die westdeutschen und gesamtdeutschen großen Parteien nie kompakte, hierarchisch geordnete und hochgradig integrierte Gebilde. So folgte ihre Binnengliederung noch lange älteren Raumgliederungen, wie der Unterschied zwischen den SPD-Bezirken Hessen-Nord und Hessen-Süd belegte. Für die CDU galt dies ähnlich (Neumann 2012, 2012). Erst in den 1980er Jahren stimmte die Parteigliederung mit der poli-

tischen Raumgliederung überein und die Parteien hatten in jedem Bundesland ihren Landesverband.

Der Parteienforscher Peter Lösche bemerkte 1992: „Die modernen Großparteien stellen extrem dezentralisierte und fragmentierte, zum Teil funktionale, aber überwiegend doch dysfunktionale Dienstleistungsorganisationen auf dem politischen Markt dar, nämlich ‚lose verkoppelte Fragmente‘ beziehungsweise – [...] – eine ‚lose verkoppelte Anarchie‘“ (Lösche 1992, S. 532). Das traf nicht nur auf die SPD, sondern auch auf die CDU zu, die als Sammlungspartei in verschiedenen Parteibezirken jeweils einen anderen Charakter aufwies. Sie war an manchen Orten eine spezifische, zumeist katholische Milieupartei, an anderen Orten eine populistische Regionalpartei und dort, wo sie keine lokale Verankerung besaß, eine reine Apparatpartei (Weisbrod 1996, S. 102). Die Parteien hatten ihre innerparteilichen Ebenen zu verzahnen. Sie aggregierten politisches Kapital aus den Orts-, Kreis- und Landesverbänden auf der Bundesebene und verbanden die Bundes- und Landesebene durch ihr Personal. Ihre innerparteiliche Aggregationsleistung ermöglichte es ihnen, diese Aufgabe sowohl in den parlamentarischen als auch in den bundesstaatlichen Institutionen zu erfüllen. Sie bildeten die Klammer zwischen Mehrheits- und Konsensprinzip, zwischen Bund und Ländern und später zwischen Ost- und Westdeutschland. Die Bundesrepublik ist auch deswegen als „Parteienbundesstaat“ bezeichnet worden (Decker 2011).

Die Zeitgenossen, zumal in den 70er Jahren, haben das oft als Widerspruch empfunden. In der demokratischen Euphorie und Aufbruchsstimmung der sozialliberalen Koalition ab 1969 galt der Einspruch des Bundesrates als tendenziell antiquiert, überholt und stieß auf prinzipielle politische Einwände. Der Föderalismus hatte sich aus der Sicht der SPD-geführten Bundesregierung auf die Länder zu konzentrieren und durfte kein Instrument der Oppositionspolitik im Bund sein. Tatsächlich wirkten sich aber schon vor 1969 die Landtagswahlen als Teilerneuerungswahlen des Bundesrates und damit einer Bundesinstitution aus (Völkl 2016). Dies führte zu einer politischen Kontroverse, als beide Kammern entgegengesetzte Mehrheiten besaßen.

Die 1970er Jahre waren das Jahrzehnt mit der stärksten politischen Aufladung der Mehrheitsdemokratie. Als CDU und CSU nach dem Regierungsantritt Willy Brandts im Oktober 1969 ihre Mehrheit im Bundesrat zu Oppositionszwecken gebrauchen wollten, beschwerte sich der Vorsitzende der vom Bundestag eingesetzten Kommission zur Verfassungsreform, Friedrich Schäfer (SPD), und sprach vom „Missbrauch des Bundesrates“: Länderinteressen würden für Parteiziele in Dienst genommen. Am 20. März 1974 meinte Schäfer anlässlich der Debatte über die Neuregelung der Erbschafts- und Vermögenssteuer im Bundesrat:

„Nach dieser Erklärung soll im klaren Gegensatz zu einem Grundwert unserer Demokratie, nämlich der Mehrheitsentscheidung im Bundestag, Politik der Mehrheit gegen den Willen der Minderheit nicht mehr möglich sein. Der Wille der Wähler, die die gegenwärtige Bundestagsmehrheit beauftragt haben, ihr Programm zu verwirklichen, soll überspielt werden. Nicht mehr der Bundestag soll entscheiden, sondern der Bundesrat, dessen Mitglieder vom Wähler nicht unmittelbar beauftragt und für ihn weitgehend anonym sind. [...] Das ist eine Perversion verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen in zweierlei Hinsicht: Der auf Mehrheitsentscheidung beruhende demokratisch-parlamentarische Gedanke wird in sein Gegenteil verkehrt, und der Bundesrat als wichtiges Element der Lebendigkeit und Glaubwürdigkeit des föderativen Staates wird auf die Ebene kaltschnäuziger Machtpolitik herabgedrückt“ (Schindler 1974, S. 157f.).

Der Politikwissenschaftler Gerhard Lehbruch sprach zwei Jahre später vom Strukturbruch zwischen den beiden Prinzipien Parteienwettbewerb und Bundesstaat, eine These, die er freilich später abschwächte (Lehbruch 1976; Sturm 1999). Andere, wie der Freiburger Wilhelm Hennis, wollten mehrheitsdemokratische Momente noch weiter stärken und machten sich für das Mehrheitssystem bei Bundestagswahlen nach englischem Vorbild stark. Nur so könne die Regierung stabil bleiben und von einer deutlichen Mehrheit im Parlament getragen werden (Hennis 1956).

Dennoch bedeutete die parteipolitische Polarisierung nicht, dass die CDU/CSU-Opposition alle Gesetzentwürfe der SPD/FDP-Regierung mit ihrer Mehrheit im Bundesrat blockierte. Es kam weder vor 1982 noch in den 1990er Jahren mit einer SPD-Mehrheit im Bundesrat zu einer Blockade bei allen zustimmungspflichtigen Gesetzen. Der Bundesrat wurde zu keinem „Blockade-Instrument“ oder einer „Nein-sage-Maschine“ bzw. „Oppositionskammer“. Dazu scheiterten zu wenige Gesetze am Bundesrat. Die Opposition nutzte ihn in aller Regel für Tausch- und Aushandlungsgeschäfte, auch wenn der Preis hoch war. Der Grund dafür lag in der Struktur des dezentralisierten Parteiensystems. Sowohl die CDU/CSU in den 1970er Jahren wie auch die Sozialdemokraten in den 1990er Jahren schreckten davor zurück, ihre Vetospielerposition als Mehrheitspartei im Bundesrat für eine Blockade zu nutzen, weil ihnen das beim Wähler geschadet hätte. Die Oppositionsparteien wollten sich primär für Macht und Einfluss qualifizieren. Diesem Ziel aber wären Stillstand und Blockade abträglich gewesen. Daher übten sie sich lieber in Selbstbeschränkung, um eines längerfristigen Zieles, des Machtgewinns, willen (Burkhart 2008; Manow und Burkhart 2006).

An welchen politischen Sachfragen die eigene Gestaltungsfähigkeit aufgezeigt werden konnte, war im Grunde sekundär. Dem Ansehen als politischer Gestalter widersprach es aber völlig, wenn das Ergebnis von Verhandlungen eine totale Blockade war. Dieses musste ein möglichst weitgehender Konsens sein. „Das politische Optimum – hohe politische Akzeptanz – (war) offensichtlich ein anderes als das

sachliche Optimum“ (Renzsch 1995, S. 188). Der Politikwissenschaftler Richard Münch brachte das 1993 auf die Formel: „Politik ist letzten Endes nicht die Kunst, die richtigen Sachlösungen zu finden, sondern die Kunst, Folgebereitschaft für möglichst effektive Sachlösungen zu schaffen. Sachlich nachrangige Lösungen sind dabei oft die politisch erstrangigen“ (Münch 1993, S. 154). Bundespolitisch ambitionierte Ministerpräsidenten konnten es sich nicht leisten, vor dem Wähler mit leeren Händen und als Blockierer dazustehen. Daher sprach alles dafür, politische Akzeptanz zu finden, auch wenn dies Lösungen der zweiten Wahl bedeutete. Handlungsfähigkeit war schließlich nicht nur ein Attribut des politischen Systems, sondern auch einzelner Akteure mit starken Aufstiegs Wünschen.

Für die Geschichte des Föderalismus bedeutete das ein neues Kapitel. Die Parteien verbanden Staat und Gesellschaft miteinander. Sie waren tief in der Gesellschaft verankert und organisierten die Politik auf den verschiedenen staatlichen Ebenen. In den siebziger Jahren erreichten sie den Höhepunkt ihrer Bindungsfähigkeit bei Mitgliedern und Wählern, weil sie sowohl integriert als auch dezentralisiert waren. Sie verkoppelten die Sphären der Gesellschaft und der Politik, indem sie Heterogenität abbildeten, einen politischen Willen formulierten und das politische Personal bereitstellten. Die Parteien waren zwar bundesweit integriert, aber intern dezentralisiert. Streng zentralisierte Parteien kannte die Bundesrepublik genauso wenig wie einen zentralisierten Staat. Dezentralisierte Parteien wirkten auf den Staat stärker ein als zentralisierte, weil sie auf mehreren Ebenen arbeiteten, während zentralisierte Parteien auf die Steuerungskraft des Zentrums vertrauen mussten. Nachdem die Länder ihre Rolle als Garanten von räumlicher Dezentralisierung im Staat gegen die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung eingetauscht hatten, übernahmen gewissermaßen die Parteien diese Rolle. Im Parteiensystem hielt sich die räumliche Komponente hartnäckiger als im Föderalismus. Gesamtstaatliche, gleichzeitig dezentralisierte Parteien waren generell typisch für föderale Demokratien. Sie prägten die föderalen Institutionen, etwa in den USA und der Schweiz. In modernen Demokratien existierten oft dezentralisierte Parteiensysteme in partiell zentralisierten föderativen Strukturen, wie der nordamerikanische Politikwissenschaftler William Riker es formulierte, wobei man im deutschen Fall eher von einem unitarisierten Bundesstaat ausgehen musste (Riker 1975; Hesse 1962). Die Stabilität von Föderalismus und Demokratie hing von dezentralisierten Parteien und Parteiensystemen ab.

Dies aber bedeutete, dass das reine Mehrheitsprinzip nicht die Blaupause für die west- und später die gesamtdeutsche Demokratie abgab. Die bundesstaatliche Dynamik hin zu Kompromiss und Verhandlung wurde durch die Kritik der Anti-Atom- und Friedensbewegung am Mehrheitsprinzip seit Ende der siebziger Jahre verstärkt (Offe 1984). Lang- oder gar langfristige Entscheidungen wie zum Bau

von Atomkraftwerken konnten nach ihrer Ansicht nicht durch auf eine Legislatur beschränkte Mehrheiten gefällt werden. Die soziale Breite der Anti-Atom-Bewegung trug dazu bei, dass Großprojekte wie das Kernkraftwerk Wyl und die Wiederaufarbeitungsanlage Wackersdorf letztlich nicht zustande kamen. Mit Blick auf die Partei Die Grünen fällt die Integrationsfähigkeit der Verhandlungsdemokratie auf mehrheitsdemokratischer Basis auf. Einmal an Länderregierungen beteiligt, nutzten Die Grünen auch dieses Instrument, das ursprünglich für die Macht der Alt-Parteien gestanden hatte (Leonardy 2002).

Parteienwettbewerb und Bundesstaat, Demokratie und Föderalismus oder auch Mehrheitsdemokratie und Verhandlungsdemokratie bildeten in der Bundesrepublik nach 1949 keine Gegensätze und mit dem steigenden Einfluss der Parteien im Bundesrat gab es auch keinen Strukturbruch, so wie Gerhard Lehbruch es 1976 angenommen hatte (Lehbruch 1976). Die Parteien verbanden parlamentarische und Verhandlungsdemokratie miteinander, weil sie sowohl im Parlament als auch in den Exekutiven von Bund und Ländern sowie in den Verbänden ihren Einfluss ausübten. Das Parlament und die föderalen Institutionen wurden quasi querverbunden durch Politiknetzwerke, in denen Parteien, aber auch parteinahe Stiftungen und Wissenschaftler eine Rolle spielten. Gleichwohl blieben die beiden Arenen in der Außensicht getrennt, ebenso die verschiedenen politischen Ebenen in den Parteien. Die Landesverbände verteidigten ihre relative Autonomie gegen die jeweilige Bundespartei. Parteipolitiker, zumal die Ministerpräsidenten, fungierten als „Grenzstelleninhaber“ (Arthur Benz) zwischen parlamentarischer Demokratie und bundesstaatlichen Verhandlungsgremien. Politische Macht als binäre Entscheidung zwischen Zustimmung und Ablehnung von Gesetzentwürfen trat zurück gegenüber der Machtsorte Einfluss durch Information und Kommunikation. Wie Think Tanks, Verbände und Wissenschaftler, so verfügten auch Parteipolitiker über Informationen, die sie in Verhandlungen kommunizierten. In der Sprache der Machttheorie ausgedrückt bedeutete dies, dass die Steuerung durch Kontrolle immer mehr durch andere Machtsorten wie Einfluss, Informationen und Kommunikation zurückgedrängt wurde (Benz 1998).

---

## 5 Demokratische Legitimität

Was bedeutet es für die Demokratie, dass mehrere historisch lange wirksame Gegensatzpaare ihre Bedeutung verloren haben? Die wohl wichtigste Konsequenz ist, dass sich die demokratische Qualität nicht mehr auf den Bundestag beschränkt, sondern weitere Formen und Differenzierungen angenommen hat (Benz 2019).

Der Gegensatz demokratisch – undemokratisch, der klassischerweise auf Wahlrechtsfragen und Parlamentsherrschaft angewandt wurde, verblasste damit. Wie veränderten sich dadurch die demokratischen Gehalte? Wie sieht es um die demokratischen Gehalte des kooperativen Föderalismus, der Politikverflechtung und der permanenten Verhandlungsroutinen aus?

Legt man die klassische repräsentative Demokratie als Maßstab an, dann fallen vor allen Dingen die Defizite in der demokratischen Legitimität des Föderalismus auf. Dazu zählen lange und nur indirekte Legitimationsketten der beteiligten staatlichen Stellen, vor allem aber die Beteiligung von Akteuren, die nicht aus demokratischen Wahlen hervorgegangen sind, etwa der Beamtenbund, der Städte- und Landkreistag und so wichtige Verbände wie der Philologenverband oder die Kassenärztliche Vereinigung. Auch die demokratischen Gehalte der Verfahren kann man wegen oft fehlender Transparenz bezweifeln. Insgesamt entzieht die Verlagerung der politischen Steuerung in die Verhandlungsarenen von staatlicher Verwaltung und Verbandseliten dem Parlament und der politischen Öffentlichkeit den Zugriff auf wichtige Entscheidungsmaterien, die dort geregelt werden. Der Mechanismus der Wahl und der parlamentarischen Repräsentation tritt gegenüber dem der Verhandlung unter Sachwaltern partikularer Interessen und Experten zurück, von denen keiner von den Bürgern gewählt worden ist. Es besteht die Gefahr, dass der Korporatismus der Verhandlungssysteme Elitenkartelle fördert und womöglich auf Dauer stellt (Reichenbachs und Nullmeier 2016, S. 92).

Dennoch fällt der gravierende Wandel dessen auf, was die Akteure unter demokratischer Legitimität verstanden. Zu Beginn der Bundesrepublik waren sich Konrad Adenauer und Kurt Schumacher bei allen ihren Gegensätzen in dem einen Punkt einig, dass nur eine parlamentarische Mehrheit das Regieren legitimiere, auch wenn sie noch so knapp sei. Sie favorisierten die Mehrheitsdemokratie. Gerade knappe Mehrheiten gaben einer starken Partei die klare Führung. Das war nicht nur machtbewusst und zielstrebig gedacht. Es war vor allem eine konsequente Abkehr vom überkommenen Gegensatz zwischen Parlament und Regierung, der bis 1933 den Reichsregierungen auch aus dem Reichstag heraus das Leben schwer gemacht hatte. Nur die parlamentarische Mehrheit könne eine politische Führung klar legitimieren, lautete die rechts und links geteilte Überzeugung. Vor allem Adenauer war bestrebt, in den Ländern und im Bund Parallelkoalitionen herzustellen. Adenauer wollte gleiche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, was systemisch durch den hohen Anteil an zustimmungspflichtigen Gesetzen nahelag.

1949 war dieser Ansatz mitnichten selbstverständlich. Er richtete sich gegen Allparteienregierungen und große Koalitionen, wie sie in einer Reihe von Bundesländern bestanden, so etwa in Nordrhein-Westfalen unter dem dortigen CDU-Ministerpräsidenten Karl Arnold, den der Bundesrat 1949 zu seinem ersten Präsidenten

wählte. Arnold favorisierte – sicher nicht ohne Eigennutz – Große Koalitionen. Konsens, Kompromiss und Verhandlung legitimierten seiner Meinung nach die politische Führung. Für ihn trat zur Input-Legitimität durch Wahlen die Output-Legitimität durch politische Ergebnisse und – denkt man an die zahlreichen Hearings – auch die Throughput-Legitimität durch die Transparenz der Entscheidung hinzu (Schäfer 1979).

Die starke unitarische Komponente des westdeutschen Föderalismus wirkte sich ambivalent nach der Wiedervereinigung 1990 aus. Der Föderalismus unterschied einerseits die Transformation in Ostdeutschland von derjenigen in anderen osteuropäischen Zentralstaaten positiv. Die Lebensqualität stieg auch in Polen oder Ungarn an. Dennoch blieben in den anderen Staaten Osteuropas gravierende regionale Unterschiede bestehen und verfestigten sich sogar. Die wirtschaftliche Entwicklung konzentrierte sich in den osteuropäischen Zentralstaaten zumeist auf wenige Gebiete, die zu Vorreitern für das ganze Land wurden. Die Unzufriedenheit der abgehängten Regionen zeigte sich dann bei Wahlen und beim Zulauf zu extremen Parteien. In Ostdeutschland verlief die Angleichung der Lebensverhältnisse an die westlichen Bundesländer demgegenüber gleichmäßiger und kam mit weniger regionalem Gefälle innerhalb der östlichen Bundesländer aus. Dafür traten die Unterschiede beim Vergleich mit den alten Bundesländern markant hervor.

Andererseits besaß die föderale Transformation Ostdeutschlands eine deutliche Kehrseite. Gerade der Föderalismus hielt nach 1990 das Versprechen gleicher Lebensverhältnisse wach. Schließlich war dies nach 1949 sein treibendes Motiv gewesen. Das forderten die Ostdeutschen jetzt mit Macht ein. Der gesamtdeutsche Bundesstaat konnte jedoch weder kurz- noch mittelfristig die Ergebnisse vorweisen, die den dadurch geweckten Erwartungen entsprochen hätten. Die Diskrepanzen zwischen Ost und West blieben bestehen und führten zu einer nachhaltigen Enttäuschung, was auf die demokratischen Institutionen zurückwirkte. Gerade die Antriebskraft des westdeutschen Föderalismus, die Unterschiede zwischen den verschiedenen Bundesländern auszugleichen, begünstigte im Osten Ernüchterung, wenn nicht sogar Formen der Resignation, exklusiven Gemeinschaftsbildung und Ausgrenzung, was wiederum einer demokratischen Gesellschaft entgegenstand.

---

## 6 Fazit

Erwartungen spielten eine entscheidende Rolle in der Geschichte des westdeutschen Föderalismus. Jene an die Mehrheitsdemokratie in den frühen 1970er Jahren orientierten sich an einem Maßstab, der negative Ergebnisse produzieren musste,



weil die Mehrheit im Bundestag sich mit derjenigen im Bundesrat abzustimmen hatte. Das führte immer zu Kompromissen. Nach 1990 löste das Verfassungsversprechen der „Angleichung der Lebensverhältnisse“ enorme Erwartungen an die gesamtdeutsche Politik aus. Diese Erwartungen wurden ebenso enttäuscht wie diejenigen an die gewählte Bundestagsmehrheit von Willy Brandt.

Die Verhandlungsdemokratie blieb erstaunlich stabil. Sie widerstand der wirtschaftlichen Krise nach 1973, integrierte die Protestbewegungen der 1980er Jahre, bildete den Rahmen für die deutsche Wiedervereinigung und prägte die innere Einheit nach 1990. Wo liegen die Ursachen für den Wandel von einem territorialen Verständnis des Föderalismus hin zu Verflechtung, Verhandlung und Kompromiss bei der Bundesgesetzgebung? Mehrere Ursachenkomplexe waren hierfür verantwortlich. Erstens diskreditierten der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg sämtliche autoritären Lösungen in der politischen Ordnungsfrage restlos. Die SED-Diktatur im Osten wirkte in die gleiche Richtung. Zweitens kannte der westdeutsche Föderalismus andere Akteure und Konstellationen als die Weimarer Republik oder das Kaiserreich. Nach der Auflösung Preußens waren die Länder vergleichbar und ähnlich groß. Die Dominanz eines einzigen Landes gegenüber allen anderen verschwand. Drittens änderte sich das Selbstverständnis der Verwaltung. Die apolitische Haltung der Bürokratie mit ihrem antidemokratischen Ressentiment trat zurück und machte einem Selbstbild der Beamten mit gesellschaftlichem Überblick und Problembewusstsein Platz (Seckelmann 2017). Viertens ging der Antiparteienreflex, der noch bei der westdeutschen Staatsgründung deutlich greifbar war, zurück. Die Parteien bildeten das wichtigste Scharnier zwischen den verschiedenen politischen Ebenen der Kommunen, der Länder und des Bundes sowie zwischen Bundesrat und Bundestag. Fünftens schließlich waren die Politikmodelle der Verhandlungsdemokratie, des Sozialcorporatismus und der Sozialpartnerschaft nach 1949 Ausdruck einer allgemeinen Tendenz zu mehr gesellschaftlicher und politischer Regulierung. Der unitarische Bundesstaat spiegelte föderalismusgeschichtlich die „Politik des Allgemeinen“ wider, das Kennzeichen der drei Jahrzehnte zwischen 1945 und 1975. Die Unitarisierung der Gesellschaft und der Primat des Allgemeinen gingen Hand in Hand (Reckwitz 2019). Das änderte sich gründlich nach 1980 mit der Tendenz zur „Politik des Besonderen“, zur „Kultur der Singularitäten“ und zur Privilegierung des Wettbewerbs gegenüber vorgängigen Gemeinschaftsmodellen (Reckwitz 2018). Dieser Wandel erklärt auch, warum die innere Einheit nach 1990 unter gänzlich anderen Bedingungen stattfand als die westdeutsche Staatsgründung nach 1949.

## Literatur

- Angermann, Erich. 1974. Der deutsche Frühkonstitutionalismus und das amerikanische Vorbild. *Historische Zeitschrift* 219: 1–32.
- Auderset, Juri. 2016. *Transatlantischer Föderalismus: Zur politischen Sprache des Föderalismus im Zeitalter der Revolutionen, 1787–1848*. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg.
- Becker, Winfried. 1990. Fritz Schäffer und der Föderalismus. In *Föderalismus und Finanzpolitik. Gedenkschrift für Fritz Schäffer*, Hrsg. W. J. Mückl, 9–36. Paderborn.
- Benz, Arthur. 1998. Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Hrsg. M. T. Greven, 201–222. Opladen: Springer.
- Benz, Arthur. 2019. Demokratisches Regieren im Föderalismus: Neue Literatur zu einem alten Thema. *Neue Politische Literatur* 64 (3): 513–535.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 1999. Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaats. In *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, Hrsg. E.-W. Böckenförde, 183–207. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bonoli, Giuliano und C. Champion. 2015. Federalism and Welfare to Work in Switzerland: The Development of Active Social Policies in a Fragmented Welfare State. *Publius – The Journal of Federalism* 45 (1): 77–98.
- Burkhardt, Simone. 2008. *Blockierte Politik: Ursachen und Folgen von „Divided Government“ in Deutschland*. Frankfurt a. M.: Campus-Verlag.
- Castles, Francis G., H. Obinger, und S. Leibfried. 2005. Bremst der Föderalismus den Leviathan? Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich, 1880–2005. *Politische Vierteljahresschrift* 46 (2): 215–237.
- Cawson, Alan. 1985. *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism. Sage series in neo-corporatism*. London: Sage Publications.
- Cohen-Cole, Jamie. 2009. The Creative American Cold War Salons, Social Science, and the Cure for Modern Society. *Isis* 100 (2): 219–262.
- Decker, Frank. 2011. *Regieren im „Parteienbundesstaat“*. Zur Architektur der deutschen Politik. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Deuerlein, Ernst. 1972. *Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*. München: List.
- Deutscher Bundestag. 1951. 1. Wahlperiode, 113. Sitzung vom 24. Januar 1951.
- Dippel, Horst. 1976. Die Wirkung der amerikanischen Revolution auf Deutschland und Frankreich. In *200 Jahre amerikanische Revolution und moderne Revolutionsforschung*, 101–121. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Dippel, Horst. 1995. Vorbild Amerika? Die Diskussion um die amerikanische Verfassung in Deutschland im Vormärz. In *Amerika. Entdeckung – Eroberung – Erfindung*, Hrsg. W. Herget, 179–196. Trier: Wissenschaftlicher Verlag.
- Düding, Dieter. 1989. Ehard, Menzel und die Staatsform. Der Kompromiss über den Föderalismus. *Geschichte im Westen* 4: 135–144.
- Franz, Eckhart G. 1958. *Das Amerikabild der deutschen Revolution von 1848/1849*. Heidelberg: C. Winter.

- Gilman, Nils. 2003. *Mandarins of the future. Modernization Theory in Cold War America. New studies in American intellectual and cultural history*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Große Kracht, Hermann-Josef. 2001. Politik mit dem „Dritten Sektor“? Gesellschaft, Markt und Staat im Kontext korporativer, liberaler und zivilgesellschaftlicher Politikansätze. *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften* 42: 42–81.
- Haefele, Mark H. 2003. Walt Rostow's Stages of Economic Growth: Ideas and Action. In *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War*, Hrsg. D. Engerman, 81–105. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Hegele, Yvonne und N. Behnke. 2013. Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung. *Politische Vierteljahrschrift: PVS Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft* 54 (1): 21–49.
- Hegele, Yvonne und N. Behnke. 2017. Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany. *Regional & Federal Studies* 27 (5): 529–548.
- Hennis, Wilhelm. 1956. Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft. Zur Lage des parlamentarischen Regierungssystems. *Gesellschaft, Staat, Erziehung* 1: 205–222.
- Henzler, Christoph. 1994. *Fritz Schäffer 1945–1967. Eine biographische Studie zum ersten bayerischen Nachkriegs-Ministerpräsidenten und ersten Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland*, Untersuchungen und Quellen zur Zeitgeschichte 3. München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Hesse, Konrad. 1962. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: Müller.
- Kruke, Anja. 2007. *Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland: Meinungsforschung, Parteien und Medien 1949–1990*. Düsseldorf: Droste.
- Lehmbruch, Gerhard. 1976. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 1. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhard. 1988. Der Neokorporatismus der Bundesrepublik im internationalen Vergleich und die Konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen. In *Neokorporatismus und Gesundheitswesen*, Hrsg. G. Gäfgen, 11–32. Baden-Baden: Nomos.
- Lehmbruch, Gerhard. 1997. Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2: 19–41.
- Lehmbruch, Gerhard. 1998. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lehmbruch, Gerhard. 2002. *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel*, MPIfG discussion paper 2002/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Lehmbruch, Gerhard. 2015. Der Entwicklungspfad des deutschen Bundesstaats – Weichenstellungen und Krisen. In *Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive*, Hrsg. G. Ambrosius und C. Henrich-Franke, 327–370. Baden-Baden: Nomos.
- Lehnert, Detlef und K. Megerle. 1990. *Politische Teilkulturen zwischen Integration und Polarisierung. Zur politischen Kultur in der Weimarer Republik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lehnert, Detlef und K. Megerle. 1993. *Pluralismus als Verfassungs- und Gesellschaftsmodell. Zur politischen Kultur in der Weimarer Republik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leonardy, Uwe. 2002. Parteien im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Scharniere zwischen Staat und Politik. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33: 180–95.

- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lösche, Peter. 1992. Zur Metamorphose der politischen Parteien in Deutschland. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 9: 531–537.
- Manow, Philip und S. Burkhart. 2006. Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16 (3): 807–24.
- Menzel, Walter. 1946. *Der Aufbau der deutschen Republik*. Minden: Verl. Phoenix.
- Mohr, Irina. 2004. *Föderalismus in Diskurs. Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Möllers, Christoph. 1997. Der parlamentarische Bundesstaat – Das vergessene Spannungsverhältnis von Parlament, Demokratie und Bundesstaat. In *Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?*, Hrsg. J. Aulehner, 81–111. Stuttgart: Boorberg.
- Müller, Winfried. 1994. Die Gründung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Bundesrepublik Deutschland. *Historisches Jahrbuch* 114: 76–106.
- Müller, Winfried. 2009. *Schulpolitik in Bayern im Spannungsfeld von Kultusbürokratie und Besatzungsmacht 1945–1949*. München: Oldenbourg.
- Münch, Richard. 1993. *Das Projekt Europa zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft*. 1. Aufl., Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Neumann, Arijana. 2012. *Die CDU auf Landesebene: Politische Strategien im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Offe, Claus. 1984. Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung? In *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*, Hrsg. B. Guggenberger und C. Offe, 150–183. Opladen: Springer.
- Pollmann, Klaus Erich. 1994. Sozialpolitik im bundesstaatlichen System. Die Mitwirkung des Bundesrats an den arbeitsrechtlichen und sozialen Bundesgesetzen 1949–1953. In *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag*, Hrsg. J. Kocka, 429–445. München: Saur.
- Raphael, Lutz. 1996. Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. *Geschichte und Gesellschaft* 22: 165–193.
- Raphael, Lutz. 2018. Experten im Sozialstaat: Statuswechsel und Funktionsdifferenzen in Demokratie und Diktaturen in Deutschland 1933–1990. In *Ordnungsmuster und Deutungskämpfe. Wissenspraktiken in Europa des 20. Jahrhunderts*, Hrsg. R. Lutz, 95–132. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Reckwitz, Andreas. 2018. *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*. 6. Auflage, Berlin: Suhrkamp.
- Reckwitz, Andreas. 2019. *Das Ende der Illusionen: Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Rehm, Hermann. 1898. Unitarismus und Föderalismus in der Deutschen Reichsverfassung. [Vortrag gehalten 1898]. *Jahrbuch der Gehe-Stiftung zu Dresden* 17. Dresden: v. Zahn & Jaensch.
- Reichenbachs, Mauricio und F. Nullmeier. 2016. Korporatismus und Demokratie. In *Zeitgenössische Demokratietheorie. Bd. 2: Empirische Demokratietheorien*, Hrsg. O. W. Lembcke, C. Ritzi und G. S. Schaal, 79–102. Wiesbaden: Springer.
- Renzsch, Wolfgang. 1991. *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungs-*

- reform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*, Politik- und Gesellschaftsgeschichte 26. Bonn: Dietz.
- Renzsch, Wolfgang. 1995. Konfliktlösung im parlamentarischen Bundesstaat. Zur Regelung finanzpolitischer Bund-Länder-Konflikte im Spannungsfeld von Administration und Politik – Vorläufige Überlegungen. In *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung*, Hrsg. R. Voigt, 167–192. Baden-Baden: Nomos.
- Riker, William. 1975. Federalism. In *Handbook of Political Science*, Hrsg. F. L. Greenstein und N. W. Polsby, 93–173. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Schäfer, Friedrich. 1979. Die Stellung der Verbände in der Demokratie aus der Sicht der parlamentarischen Praxis. In *Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus; Analysen, Positionen, Dokumente*, Hrsg. Von Alemann, Ulrich, 187–98. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schindler, Peter. 1974. Missbrauch des Bundesrates? Dokumentation einer aktuellen Auseinandersetzung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 5 (2): 157–166.
- Schmitt, Carl. 1970 [1928]. Verfassungslehre. 5. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitter, Philippe C. 1974. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics* 36 (1): 85–131.
- Seckelmann, Margrit. 2017. Jurist im Porträt: Fritz Morstein Marx (1900–1969) – Inspirator einer demokratischen Verwaltungswissenschaft. *Recht und Politik* 53: 207–215.
- Stepan, Alfred C. 1999. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy* 10 (4): 19–34.
- Sturm, Roland. 1999. Party Competition and the Federal System: The Lehbruch Hypothesis revisited. In *Recasting German federalism. The legacies of unification*, Hrsg. C. Jeffery, 197–216. London: Pinter.
- Tanner, Jakob. 2008. Komplexität, Kybernetik und Kalter Krieg. „Information“ im System-antagonismus von Markt und Plan. In *Die Transformation des Humanen: Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik*, Hrsg. M. Hagner und E. Hörl, 377–413. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Triepel, Heinrich. 1907. *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie*. Tübingen: Mohr.
- Vökl, Kerstin. 2016. Länder Elections in German Federalism: Does Federal or Land-Level Influence Predominate? *German Politics* 25 (2): 243–264.
- Von Hehl, Christoph. 2012. *Adolf Süsterhenn (1905–1974). Verfassungsvater, Weltanschauungspolitiker, Föderalist*. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 62. Düsseldorf: Droste.
- Wagener, Frido. 1979. *Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 37. Berlin, New York: de Gruyter.
- Waitz, Georg. 1852. Das Wesen des Bundesstaates. In *Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen*, Hrsg. G. Waitz, 153–218. Kiel: Homann.
- Weichlein, Siegfried. 1997. Sachsen zwischen Landesbewußtsein und Nationalbildung 1866–1871. In *Sachsen im Kaiserreich. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Umbruch*. Hrsg. S. Lässig, K. H. Pohl und N. Retallack, 241–70. Dresden: Sächsische Landeszentrale für Politische Bildung.
- Weichlein, Siegfried. 2019. *Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Weisbrod, Bernd. 1996. Region und Zeitgeschichte: Das Beispiel Niedersachsen. *Niedersächsisches Jahrbuch für Landesgeschichte* 68: 91–105.

- Wiegand, Lutz. 1992. *Der Lastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1985*. Frankfurt am Main: Lang.
- Ziemann, Benjamin. 2007. *Katholische Kirche und Sozialwissenschaften 1945–1975*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.



# Zwischen Parteipolitik, Verwaltung und Recht

## Zur Entwicklung der föderalen Demokratie in Deutschland

Arthur Benz

### Zusammenfassung

Mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland entstand eine besondere Form der föderalen Demokratie. Die Kombination eines parlamentarischen Regierungssystems mit einem Föderalismus, in dem Bund und Länder ihre interdependenten Aufgaben in der Politikverflechtung koordinieren, geht auf die historische Entwicklung des deutschen Staates zurück und hat sich durch Reformen in der Bundesrepublik weiter verfestigt. Anpassungsprozesse durch informelle Entflechtung und konfliktvermeidende Praktiken trugen lange dazu bei, die Spannungen zwischen Demokratie und Föderalismus zu reduzieren. Seit der Deutschen Einheit wurden sowohl der Bundesstaat als auch das Parteiensystem heterogener, weshalb Bund und Länder mehr Autonomie fordern, obgleich der Koordinationsbedarf im Bundesstaat eher zu- als abgenommen hat. Föderalismusreformen, die auf Entflechtung zielten, führten letztlich zu einer Überkonstitutionalisierung des Bundesstaats, die sowohl seine Anpassungsfähigkeit verringerte als auch seine Demokratiedefizite verstärkte.

### Schlüsselbegriffe

Verflechtung, Parteienwettbewerb, Verfassungspolitik, Verwaltungsföderalismus, Verrechtlichung

## 1 Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes am 24. Mai 1949 entstand auf dem Gebiet der westlichen Besatzungszonen die Bundesrepublik Deutschland als „demokratischer Bundesstaat“. Dieser Begriff bringt die zwei zentralen Prinzipien der Staatsorganisation in einen Zusammenhang. Nach dem Demokratieprinzip ist Macht dadurch zu legitimieren, dass sie an den Willen des Volkes gebunden wird; Föderalismus dient dem Zweck, Machtkonzentration zu verhindern, die immer gefährlich ist, auch wenn sie durch die Mehrheit eines Volkes ausgeübt wird. Schon diese knappen Definitionen deuten an, dass Föderalismus und Demokratie nicht in die gleiche Richtung wirken. Betrachtet man die Wirklichkeit der „föderalen Demokratie“, um die in der vergleichenden Forschung gebräuchliche Bezeichnung zu verwenden, wird deutlich, dass die beiden Ordnungsprinzipien zwar normativ gesehen zusammenpassen, doch wenn sie in Institutionen und Verfahren ausgestaltet sind, treten Spannungen auf. Demokratie muss gewährleisten, dass die Reichweite der Herrschaft sich auf die Angehörigen eines Volkes erstreckt, welche die Macht auf Repräsentanten übertragen. Diese Kongruenzbedingung ist nur in einem Gebiet praktisch zu verwirklichen, sofern die Herrschaftsgewalt nicht in einem „Zweckverband“ auf spezielle Aufgaben beschränkt ist, sondern alle öffentlichen Aufgaben umfasst. In einer föderalen Ordnung werden die Kompetenzen, Herrschaft auszuüben, auf territoriale Einheiten aufgeteilt. Doch da die Aufgaben in vielen Fällen über die Grenzen der Gebiete hinausreichen, in denen die Kompetenzen ausgeübt werden, müssen die diesbezüglichen Entscheidungen, die in den Territorien getroffen werden, koordiniert werden. Demokratie verlangt Autonomie der Regierenden, Föderalismus Koordination interdependenter Aufgaben bei geteilten Kompetenzen, wobei demokratisches Regieren und koordiniertes Regieren in der föderalen Ordnung unterschiedlichen Regeln unterliegen und in unterschiedlichen Akteurskonstellationen erfolgen.

Die Herausforderung, die sich bei der Schaffung der Verfassung einer föderalen Demokratie und beim Regieren im Rahmen dieser Verfassung stellt, liegt darin, die aus diesen institutionellen Divergenzen resultierenden wechselseitigen Störungen von Institutionen und Prozessen im Bundesstaat sowie in den demokratischen Regierungssystemen des Bundes und der Länder möglichst zu vermeiden. Dies ist alles andere als eine einfache Aufgabe. Die Schwierigkeiten variieren je nach Ausgestaltung der Demokratie und der föderalen Ordnung (Benz und Sonnicksen 2017).

Als die Väter und Mütter des Grundgesetzes die Leitidee des demokratischen Bundesstaats in Institutionen umsetzten, schufen sie eine bestimmte Form von Demokratie und eine bestimmte Form des Bundesstaats. Sie trafen Entscheidungen nach zum Teil kontroversen Diskussionen, aber ihre Entscheidungen waren



geprägt durch Erfahrungen und die Verfassungsgeschichte in Deutschland. Vor allem wirkte die historische Entwicklung von Institutionen nach, die den Zusammenbruch der Diktatur überdauert hatten und die Entstehung des Grundgesetzes beeinflussten (Weichlein 2019). Dabei zeigte sich auch in der Geschichte des deutschen Regierungssystems ein Entwicklungsmuster von Institutionen, das nach den Prämissen des „historischen Institutionalismus“ als Sequenz zu beschreiben ist (Pierson 2004). Institutionen, die moderne Regierungssysteme bilden, haben sich nicht gleichzeitig entwickelt, sondern zu unterschiedlichen Zeiten und unter jeweils besonderen Umständen. Die Folge ist, dass die institutionellen Komponenten eines Regierungssystems in der Regel keine kohärente Konfiguration ergeben. Die Anlagerung von neuen an alte Institutionen verursacht Spannungen zwischen nicht passfähigen Institutionen. Insofern kann man kaum erwarten, dass die institutionellen Spannungen, die im Verhältnis von Föderalismus und Demokratie angelegt sind, in realen Bundesstaaten gelöst werden.

Föderale Demokratien sind generell, die in Deutschland entstandene allerdings in ganz besonderer Weise durch solche Spannungen geprägt. Dies will ich im Folgenden erläutern. Diese Spannungen können nicht beseitigt werden, sondern erfordern die Fähigkeit zur Anpassung von Strukturen mit dem Ziel, die Macht zwischen den verschiedenen Institutionen und Arenen der Politik immer wieder auszutarieren. Neben dem Konzept der föderalen Demokratie, das auf die genannten Spannungen verweist, und der Theorie des historischen Institutionalismus, welche die besondere Entwicklung und Form der föderalen Demokratie in Deutschland erklärt, leitet die folgende Analyse eine weitere theoretische Prämisse, die aus dem akteurszentrierten Institutionalismus abzuleiten ist. Demnach sind Akteure, wenn sie mit divergierenden Anforderungen nicht passfähiger Institutionen konfrontiert sind, nicht nur gezwungen, sondern auch in der Lage, mit den daraus resultierenden Schwierigkeiten umzugehen. In ihren Handlungen und Interaktionen verändern sie dabei die Wirkung institutioneller Konfigurationen, wenn nicht die Institutionen bzw. die Verfassung selbst, sei es durch Reformen, durch Reinterpretation der Regeln oder durch neue Interaktionsmuster. Praktische Politik in der föderalen Demokratie sorgt damit für die flexible Anpassung der Machtverhältnisse in der föderalen Demokratie und kann diese stabilisieren. Voraussetzung ist allerdings, dass Verfassung und Institutionen diese Anpassung zulassen und sie nicht durch rigide Regeln, Normen oder Routinen einengen. Angesichts der Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre muss man davon ausgehen, dass diese Voraussetzung nicht mehr gegeben und die Balance zwischen Autonomie der demokratischen Politik und Koordination zwischen Bund und Ländern nicht mehr gewahrt sind.

## 2 Pfadabhängige Entwicklung der Politikverflechtung und des parlamentarischen Regierungssystems

Betrachtet man die Entstehung des demokratischen Bundesstaats nach dem Zweiten Weltkrieg vor dem Hintergrund der institutionellen Entwicklung der deutschen Staatsorganisation, so fällt eine besondere Abfolge der Ausbildung von Institutionen auf. In Deutschland entstand zuerst eine föderale Ordnung und erst dann bildete sich die Demokratie. In Australien, Kanada und der Schweiz war dies anders; hier existierten demokratische Regierungssysteme in Territorien, die zu einem Bundesstaat vereinigt wurden. Die in Deutschland festzustellende Entwicklungssequenz hatte Folgen, die Gerhard Lehbruch in seiner historischen Analyse herausarbeitete (Lehbruch 2002). Er führte die besondere Form des deutschen Föderalismus auf die Muster der Konfliktregelung im Alten Deutschen Reich zurück. Aus dem Verhandlungssystem des Reichstags ging nach dem Dreißigjährigen Krieg die Versammlung der Delegierten der Länderregierungen hervor, die nach 1871 im Bundesrat und nach 1918 im Reichsrat überdauerte.

Die Gründung der Bundesrepublik und die Beratungen des Grundgesetzes schienen die Chance auf eine neue „Weichenstellung“ in der Entwicklung des Bundesstaats zu bieten. Dies war aber nicht der Fall. Zwar diskutierten die Mitglieder des parlamentarischen Rats intensiv über die Ausgestaltung der föderalen Ordnung, wobei neben der Finanzverfassung vor allem die Form der Zweiten Kammer umstritten war. Diese Entscheidung war damals allerdings weniger offen als es schien. Die Einrichtung eines direkt gewählten Senats, die in der SPD bevorzugt wurde, hätten die Ministerpräsidenten vermutlich nicht zugelassen. Die Protagonisten eines starken Föderalismus plädierten für das Bundesratsmodell, da sie erkannten, dass angesichts der historisch gewachsenen Funktionsteilung zwischen zentralisierter Gesetzgebung und dezentralisierter Verwaltung nur eine starke Beteiligung der Landesregierungen in der Bundesgesetzgebung verhindern konnte, dass der unitarische Bundesstaat sich in einen dezentralisierten Einheitsstaat verwandelte. So blieb es beim überkommenen Bundesratsmodell und es entwickelte sich die für den deutschen Bundesstaat typische „Politikverflechtung“ in Form der Beteiligung der Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung. Der im parlamentarischen Rat gefundene Kompromiss reduzierte die Vetomacht des Bundesrats auf Materien, welche die Kompetenzbereiche der Länder berühren. In diesen Bereichen ist seine Zustimmung nur zu erreichen, wenn sich die Bundesregierung bzw. die Bundestagsmehrheit mit den Landesregierungen, die die Stimmenmehrheit im Bundesrat kontrollieren, einig sind.

Der Bundesstaat war zwar nicht mehr, wie noch im Deutschen Reich nach 1871, als Bollwerk gegen die Demokratie gedacht, aber er beschränkte durch die Veto-

macht der Landesregierungen die Demokratie auf der Bundesebene, wenngleich nur in bestimmten Materien der Gesetzgebung. Das Demokratiemodell des Grundgesetzes, das mit dem Föderalismus verbunden wurde, entsprach der in England entstandenen parlamentarischen Demokratie, verwirklichte diese jedoch ohne die für das Westminster-System charakteristische Parlamentsouveränität. Der Bundestag kann keine Gesetze gegen die Mehrheit des Bundesrats verabschieden, wenn Regelungen die Länder betreffen. Ebenso ist die Parlamentsouveränität in den Ländern eingeschränkt, indem die Mitglieder des Bundesrats ein freies Mandat ausüben und nicht an Weisungen ihrer Parlamente gebunden sind.

Doch diese formalen Regeln können die Spannungen zwischen der parlamentarischen Demokratie und der Politikverflechtung im Föderalismus nicht beseitigen, sondern verschärfen sie eher. Dies geschieht einerseits durch die Politikverflechtung, die Bund und Länder zur Einigung über Angelegenheiten der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung zwingt. Die Bundesregierung sieht sich daher veranlasst, mögliche Einwände des Bundesrats zu antizipieren bzw. mit den Landesregierungen über ihre Gesetzgebungsvorhaben zu verhandeln. Die demokratisch gewählte Parlamentsmehrheit und die Bundesregierung müssen also in ihrem Verantwortungsbereich Länderinteressen berücksichtigen, was ihre Autonomie durch Zwang zur Kooperation erheblich einschränkt. Dabei haben die Regierungen, wenn sie miteinander verhandeln und sich einigen, trotz ihres freien Mandats keine andere Wahl als im Einklang mit den Mehrheitsfraktionen in den Parlamenten zu handeln, was aus dem Prinzip eines parlamentarischen Regierungssystems folgt. Zumindest müssen sie beachten, dass sie ihre Vereinbarungen in ihren Parlamenten rechtfertigen müssen. Dies führt dazu, dass die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern durch den Parteienwettbewerb in der parlamentarischen Demokratie überlagert werden. Die Politikkoordination im Föderalismus bringt also Akteure zusammen, die Kompromisse erreichen müssen, obgleich sie als Vertreter von Parteien miteinander um Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und um Wählerstimmen konkurrieren (Lehmbruch 2000).

In den 1950er Jahren erzeugte diese Interferenz zwischen Verhandlungen und Parteienwettbewerb noch keine gravierenden Störungen des Regierens, weil die SPD, die damals im Bundestag in der Oppositionsrolle war, keine Stimmenmehrheit im Bundesrat erreichen konnte, weshalb die Landesregierungen primär die Interessen ihres Landes oder der Ländergesamtheit in den Vordergrund rückten. Zudem konnten Verteilungskonflikte zwischen Bund und Ländern durch Aufteilung eines wachsenden Steuervolumens vermieden werden. In der Innenpolitik stand der Ausbau des Sozialstaats im Vordergrund, über den sich Regierung und Opposition im Grundsatz einig waren. Als sich Mitte der 1960er Jahre das Wirtschaftswachstum abschwächte und sich ein Strukturwandel der Wirtschaft abzeichnete,

institutionalisierte man die Gemeinschaftsaufgaben zur Förderung wirtschaftlich benachteiligter Regionen und der Landwirtschaft, die vom Strukturwandel im europäischen Agrarmarkt betroffen war. Ferner etablierte man eine koordinierte Investitions- und Finanzplanung von Bund und Ländern und erweiterte den Steuerverbund. Im Konsens der großen Parteien, des Bundes sowie der Länder dehnte man durch diese Reformen die Politikverflechtung in der Gesetzgebung auf die Exekutive aus.

Spannungen zwischen Föderalismus und Demokratie brachen erst nach dem ersten Regierungswechsel auf. Dieser stellte eine erfolgreich bestandene Bewährungsprobe der parlamentarischen Demokratie dar, denn nunmehr zeigten sich die Bedeutung des Parteienwettbewerbs im parlamentarischen System und die einer starken Opposition. Doch beide bremsten nun die Politikgestaltung in der Politikverflechtung und verhinderten die „inneren Reformen“, welche die neue sozial-liberale Koalition angekündigt hatte. Das durch den Regierungswechsel ausgelöste Reformklima war von kurzer Dauer. Die geplante Neuordnung des Bundesstaats durch Neugliederung der Länder und eine Erweiterung der gemeinsamen Aufgabenplanung scheiterte. Dabei ist bemerkenswert, dass die Enquete-Kommission Verfassungsreform zwar die Gemeinschaftsaufgaben auf weitere Aufgaben ausdehnen und die Zusammenarbeit möglich, aber nicht verpflichtend machen wollte. Man diskutierte also bereits, wie die Politikverflechtung in Richtung einer freiwilligen, die Autonomie der Länder schonenden, demokratieverträglichen Kooperation transformiert werden könnte. Doch die Reformbemühungen verliefen im Sande, zumal sich wegen der durch die Ölpreiskrise ausgelösten „Stagflation“ die politischen Prioritäten auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik verschoben hatten. Die Spannungen in der föderalen Demokratie der Bundesrepublik wurden zunächst nicht durch institutionelle Reformen, sondern durch Anpassung der informellen Strukturen des Bundesstaats und der Interaktionsmuster der Akteure abgebaut.

---

### **3      Pragmatische Anpassung der Entscheidungsstrukturen**

Bemerkenswerterweise zeigte sich in dieser Zeit, dass die parteipolitischen Gegensätze die Bund-Länder-Kooperation zwar erschwerten, aber nicht blockierten. Trotz „antagonistischer Kooperation“ (Scharpf 1989, S. 132) zwischen den Mehrheitsfraktionen der SPD und der FDP im Bundestag und den christdemokratischen Landesregierungen, die im Bundesrat über die Stimmenmehrheit verfügten, und der doppelten Herausforderungen, dass Regierungen auf ihre Parlamentsmehrheit

Rücksicht nehmen und sich in Verhandlungen einigen mussten, scheiterten nur wenige Gesetze, welche die Koalitionsregierung initiierte. Jedenfalls drohte die Bundesrepublik nicht durch Politikblockaden unregierbar zu werden. Man einigte sich auf Kompromisse, die sicherlich oft unbefriedigend waren, aber eine Politik in kleinen Schritten zuließen. Auch zeigte sich, dass die viel kritisierten Gemeinschaftsaufgaben besser funktionierten als dies in den öffentlichen Diskussionen wahrgenommen wurde. Sie stabilisierten die Förderpolitik in der regionalen Wirtschaftsförderung, Agrarstrukturpolitik und im Hochschulbau, wenngleich ihre koordinierende Wirkung durch Programme der Länder unterlaufen wurde.

Dass die Politikverflechtung weder die Gesetzgebung noch die Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Exekutive lähmte, war zum einen dem integrierten Parteiensystem zuzuschreiben, das wie ein „Scharnier“ die Ebenen des Staates verband und Anpassungsprozesse förderte (Leonardi 2002). Zur Vorbereitung der Gesetzgebung verhandelten Mitglieder von Regierungen, die konkurrierenden Parteien angehörten. Doch nicht selten verfolgten Vertreter aus opponierenden Parteilagern ähnliche Interessen in einem Politikbereich, wenn sie als Repräsentanten des Bundes bzw. eines Landes handelten. Genauso konnten Interessenkonflikte zwischen Gebietskörperschaften Regierungen oder Parlamentsfraktionen der gleichen Partei auseinanderdividieren. Angesichts einer solchen Überlagerung von Konfliktlinien waren Kompromisse zwischen wechselnden Partnern möglich, die eine Einigung in Verhandlungen erleichterten. Der Zwang zu Kompromissen begrenzte jedoch die Handlungsspielräume der Bundespolitik. Die von den Sozialdemokraten beabsichtigte „aktive Politik“ erwies sich als unrealistisch (Scharpf et al. 1976), in der Praxis setzte sich eine inkrementelle „Politik des mittleren Weges“ (Schmidt 1990) durch, die sich nicht nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner aller relevanten Interessen beschränkte, sondern auch nur wenig vom eingeschlagenen Pfad abwich.

Im Bereich der Exekutive funktionierte die Bund-Länder-Kooperation schon fast routinemäßig. Dies lag zu einem erheblichen Teil an der Tiefenstruktur und den Varianten der Politikverflechtung, die sich im Laufe der Zeit entwickelten. Die Beziehungen zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander bestanden nicht einfach aus Regierungsverhandlungen, sondern wurden vielmehr ergänzt durch ein differenziertes Geflecht von Verwaltungsbeziehungen (Benz et al. 2016). Auch diese haben in Deutschland eine lange Geschichte. Die Verwaltung hat sich in den Ländern entwickelt, bevor der Nationalstaat entstand, und schon lange gab es Verbindungen zwischen den Verwaltungen der Länder, die zuerst in den Reichskreisen des Alten Reichs institutionalisiert waren, später durch die Kameralwissenschaft gefördert wurden und angesichts der Kleinteiligkeit der Herrschaftsgebiete auch erforderlich waren. Diese horizontalen Verwaltungsbeziehungen haben sich nicht nur erhalten, sie wurden vielmehr ausgebaut und durch

vertikale Beziehungen zwischen Bundes- und Landesverwaltungen ergänzt. Man hat diese abfällig als „Fachbruderschaften“ charakterisiert, so wie man in den USA eine Versäulung der Bürokratie oder technokratischen Netzwerke zwischen Bund und Staaten kritisiert hat. Die deutschen Verwaltungen dominierten aber nicht die Politik, vielmehr bildeten sie eine eigene Schicht des kooperativen Bundesstaats, den die Regierungen nutzen konnten, um die parteipolitische Konfrontation in problemorientierte Verhandlungen zu überführen, dies mit dem Ziel, auf der Grundlage fachlich fundierter Entscheidungsvorschläge zu einer Einigung auf der politischen Ebene zu kommen.

Eine weitere strukturelle Eigenschaft der Politikverflechtung darf ebenfalls nicht ignoriert werden, auf die bereits Fritz W. Scharpf in seiner Theorie der Politikverflechtung hingewiesen hat (Scharpf 1976, S. 34ff.). Er unterschied „Verflechtungsarten“, die in der Forschung zunächst unterbelichtet blieben, die man aber deswegen beachten sollte, weil sie unterschiedliche Ausprägungen des „kooperativen Bundesstaats“ erfassen, dessen Strukturen und Prozesse entsprechend differenziert zu beurteilen sind. Die Schulpolitik koordinieren die Länder in der Kultusministerkonferenz ohne formale Beteiligung des Bundes. Diese „horizontale Politikverflechtung“ litt bis in die 1980er Jahre darunter, dass Landesregierungen bzw. die zuständigen Fachministerien der CDU- bzw. CSU- und SPD-regierten Länder gegensätzliche Ideen verfolgten, nach denen ein gutes Schulsystem ausgestaltet werden sollte. Eine Einigung über eine Harmonisierung der Schulbildung war unter diesen Umständen schwerlich erreichbar. In der vertikalen Politikverflechtung der regionalen Wirtschaftsförderung und der Agrarstrukturpolitik bestimmte der Bund den Förderrahmen durch Bereitstellung seines Mittelanteils. Dementsprechend konnte er die finanziellen Rahmenbedingungen der Strukturpolitik definieren und aus einer übergeordneten Position die Konflikte moderieren. Noch ausgeprägter war der „Schatten der Hierarchie“ in der Bundesverkehrswegeplanung, für die formal der Bund zuständig war, aber aus sachlichen Gründen die Länder beteiligte. In der Forschungsförderung wirkte das Wechselspiel zwischen Bund-Länder-Verhandlungen und der Beratung durch den Wissenschaftsrat rationalisierend, so dass sowohl Parteipolitik als auch Verteilungsinteressen der Länder keine blockierende Wirkung entfalteten. Kurz: Das Zusammenspiel zwischen Parteipolitik und Verwaltung bzw. Experten variierte nach Politikbereichen. Faktisch ermöglichte diese Differenzierung der Politikverflechtung variierende Interaktionsstrukturen, die sich nicht nur im Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung, sondern auch in der Gewichtung von autonomer demokratischer Politik und intergouvernementaler Koordination unterschieden.

In den späten 1970er und 1980er Jahren zeigte sich eine weitere Facette der Anpassungsfähigkeit des deutschen Bundesstaats. Damals wurden Dezentralisierung

und Regionalisierung zu neuen Leitideen der Föderalismusdiskussion, die auch durch entsprechende Reformüberlegungen in der EWG sowie durch Forderungen nach einer Regionalisierung Europas inspiriert wurde. Während die Bundesregierung wie andere Regierungen in OECD-Staaten seinerzeit einen neoliberalen Kurs einschlug, gingen vor allem sozialdemokratische Landesregierungen dazu über, die wirtschaftliche Entwicklung mittels einer regionalen Strukturpolitik zu fördern, indem sie nicht einfach Finanzhilfen an Unternehmen vergaben, sondern deren gesamte Produktionsbedingungen einschließlich der materiellen Infrastruktur, der Ausbildung von Fachkräften, der wirtschaftsnahen Forschung sowie passender Dienstleistungsbetriebe verbessern wollten (Bullmann 1997). Die neue Regionalpolitik erforderte die Beteiligung von allen „relevanten gesellschaftlichen Gruppen“ sowie eine enge Kooperation zwischen öffentlichen Verwaltungen, privaten Unternehmen und Verbänden. In der Beschäftigungsförderung legten die Aktivitäten regionaler und kommunaler Verwaltungen den Grundstein für die später im Grundgesetz verankerte Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit (Schmid und Blancke 2001). In der Sozialpolitik bemühte sich der Bund darum, die Leistungen der Sozialversicherungen zu konsolidieren und ihre Finanzierung langfristig zu sichern, während die Länder und Gemeinden eine Verbesserung der sozialen Dienste für Menschen in besonderen Lebenslagen anstrebten (Münch 1997).

Die Regionalisierung stimulierte Politikinnovationen, erwies sich allerdings weder in der Bundesrepublik noch in Europa als nachhaltig. Während die Länder in Europa neue Beteiligungsrechte erhielten, erfuhr ihre Autonomie durch die Regulierung der Förderpolitik im Rahmen der Beihilfekontrolle schrittweise Einschränkungen. Auch wurde die neue Regionalpolitik der Länder nicht durch institutionelle Reformen abgesichert. Die Einrichtung neuer regionaler Einheiten unterhalb der Landesebene sowie die Kooperation der gesellschaftlichen Akteure und Verwaltungen betrachteten die Landesparlamente mit wachsender Skepsis. Letztlich scheiterte die Regionalisierung aber an der fehlenden Unterstützung durch den Bund und der Tatsache, dass nach der Deutschen Einheit zunächst die traditionelle Regionalpolitik wieder in den Vordergrund rückte.

---

## **4 Nach der Deutschen Einheit: Mehr Kontinuität als Wandel**

Der 1989 einsetzende Umbruch wurde allgemein als Chance für eine grundlegende Veränderung des Bundesstaats wahrgenommen. Mit dem Zerfall des politischen Regimes der DDR begann der Prozess, der am 3. Oktober 1990 zur Vereinigung

der beiden deutschen Staaten führte. Tatsächlich wurde die Einheit durch den raschen Beitritt der neu gebildeten ostdeutschen Länder vollzogen. Die föderale Ordnung und die parlamentarische Demokratie änderten sich daher zunächst nur wenig. Die Stabilität der Demokratie und die Anpassungsfähigkeit des Bundesstaats zeigten sich im Vereinigungsprozess: Um die erforderliche Umverteilung von Investitionsmitteln, Sozialleistungen und Fördermitteln zugunsten der neuen Länder zu erreichen, verließ sich die Bundesregierung auf das Vertrauen der Parlamentsmehrheit. Dies erlaubte ihr, die Restriktionen der Politikverflechtung zu umgehen. Der Bund setzte in einer Phase der „situativen Zentralisierung“ und improvisierten Politik (Lehmbruch 1991) wichtige finanzpolitische Entscheidungen durch, die eine spürbare Umverteilung zwischen Ländern und Steuerzahlern vermieden. Die ostdeutschen Länder wurden erst 1995 in den Finanzausgleich integriert und die Lasten des Transformationsprozesses in Ostdeutschland zum Teil durch einen Zuschlag auf die Einkommensteuer, die nur dem Bund zufloss, und zum Teil durch Kredite finanziert. Die Länder wiederum trugen durch horizontale Kooperation zum Verwaltungsaufbau in den neuen Ländern bei, wurden aber finanziell nicht direkt belastet.

Diejenigen, die damals gehofft oder erwartet hatten, die Deutsche Einheit würde die Gelegenheit für eine grundlegende Föderalismusreform bieten, wurden schnell enttäuscht bzw. eines Besseren belehrt. Verfassungsreformen, die Bundestag und Bundesrat 1994 verabschiedeten, dehnten die Mitwirkung der Landesregierungen auf die europäische Politik aus – was davor schon Praxis war, legte nun das Verfassungsrecht fest. Die Kompetenzen der Länder wurden aber nicht signifikant erweitert. Die einzig relevante Grundgesetzänderung betraf die Rolle des Bundesverfassungsgerichts, das nun durch die Einführung eines neuen Verfahrens darüber entscheiden sollte, ob in den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung ein Bundesgesetz nach Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist. Diese Frage hatte das Gericht bis dahin als nicht justiziabel betrachtet, da ein „Bedürfnis“ nach bundeseinheitlichen Regelungen zu begründen war. Es betrachtete vor der Grundgesetzänderung von 1994 die Entscheidung über konkrete Zuständigkeiten in der Gesetzgebung und Verwaltung als Angelegenheit der Politik und definierte nur generelle Prinzipien. Das änderte sich nun. Damit trat ein Akteur in die Föderalismuspolitik ein, der sich bisher zurückgehalten hatte.

Doch auch aus einem anderen Grund wurde die Dynamik des Föderalismus stärker durch das Zusammenwirken von Politik und Verfassungsrecht bestimmt, wobei das Recht diese Dynamik erheblich bremste und zugleich die Politik anfällig für Blockaden wurde. Letzteres resultierte aus der Auflösung des alten Parteiensystems, die durch die Deutsche Einheit gefördert wurde. Als eine Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat in den Jahren 1992 und



1993 in 23 Sitzungen Vorschläge zur Revision des Grundgesetzes ausarbeitete, war dies noch kein Thema, obgleich die Reform neben der Diskussion über Grundrechte, Staatsziele und den Föderalismus eine wichtige Rolle spielte. Nachdem der Vorschlag, auf Bundesebene direktdemokratische Elemente einzuführen, an der Hürde der Zweidrittel-Mehrheit gescheitert war, blieb die parlamentarische Demokratie formal unverändert. Auch die föderale Ordnung wurde nicht signifikant revidiert (Benz 1994; Jeffery 1995). Die föderale Demokratie veränderte sich aber infolge des Wandels des Parteiensystems, der sich auf die Verbindung von parlamentarischer Demokratie und Politikverflechtung auswirkte, die durch die genannte Scharnierfunktion der Parteien hergestellt wurde.

Bereits seit den 1980er Jahren zeichnete sich ab, dass sich das frühere „Zweieinhalb-Parteien-System“ mit dem Dualismus zwischen Christdemokraten und Sozialdemokraten in Richtung Mehrparteiensystem wandeln würde. Heute sehen wir die Konsequenzen dieser Entwicklung, über deren Ursachen ich hier nicht reflektieren will (vgl. z. B. Detterbeck 2017; Detterbeck und Renzsch 2016). Die föderale Demokratie begünstigte zweifellos das Aufkommen neuer Parteien. Allerdings erweist sich die Parteienvielfalt auch als Problem für das Regieren im Bundesstaat. Früher dominierten zwei Konfliktlinien, die sich in den ersten beiden Jahrzehnten nach der Gründung der Bundesrepublik stark überlagerten: Zum einen konkurrierten die beiden großen Parteien um die Mehrheit der Wählerstimmen und die Gunst der FDP als Koalitionspartner, zum anderen stritten sich Regierungen des Bundes und der Länder immer wieder um die Aufteilung von Macht und Finanzen. Heute sind die Verhältnisse in der Parteipolitik unübersichtlich geworden. Im Bund und in den Ländern verteilen sich die Wählerstimmen auf immer mehr Parteien mit der Folge, dass diese die unterschiedlichsten Koalitionen bilden, an denen inzwischen nicht selten drei Parteien beteiligt sind, während im Bund die beiden ehemals konkurrierenden „Volksparteien“ CDU/CSU und SPD seit 2005 in einer großen Koalition zusammenarbeiten. Ferner sind die wirtschaftlichen Interessen der Länder heterogener geworden, weshalb sich Bund-Länder-Verhandlungen über Kompetenzen und Finanzen als komplizierter erweisen als in der Vergangenheit. Im Bundesrat ist es für die Bundesregierung nicht mehr so einfach, Widerstände gegen initiierte Gesetze zu antizipieren. Bei der Suche nach Kompromissen, die zustimmungspflichtige Gesetze erfordern, ist ihre eigene Verhandlungsfähigkeit durch Koalitionswänge beschränkt. Unabhängig davon ist die Zustimmung der Bundesratsmehrheit wegen der wachsenden Zahl parteipolitisch „neutraler“ Landesregierungen schwerer zu erreichen als vor 1990, da Koalitionsregierungen in den Ländern bei Uneinigkeit dazu tendieren, ihre Vertreter im Bundesrat zur Stimmenthaltung zu verpflichten.

Die Parteienvielfalt hat die Konfrontation zwischen zwei opponierenden Lagern in den Hintergrund treten lassen. Wenn heute eine Konfliktdimension die Politik in der föderalen Demokratie der Bundesrepublik dominiert, dann ist es der Interessenkonflikt zwischen Bund und Ländern, wobei der Zusammenhalt der Länder durch Divergenzen zwischen ihnen geschwächt wird. Die Veränderungen in der parlamentarischen Demokratie, die der Parteienpluralismus bewirkte, kommen also darin zum Ausdruck, dass die Bundes- und Landespolitik autonomer geworden sind. Das mag man mit Blick auf die demokratische Legitimation begrüßen, die Entscheidungsautonomie und Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber ihren Parlamenten erfordert. Für den Föderalismus ist diese Entwicklung aber kein Vorteil, weil dieser die Koordination von Aufgaben verlangt, deren Reichweite nicht an Zuständigkeitsgrenzen der Gebietskörperschaften endet. Und unter den spezifischen Bedingungen der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat, in der intergouvernementale Kooperation der Autonomie übergeordnet ist, erweist sich die Heterogenität der Bundes- und Landespolitik als gravierendes Problem.

Deswegen entstand um die Jahrtausendwende eine intensive öffentliche Diskussion über den Zustand des Bundesstaats sowie die Notwendigkeit von Reformen. Die Politik reagierte mit einer Föderalismusreform, die das Ausmaß der Politikverflechtung reduzieren sollte. Entflechtung schien die logische Konsequenz aus den Schwierigkeiten, Gesetze mit Zustimmung des Bundesrats zustande zu bringen und in Gemeinschaftsaufgaben die vorhandenen Mittel effektiv einzusetzen. Zudem wollte man die Demokratie stärken, indem man die Autonomie des Bundes und vor allem der Länder erweiterte. Die Föderalismusreform, die 2003 initiiert wurde, führte 2006 zu einer ganzen Reihe von Änderungen des Grundgesetzes und zog 2009 eine zweite Reform und schließlich 2017 die Reform des Finanzausgleichs nach sich. Diese Serie an Verfassungs- und Gesetzesänderungen scheint angesichts der verbreiteten Annahme, der kooperative Bundesstaat sei reformunfähig, erstaunlich. Sie spricht für eine erhebliche Dynamik der föderalen Demokratie, insbesondere der Verfassungspolitik. Bei genauer Betrachtung erkennt man aber eine Eigendynamik mit nicht intendierten Folgen. Die erste der drei Föderalismusreformen lag noch auf der Linie der angestrebten Ziele, indem sie Kompetenzen dezentralisierte und die Zustimmungsrechte und damit die Vetomacht des Bundesrats einschränkte. Die weiteren Reformen führten neue Gemeinschaftsaufgaben ein und verstärkten die Verwaltungsverflechtungen. In der Bilanz fallen jedoch vor allem immer neue verfassungsrechtliche Regeln auf, die Kooperation erst verbieten und dann wieder unter eingeschränkten Bedingungen ermöglichen. Am Ende haben die Reformen eher zu mehr als zu weniger Entflechtung geführt. Vor allem aber wurde die föderale Ordnung mit einer Fülle neuer Verfassungsregeln überzogen und zunehmend verrechtlicht.

## 5 Überkonstitutionalisierung der föderalen Demokratie

An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass das Recht im deutschen Föderalismus schon immer eine wichtige Funktion erfüllte. Auch hier kann man eine Entwicklungslinie bis ins Alte Deutsche Reich ziehen, in dem die Rechtsfortbildung durch das Reichskammergericht einen maßgeblichen Beitrag zur Integration der Herrschaftsordnung leistete. Eine ähnliche Rolle spielt das Bundesverfassungsgericht im deutschen Föderalismus. Im internationalen Vergleich ist der Einfluss der Rechtsprechung auf die Struktur eines Bundesstaats nichts Ungewöhnliches (Aroney und Kincaid 2017), ungewöhnlich ist allenfalls, dass die Entscheidungen des Gerichts in Sachen Föderalismus eher die Länder unterstützten, obgleich es mit seiner Auslegung des Gleichheitsgrundsatzes auch die Unitarisierung der Politik förderte (Dörfer 2010; Klein 2012). Was im internationalen Vergleich ebenfalls auffällt, ist die Tatsache, dass Änderungen des Grundgesetzes zu einer immer detaillierteren Regelung der föderalen Ordnung führten, während sich in manch anderen Bundesstaaten der Wandel ohne Verfassungsänderungen vollzog (Benz und Knüpling 2012). So wurden 1969 die Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz geschrieben, weil Verfassungsrechtler die Dotationspraxis des Bundes als verfassungswidrig betrachteten. Im Finanzausgleich sehen wir ein Wechselspiel zwischen Verfassungsklagen und Verfassungsänderungen, das sich inzwischen auch, begünstigt durch die Verfassungsänderung von 1994, in der Kompetenzordnung zeigt. Die 2006 verabschiedete Föderalismusreform war die 53., die zweite Reform die 57. und die Finanzausgleichsreform die 62. Änderung des Grundgesetzes. Unter den anderen seit 2006 verabschiedeten acht Grundgesetzänderungen betrafen vier (Nr. 54, 58, 60 und 63) die Bund-Länder-Beziehungen. Jede dieser Änderungen erweitert das Verfassungsrecht um detaillierte Regelungen.

Diese Tendenz korrespondiert mit einer weiteren Praxis. Die Parteien und Regierungen, die sich in vielen Materien auf eine Entscheidung einigen müssen, obwohl sie um Wählerstimmen oder Macht konkurrieren, neigen dazu, Gegenstände politischer Konflikte als Verfassungsfragen zu definieren. Damit bringen sie das Bundesverfassungsgericht als Streitschlichter ins Spiel, was für die politischen Akteure den Vorteil hat, dass sie für ungeliebte Kompromisse nicht die Verantwortung übernehmen müssen. Auch dies trägt zu einer Verrechtlichung der Politik bei, die sich damit der Verfassung und Verfassungsrechtsprechung mehr als notwendig unterwirft und dem demokratischen Verfahren entzieht. Zugleich verringert die wachsende Überregulierung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern die Anpassungsfähigkeit der föderalen Ordnung.

Im Ergebnis beobachten wir in der föderalen Demokratie eine Tendenz der „Überkonstitutionalisierung“, wie sie Dieter Grimm für die Europäische Union

diagnostizierte (Grimm 2015). In der EU wird diese durch eine extensive Auslegung der Europäischen Verträge durch den Europäischen Gerichtshof verursacht. In der Bundesrepublik scheint das Bundesverfassungsgericht nicht der treibende Akteur zu sein. Vielmehr wird es durch die Politik veranlasst, über Kompetenzfragen und andere Normen der föderalen Ordnung zu entscheiden. Man könnte auch vermuten, dass in Fragen der Staatsorganisation hierzulande immer noch die Tradition der Staatsrechtswissenschaft nachwirkt, wonach die vermeintliche Irrationalität der Politik durch Recht gebändigt werden müsse. Jedenfalls fordern gerade Rechtswissenschaftler eine klare Regelung von Kompetenzen und deren Trennung, obgleich viele auch die Notwendigkeit der Koordination angesichts der komplexen gesellschaftlichen Aufgaben anerkennen. Ursächlich für die Überkonstitutionalisierung ist aber vor allem die besondere Kombination aus einer parlamentarischen Demokratie, in der Koalitionsregierungen die Regel sind, und der Politikverflechtung im Bundesstaat. Sie verlangt von den Regierungen und Parteien eine hohe Konsensbereitschaft, obgleich diese ihr Handeln an eigenen Interessen und Ideologien ausrichten und um Finanzmittel, Kompetenzen und Wählerstimmen konkurrieren. Die Akteure suchen angesichts dieser Bedingungen nach Regeln, die ihnen den Weg zu einer Einigung vorgeben bzw. diese als Notwendigkeit erscheinen lassen, so dass niemand dafür die Verantwortung übernehmen muss. Kooperation wird dann als rechtlich geboten, nicht politisch vernünftig gerechtfertigt. Damit löst sich das Spannungsverhältnis zur Demokratie in der Wahrnehmung der politischen Akteure auf, nicht aber in der Realität.

---

## **6 Zwischen Reform und Anpassung: Plädoyer für mehr Pragmatismus**

Geht man von der in der vergleichenden Forschung anerkannten These aus, dass in einer Föderation die Machtbalance zwischen Bund und Gliedstaaten immer im Fluss ist (Filippov et al. 2004), dann erscheint die Entwicklung der föderalen Demokratie in Deutschland mit ihrem Wechsel von Unitarisierung und Verflechtung zu Regionalisierung und Entflechtung sowie den ständigen Reformen des Finanzausgleichs als normal. Die erkennbare Dynamik ist als Ausdruck von Anpassungsfähigkeit zu bewerten, die dem föderalen System Stabilität verleiht. Dass der Bundesstaat dauerhaft Gegenstand von Verfassungspolitik und Reformen geworden ist, muss dann ebenfalls als positiv anerkannt werden, da diese die Richtung von Anpassung vorgeben (Benz 2016, S. 8–13).

In der aktuellen Diskussion über den Zustand des deutschen Föderalismus äußern allerdings Wissenschaftler wie Praktiker ihre wachsende Unzufriedenheit mit der bestehenden Ordnung. Die Beziehungen zwischen Bund und Ländern sind durch ein wachsendes Misstrauen geprägt. All dies hat unterschiedliche Gründe. Einer liegt sicherlich darin, dass die Spannungslagen, die in der föderalen Demokratie in Deutschland angelegt sind, schwieriger zu bewältigen sind als in den 1970er Jahren, in der Phase also, in der Gerhard Lehbruch einen Strukturbruch zwischen Parteienwettbewerb und Bundesstaat erkannte (Lehbruch 1976). Zwar löste sich der dualistische Parteienwettbewerb in einem Pluralismus auf und die Konfrontation zwischen A- und B-Ländern ist einer größeren Heterogenität von Interessen gewichen. Die in der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung und den Gemeinschaftsaufgaben notwendigen Verhandlungen sind aber schon deswegen nicht leichter geworden, weil unterschiedlich zusammengesetzte Koalitionsregierungen miteinander verhandeln. Zudem ist der Bedarf an Koordination in verschiedenen Politikfeldern gestiegen, wobei eine Einigung in Verhandlungen oft durch Interessenkonflikte und redistributive Effekte erschwert wird, die durch Kompensationszahlungen an die benachteiligten Länder umgangen werden. Zwar sind die Formen der Politikverflechtung, in denen Bund und Länder oder die Länder untereinander kooperieren, nicht alle gleich, vielmehr variiert die Macht des Bundes gegenüber den Ländern, was sich auf die Entscheidungsfähigkeit auswirkt. Zudem wirft in manchen Politikfeldern die europäische Politik ihren Schatten auf die Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat und beeinflusst die Kooperationsbereitschaft der Beteiligten (Benz et al. 2016). All dies ändert aber nichts daran, dass die demokratisch legitimierte Politik im Bund und in den Ländern nicht immer mit den Entscheidungen harmoniert, die ein koordiniertes Handeln von Bund und Ländern oder der Länder erfordern.

Gerhard Lehbruch relativierte Ende der 1990er Jahre seine These eines Strukturbruchs (Lehbruch 2000). In Neuauflagen seines Buchs betonte er die Bedeutung der informellen Koordination, die in der Tat weiter an Relevanz gewonnen hat (vgl. auch Kropp 2010; Schmedes 2019). Damit verschärfte sich aber die Schwierigkeit der Parlamente, die Regierungen zu kontrollieren, zudem wurden demokratische Institutionen und Verfahren entwertet. Auch erkannte Lehbruch schon 1998, dass die Politikverflechtung mit heterogenen Koalitionsregierungen dazu führt, dass das Regieren durch doppelte Verhandlungszwänge erschwert wird. Die meisten Föderalismusexperten aus der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft, die sich in der Diskussion äußerten, sowie die Vertreter des Bundes und der Länder zogen aus dieser Diagnose den Schluss, man müsse den Verhandlungszwang der Politikverflechtung durch Entflechtung abbauen. Doch zugleich mussten sie feststellen, dass sie ohne Koordination die komplexen Aufgaben im Bundesstaat nicht

erfüllen konnten. Lehbruch selber hatte vorgeschlagen, den Verhandlungszwang der Koalitionsregierungen abzubauen, indem man Minderheitsregierungen bildet (Lehbruch 2000, S. 197). Dies widerspricht dem herrschenden Verständnis von parlamentarischer Demokratie in Deutschland und erweist sich daher ebenfalls als schwer realisierbar. Gleiches gilt für den Vorschlag, in den Ländern ein präsidentielles Regierungssystem einzuführen (Decker 2013).

Die Föderalismusdiskussion steckt damit in einer Sackgasse. Um die Demokratie zu stärken, müssten Bund und Länder mehr Autonomie erhalten, was die Forderung nach Entflechtung begründet. Doch die Anpassung der föderalen Ordnung geht in Richtung Verflechtung, und zwar nicht nur, weil dies dem Eigeninteresse der Regierungen entspricht, sondern weil die Aufgaben koordiniert werden müssen. Dieser Falle entkommt die Politik nur, wenn sie auf das grundlegende Dilemma reagiert, das in den realen Strukturen einer föderalen Demokratie angelegt ist. Demokratie erfordert die Autonomie der gewählten Repräsentanten des Volkes im Bund bzw. der Völker in den Ländern, Entscheidungen treffen und verantworten zu können, doch autonomes Regieren auf den einzelnen Ebenen schwächt den Föderalismus, weil dieser nicht als Trennsystem funktionieren kann, sondern Koordination zwischen der Bundes- und Landespolitik ermöglichen muss. Koordiniertes Regieren im Föderalismus wiederum schränkt zwangsläufig die Demokratie ein, weil es Entscheidungen festlegt, ohne diese demokratisch zu legitimieren. Nun relativiert sich dieses Dilemma, wenn man bedenkt, dass politische Macht immer beschränkt sein sollte, bei allen damit verbundenen Schwierigkeiten, die im Vergleich zu den potentiell katastrophalen Folgen konzentrierter Macht zu relativieren sind (Friedrich 1953, S. 215). Für die politische Praxis in einer föderalen Demokratie stellt sich allerdings die Frage, ob und wie die Macht der Demokratie und der koordinierten Politik zu beschränken ist und wie eine angemessene Machtbalance hergestellt werden kann.

Wenn man die Problematik der föderalen Demokratie so definiert, dann erweist sich die Entflechtung nicht als sinnvolle Alternative zur Politikverflechtung. Auch stoßen Bemühungen, die Rechte der Parlamente in der Politikverflechtung zu stärken, schnell an die Grenzen der Komplexität föderaler Strukturen und Prozesse und erhöhen das Blockaderisiko, wenn sie die Handlungsfähigkeit der Regierungen zu sehr verengen. Da Demokratiereformen, wie bereits bemerkt, wenig realistisch erscheinen und eine Entflechtung von Kompetenzen nichts an der Interdependenz der Aufgaben ändert, liegt es nahe, nach demokratieverträglichen Formen der Koordination zu suchen. Demokratieverträglich ist Koordination dann, wenn sie „autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich“ erfolgt (Scharpf 1994). Beiden Anforderungen würden sequenzielle Verfahren der Bund-Länder-Koordination genügen, in denen Parlamenten Gelegenheit zur Intervention in intergouverne-

mentalen Koordinationsverfahren oder zur Reaktion auf deren Zwischenergebnisse geboten würde. Autonomieschonend wirken Abweichungsrechte der Länder in der konkurrierenden Gesetzgebung, die gemeinschaftsverträglicher wären, wenn man sie als Innovations- und Experimentieroptionen ausgestaltet hätte. In anderen Bereichen der Politikverflechtung könnte man Opt-Outs einzelner Länder zulassen, sofern dadurch nicht Interessen anderer Länder und des Bundes verletzt werden. Demokratieverträglich sind Gemeinschaftsaufgaben, wenn sie „weiche“ Formen der Koordinierung durch Standards, Monitoring oder Leistungswettbewerb vorsehen, vorausgesetzt, man definiert Standards nicht als gleichsam objektive oder rechtsförmige Vorgaben, sondern als Leitideen einer guten Politik, über deren Konkretisierung demokratisch legitimierte Volksvertreter entscheiden, und man stützt Monitoring und Leistungsvergleiche nicht auf vermeintlich objektive „Messungen“, die Experten bestimmen, sondern auf Bewertungen, die politisch zu diskutieren sind.

Die Vereinbarung von Föderalismus und Demokratie erfordert in beiden Arenen generell eine hinreichende Offenheit für Anpassungen der Politik. Verfahren, die dies ermöglichen, findet man, wenn man die Varianten der Bund-Länder-Koordination in Deutschland auf ihre Demokratieverträglichkeit hin vergleicht, und intergouvernementale Beziehungen in föderalen Demokratien anderer Staaten beobachtet. Aus dem Vergleich erkennt man, dass die Schwierigkeiten, die sich in dem komplexen Regierungssystem einer föderalen Demokratie stellen, nicht durch Verfassungsregeln, sondern nur pragmatisch, durch ständige Variation der konkreten Interaktionskonstellationen und Verfahrensweisen sowie das Austarieren der Machtverhältnisse lösbar sind. Man erkennt auch, dass man die Geschichte von Föderalismus und Demokratie nicht zurückdrehen kann. Der Pfadabhängigkeit der Institutionenentwicklung, in deren Verlauf in Deutschland eine besondere Kombination aus parlamentarischer Demokratie und Politikverflechtung entstanden ist, wird man nicht entkommen. Den dualen Föderalismus oder Wettbewerbsföderalismus, den man oft zur Leitidee einer Reform erklärt, kann man nicht auf Deutschland transferieren.

## Literatur

- Aroney, Nicolas und J. Kincaid, Hrsg. 2017. *Courts in Federal Countries. Federalists or Unitarists?* Toronto: University of Toronto Press.
- Benz, Arthur. 1994. A Forum of Constitutional Deliberation? A Critical Analysis of the Experience of the Joint Commission on the Constitution. *German Politics* 3 (1): 99–117.
- Benz, Arthur. 2016. *Constitutional Policy in Multilevel Government. The Art of Keeping the Balance*. Oxford: Oxford University Press.
- Benz, Arthur, J. Detemple und D. Heinz. 2016. *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur und F. Knüpling, Hrsg. 2012. *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers.
- Benz, Arthur und J. Sonnicksen. 2017. Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions. *European Political Science Review* 9 (1): 3–25.
- Bullmann, Udo, Hrsg. 1997. *Regionale Modernisierungspolitik: Nationale und internationale Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich.
- Decker, Frank. 2013. Direktwahl der Ministerpräsidenten: Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (2): 296–314.
- Detterbeck, Klaus. 2017. The Role of Party and Coalition Politics in Federal Reform. *Regional and Federal Studies* 26 (5): 645–666.
- Detterbeck, Klaus und Wolfgang Renzsch. 2016. Federal Republic of Germany: Integrated Society, Co-operative Federalism, and Integrated Parties. In *Political Parties and Civil Society in Federal Countries*, Hrsg. K. Detterbeck, W. Renzsch und J. Kincaid, 94–120. Oxford: Oxford University Press.
- Dörfer, Bert-Sebastian. 2010. *Bundesverfassungsgericht und Bundesstaat*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Filippov, Mikhail, P. C. Ordeshook und O. Shvetsova. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Friedrich, Carl Joachim. 1953. *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin: Springer.
- Grimm, Dieter. 2015. The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case. *European Law Journal* 21 (4): 460–473.
- Jeffery, Charlie. 1995. The Non-Reform of the German Federal System after Unification. *West European Politics* 18 (2): 252–272.
- Klein, Hans-Hugo. 2012. Der Bundesstaat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In *Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. 3*, Hrsg. I. Härtel, 477–495. Berlin: Springer.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lehmbruch, Gerhard. 1976. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhard. 1991. Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien. *Politische Vierteljahresschrift* 32 (4): 585–640.
- Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl., Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.



- Lehmbruch, Gerhard. 2002. Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Hrsg. A. Benz und G. Lehmbruch, 53–110. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Leonardi, Uwe. 2002. Parteien im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Scharniere zwischen Staat und Politik. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33 (1): 180–195.
- Münch, Ursula. 1997. *Sozialpolitik und Föderalismus: Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat*. Opladen: Leske + Budrich.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Scharpf, Fritz W. 1976. Theorie der Politikverflechtung. In F. W. Scharpf, B. Reissert und F. Schnabel. *Politikverflechtung. Theorie und Empirie im kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, 13–70. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Scharpf, Fritz W. 1989. Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“. In *40 Jahre Bundesrat*, Hrsg. Bundesrat, 121–162. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. 1994. Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik. In F. W. Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Scharpf, 131–155. Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., B. Reissert und F. Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schmedes, Hans-Jörg. 2019. *Der Bundesrat in der Parteiendemokratie*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmid, Josef und S. Blancke. 2001. *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus*. Berlin: Edition sigma.
- Schmidt, Manfred G. 1990. Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 9/10: 23–31.
- Weichlein, Siegfried. 2019. *Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik*. Stuttgart: Kohlhammer.



# 70 Jahre deutscher Bundesstaat

## Veränderung der fiskalischen Rahmenbedingungen und des föderalen Gefüges<sup>1</sup>

Wolfgang Renzsch

### Zusammenfassung

Mit Verabschiedung des Grundgesetzes wurde die funktionale Aufgabenteilung als zentrale Besonderheit deutscher Bundesstaatlichkeit nicht in Frage gestellt: Für die Gesetzgebung blieb primär der Bund zuständig, für die Ausführung der Bundesgesetze blieben es die Länder. Mit der Finanzreform von 1969, die im Kern bis Ende 2019 in Kraft war, wurden die kooperativen Finanzbeziehungen mit dem großen Steuerverbund, den Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen legalisiert. Mit den seit 1970 wachsenden Bundesergänzungszuweisungen stieg der Einfluss des Bundes weiter. Die Funktionalität der Finanzreform von 1969 zeigte sich dann darin, dass mit ihr die finanziellen Herausforderungen der deutschen Einheit ohne Verfassungsänderung bewältigt werden konnten. Seit den 1980er Jahren wurde von Seiten der finanzstarken Länder und Teilen der Finanzwissenschaft vermehrt Kritik am kooperativen Föderalismus artikuliert. Es galt, mehr Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Ebenen zu verwirklichen. Im Ergebnis führte die Debatte zu den Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und weiteren Verfassungsänderungen der Jahre 2017 und 2019 wurden die Ergebnisse, insbesondere der Reformen von 2006, wieder aufgehoben. Mit den Vorschlägen der Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ scheint derzeit das Pendel wieder in Richtung kooperativer Föderalismus auszuschlagen, möglicherweise mit mehr Gestaltungsrechten der Länder.

---

1 Ich danke Henrik Scheller für wertvolle Hinweise bei der Erstellung des Manuskripts.

## Schlüsselbegriffe

Historische Entwicklungslinien der Bundestaatlichkeit in Deutschland, Finanzverfassung, funktionale Aufgabenverteilung, Pfadabhängigkeiten, Zentralisierung

### 1 **Zur Vorgeschichte: Es gab keine finanzpolitische „Stunde Null“**

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist nicht vom Himmel gefallen. Im Gegenteil: Die Beratungen über eine neue deutsche Verfassung, die zugleich föderal sein und eine „angemessene Zentralinstanz“ schaffen sollte, wie es in den Frankfurter Dokumenten vom 1. Juli 1948 hieß (Würz 2018), waren von einer Auseinandersetzung mit den früheren Modellen – konkret mit der Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Verfassung von 1919 – geprägt. Auch wenn die Diskussionen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents eher durch die Staatskanzleien der Länder dominiert wurden, stand bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates hingegen bereits der auf den Bund bezogene parteipolitische Wettbewerb im Vordergrund. Es ging jedoch in beiden Gremien um das Austarieren der Gewichte von Bund und Ländern. Auf einer abstrakten Ebene bestand Konsens, dass – nachdem die Reichsverfassung 1871 die finanzielle Abhängigkeit des Reiches von den Gliedstaaten festgeschrieben, die Weimarer Verfassung und insbesondere die Erzbergersche Finanzreform das Verhältnis umgekehrt hatten – nun in der Bundesrepublik ein neues Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern entstehen sollte.

Zwei weitere Umstände, die wichtig für die Finanzordnung waren, standen jedoch fest, nämlich die Beibehaltung der funktionalen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern sowie die weitestgehend einheitliche Steuergesetzgebung durch den Bund. Beschlossen war auch, dass die Länder, als die Bundesgesetze ausführende Organe, an der Bundesgesetzgebung zu beteiligen waren, wenn auch offen blieb, in welcher Form. Damit wurde die verfassungsmäßige Grundstruktur des Reiches von 1871, nämlich gesamtstaatliche Materien gemeinsam durch Reich und Gliedstaaten zu regeln, die Ausführung aber bei den Ländern zu belassen, die auch die Lasten der Ausführung zu tragen hatten, im Wesentlichen beibehalten. Bei den Beratungen des Grundgesetzes stand das Prinzip der funktionalen Aufgabenteilung nicht in Frage. Im Gegenteil, der Grundsatz wurde mit Art. 83 GG erstmals in einer Verfassung explizit genannt. Das Prinzip, dass die Kosten von Bundesgesetzen der

vollziehenden Ebene anzulasten sind, galt anfangs implizit und wurde erst 1969 mit Art. 104a Abs. 1 GG ins Grundgesetz aufgenommen (Renzsch 1991).

Die Kataloge der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes waren bereits bei der Verabschiedung des Grundgesetzes lang. Da die Reichsgesetzgebung mit Ausnahme von Gesetzen, die Ausdruck der NS-Ideologie waren, fortgalt, waren die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes bei seiner Gründung bereits weitestgehend ausgeschöpft. Das galt auch für die gesamte Steuergesetzgebung. Alle Steuern, mit Ausnahme jener „mit örtlich bedingtem Wirkungskreis“, blieben Teil der Bundesgesetzgebung. Versuche einzelner Länder, vor Gründung der Bundesrepublik eigene Steuergesetze zu erlassen, scheiterten am Veto der Alliierten. Die Zentralisierung der Steuergesetzgebung war im Wesentlichen eine Folge der Finanzmisere nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, der man im Rahmen der Erzbergerschen Finanzreform zu begegnen versuchte. In den Verhandlungen des Finanzausschusses des Parlamentarischen Rates 1948/49 hielt man an der Steuergesetzgebung durch den Bund fest, weil man landesrechtliche Regelungen angesichts der Nachkriegsnot für problematisch hielt.

Die Finanzverfassung hätte sich nach den Vorstellungen des Finanzausschusses des Parlamentarischen Rates mit Steuerverbund und Bundesfinanzverwaltung stark an die der Weimarer Republik angelehnt. Dieses Modell lehnten die Alliierten aber wegen eines dadurch zu starken Bundes ab. Der Kompromiss sah in der Folge einen versteckten kleinen Steuerverbund durch ein Inanspruchnahmerecht des Bundes bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer (Art. 106 Abs. 3 GG) sowie eine zwischen Bund und Ländern geteilte Finanzverwaltung vor. 1955 wurde der kleine Steuerverbund verfassungsrechtlich formalisiert.

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern war von Anbeginn umstritten. Der bis 2019 praktizierte horizontale Finanzausgleich unter den Ländern wurde bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes entwickelt und bevor ein Bundesgesetzgeber seine Arbeit aufnehmen konnte, gesetzlich verankert. Nach dem Ende des „Dritten Reiches“ fielen – wegen des Fehlens einer Zentralregierung – alle Steuern an die Länder. Im Vereinigten Wirtschaftsgebiet, der sogenannten Bizone, war die Verteilung unter ihnen extrem unterschiedlich: Die Pro-Kopf-Einnahmen streuten bereits 1947 zwischen 1078 RM in Hamburg und 223 RM in Schleswig-Holstein. Hinzu kamen unterschiedliche Belastungen durch die Flüchtlingsströme aus den Ostgebieten, die vor allem in den agrarischen und weniger zerstörten Gebieten von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Bayern untergebracht wurden. Dass dies kein haltbarer Zustand war, lag auf der Hand. In der Bizone bemühte man sich um einen Ausgleich, der aber nicht zustande kam, weil ein Staatsvertrag an dem Veto Hamburgs scheiterte. Aber auch ein zentraler Gesetzgeber fehlte, der diese Problematik hätte gesetzlich regeln können. Allerdings erlaubten die alliierten

Militärgouverneure dies nicht, da sie die Frage eines Finanz- und Lastenausgleichs als Aufgabe des zukünftigen Verfassungsgebers betrachteten und dieses Problem auch als Druckmittel für die Weststaatsgründung nutzten. Seitens der Militärgouverneure war angekündigt worden, nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ein entsprechendes Finanzausgleichsgesetz zu akzeptieren.

Das erste Finanzausgleichsgesetz – das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Kriegsfolgelasten im Rechnungsjahr 1949 vom 6. August 1949 (Büro des Wirtschaftsrates 1949, S. 235) – wurde im Juli 1949 von den trizonalen Legislativorganen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Wirtschaftsrat und Länderrat, verabschiedet. Es entstand in der Zeit zwischen Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 und der ersten Bundestagswahl am 14. August 1949. Das grundlegende Modell, das den Finanzausgleich für siebzig Jahre prägen sollte, wurde von den Ländern in einer Zeit entwickelt und durchgesetzt, in der der Bund noch nicht handlungsfähig war. In der Folge betrachteten die Länder die Regelung des Finanzausgleichs als ihre Aufgabe, die aber vom Bund quasi als Staatsnotar in ein Gesetz zu gießen war. Es sollte sichergestellt werden, dass mit Mehrheit und nicht einstimmig entschieden werden könnte, also Vetopositionen vermieden wurden.

Das Grundgesetz in seiner Fassung vom 23. Mai 1949 reflektiert die politische Gemengelage der Zeit. Art. 106 Abs. 1 und 2 GG regeln dabei bis heute die Verteilung der Steuerarten auf Bund und Länder. Art. 106 Abs. 3 GG konstituierte als versteckter kleiner Steuerverbund das Recht des Bundes, Teile der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Anspruch zu nehmen, und zwar „insbesondere zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens“. Damit erhielt der Bund das Recht, Landesaufgaben zu finanzieren. In dieser Formulierung verbarg sich ein Kompromiss mit dem amerikanischen Militärgouverneur Clay, mit dessen Föderalismusvorstellungen ein Eingriff in die Landshaushalte durch Bundesgesetz schwerlich vereinbar war und der stattdessen das amerikanische Modell von vertikalen „grants-in-aid“ favorisierte.

Den deutschen Vorstellungen entsprach Art. 106 Abs. 4 GG a. F.: „Um die Leistungsfähigkeit auch der steuerschwachen Länder zu sichern und eine unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben auszugleichen, kann der Bund Zuschüsse gewähren und die Mittel hierfür bestimmen, den Ländern zufließenden Steuern entnehmen“. Auch wenn der Sinn dieses Satzes etwas apokryph erscheint, gemeint ist ein bundesgesetzlich geregelter horizontaler Finanzausgleich. Art. 107 GG in der Fassung vom 23.05.1949 unterstreicht den Kompromisscharakter: „Die endgültige Verteilung der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Steuern auf Bund und Länder soll spätestens bis zum 31. Dezember 1952 erfolgen, und zwar durch Bundesgesetz ....“. Dies hieß, dass eine verfassungsändernde Mehrheit nicht

erforderlich gewesen wäre. Die genannte Frist wurde zweimal bis zum 31.12.1955 verlängert (Renzsch 1991).

Am 7. September 1949, dem Tag des ersten Zusammentretens des Deutschen Bundestages, waren damit die entscheidenden Rahmenbedingungen für den bundesdeutschen Finanzföderalismus festgelegt. Das Prinzip der funktionalen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, ein Ergebnis der Reichsgründung von 1871, war zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt worden. Ebenso war nicht umstritten, dass die Kosten des Gesetzesvollzuges nicht der veranlassenden, sondern der ausführenden Ebene angelastet wurden. Die Gesetzgebung lag primär beim Bund, der Vollzug bei den Ländern. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes war weitestgehend ausgeschöpft, die gesetzlichen Gestaltungsräume der Länder begrenzt. Das galt auch für die Steuergesetzgebung, die zwar im Finanzausschuss des Parlamentarischen Rates debattiert wurde, ohne dass sich jedoch relevante Befürworter von Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder hervorgetan hätten. Die Frage des Finanzausgleichs musste ohne den Bund gelöst werden, weil er noch nicht handlungsfähig war. Das erste Finanzausgleichsgesetz für 1949 war eine Vereinbarung unter den Ländern, die von den zonalen Gesetzgebungsorganen ratifiziert und nach dem 23. Mai 1949 auch von den Alliierten akzeptiert worden war. Das Grundgesetz selbst trägt in seiner ursprünglichen Fassung die Kennzeichen eines Kompromisses zwischen den Deutschen und dem damaligen amerikanischen Militärgouverneur Clay. Nicht verwirklicht werden konnten die Vorstellungen des Parlamentarischen Rates hinsichtlich eines großen Steuerverbundes, dafür enthielt Art. 106 Abs. 3 GG (1949) einen verklausulierten kleinen Steuerverbund. Hinsichtlich des Finanzausgleichs bot das Grundgesetz zwei Möglichkeiten, nämlich Zuschüsse des Bundes zu Landesaufgaben nach dem Modell der grants-in-aid sowie einen horizontalen Ausgleich unter den Ländern. Zu dem Kompromiss gehörte auch die geteilte anstelle einer Bundesfinanzverwaltung.

Eine weitere Weichenstellung erfolgte in den Überleitungsausschüssen. Deren Aufgabe bestand darin, den Übergang von Aufgaben der Landes- und zonalen Verwaltungen auf die neuen Bundesbehörden zu organisieren. In den Protokollen findet sich zum Finanzausgleich wenig. Es war wohl so, dass das trizonale Finanzausgleichsgesetz ohne weitere Debatte in das Bundesrecht übernommen wurde und die von den Alliierten favorisierten grants-in-aid keine weitere Rolle spielten. Weitere Alternativen zu dieser unitarischen und konkordanzdemokratischen Lösung wurden nicht in Erwägung gezogen.

## 2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Diese historischen Entstehungsbedingungen der Bundesrepublik definierten ihren Entwicklungspfad (Oeter 1998). Drei Aspekte sind in diesem Zusammenhang wichtig:

1. Aus dem Grundsatz der funktionalen Aufgabenteilung folgt, dass für die Ausführung von Bundesgesetzen für die Länder weitgehend einheitliche Standards gelten. Grundsätzlich gilt im verflochtenen Bundesstaat auch für ein von den Landesverwaltungen ausgeführtes Bundesgesetz der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, wie er in Art. 3 Abs. 1 GG niedergelegt ist. Mittelbar gilt das auch für Gesetzgebungsbereiche der Länder, wie Bildung und innere Sicherheit. Grundsätzlich wäre es mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht zu vereinbaren, wenn Bildungschancen oder die Innere Sicherheit erheblich nach Ländern differieren würden. Insofern ist das Verfassungsprinzip der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 106 GG) kein bloßes Postulat, sondern Ausfluss der funktionalen föderalen Ordnung.
2. Daraus folgt, dass die Länder über eine „angemessene“ Finanzausstattung verfügen müssen, damit sie den ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht nachkommen können. Das Grundgesetz sieht dazu ein zweistufiges Verfahren vor, in dem im ersten Schritt eine bedarfsorientierte Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit erfolgt. In einem zweiten Schritt wird der Länderanteil auf diese verteilt. Die politischen Schwierigkeiten des zweiten Schrittes resultieren aus dem Umstand, dass zwei widersprüchliche Prinzipien gleichzeitig angewandt werden, nämlich einerseits die Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen und andererseits nach dem Bedarf, der im Wesentlichen über die Zahl der Einwohner festgelegt wird. Das daraus resultierende Spannungsverhältnis – die Konzentration der Steuereinnahmen in den Ländern mit den Firmenzentralen großer Unternehmen (die Zentralen der 30 DAX-Unternehmen konzentrieren sich in vier Ländern) einerseits und relativ gleichmäßige Einnahmebedarfe andererseits – ist der Grund für andauernde Kontroversen unter den Ländern. Ob sich daran durch die seit 2020 geltende Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern etwas ändern wird, erscheint mehr als zweifelhaft.
3. Die föderale Ordnung in der Bundesrepublik ist auf Kooperation und Konkordanz, weniger auf Wettbewerb hin angelegt. Das ergibt sich aus der funktionalen Aufgabenteilung. Die Länder wirken als ausführende Ebene an der Bundesgesetzgebung mit. Je nach Betroffenheit ist ihre Zustimmung im Bundesrat erforderlich oder ein suspensives Veto möglich. Sofern die Ausführung der Gesetze den Ländern obliegt, bedarf es für deren Verabschiedung des Kon-

senses beider Ebenen. Zumindest im Bereich der Finanzbeziehungen wird auch der Parteienwettbewerb vom föderalen Konsens überlagert. Fragen des Finanzausgleichs lassen sich allenfalls bedingt parteipolitisch instrumentalisieren, da zumindest die bisherigen großen Parteien sowohl die Bundes- wie die Landespolitik dominierten. Bei Verteilungskonflikten zwischen Bund und Ländern oder unter den Ländern mussten die Parteien im Interesse ihrer Geschlossenheit stets versuchen, die verschiedenen Interessen zu integrieren. Deswegen waren föderale Konsenssuche und Parteienwettbewerb zumindest bei Fragen der Finanzverfassung und Steueraufteilung auch nie gegenläufige, sondern eher komplementäre Entscheidungsverfahren. Jede Partei bemühte sich, intern zwischen den Interessen zu vermitteln. Lösungsmodelle, die eine Partei entwickelte, waren dann meist auch für die anderen akzeptabel, weil die Interessenlagen sich strukturell ähnlich waren. Ein genaueres Hinsehen zeigt auch, dass politische Konflikte zwischen Bundestag und Bundesrat vielfach verschleierte Verteilungskonflikte waren. Mit Geld ließen sie sich in den meisten Fällen lösen. Wenn hier die kooperative Seite des deutschen Bundesstaates betont wird, heißt das nicht, dass ihm Wettbewerb gänzlich fremd ist. Im Gegenteil, es gibt einen ausgeprägten „Best-Practice“-Wettbewerb um Investitionen im Land, um Menschen und um Ansehen. Einen Steuerwettbewerb hingegen gibt es nicht. Dieser würde auch wenig zum funktionalen Föderalismusmodell passen, zumindest was die bedeutenden Steuern betrifft.

---

### **3 Die großen Entwicklungslinien: die Vertikalisierung des Bundesstaates**

Die Entwicklung nach Gründung der Bundesrepublik war anfangs durch große Unsicherheit geprägt. Daher waren bis 1955 die Finanzausgleichsgesetze auf ein oder zwei Jahre Laufzeit befristet. Mit der ersten Finanzreform von 1955 wurde der Ausgleich von einem Lasten- und Finanzausgleich auf einen nahezu ausschließlichen Ausgleich von Steuereinnahmen umgestellt, indem die Berücksichtigung von Belastungen der Länder (z. B. Flüchtlinge und Hochschulen) aufgehoben wurde und stattdessen der Einnahmenausgleich intensiviert wurde. Zugleich wurde der kleine, über die Inanspruchnahmeregelung praktizierte Steuerverbund im Grundgesetz festgeschrieben.

Gleichwohl wurde das Problem von ungleichen Steuereinnahmen einerseits und unterschiedlichen Belastungen der Länder andererseits nicht hinreichend gelöst. Die Frage der Intensität des Ausgleichs wurde zwar zeitweilig durch Kompromisse



gelöst, diese blieben aber letztlich unbefriedigend. Die Spannungen, die aus dem Umstand der ungleichen finanziellen Möglichkeiten der Länder entstanden und nicht hinreichend im horizontalen Ausgleich zu lösen war, veranlassten den Bund, mit seiner Finanzmacht vertikal zu intervenieren. Er nutzte seine Finanzkraft, um Landesaufgaben durch verschiedene Programme wie den „Grünen Plan“ für die Landwirtschaft, die Wohnungsbauförderung oder die Förderung des Sports (Bundesjugendspiele) zu unterstützen. Insbesondere in den finanzschwachen Ländern waren diese Programme gern gesehen. Aber auch die finanzstarken Länder nahmen das Geld gern, auch wenn sie damit dem Bund Einfluss auf die Landespolitik einräumten.

Hier wird früh die zweifache Achillesferse des deutschen Bundesstaates deutlich: die asynchrone Entwicklung von Aufgaben und Ausgaben sowie von Einnahmen sowohl zwischen Bund und Ländern als auch unter den Ländern. Die unterschiedliche Fähigkeit der Länder zur Aufgabenerfüllung ermöglicht es dem Bund, finanziell zu intervenieren und auf die Landespolitik Einfluss zu gewinnen, wenn er dieses aus gesamtstaatlicher Sicht für geboten hält. Die finanzielle Interventionsmöglichkeit erlaubt ihm einseitiges Handeln. Zudem funktioniert die Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern nicht hinreichend. Das „Scharnier“ der Steueraufteilung zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit war bis 1969 die Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Seit 1969 ist es die Umsatzsteuer. Die Anpassung der Aufteilung an veränderte Aufgaben der Ebenen funktioniert nicht (Woisin 2008), weil die Interessen von Bund und Ländern einerseits, aber auch unter den Ländern andererseits zu unterschiedlich sind. Aus der Perspektive der finanzschwachen Länder haben bedarfs- oder einwohnerbezogene Finanzierungen des Bundes den Vorteil, dass sie – anders als Korrekturen der allgemeinen Steuerverteilung – einen zusätzlichen finanzausgleichenden Effekt entfalten. Deshalb werden Bundesmittel für bestimmte Aufgaben einer Änderung der allgemeinen Steuerverteilung vorgezogen. Hinzu kommt die Sichtweise der „Fachbruderschaften“. Denn unabhängig von der finanziellen Lage eines Landes sind aus der Sicht der Fachressorts – mit Ausnahme der Staatskanzleien und der Finanzministerien – gebundene Bundeszuweisungen vorzuziehen, weil sie dem zuständigen Ressortminister ersparen, mit Kabinett und Landtag über die komplementär erforderlichen Landesmittel zur Kofinanzierung zu verhandeln. Erforderliche Kofinanzierungsmittel des Landes können faktisch nicht verweigert werden, weil dann die Bundesmittel verfallen würden. Das besondere Landes- oder Ressortinteresse wurde damit zum Einfallstor für das „Finanzieren im fremden Haushalt“.

Die Finanzreform von 1969 bedeutete keinen Bruch der bisherigen Entwicklungslinien, sondern stand eher für deren Fortsetzung. Nach der Aufbauphase fokussierten Bund und Länder nun das Ziel der Schaffung der „Einheitlichkeit der

Lebensverhältnisse“. Die dahinterstehende Intention war dabei auf einen stärkeren Ausgleich der unterschiedlichen wirtschaftlichen, strukturellen und haushalterischen Entwicklungsstände in den Regionen der „alten“ Bundesrepublik gerichtet. Im Sinne des „kooperativen Bundesstaates“ wurden die bisher in einer verfassungsrechtlichen Grauzone gehandhabten Finanzierungsprogramme des Bundes im Rahmen der Mischfinanzierung von Geldleistungsgesetzen und Finanzhilfen für Investitionen der Länder verfassungsrechtlich abgesichert. Als weiterer Mischfinanzierungstatbestand wurden die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG eingeführt. Sie gaben dem Bund nicht nur eine Finanzierungskompetenz, sondern – und das ist entscheidend – bei den genannten Aufgaben auch eine Mitplanungskompetenz. In den Planungsausschüssen hielt der Bund die Hälfte der Stimmen, die andere Hälfte lag in den Händen der Länder. Entschieden wurde mit 3/4-Mehrheit und der Maßgabe, dass das betroffene Land zustimmte. Faktisch hieß das, dass der Bund damit nicht nur die Finanzierungs-, sondern insbesondere auch die Planungskompetenz im Bereich des Neu- und Ausbaus der Hochschulen, der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur sowie des Küstenschutzes bekam. Zudem konnten Bund und Länder bei der Bildungsplanung und der Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Ohne oder gegen den Bund waren die Länder in diesen vormaligen Kernbereichen ihrer Politik praktisch nicht handlungsfähig.

Des Weiteren wurde der bisherige „kleine Steuerverbund“ zu einem „großen Steuerverbund“ ausgebaut. Damit nahm man einen Vorschlag des Finanzausschusses des Parlamentarischen Rates wieder auf, der 1949 am Veto der Alliierten gescheitert war. Der horizontale Ausgleich unter den Ländern wurde intensiviert und um ein vertikales Verteilungsinstrument, den Umsatzsteuer-Vorabausgleich nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG a. F., ergänzt. Das bisher schon mögliche vertikale Ausgleichselement der Bundesergänzungszuweisungen wurde ab 1970 aktiviert und im Laufe der Jahre erheblich intensiviert.

Dieses Modell war heftig umstritten. Es war ein Kompromiss zwischen einer verfassungsändernden Mehrheit im Bundestag, die den Finanzausgleich unter den Ländern vom „örtlichen Aufkommen“ lösen und im vertikalen Verfahren nach Bedarf – sprich Einwohnern – vornehmen wollte. Der horizontale Ausgleich unter den Ländern wäre damit abgeschafft worden. Ziel dieses Vorschlags war, die Spaltung der Länder in „arme“ und „reiche“ zu beenden. Doch wegen der Veto-Position der finanzstärkeren Länder kam dafür im Bundesrat keine verfassungsändernde Mehrheit zustande. Der Kompromiss wurde deshalb erst nach zwei Vermittlungsverfahren angenommen. Möglich wurde er, weil die Parteien der damaligen Großen Koalition einen Erfolg brauchten, um ihre Koalition zu rechtfertigen. Ein Scheitern

wäre wohl als Versagen der Parteien verstanden worden. Das wollte man vor der Bundestagswahl 1969, bei der ein Erfolg der NPD befürchtet wurde, vermeiden.

Die Finanzreform von 1969 leistete einen deutlichen Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik. Allerdings hatte dieses auch seinen Preis. Die dazu eingeführten Instrumente verschoben die Balance zwischen Bund und Ländern deutlich in Richtung des Bundes. Über die Geldleistungsgesetze konnte der Bund seine sozialpolitischen Vorstellungen verfolgen und die Länder an ihnen finanziell beteiligen. Die Tötigung teurer Investitionen durch Länder und Kommunen wurde zwar nicht rechtlich, doch finanziell immer stärker abhängig von der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes. Was aus der Perspektive des einzelnen Landes als hilfreich gelten konnte, bedeutete insgesamt eine neue Abhängigkeit der Länder vom Bund. Mehr noch war dies der Fall bei den Gemeinschaftsaufgaben, bei denen der Bund auch die Planung entscheidend beeinflussen konnte. Konkret hing der Hochschulausbau der Länder von der Finanzierungsbereitschaft des Bundes ab: Der Ausbau der Hochschulen fand dann statt, wenn der Bund bereit war, seinen Finanzierungsanteil bereitzustellen.

Die zunehmende Vertikalisierung des Systems zeigte sich auch in der Entwicklung der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und ihrem Verhältnis zum horizontalen Ausgleich unter den Ländern. 1970 und 1971 beliefen sich die BEZ auf jeweils 100 Mio. DM, 1972 und 1973 auf 550 Mio. DM, seit 1974 auf 1,5 Prozent des Umsatzsteueraufkommens des Bundes. Summenmäßig verdoppelten sich die BEZ von 750 Mio. DM 1974 auf knapp 1,5 Mrd. DM 1981. Insgesamt steigerten sich die Bundesergänzungszuweisungen um den Faktor 15. Im gleichen Zeitraum wuchs das Volumen des LFA lediglich von 1,9 Mrd. DM auf 2,4 Mrd. DM oder um den Faktor 1,26 (Bundesministerium der Finanzen seit 1970).

---

## 4 Die deutsche Einheit

Die finanziellen Herausforderungen der deutschen Einheit konnten mit den Instrumenten der Finanzreform von 1969 bewältigt werden (Renzsch 1997). Mit dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 war ein Konzept für eine Übergangszeit zwischen der ökonomischen Integration der DDR und der angestrebten staatlichen Vereinigung bis Ende 1994 geschaffen. Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik erfolgte dann aber sehr viel schneller als erwartet. Es blieb keine Zeit, die Frage der Integration der ostdeutschen Länder in die Finanzverfassung des Grundgesetzes zu klären. Deshalb wurden Teile der Finanzverfassung

für die neuen Länder bis zum 31.12.1994, teilweise bis zum 31.12.1995 außer Kraft gesetzt (Art. 143 GG). Der Finanzausgleich wurde getrennt nach alten Ländern und Beitrittsgebiet durchgeführt, im Übrigen wurden die für die DDR vereinbarten Hilfen auf die ostdeutschen Länder heruntergebrochen. Es zeigte sich jedoch innerhalb weniger Wochen, dass dieses Konzept zu kurz griff. Es musste mehrfach gesetzgeberisch und durch Bundesprogramme nachgebessert werden, sodass in der Übergangszeit vom 3. Oktober 1990 bis zum 31. Dezember 1994 eher improvisiert als systematisch verfahren wurde.

In den Verhandlungen über die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen konnten die Länder durchsetzen, dass eine Lösung innerhalb der bestehenden Finanzverfassung gefunden wurde. Im Rahmen der politischen Vereinbarung, die Lasten der Einheit 2:1 zwischen Bund und Ländern aufzuteilen, übertrug der Bund sieben Umsatzsteuerprozentpunkte an die Länder. Dieses Geld floss im Wesentlichen über den Umsatzsteuervorausgleich als erster Stufe des Bund-Länder-Finanzausgleiches in die ostdeutschen Länder. Die westdeutschen Länder leisteten ihren Beitrag über den Länderfinanzausgleich. Hinzu kamen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die die Finanzkraft auch der ostdeutschen Länder auf 99,5 Prozent des Durchschnitts nach Finanzausgleich anhoben. Außerdem leistete der Bund Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Lasten und wegen der besonderen Finanzschwäche der Kommunen im Umfang von 14 Mrd. DM sowie weitere 6,6 Mrd. DM nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost.

Mit der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in ein gesamtstaatliches Finanzausgleichssystem 1995 wurde die Entwicklungstendenz hin zu mehr vertikalen Strukturen weitergeführt. In den Jahren 1995 bis 2004 – die Übergangsperiode 1990 bis 1994 wird hier außer Acht gelassen – wuchs das Volumen des Länderfinanzausgleichs von 5,7 Mrd. Euro auf 6,8 Mrd. Euro, das BEZ-Volumen insgesamt von 12,8 auf 15 Mrd. Euro. Von diesen Summen entfielen zwischen 2,4 und 3,7 Mrd. Euro auf die Fehlbetrags-BEZ und bis 2001 rund 10 Mrd., dann etwa 13 Mrd. Euro auf die Sonder-BEZ, wie Lasten der Teilung in den neuen Ländern, Kosten der politischen Führung, Sanierungs-BEZ usw. Deutlich wird hier wiederum, dass Probleme einzelner Länder oder von Ländergruppen – hier insbesondere der ostdeutschen Länder – ein Einfallstor für Interventionen des Bundes bildeten. Da die Länder unter sich nicht in der Lage oder nicht willens waren, die anstehenden Probleme in Angriff zu nehmen, sondern selbst auf Bundeshilfe spekulierten, sprang dieser ein und erkaufte sich über Geld auch Gestaltungsmöglichkeiten (Bundesministerium der Finanzen 1990ff).

## 5 Die Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009

Ab den 1980er Jahren zeichnete sich vor allem in den Wirtschaftswissenschaften ein Paradigmenwechsel in der Debatte über den Bundesstaat ab, die nun anstelle des kooperativen einen kompetitiven Bundesstaat favorisierte. Von Vertretern der Finanzwissenschaft wurde eher aus modelltheoretischen Überlegungen heraus als aus der Kenntnis der Entwicklungspfade des deutschen Föderalismus für eine „Rückkehr“ zum Trennsystem bei der Steuerverteilung und für eine Steuergesetzgebungskompetenz der Länder bei gleichzeitigem Abbau des Finanzausgleichs, der angeblich Fehlanreize setze, geworben. Obwohl diese Argumentation nicht überzeugen konnte – ein steuerliches Trennsystem gab es seit der Erzbergerschen Finanzreform nicht mehr und wäre auch kaum mit der verflochtenen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung zu vereinbaren, für Fehlanreize des Finanzausgleichs wurde nie ein empirischer Beleg geliefert und ohne Finanzausgleich wären die schwächeren Länder nie in der Lage gewesen, ihren bundesgesetzlich geregelten Aufgaben nachzukommen – wurde sie zumindest teilweise von den finanzstarken Ländern aufgenommen mit dem Ziel, ihre Belastungen im Länderfinanzausgleich zu reduzieren und sich durch eine niedrigere steuerliche Belastung weitere Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Politisch wurden diese Vorstellungen nicht eins zu eins umgesetzt, aber sie entfalteten Wirkung. Die Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen der Verlängerung des Solidarpaktes im Jahr 2001 begrenzte das Gesetz zeitlich bis zum 31.12.2019 (Scheller 2005; Bräuer 2005). In der Folge wurden zwei Bundesstaatsreformkommissionen berufen, und das Grundgesetz wurde 2006 und 2009 novelliert.

Die Ergebnisse der beiden Bundesstaatsreformkommissionen waren keine Revolution, sondern eine inkrementelle Weiterentwicklung des deutschen Bundesstaates (Baus et al. 2009). Die Hauptaufgabe der ersten Kommission bestand in einer Aufgabenentflechtung. Eine Reihe von Aufgaben wurde entweder ausschließlich dem Bund oder den Ländern zugeordnet. Neue Gesetzgebungszuständigkeiten bekamen die Länder in Bereichen wie Ladenschluss, Gaststättenrecht, Recht der Märkte und Messen, Heimrecht, Strafvollzug und weiteren Materien (Art. 74 Abs. 1 GG) sowie bei der Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Neu war, dass bei einigen Gesetzgebungsmaterien für die Länder ein Abweichungsrecht eingeführt wurde (Art. 72 Abs. 3 GG). Auch wurde ihnen eingeräumt, unter bestimmten Umständen beim Vollzug von Bundesgesetzen von Verwaltungsvorschriften des Bundes abweichen zu können (Art. 84 Abs. 1 GG). Von beiden Möglichkeiten haben die Länder bisher nicht in nennenswerter Weise Gebrauch gemacht. Im Ergebnis wurde aber die Zahl der im Bundesrat zustim-

mungspflichtigen Gesetze merklich reduziert. Soweit wird man hier wohl von einer sinnvollen Entflechtung sprechen können.

Als problematisch hingegen erwies sich der Rückzug des Bundes aus dem Hochschulbau (Art. 91b GG) sowie die Beschränkung der Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden auf Materien, die der Gesetzgebung des Bundes unterliegen (Art. 104b Abs. 1 GG). Außerdem wurde festgelegt, dass die Finanzhilfen zu befristen sind. Damit entfielen die Finanzhilfen des Bundes für die Verbesserung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur und die Förderung des Wohnungsbaus. Zwar verloren die Länder die Mittel nicht unmittelbar, weil sie nach Art. 143c Abs. 1 GG als Überleitungsmittel bis 2019 weiter gewährt wurden, jedoch entfiel 2014 ihre Zweckbindung.

Nachdem das Thema der Reform von 2006 die Entflechtung der Ebenen war, indizierte die Reform von 2009 bereits wieder einen Paradigmenwechsel hin zu vermehrter Bund-Länder-Kooperation. In der Grundgesetzänderung vom 29.07.2009 wurden die Gemeinschaftsaufgaben ausgebaut. Es ging um die gemeinsame Planung und den Betrieb von informationstechnischen Systemen (Art. 91c GG) und die Möglichkeit von Vergleichsstudien über die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen (Art. 91d GG). Finanzhilfen des Bundes können seitdem auch außerhalb der Gesetzgebungsmaterien des Bundes im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen gewährt werden (Art. 104b GG). Offensichtlich handelt es sich hier um eine Reaktion auf die Elbe- und Oderhochwasser. Wichtiger aber war die Einführung der „Schuldenbremse“ (Art. 109, 109a und 115 GG). Während dem Bund ein struktureller Verschuldungsspielraum von 0,35 Prozent des BIP eingeräumt wurde, dürfen die Länder auf eigenes Drängen ab 2020 keine Schulden mehr aufnehmen. Sie haben damit keine Möglichkeit mehr, sich in eigener Verantwortung Kreditmittel zu verschaffen.

2010 wurden die Gemeinschaftsaufgaben ein weiteres Mal erweitert. Art. 91e GG regelt seitdem die Verwaltungszusammenarbeit bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende, bekannt auch unter der Bezeichnung „Hartz IV“. Die gesamte Hartz-IV-Gesetzgebung erfolgte in einer Zeit, als die Entflechtung der Ebenen als dominierendes politisches Paradigma galt. Mit dieser Gesetzgebung wurden aber das größte Bund-Länder-Kooperationsprogramm und der bisher größte Mischfinanzierungstatbestand geschaffen. Bemerkenswert ist die Gegenläufigkeit von relativ abstrakter Entflechtungsdiskussion und konkretem Ausbau der Kooperationsbeziehungen.

Durch die abermalige Änderung des Art. 91b GG vom 23.12.2014 wurde die 2006 eingeführte Trennung bei der Wissenschaftsförderung wieder aufgehoben. Bund und Länder können nun bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und neuerdings der Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die die Hochschulen

betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Aber welches Land lehnt schon Geld des Bundes ab! Im Ergebnis wurde insbesondere mit dem Zusammenwirken im Bereich der Lehre der Grundsatz unterlaufen, nachdem der Bund die Länder unter bestimmten Bedingungen zwar bei Investitionen unterstützen darf, jedoch war bis dahin eine Mitwirkung bei laufenden Aufgaben und Ausgaben ausgeschlossen. Insofern verändert die Kooperation im Bereich der Hochschullehre die Qualität des deutschen Bundesstaates.

---

## **6 Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020**

Im Juli 2017 wurde die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 2020 verabschiedet (Renzsch 2018). Im Bereich der Finanzhilfen des Bundes wurden die Kontrollrechte des Bundes erweitert. Er verfügt nun über das Recht auf Akteneinsicht und zur Durchführung von Erhebungen und Prüfungen bei allen Behörden (Art. 104b Abs. 2 GG). Ein neuer Art. 104c GG erlaubt dem Bund, Finanzhilfen für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, sprich Schulen, zu gewähren. Das Herzstück aber ist die Neuordnung des Finanzausgleichs (Art. 107 GG). Anstelle des bisherigen horizontalen Ausgleichs tritt ein vertikales Verfahren, in dem bei der Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder je nach ihrer Finanzstärke Zu- oder Abschläge vorgenommen werden. Das neue seit 2020 geltende Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 14.08.2017 sieht eine veränderte Finanzkraftberechnung insoweit vor, als die Erträge der bergrechtlichen Förderabgabe nur noch zu 33 Prozent berücksichtigt werden (§ 7 Abs. 2 FAG).<sup>2</sup> Der in Art. 107 Abs. 2 GG abstrakt formulierte Ausgleich im Rahmen der Umsatzsteuer-Verteilung wird im FAG konkretisiert: Mit den vorgesehenen Zu- und Abschlägen wird die an den Durchschnitt fehlende Finanzkraft zu 63 Prozent aufgefüllt (§ 10 FAG). Darüber hinaus werden allgemeine Bundesergänzungszuweisungen im Umfang von 80 Prozent der an 99,75 Prozent des Durchschnitts fehlenden Finanzkraft gewährt (§ 11 Abs. 2 FAG). Zudem werden Zuweisungen wegen besonders schwacher kommunaler Finanzkraft und besonders niedriger Einwerbungen von Forschungsmitteln gewährt (§ 11 Abs. 5 und 6 FAG). Außerhalb des FAG wurden

---

2 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I, 3122, 3123). Das Gesetz ist als Artikelgesetz konzipiert, mit dem – neben dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) – eine Vielzahl anderer Gesetze geändert wurde.

die Finanzhilfen für die Seehäfen verlängert (Art. 3) und den Ländern Bremen und Saarland jeweils 400 Mio. Euro an Sanierungshilfen zugestanden (Art. 5, Art. 143d Abs. 4 GG). Des Weiteren gewährt der Bund 3,5 Mrd. Euro zur Verbesserung der Schulinfrastruktur (Art. 7). Weitere Änderungen des FAG betreffen den Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem KiTA-Qualitäts- und Teilhabegesetz. Dazu wurde die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern geändert (Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19. Dezember 2018 (BGBl I 2696)).

Das Grundgesetz selbst wurde noch einmal im April 2019 geändert. (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019 (BGBl. I 404)). Art. 104b Abs. 2 GG legt nun fest, dass Bundesmittel zusätzlich zu den eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt werden und macht diese damit von entsprechenden Ausgaben der Länder abhängig. Art. 104c GG beschränkt die Finanzhilfen für die Schulinfrastruktur nun nicht mehr auf „finanzschwache“ Kommunen, sondern öffnet sie für alle Kommunen. Ein neuer Art. 104d GG führt Finanzhilfen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau wieder ein.

Bemerkenswert sind die jüngsten Entwicklungen. Die Grundgesetzänderung zur Neuregelung der Erhebung der Grundsteuer setzt einen Akzent in Richtung mehr Autonomie der Länder. (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546)) Diese haben bei der Erhebung dieser Steuer ab dem 1. Januar 2025 die Möglichkeit zur Abweichung von der Bundesgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 Ziff. 7 und Art. 125b Abs. 3 GG) und können eigene Modelle verwirklichen. Auch auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 23. bis 25. Oktober 2019 plädierten die drei Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen für mehr Abweichungsrechte der Länder von bundesgesetzlichen Vorgaben. Im Fokus stand ein Föderalismus der „verschiedenen Geschwindigkeiten“. Dahinter steht die Idee einer asymmetrischen Form der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. Allerdings folgte die Mehrheit der Regierungschefs diesen Vorstellungen nicht.

In eine völlig andere Richtung geht der Bericht „Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2019), der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowie dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unter Mitwirkung der entsprechenden Fachressorts aus den Ländern entwickelt worden ist. Dieser Bericht singt geradezu ein Hohelied auf den kooperativen Föderalismus, es gilt, die beschriebenen Aufgaben gemeinsam durch Bund und Länder zu lösen.

Damit scheint es undeutlich, wohin das Pendel, das in den letzten Jahren eher in Richtung von mehr Bund-Länder-Kooperation ausgeschlagen war, in Zukunft



tendieren wird. Offensichtlich besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem insbesondere von den Staatskanzleien der starken Länder artikulierten Wunsch nach Autonomie und dem gleichzeitigen Wunsch der Fachressorts nach kooperativer Aufgabenwahrnehmung mit dem Bund. Die Gründe der Fachressorts liegen auf der Hand. Kooperation mit dem Bund schließt in der Regel auch seine finanzielle Beteiligung mit ein. Könnte das Fachministerium erst einmal Bundesmittel einwerben, können das Finanzministerium, das Kabinett oder der Landtag nur theoretisch die erforderlichen ergänzenden Landesmittel verweigern, praktisch-politisch aber nicht. Auch ist es für die Fachministerien einfacher, Aufgaben – seien sie gesetzgeberischer oder administrativer Natur – im Verbund mit dem Bund zu lösen. Ressortegoismen machen die ebenenübergreifende Zusammenarbeit attraktiver als die Auseinandersetzungen mit dem eigenen Kabinett und Landtag. Gegen diese besondere Interessenlage der „Fachbrüder und -schwestern“ werden sich die „Generalisten“ der Staatskanzleien (und Finanzministerien) kaum durchsetzen, insbesondere dann nicht, wenn der Reiz des Geldes vom Bund, wenn auch als „goldener Zügel“, hinzukommt.

---

## 7 Fazit und Ausblick

Schaut man auf die Entwicklung des deutschen Bundesstaates und seiner Finanzverfassung der letzten 70 Jahre, so sanktionierte das Grundgesetz einen von den Ländern selbst entwickelten und vor der ersten Bundestagswahl geschaffenen Finanzausgleich unter den Ländern. Zwar wurde der Ausgleich unter den Ländern durch Bundesgesetz geregelt, aber im Grunde war der Bund nur Staatsnotar. In den 1960er Jahren verstärkte der Bund die in den 1950er Jahren begonnene Finanzierung von Landesaufgaben, wenn diese aus Bundessicht gefördert werden sollten. Die Länder beklagten zwar dieses „Finanzieren im fremden Haushalt“ im Allgemeinen, ließen sich im konkreten Einzelfall jedoch stets auf das Geschäft „Geld gegen Einfluss“ ein (Renzsch 1991). Sie waren käuflich. Mit der Finanzreform von 1969 wurden insbesondere aus dem Interesse der finanzschwachen Länder heraus diese Mischfinanzierungen und Finanzhilfen des Bundes unter dem Stichwort „kooperativer Föderalismus“ verfassungsrechtlich abgesichert. Das zunehmende Gewicht der vertikalen Finanzierungen bis 1969 und die damit verbundene Einflussnahme des Bundes beruhten im Wesentlichen auf der asynchronen Entwicklung von Aufgaben sowie Einnahmen und Ausgaben bei Bund und Ländern. Zwei Aspekte waren von Bedeutung: Erstens die Finanzstärke des Bundes, die auf der unterschiedlichen Entwicklung der Steuerquellen von Bund und Ländern beruhte, und zweitens die

trotz Finanzausgleichs unterschiedliche Finanzstärke der Länder, in deren Folge sie unterschiedlich befähigt waren, ihren Aufgaben nachzukommen. Die finanzschwachen Länder waren stets das offene Tor für mehr Bundeseinfluss durch Geld.

Mit der Finanzreform von 1969 wurden die vertikalen Finanzierungsstränge zwischen Bund und Ländern sowohl legalisiert als auch begrenzt. Mit den Gemeinschaftsaufgaben, der Regelung über die Geldleistungsgesetze und die Investitionshilfen entstand ein Nebeneinander von horizontalen und vertikalen Strukturen. Die Folgejahre verstärkten insbesondere durch das wachsende Gewicht der Bundesergänzungszuweisungen die Vertikalisierung der Finanzstrukturen. Bei der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem 1995 konnte durch die Umschichtung von sieben Umsatzsteuerpunkten die horizontale Komponente zwar gestärkt werden, jedoch gewannen die Bundesergänzungszuweisungen und Investitionshilfen des Bundes immer stärker an Gewicht (Korioth 1997; Renzsch 1994; Scheller 2005). Mit den Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009 sollten die Länder wieder gestärkt und der Einfluss des Bundes auf die Angelegenheiten der Länder reduziert werden. Dieses ist nur teilweise gelungen (Geißler et al. 2015).

Die Verfassungsänderungen der Jahre 2017 bis 2019 zeigen jedoch, dass die Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009, deren Paradigmen Entflechtung der Ebenen, mehr föderaler Wettbewerb und mehr Eigenverantwortung waren, weitgehend gescheitert sind (Korioth 2019). Die Entflechtung hat zu unzureichender Aufgabenwahrnehmung durch die Länder geführt, auf die mit einer Rückkehr zu gemeinsamen Finanzierungen von Bund und Ländern reagiert wurde. Ob sich die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs und sein Ersatz durch finanzkraftabhängige Zuweisungen an die Länder im Zuge der Umsatzsteuerverteilung bewähren werden, bleibt abzuwarten (Renzsch 2018). Die Gründe für diesen Systemwechsel waren banal. Bayern wollte seine Zahlungsverpflichtungen deutlich reduzieren, Nordrhein-Westfalen, das im Ausgleichssystem ein Empfängerland geworden war, wollte nicht länger als „finanzschwach“ gelten. Innerhalb des Systems war es nicht möglich, beiden Wünschen zugleich gerecht zu werden. Deshalb war ein Systemwechsel erforderlich. Genau betrachtet war dies Symbolpolitik. Mit dem Länderfinanzausgleich wurde zugleich ein Kernstück des deutschen Föderalismus aufgegeben, nämlich die „bündische Solidarität“ unter den Ländern, das „Eintreten für einander“. Die finanzpolitische Seite der Verwirklichung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet wurde damit weitgehend aus der Hand der Länder genommen und verstärkt in die Verantwortung des Bundes gelegt.

Kritiker verweisen darauf, dass sich mit der Abschaffung des Länderfinanzausgleichs die Statik des Bundesstaates verschiebt. Die Zusammenarbeit unter den Ländern, deren horizontale Verflechtung, wird an einem entscheidenden Punkt,

den Finanzen, abgebaut, was notwendigerweise zu einer Stärkung des Bundes und – entgegen allen politischen Sonntagsreden – zu einer weiteren Zentralisierung führen wird. Die Befürworter begrüßen, dass ein Relikt der Besatzungszeit abgeschafft wurde und durch ein transparenteres Verteilungssystem, in dem der Bund die Hauptverantwortung trägt, ersetzt wird. Von dem neuen System, das das hoch konflikträchtige „Abgeben aus Eigenem“ – die Zahlungen der finanzstarken an die finanzschwachen Länder – beendet, wird eine friedensstiftende Wirkung und ein Ende des Dauerstreits um die Steuerverteilung unter den Ländern erhofft. Ob die Kritiker oder Befürworter am Ende Recht behalten, ist noch offen (Junkernheinrich et al. 2016). Der Gesetzgeber war von dem verabschiedeten Modell wohl selbst nicht überzeugt, denn die zusätzlichen Umverteilungsleistungen, die nur deshalb erforderlich waren, um das politisch gewünschte und entsprechend konsensfähige Ergebnis zu erzielen, sind mehr statt weniger geworden. Neu ist die nur teilweise Berücksichtigung der bergrechtlichen Förderabgabe. Hinzugekommen sind Bundesergänzungszuweisungen wegen besonderer kommunaler Finanzschwäche und wegen unterdurchschnittlicher Einwerbung von Forschungsmitteln. Die Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland wurden verstärkt und entfristet. Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, der sich so nun als Flickenteppich verschiedener Einzelmaßnahmen darstellt, vermag kaum zu überzeugen. Der nächste Streit scheint vorprogrammiert.

Die weiteren Verfassungsänderungen des Jahres 2017 stärkten zusätzlich die vertikalen Strukturelemente des deutschen Bundesstaates. Mit der Überführung der Verwaltung der Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung verloren die Länder die Zuständigkeit für deren Bau und Unterhaltung. Dass ihre Mitsprache beim Ausbau der Autobahnen davon unberührt bleiben wird, darf man bezweifeln. Mit der Möglichkeit von Finanzhilfen im Bereich der „kommunalen Bildungsinfrastruktur“ drang der Bund in eines der bisher von den Ländern entschieden verteidigten Aufgabenfelder, das Schulwesen, ein. Anfangs beschränkt auf „finanzschwache Gemeinden“, wurde diese Einschränkung 2019 gestrichen. Für den Hochschulbereich wurde das sogenannte „Kooperationsverbot“ im Bildungs- und Wissenschaftsbereich bereits 2015 aufgehoben. Jetzt darf der Bund auch die Lehre an den Hochschulen fördern.

Die noch geltende Grundgesetzklausel von 2006, dass der Bund Finanzhilfen nur für durch Bundesgesetz bestimmte Aufgaben gewähren dürfe, wurde durch verschiedene neue verfassungsrechtlich fixierte Ausnahmen und die Wiederaufnahme der Hilfen für die Gemeindeverkehrsfinanzierung, die Seehäfen und die Haushaltssanierungen von Bremen und des Saarlandes faktisch unterlaufen. 2019 kam der soziale Wohnungsbau hinzu, für den der Bund jetzt auch wieder Mittel bereitstellen darf. Mit der Wiedereinführung von Finanzhilfen des Bundes für

Aufgaben der Länder wurde zugleich ein deutlich gestiegenes Kontrollrecht des Bundes durch den Bundesrechnungshof und die Möglichkeit zur Akteneinsicht geschaffen. Zu erwarten ist, dass der Bundesrechnungshof auf eine einheitliche Verwaltungspraxis der Länder drängen wird.

Mit diesen Grundgesetzänderungen und der einfachgesetzlichen Nutzung dieser wieder eingeführten Möglichkeiten des Bundes, durch Finanzhilfen landespolitische Aufgaben zu fördern, ist man noch nicht am Ende angekommen. Im Gegenteil, auf der Agenda der Bundespolitik steht die Frage, ob man durch Bundeshilfen die besonders verschuldeten Gemeinden von ihren Altschulden entlasten könnte, die Frage einer Kostenbeteiligung des Bundes für den ab 2025 geltenden Rechtsanspruch einer Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern, die im Koalitionsvertrag vereinbart wurde und eine finanzielle Förderung des kommunalen öffentlichen Personennahverkehrs, von S-, U- sowie Straßenbahnen. Es ist wohl auszuschließen, dass der Bund Finanzierungen ohne Kontrollrechte übernehmen wird.

2006 bestand bei allen Meinungsverschiedenheiten im Detail Konsens darüber, dass die Ebenen des Bundesstaates durch eine Entflechtung der Aufgaben gestärkt werden sollten. Anstelle von Kooperation sollte mehr Eigenverantwortung und damit auch mehr demokratische Verantwortung gegenüber den Wählerinnen und Wählern treten. Auch für die Bürgerinnen und Bürger sollte es von Interesse sein, wer für was zuständig ist. Ihnen sollte damit eine verbesserte Möglichkeit gegeben werden, mit dem Stimmzettel Politik „zu belohnen“ oder „abzustrafen“. Damit wäre auch das höhere demokratische Potential von Bundesstaatlichkeit besser ausgeschöpft worden. Dieses Experiment ist nun grundlegend gescheitert. Die Einwirkungsrechte des Bundes auf die Politik der Länder sind heute umfangreicher als vor den Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009.

Deren weitgehendes Scheitern hat mehrere Ursachen. Die funktionale Aufgabenteilung des Grundgesetzes bietet dem Bund den Anreiz, Bundesgesetze in seinem Interesse zu erlassen, die die Länder ausführen und bezahlen. Der Bundesrat, über den die Länder dies kontrollieren und gegebenenfalls verhindern könnten, erweist sich, wenn es um populäre „Wohltaten“ des Bundes zu Lasten der Länder geht, als „zahnloser Tiger“. Wenn, wie bei den letzten Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene, die Ministerpräsidenten der Regierungsparteien in die bundespolitischen Entscheidungen eingebunden werden, wird der Widerstand gegen diese Form der Fremdsteuerung der Landespolitik noch schwieriger.

Ein weiteres Problem kommt hinzu: In der Landespolitik besitzt die Ausführung von Bundesgesetzen Priorität vor der Umsetzung von Landesangelegenheiten. Eine Landesregierung ist von Verfassung wegen verpflichtet, Bundesgesetze auszuführen, und deren Kosten unabhängig von der eigenen Finanzlage zu tragen. Entscheidungsspielräume bestehen hierbei nicht, diese gibt es nur bei landespolitisch definierten

Auf- und Ausgaben. Steht eine Landesregierung unter dem Druck knapper Haushalte, was eher die Regel als die Ausnahme ist, können Einsparungen nicht bei durch Bundesgesetz bestimmten Aufgaben vorgenommen werden. Dies ist nur in den durch die Landespolitik bestimmten Kompetenzbereichen, wie Schulen, Hochschulen, innere Sicherheit, Kommunalausgaben und weiten Teilen der öffentlichen Infrastruktur möglich. Finanzhilfen des Bundes haben einen ähnlichen Effekt. Sie erfordern regelmäßig eine Kofinanzierung durch die Länder, andernfalls entfallen sie. Das wiederum ist ein Anreiz für die Ressortminister, möglichst Finanzhilfen des Bundes zu akquirieren, denn die zur Kofinanzierung erforderlichen Ausgaben sind gegenüber anderen vorrangig. Deshalb werden bundesgesetzlich bestimmte und vom Bund mitfinanzierte Aufgaben der Länder in der Regel deutlich besser wahrgenommen als Aufgaben der Landesgesetzgebung.

Das hier deutlich werdende finanzielle Ungleichgewicht zwischen Bund und Ländern ist auch darauf zurückzuführen, dass die nach dem Grundgesetz vorgesehene Steueraufteilung – Bund und Länder haben „gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“ – seit Jahren nicht mehr richtig funktioniert und weitgehend durch „freihändiges“ Aushandeln ersetzt worden ist. Wichtiger ist aber vielleicht noch, dass die Haushaltsstrukturen von Bund und Ländern sehr unterschiedlich sind. Landeshaushalte sind durch rechtliche und faktische Verpflichtungen hochgradig unflexibel. Die Lasten infolge der Ausführung von Bundesgesetzen, die Kosten für Personal – vor allem Polizei und Schule – und der Schuldendienst eines Landes sind nur langfristig gestaltbar. Über 90 Prozent der Einnahmen eines Landes, sicherlich mit Unterschieden, sind fix, so dass die Landtage nur noch über relativ überschaubare Beträge entscheiden können. Der Bundeshaushalt ist dem gegenüber in sehr viel geringerem Maß gebunden und flexibler, insbesondere weil die Personalausgaben eher gering sind, was dem Bund deutlich besser erlaubt, auf neue Herausforderungen zu reagieren und politische Akzente zu setzen.

Diese strukturellen Rahmenbedingungen des deutschen Bundesstaates wurden in den vergangenen Jahren durch die Finanzkrise von 2008 noch verschärft. Ohne sie wäre 2009 kaum die Schuldenbremse ins Grundgesetz eingeführt worden. Das Zusammenwirken von der in der Finanzkrise enorm angestiegenen öffentlichen Verschuldung mit den darauffolgenden Konsolidierungszwängen, der Politik der „schwarzen Null“ und des Erwirtschaftens von Haushaltsüberschüssen hatte zur Folge, dass insbesondere im Bereich der Länder wesentliche Aufgaben vernachlässigt worden sind. Die vielfach beklagte marode öffentliche Infrastruktur, gravierender Lehrermangel und Stundenausfall an den Schulen, unterfinanzierte Hochschulen, Probleme im Bereich der öffentlichen Sicherheit und des Gesundheitswesens sind Ausdruck des Scheiterns der Entflechtungsstrategien. Die Länder sind der Verant-

wortung, die ihnen mit den Bundesstaatsreformen von 2006 und 2009 übertragen worden ist, nicht gerecht worden.

Als Reaktion auf die in der Finanzkrise 2008 rasant gestiegene öffentliche Verschuldung war die Schuldenbremse von 2009 durchaus sinnvoll. Unverständlich bleibt aber, warum die Länder von sich aus – anders als der Bund – auf Spielräume verzichteten. Dem Bund erlaubt die Schuldenbremse eine Verschuldung von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – derzeit rund 12 Milliarden Euro –, den Ländern nicht. Haushaltsüberschüsse, wie wir sie vor der Corona-Krise bei Bund und Ländern zu verzeichnen waren, schreibt das Grundgesetz nicht vor. Sie sind eher Ausdruck von zu hohen Steuern, einer Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben oder von beidem. Es ist unübersehbar, dass sich die Schuldenbremse zu einer Bremse der öffentlichen Investitionen und Steuersenkungen entwickelt hat. Es bedurfte der Corona-Krise, dass Steuern gesenkt und öffentliche Investitionen deutlich ausgeweitet wurden.

Die Länder haben, wenn auch mit Unterschieden, die Gestaltungsmöglichkeiten, die sie insbesondere durch die Bundesstaatsreform von 2006 bekommen, kaum genutzt. An fehlenden Geldern kann es kaum gelegen haben, denn für den Zeitraum bis Ende 2019 erhielten die Länder vom Bund dieselben Summen als Übergangsmittel, die sie ohne Reform als Finanzhilfen des Bundes in demselben Zeitraum auch bekommen hätten. Wegen der Defizite bei der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung wurden in den Jahren 2017 und 2018 Formen der kooperativen Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder wieder eingeführt.

Mit dem Bericht „Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“ und den bisher nicht mehrheitsfähigen Vorschlägen der Ministerpräsidenten der drei großen Länder deutet sich eine interessante Entwicklungsperspektive an. Das Plädoyer für einen Bundesstaat der „verschiedenen Geschwindigkeiten“ eröffnet die Möglichkeit, über eine Kombination der Bund-Länder-Kooperation mit mehr Gestaltungsspielräumen nachzudenken. Bereits heute haben die Länder bei einigen Bundesgesetzen die Möglichkeit, landesrechtlich davon abzuweichen. Außerdem sind für sie einige Spielräume bei der Ausführung von Bundesgesetzen geschaffen worden. Weitere differenzierte Lösungen sind denkbar, beispielsweise könnten kleinere Länder bereit sein, ihre Steuerverwaltung dem Bund zu übertragen, die er schon lange gern übernehmen würde. Denjenigen Ländern, die das für sich ablehnen, würde eine solche differenzierte Lösung nicht schaden.

Möglicherweise deutet sich hier ein neues, innovatives Verhältnis zwischen Bund und Ländern an. Dem Bund wird das Recht eingeräumt, gesamtstaatlich bedeutende Aufgaben auch der Landespolitik, wie Anspruch auf einen Kita-Platz, schulische Ganztagsbetreuung, sozialer Wohnungsbau und Entwicklung der regionalen und lokalen öffentlichen Infrastruktur zu unterstützen und zu fördern, weil zumindest

ein Teil der Länder trotz Finanzausgleich aus finanziellen oder haushaltstrukturellen Gründen damit überfordert ist. Tatsächlich spricht dafür, dass trotz aller Kritik an Bund-Länder-Kooperationen – „Goldener Zügel“, ineffizienter Mitteleinsatz usw. – die Ergebnisse kooperativer Politik in der Regel gut waren, Entflechtungen hingegen eher zur Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben führten.

Der Bund würde dadurch an Einfluss gewinnen. Aber das ließe sich ausgleichen, wenn man die Vorstellungen der drei Ministerpräsidenten einbezieht. Ihr Vorschlag impliziert einen Wechsel vom bisherigen symmetrischen Föderalismus, in dem die Länder unabhängig von ihrer Größe und ihren Fähigkeiten dieselben Aufgaben wahrzunehmen haben, hin zu einem asymmetrischen, in dem die Aufgaben der Länder unterschiedlich sein können. Es sind wenige Argumente erkennbar, warum Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg nicht mehr Aufgaben bewältigen können sollten als Bremen, das Saarland oder Mecklenburg-Vorpommern.

In den Möglichkeiten zu landesspezifisch abweichenden Regelungen und Verfahren der Länder, mit denen Abschied genommen würde von den bislang nahezu gleichen Verwaltungsverfahren, liegt die Chance, jeweils andere, aber gleichwertige Lösungen zu finden. Ein Föderalismus der verschiedenen Geschwindigkeiten, wie ihn die starken Länder wollen, könnte den Bundesstaat an Flexibilität und damit an Effizienz gewinnen lassen. Es ließen sich die Kritiken an den kooperativen Verfahren, wie Steuerung der Landespolitik durch den Bund, ineffektive Mittelverwendung, Unterlaufen der Zuständigkeiten der Landesparlamente und Verlust an demokratischer Legitimation begegnen, wenn den Ländern mehr Gestaltungsspielräume bei der Zusammenarbeit mit dem Bund blieben. Die Landtage könnten an Entscheidungskompetenz gewinnen, wenn die kooperativen Bund-Länder-Beziehungen mehr Raum für eine landespolitische Gestaltung ließen. Die demokratische Legitimität würde gesteigert, die Frage nach der Zuständigkeit der Ebenen wäre wieder von Interesse. Es gibt keine überzeugenden Gründe dafür, warum bei gleichen Zielen die Wege identisch sein müssen. Dass daraus ein für die schwächeren Länder notwendigerweise nachteiliger Wettbewerb entstehen könnte, ist prima facie nicht zu erkennen. Auch Erfahrungen aus anderen asymmetrisch verfassten Bundesstaaten, wie Kanada, sprechen dagegen (Benz und Knüpling 2012).

Nachtrag Sommer 2020: Die Corona-Krise scheint die Strukturen des deutschen Bundesstaates schlaglichtartig zu beleuchten. Obwohl nach dem Infektionsschutzgesetz den Ländern die Verantwortung für die Bekämpfung von Seuchen und Pandemien obliegt, übernahm die Bundesregierung die Koordinierung der Landespolitiken, damit möglichst gleiche oder ähnliche Maßnahmen nach den Vorstellungen des Bundes ergriffen wurden. Auch die Maßnahmen zu Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen gingen vom Bund aus. Der Bund war Agenda-Setter und Taktgeber der Politik, die Länder folgten bereitwillig.



## Literatur

- Baus, Ralf T., T. Fischer, und H. Rudolf, Hrsg. 2007. *Föderalismusreform II: Weichenstellung für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat: Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann-Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen*. Baden-Baden: Nomos.
- Baus, Ralf T., A. Eppler, und O. Wintermann, Hrsg. 2008. *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Baus, Ralf T., H. Scheller, und R. Hrbek, Hrsg. 2009. *Der deutsche Föderalismus 2020. Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur, und F. Knüpling, Hrsg. 2012. *Changing federal constitutions: Lessons from international comparison*. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. 2019. *Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall – Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“*. [www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kom-gl-artikel.html?nn=9388812](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kom-gl-artikel.html?nn=9388812) Zugegriffen: 05. Februar 2020.
- Büro des Wirtschaftsrates. 1949. *Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes* 1949. Frankfurt a. M.: Öffentlicher Anzeiger für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet.
- Bräuer, Christian. 2005. *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bundesministerium der Finanzen. Jährlich hrsg. 1970ff. *Finanzbericht*. Köln: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft. Seit 2014 im Internet verfügbar: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Wirtschafts\\_und\\_Finanzdaten/Finanzberichte/finanzberichte.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/finanzberichte.html) Zugegriffen 20. März 2020.
- Geißler, R., F. Knüpling, S. Kropp, und J. Wieland, Hrsg. 2015. *Das Teilen beherrschen: Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019*. Baden-Baden: Nomos.
- Junkernheinrich, M., S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, und M. Woisin, Hrsg. 2016. *Verhandlungen zum Finanzausgleich: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016*. Berlin: BWV Verlag.
- Junkernheinrich, M., S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, und M. Woisin, Hrsg. 2018. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018: Staatsanpassung – Die neue Finanzverfassung als politische und rechtliche Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat*. Berlin: BWV Verlag.
- Koriath, Stefan. 1997. *Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Koriath, Stefan. 2019. *Autonomie, Kooperation, Solidarität – Konzepte und Interessen im deutschen Finanzföderalismus seit 1949*. *Juristen Zeitung* 74 (19): 910–916.
- Oeter, Stefan. 1998. *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Renzsch, Wolfgang. 1991. *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*. Bonn: Dietz.
- Renzsch, Wolfgang. 1994. *Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995*. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25 (1) 1994: 116–138.



- Renzsch, Wolfgang. 1997. Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik. In *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Hrsg. H. Wollmann, H.-U. Derlien, K. König, W. Renzsch und W. Seibel, 49–118. Wiesbaden: Springer VS.
- Renzsch, Wolfgang. 2018. Vom „brüderlichen“ zum „väterlichen“ Föderalismus: Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020. *ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48 (4): 764–772.
- Renzsch, Wolfgang. 2019. Bending the Constitution: The New Regulation of Intergovernmental Fiscal Relations in Germany. *Occasional Paper Series No. 43*. Ottawa, Ontario: Forum of Federations.
- Scheller, Henrik. 2005. *Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Politikwissenschaftliche Analyse der Bund-Länder-Verhandlungen 1995*. Lüdenscheid: Analytica Verlag.
- Schneider, Hans-Peter, Hrsg. 2001. Das Grundgesetz in interdisziplinärer Betrachtung. Buchreihe *Hannoversches Forum der Rechtswissenschaften*, Bd. 18. Baden-Baden: Nomos.
- Woisin, Matthias, 2008: Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. *Wirtschaftsdienst* 88 (7) 2008: 446–450.
- Würz, Markus. 2018. Entstehung der Bundesrepublik: Frankfurter Dokumente. In *Lebendiges Museum Online, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. <https://www.hdg.de/lemo/kapitel/nachkriegsjahre/doppelte-staatsgruendung/entstehung-der-bundesrepublik-frankfurter-dokumente.html> Zugegriffen: 05. Februar 2020.



# Föderale Leitbilder als verfassungspolitischer Handlungsrahmen im deutschen Bundesstaat

## Ein Baukasten aus Wettbewerb und Solidarität

Sabine Kropp und Christoph Nguyen

### Zusammenfassung

Der Beitrag widmet sich der Frage, wie sich die Leitbilder des Föderalismus, die der letzten deutschen Bundesstaatsreform zugrunde lagen, im Zeitverlauf gewandelt haben. Eine der Besonderheiten der deutschen Föderalismusreform ist, dass sie sich seit 2004 über mehr als eine Dekade und über drei voneinander abgrenzbare Stufen hinweg erstreckte. Anhand der Plenardebatten im Deutschen Bundestag zeigt die Analyse, wie die Fraktionen Versatzstücke des solidarischen, kooperativen Föderalismusmodells sowie Elemente des Wettbewerbs- und Trennmodells einsetzen und vermischen, um ihre Entscheidungen für oder gegen die Reform zu begründen. Dabei wird deutlich, dass insbesondere die regierungstragenden Fraktionen pragmatisch agieren, indem sie verschiedene, nicht notwendig zusammengehörige Bausteine zu einer im Zeitverlauf flexibel gestaltbaren „Bricolage“ zusammenbauen. Anhand der Fraktion von B'90/Grüne lassen sich Effekte des konsensdemokratischen Systems verdeutlichen: Ihr argumentatives „Mischungsmuster“ nähert sich im Zeitverlauf dem der Regierungsparteien der Großen Koalition kontinuierlich an, und zwar je mehr die Grünen über den Bundesrat in die Bundesgesetzgebung eingebunden werden. Empirische Grundlage sind ca. 500 kodierte Beobachtungen, die in den „Discourse Network Analyzer“ überführt und zu argumentativen Clustern und Netzwerken verdichtet wurden.

### Schlüsselbegriffe

Leitbilder, Bricolage, Föderalismusreform, Deutscher Bundestag, Discourse Network Analyzer, gradueller institutioneller Wandel

## 1 Einleitung

Föderale Staaten ändern ihre Verfassungen häufiger als unitarische Systeme (Lorenz 2010). Mehrebenensysteme sind komplexen Dynamiken ausgesetzt, die durch fortlaufende regulative Anpassungen verarbeitet werden müssen (Benz und Broschek 2013). So war auch der deutsche Bundesstaat in den vergangenen beiden Dekaden Gegenstand einer regen Reformtätigkeit. Im Jahr 2006 wurde nach langem Ringen und einem gescheiterten Versuch (2004) die erste von drei Reformstufen verabschiedet. Sie gilt vom Umfang her als die umfassendste Revision des Grundgesetzes seit 1949. In den Jahren 2009 und 2017 folgten zwei weitere Reformpakete. Mit der ersten Stufe wurden die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern stärker entflochten und Kompetenzen den einzelnen Ebenen eindeutiger zugeordnet (für viele: Scharpf 2009). Angesichts der hohen Staatsverschuldung und des Einbruchs des BIP während der Finanzkrise 2009 reformierte der Verfassungsgesetzgeber in der zweiten Stufe das Staatsschuldenrecht und führte eine Schuldenbremse sowie ein das Finanzgebaren der Länder überwachendes Kontrollgremium, den Stabilitätsrat, ein (vgl. Koriath 2016). Mit der Neufassung des föderalen Finanzausgleichs und der damit bewirkten Abschaffung des horizontalen Ausgleichs zwischen den Ländern fand die stufenweise Reform 2017, also mehr als zehn Jahre später, ihren vorläufigen Abschluss.

Es zählt zu den Besonderheiten der deutschen Bundesstaatsreform, dass diese nicht in einem einzigen Schritt vollzogen, sondern in drei voneinander abgrenzbaren Stufen durchgeführt wurde. Durchaus mit Nebenwirkungen: Sachlich zusammengehörige Regelungsbereiche wurden zeitlich voneinander getrennt bearbeitet. So hinterlässt die Bundesstaatsreform nach 15 Jahren den Eindruck eines mäandernden Reformpfades, dem es an innerer Kohärenz und Stimmigkeit gebricht. Nach der 2017 vorgenommenen Anpassung des Finanzausgleichs beobachten wir heute zudem eine nachgelagerte „stille“, nicht explizit benannte Verfassungsreform, welche die Eigenstaatlichkeit der Länder auszuhöhlen droht. Sie folgt dem seit Jahren beobachtbaren Trend hin zu einer zunehmend hierarchischen Politikverflechtung, in deren Rahmen der Bund Landeskompentzen an sich zieht und im Gegenzug genuine Landesaufgaben mitfinanziert. In den politischen Debatten um den deutschen Bundesstaat fällt auf, dass diese inzwischen weniger von den Ideen des Wettbewerbs, der Kompetenztrennung und der Effizienz geprägt sind. Forderungen nach Kooperation und nach mehr gemeinsam von Bund und Ländern getragener Verantwortung rücken wieder in den Vordergrund, auch wenn insbesondere die finanzstarken Länder weiterhin auch die Ziele der Kompetenztrennung und des Wettbewerbs verfechten.

Die nachfolgende Analyse geht davon aus, dass in der sequenziellen Anordnung der Reformschritte eine Erklärung des (vorläufigen) Ergebnisses der Verfassungsreformen zu finden ist (vgl. Behnke und Kropp 2016; Benz und Sonnicksen 2018), die in der politischen Öffentlichkeit häufig abwertend als „Flickschusterei“ bewertet werden. Anders als die meisten Darstellungen zum Thema, die insbesondere die rechtliche Ausgestaltung des Föderalismus, das Zustandekommen der Reformen und ihre Wirkungen zum Gegenstand haben, untersucht der vorliegende Beitrag, wie sich die föderalen Leitbilder, normative Modelle und die an diese anknüpfenden Diskursnetzwerke im Laufe des Reformprozesses gewandelt haben. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht, welche Argumente die Fraktionen im Deutschen Bundestag als kollektive Akteure (und Verfassungsgesetzgeber) zur Legitimation der einzelnen Reformstufen vorbringen, auf welche Föderalismusmodelle sie – mehr oder weniger eklektisch – Bezug nehmen und welche Argumente und Leitbilder von den Akteuren geteilt werden. Diesem Interesse liegt die Überlegung zugrunde, dass sequenziell verlaufende politische Reformprozesse nicht nur besonders anfällig für einen – mitunter rapide vonstattengehenden – Wandel von Ideen und Argumenten sind. Akteure kombinieren vielmehr einzelne Ideen, die sie verschiedenen Föderalismusmodellen zuordnen, nach einer Art Baukastenprinzip. Die vorliegende Studie argumentiert, dass diese Technik insbesondere für konsensdemokratische Ordnungen geeignet ist, da Akteure dort einer besonderen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit bedürfen.

---

## **2 Die stufenweise deutsche Föderalismusreform und ihre Leitbilder**

Im internationalen Vergleich von Reformen des Bundesstaates stellt der deutsche Fall ein besonders instruktives Beispiel dar. Sequenzielle Reformen sind in Deutschlands von Vetopositionen geprägter Demokratie nicht außergewöhnlich, sie sind aber besonders anfällig für inkonsistente Reformergebnisse. Zum einen wechselt nicht nur die personelle und parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages und damit ggf. auch die der Regierungskoalition spätestens alle vier Jahre; vielmehr ändert sich auch die Zusammensetzung des Bundesrates als „ewigem“ Organ fortlaufend mit den Ergebnissen der Landtagswahlen. Damit sind die Präferenzen, welche die kollektiven Akteure im Rahmen der Verfassungspolitik verfolgen, per se nicht stabil. Zum anderen wirken sich auch kritische Ereignisse auf die öffentliche Wahrnehmung der Leistungsfähigkeit von Institutionen und auf die Bewertung der ihnen zugrundeliegenden normativen Modelle aus. Es fällt auf, dass der stufen-

weise, in sich widersprüchliche Prozess der Bundesstaatsreform mit einer Abfolge verschiedener föderaler Leitbilder bzw. mit unterschiedlichen Kombinationen ideeller Komponenten einherging, die diesen Leitbildern entnommen wurden.

Eine systematische Untersuchung, auf welche föderalen Leitbilder der Verfassungsgesetzgeber rekurrierte, steht bislang aus. Gleichwohl liegt eine Reihe von Analysen vor, welche die Ideen- und Konzeptionslosigkeit der ersten Reformkommission (vor 2004) kritisieren. Beobachter bemängelten, dass es der Kommission an einem das gesamte Reformvorhaben überspannenden, in sich stimmigen Leitbild gemangelt habe (Sturm 2005, S. 196f; Benz 2005, S. 208f). Zudem galt die seit den 1960er Jahren institutionalisierte Politikverflechtung um die Jahrtausendwende als Hemmnis für die ökonomische und politische Innovationsfähigkeit des Landes. Die Diskurse der *ersten Reformstufe* wurden – angesichts weit verbreiteter neoliberaler Politikmodelle – entsprechend von den Ideen der Entflechtung, des Trennföderalismus und des Wettbewerbs getragen. Das Bundesverfassungsgericht verstärkte diese Tendenz mit wegweisenden Urteilen, welche die Position der Länder gegenüber dem Bund festigten.<sup>1</sup>

Die Forderungen nach effizienteren Institutionen wurden von demokratietheoretischen Überlegungen ergänzt, die parlamentarische Verantwortlichkeit zu stärken. Diese Ideen wurden von einer Reformkoalition, getragen von den finanzstarken Bundesländern, von Ökonomen, von auf die Bewahrung der verfassungsrechtlichen Systematik ausgerichteten Verfassungsrechtlern und einzelnen Think Tanks, wie der Bertelsmann-Stiftung, popularisiert und von den Präsidenten der Landesparlamente unterstützt. An der Reformkommission (FöKo I), die paritätisch aus Vertretern von Bundestag und Bundesrat zusammengesetzt war, wirkten überwiegend Staatsrechtslehrer und Ökonomen als Berater mit. Dies trug dazu bei, dass effizienzorientierte Leitbilder und Aspekte der Rechtssystematik zunächst dominierten, die potenziellen Effekte von Entscheidungsempfehlungen jedoch teilweise aus dem Blick gerieten. Dem letztlich auf eine „Entflechtung“ von Kompetenzen zusammengeschrumpften Leitbild folgend, gerieten die ersten Reformen schließlich zu einer Art Nullsummenspiel, in dessen Folge entweder der Bund oder die Länder Zuständigkeiten gewinnen bzw. verlieren konnten (Kropp 2010, S. 215–218).

Im Ergebnis der *ersten Reform* von 2006 wurde die Zahl der zustimmungspflichtigen Materien im Bundesrat von zuletzt fast 60 Prozent auf weniger als 40 Prozent aller Gesetze abgeschmolzen (vgl. Stecker 2016, S. 605), die Rahmengesetzgebung abgeschafft, Abweichungsrechte wurden eingeführt und Kompetenzen eindeutiger dem Bund oder den Ländern zugeschlagen. Die Länder gewannen

---

1 Insbesondere Urteil zur Juniorprofessur, siehe BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 –, Rn. (1–184).

u. a. mit der Beamtenbesoldung teure Kompetenzen hinzu, ihnen wurden jedoch gleichzeitig keine zusätzlichen eigenen Steuerquellen oder eigene Hebungsrechte zugesprochen. Eine Reform des Finanzausgleichssystems wurde als zu konflikthaft und komplex erachtet, um sie gleichzeitig zur ohnedies umstrittenen Entflechtung der Kompetenzen durchzuführen.

Demgegenüber war die *zweite Reformstufe* von 2009 von der Überzeugung geprägt, dass die im Zuge der Finanzkrise angestiegene Verschuldung der öffentlichen Haushalte mit Hilfe einer Reform des Staatsschuldenrechts zurückgeführt werden müsse. Austerität wurde zur prägenden Leitidee, versinnbildlicht durch die „schwarze Null“ und vollzogen durch ein vollständiges Verschuldungsverbot für die Länder (ab 2020) bzw. durch eine Rückführung der strukturellen Defizite beim Bund auf 0,35 Prozent des BIP. Mit dieser Verfassungsregel bekamen die Regierungschefs und Finanzminister von Bund und Ländern einen Hebel an die Hand, um sich öffentlichen Ansprüchen und Ausgabenwünschen der Fachpolitiker zu entziehen („Populismussperre“). Die 2009 im Grundgesetz (GG Art. 109 Abs. 3) schließlich verankerte Schuldenbremse, überwacht durch den ebenfalls 2009 eingeführten Stabilitätsrat (GG Art. 109a), verschärfte die Haushaltslage vor allem der finanzschwachen Länder, da diese ihre Einkommenssituation nicht länger durch Neuverschuldung aufbessern konnten (vgl. hierzu Koriath 2016). Die daraus resultierende Verknappung finanzieller Mittel und der Sparkurs v. a. der finanzschwachen Länder konnte in den vergangenen Jahren durch die gute konjunkturelle Lage und ein wachsendes Steueraufkommen teilweise aufgefangen werden; das Grundproblem, welches aus der Übertragung von Kompetenzen an die Länder und der gleichzeitig ausbleibenden fiskalischen Dezentralisierung resultiert, blieb gleichwohl ungelöst. Bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie galt die „schwarze Null“ als beinahe unantastbare Leitidee, auch wenn wachsende regionale Disparitäten, die Nullzinspolitik und die Unterfinanzierung öffentlicher Aufgaben schon in den letzten Jahren Kritik laut werden ließen.

Angesichts dieser Weichenstellung stieg der Handlungsdruck auf den Bund, sich stärker an der Finanzierung von Landesaufgaben zu beteiligen. Die *dritte Stufe* der Reform von 2017, die auf eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zielte, nahm dennoch nur graduelle Anpassungen des bestehenden Ausgleichssystems vor. Ihre indirekten Wirkungen sind allerdings beträchtlich (vgl. Benz 2017). Nach langwierigen Verhandlungen, die im Wesentlichen von den Finanzministerien des Bundes und der Länder getragen wurden, einigten sich die Länder – für den Bund und alle Beobachter letztlich überraschend – darauf, den horizontalen Finanzausgleich abzuschaffen und Finanzkraftunterschiede im Gegenzug über die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen und die Bundesergänzungszuweisungen

(BEZ) auszugleichen. Den Ländern gelang es somit, die Finanzbeziehungen stärker als bislang zu „vertikalisieren“.<sup>2</sup>

Im Rahmen der Verhandlungen wurde ein anfängliches Nullsummenspiel zwischen den Ländern in ein Positivsummenspiel umgewandelt: Alle Länder werden gegenüber dem Status quo bessergestellt, wenn auch in unterschiedlicher Höhe. Es liegt in der Logik föderaler Verhandlungen, dass die Bundesregierung mithilfe einer „Punktliste“ im Gegenzug Kompensationen in Form von Länderkompetenzen einforderte: etwa im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung und der Schulen (Digitalpakt), der Verkehrsinfrastruktur oder des sozialen Wohnungsbaus. Dabei fällt bei erster Betrachtung auf, dass in der Debatte um den Finanzausgleich Solidarität, Kooperation und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Argumente eine bedeutsame Rolle spielten, auch wenn Wettbewerb und Autonomie der Länder als Leitbilder dabei keineswegs in den Hintergrund traten.

Infolge der dritten Reformstufe von 2017 wurden vereinzelte Änderungen des Grundgesetzes eingeleitet, die sich inzwischen zu einer „stillen“ Föderalismusreform verdichten. In deren Rahmen gewährt der Bund den Ländern und Kommunen z. B. Investitionshilfen, während die Länder im Gegenzug auf einen Teil ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten verzichten. Im Ergebnis dieses politischen Tauschs – Finanzmittel des Bundes gegen Kompetenzen der Länder – werden hierarchische Muster der Politikverflechtung reaktiviert. Auch wenn der Bund angesichts der Kontrollmöglichkeiten beim Vollzug der Programme durch die Länder nun in deren Verwaltungskompetenzen eingreifen kann (z. B. GG Art. 104b und c; „*encroachment*“, vgl. Bednar 2009, S. 10), handelt es sich nicht um eine einfache Zentralisierung, da die Landesregierungen im Bundesrat weiterhin an der Bundesgesetzgebung mitwirken können. Für die Entwicklung des Föderalismus problematisch ist jedoch, dass das Entscheidungspaket der dritten Reformstufe und die daran anschließenden Maßnahmen die verfassungsrechtliche Grundkonstruktion des Föderalismus in Frage stellen. Indem der Bund als „Geldgeber“ auf die Ausgestaltung von Landeskompetenzen Einfluss zu nehmen und das Ausgabeverhalten der Länder engmaschiger zu überwachen versucht, verschiebt er das System der bundesstaatlichen Kompetenzen, die im deutschen Föderalismus nach Staatsfunktionen verteilt sind, zu seinen Gunsten.

Der Reformpfad bewegt sich somit nur 15 Jahre nach der ersten Entflechtungsreform wieder in Richtung der Ausgangssituation. Die 2006 noch angestellten Überlegungen zu Effizienz und eindeutig getrennten Verantwortlichkeiten sind dementsprechend in den Hintergrund getreten; ebenso werden Leitbilder der

---

2 Der Bund überweist zwischen 9,7 und 13 Mrd. Euro pro Jahr (dynamisiert bis 2030) an die Haushalte der Länder.

bundesstaatlichen Solidarität *zwischen* den Ländern hintangestellt: Solidarität wird nun vor allem „vertikal“, als eine fiskalische Unterstützung der Länder durch den Bund, gedacht. Dieser Zickzackkurs entstand, weil sachlich und logisch zusammengehörige Reformpakete in einer problematischen Abfolge der einzelnen Schritte abgearbeitet wurden (Behnke und Kropp 2016, S. 591f; mit Bezug auf Falletti 2005). Die Reihenfolge der verschiedenen Stufen erklärt, warum die ursprüngliche Entflechtung und die damit verbundene Übertragung von Kompetenzen „nach unten“ instabil bleiben: Sind sub-föderale Kompetenzen unzureichend ausfinanziert und verzögert oder gar nicht von fiskalischer Dezentralisierung begleitet, liegt eine (erneute) Zentralisierung nahe, die schließlich das Gegenteil ursprünglicher Reformintentionen bewirkt.

---

### 3 Der Baukasten von Ideen im stufenförmigen Reformprozess – eine Konzeptualisierung

Wir gehen im Folgenden davon aus, dass kollektive Akteure (hier: Fraktionen) angesichts kritischer Ereignisse und aufgrund der Erfahrung mit den Auswirkungen vorangegangener Entscheidungen die von ihnen vorgebrachten Argumente und Ideen, auf die sie Bezug nehmen, über die Zeit hinweg verändern. Wir beobachten somit die Stabilität und den Wandel von Ideen über die Zeit hinweg (Jacobs 2014). Politische Akteure sind keine Experten, die ihre Argumentation an der logischen Kohärenz eines wissenschaftlich begründeten föderalen Modells ausrichten. Sie müssen angesichts hoher Konsenszwänge vielmehr Kompromisse eingehen. Deshalb liegt es nahe, dass sie sich einer mehr oder weniger konsistenten Mischung von ideellen Bruchstücken bedienen, die unterschiedlichen, teilweise konträren Föderalismusmodellen entstammen können.

Dass *Ideen*, „*mental models*“ und *normative Modelle* für den Wandel und die Gestalt von Institutionen konstitutiv sind, zählt zu den Binsenweisheiten neo-institutionalistischer Theorien. So verwies etwa Scott (2014, S. 60) darauf, dass Institutionen nicht nur aus einer regulativen Säule bestünden, sondern auch kognitive und normative Komponenten enthielten. Ideen strukturieren die Informationsaufnahme, reduzieren kausale Komplexität, formen individuelle Präferenzen und zeigen Wege auf, wie die eigenen Interessen maximiert werden können. Sie strukturieren „choice situations“ und verringern die Zahl eigentlich bestehender Handlungsalternativen (Jacobs 2009, S. 255–60; Jacobs 2014). Sie sind für die Untersuchung von Reformprozessen besonders bedeutsam, auch wenn sie als analytische Kategorie oft schwer operationalisierbar sind (Bakir und Jarvis 2018, S. 10).



Der sogenannte „diskursive“ Institutionalismus schreibt Ideen, Normen und kognitiven Mustern eine bedeutsame Funktion zu, da sie es seien, die Wandel in vergleichsweise stabilen institutionellen Architekturen auslösten: Letztlich würden auch Interessen von Ideen und Normen angeleitet (Schmidt 2008, S. 318; Jacobs 2009, S. 259). Beide Kategorien, Ideen und Interessen, sind jedoch endogener Natur (Jacobs 2014). Deshalb ist es empirisch schwer nachvollziehbar, ob Akteure auf Ideen rekurrieren, um ihre Interessen zu legitimieren (Shepsle 1985, S. 233), oder ob Ideen Interessen wesentlich strukturieren und Interessen damit als eine präferenzielle Unterkategorie von Ideen gelten können (Bakir und Jarvis 2018, S. 12). Da die Föderalismusreformen in Deutschland in mehreren, sich zeitlich über mehr als zehn Jahre erstreckenden Stufen vollzogen wurden, lassen sich mit der nachfolgenden Studie aber Aussagen darüber treffen, ob einzelne Fraktionen im Bundestag stets die gleichen Ideen argumentativ einsetzen oder nicht, obwohl sich die Rahmenbedingungen im Laufe der Zeit geändert haben und Krisen eigentlich eine neue Bewertung der Situation erfordern (vgl. hierzu Jacobs 2014); zudem änderte sich auch der Reformgegenstand über die einzelnen Stufen hinweg. Bleiben die Fraktionen ihren föderalen Leitbildern treu, würde dies darauf hindeuten, dass sie eine Idee (hier: normatives Modell des Bundesstaates) tatsächlich verinnerlicht haben.

Die Institutionenforschung bezeichnet Techniken, in denen unterschiedliche Ideen zusammengewürfelt werden, als „*Bricolage*“, also als ideelles Baukasten-Prinzip. In diesem Baukasten werden Bruchstücke von Ereignissen und Ideen verschiedener Herkunft miteinander verbunden und rekombiniert (Carstensen 2011, S. 154). Ziel von Akteuren ist es demzufolge nicht, ein Modell (z. B. des Wettbewerbsföderalismus) möglichst stimmig umzusetzen, sondern pragmatisch den (politischen) Alltag zu meistern. Deshalb liegt es nahe, dass auch sich widersprechende Paradigmen zu einem das Handeln anleitenden ideellen Gerüst zusammengebaut werden (Carstensen, 2011, 2015; Christiansen und Lounsbury 2013, S. 202f). Eine solche Patchwork-Technik geht mit Vorteilen einher: Sie ermöglicht es Akteuren, Irrtümer rückgängig zu machen, und erlaubt eine hohe Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Kontextbedingungen und Akteurskonstellationen sowie an neu entstehende Problemlagen. Zudem ist die ideelle Anschlussfähigkeit an andere Akteure größer, wenn sich Handelnde nicht einem einzigen Paradigma verpflichtet fühlen (Carstensen 2011) – ein Vorteil, der sich insbesondere dann materialisiert, wenn in Konsensbildungsprozessen (wie bei Verfassungsänderungen) unterschiedliche Positionen vereinbart und hohe Zustimmungshürden genommen werden müssen. Das Konzept der „*Bricolage*“ geht davon aus, dass Akteure in der Lage sind, mit Ideen kreativ umzugehen. Gradueller institutioneller Wandel (Thelen und Mahoney 2010) ist demzufolge möglich, weil Akteure neue Ideen mit alten Komponenten mischen und so allmählich die politische Wirklichkeit verändern (Carstensen 2015).

Die nachfolgende Untersuchung geht davon aus, dass das Konzept der „Bricolage“ in besonderer Weise für die Untersuchung von *sequenziellen Prozessen* bedeutsam ist, da Ideen in den aufeinanderfolgenden Reformstufen nicht vollständig aufgegeben werden müssen, sondern neue Elemente in ein schon bestehendes Ideengerüst eingepasst werden können. Sie nimmt zudem an, dass sich die oben beschriebenen Probleme einer stufenförmig angelegten deutschen Bundesstaatsreform darin widerspiegeln, dass kollektive Akteure Elemente aus verschiedenen Konzepten nach einem Baukasten-Prinzip zusammensetzen und sich dabei mitunter auch widersprechende Ideen und Leitbilder des Föderalismus zu eigen machen. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass aus einer Patchworktechnik nicht auch in sich stimmige Argumentationen aus verschiedenen Leitbildern generiert werden können.

Für die nachfolgende Analyse unterscheiden wir zwischen *zwei modellhaft verdichteten Leitbildern*, denen mehrere Unterkonzepte zugeordnet werden (vgl. Tabelle A 1, Anhang). Zum einen nehmen Akteure auf die föderalen Leitvorstellungen des Wettbewerbs, der Autonomie und der Vielfalt Bezug (K1), die in Forderungen nach Entflechtung und Kompetenztrennung sowie nach mehr wettbewerbsföderalen Elementen münden. Zum anderen ist das deutsche Verfassungsverständnis trotz bestehender regionaler Unterschiede stark von unitarischen Grundeinstellungen geprägt (Jeffery et al. 2014). Im kooperativen Föderalismus sind Ideen der Solidarität und der Gleichheit tragende Pfeiler (K2). Argumente der Verteilungsgerechtigkeit und die Umverteilung von Ressourcen spielen eine große Rolle. Schließlich ist es auch vorstellbar, dass Akteure pragmatisch verfahren, indem sie von vornherein eine „nicht-ideologische“, keinem Modell verpflichtete Linie zur Richtschnur ihrer Argumentation erheben. Sie stellen dann z. B. die gegebenen verfassungsrechtlichen Pflichten in den Mittelpunkt ihrer Begründung (K3).

Als *kollektive Akteure* (Scharpf 1997, S. 54) werden im Folgenden die Fraktionen des Deutschen Bundestages definiert. Obwohl sich die Bundestagsfraktionen aus unterschiedlichen Flügeln und Gruppierungen zusammensetzen und ein gewisses Spektrum an Positionen abbilden, kann man davon ausgehen, dass die Sprecher in den hier untersuchten, für die Verfassungsentwicklung zentralen Reformdebatten die Mehrheitsmeinung der jeweiligen Fraktion repräsentieren. Neben dem Bundesrat ist der Bundestag als Verfassungsgesetzgeber verantwortlich für Reformen des Grundgesetzes, die in beiden Organen mit Zweidrittelmehrheit angenommen werden müssen. Die meisten Mitglieder der Bundesregierung sind mit einem Abgeordnetenmandat ausgestattet, so dass sie im Folgenden als Mitglieder des kollektiven Akteurs „Fraktion“ erfasst werden. Bei den untersuchten Plenardebatten handelt es sich um einen „*kommunikativen Diskurs*“, in welchem Positionen bereits fixiert sind und keine Überzeugungsarbeit mehr stattfindet, sondern der sich im Wesentlichen an die Öffentlichkeit richtet. Akteure werben dabei mit Argumenten

für die eigene Position (Schmidt 2008, S. 321f). Im Rahmen solcher Begründungen nehmen die Sprecher typischerweise auf die Ideen und Leitbilder Bezug, die für die von ihnen präferierte Reformoption von Bedeutung sind.

Alle drei Stufen der Föderalismusreform wurden von großen Koalitionen, jeweils unter Kanzlerin Angela Merkel (CDU), verabschiedet. Während in der 16. Wahlperiode (2005–2009), in der die erste Stufe der Reform sowie das zweite Paket angenommen wurden, 33,6 Prozent der Bundestagsmandate auf die CDU/CSU und 33,4 Prozent auf die SPD entfielen, änderte sich das Bild in der 18. Wahlperiode (2013–2017), in der die Finanzausgleichsreform beschlossen wurde. Zu dieser Zeit hatte sich das Verhältnis zwischen den Koalitionsfraktionen hin zu 49 Prozent (CDU/CSU) bzw. 30,6 Prozent (SPD) der Anteile an den Mandaten verschoben. In der 16. Wahlperiode befanden sich Linke, B'90/Die Grünen und FDP in der Opposition, in der 18. Wahlperiode nur die Linke und B'90/Die Grünen.<sup>3</sup>

Auch wenn der Bundesrat und einzelne Landesregierungen in der vorliegenden Analyse nicht genauer betrachtet werden können,<sup>4</sup> sei auf die steigende parteipolitische Fragmentierung im Bundesrat hingewiesen. Da sich die Koalitionsvarianten auf Landesebene weiter ausdifferenzieren, steigt die Zahl der „gemischten“ Regierungsvarianten, die dadurch gekennzeichnet sind, dass eine Partei dem Regierungsbündnis im Bund und eine andere der Opposition angehört, kontinuierlich. Mittlerweile (Stand Dezember 2019) sind die Grünen an zehn Koalitionsregierungen auf Landesebene beteiligt. Die großen Koalitionen der vergangenen Wahlperioden waren im Wesentlichen auf die Zustimmung grüner Koalitionspartner in Landesregierungen angewiesen; die Bundesregierung befand sich im Falle zustimmungspflichtiger Gesetze (nach 2006 ca. 40 Prozent) damit im Bundesrat in der Situation einer tolerierten Minderheitsregierung (Kropp 2020).

- 
- 3 In der 17. Wahlperiode nahm die aus CDU/CSU und FDP bestehende Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates ebenfalls Änderungen des Grundgesetzes vor, indem sie z. B. das umstrittene „Kooperationsverbot“ (GG Art. 91b a. F.) reformierte.
  - 4 Da im Plenum des Bundesrates Debatten eher kurz ausfallen und Länderkoalitionen die aggregierte Position des Landes (nicht parteipolitische Positionen) wiedergeben, können die Argumente nicht (und nicht in ausreichender Zahl) den Parteien zugeordnet werden. Um landesspezifische Unterschiede innerhalb der Parteien abzubilden, müssten die Debatten über die einzelnen Reformstufen in allen 16 Landesparlamenten kodiert werden.

## 4 Datenerhebung und Methoden

Die Datengrundlage umfasst die Stenographischen Berichte des Deutschen Bundestags, welche die Debatten über die Änderung des Grundgesetzes im Rahmen der Föderalismusreformen zum Gegenstand haben. Die betrachteten Plenardebatten beziehen sich auf alle drei Stufen des Reformprozesses.

Die Protokolle wurden so kodiert, dass spezifischen Textabschnitten eine Leitidee und eine Partei zugeordnet werden kann.<sup>5</sup> Die kodierten Konzepte entsprechen somit den drei genannten grundsätzlichen Leitideen von Wettbewerb und Vielfalt, Solidarität und Gleichheit sowie „Pragmatismus“,<sup>6</sup> welche wiederum in insgesamt 17 Subkategorien unterteilt wurden (siehe Tabelle A 1, Anhang, vgl. zum Vorgehen Mayring 2010). Insgesamt wurden auf diese Weise 501 Statements in 68 Parlamentsbeiträgen kodiert.

Diese qualitative Kodierung wurde mit Hilfe des „DNA – Network Analyzer“ durch die diskursive Netzwerkanalyse (DNW) erweitert (Leifeld 2009). Die DNW verbindet die qualitative Kodierung mit einer quantitativen Netzwerkanalyse, so dass die relative Nähe von Konzepten (Leitideen) und Akteuren (z. B. Fraktionen) berechnet werden kann. Für die Analyse der sequenziellen Föderalismusreformen bietet dieser Ansatz mehrere Vorteile gegenüber einer rein qualitativen Inhaltsanalyse. Die Verbindung von Akteuren und Leitideen in Netzwerkstrukturen erlaubt, Konzeptcluster empirisch zu berechnen. Diese Cluster müssen nicht zwangsläufig den theoretischen Idealtypen folgen, sondern können zu einer „Bricolage“ zusammengebaut werden. So kann die DNW auch in sich heterogene Argumentationsmuster und Brüche des sequenzialisierten Reformprozesses darstellen. Da die Diskursnetzwerke Akteure und Konzepte explizit miteinander verbinden, evaluiert dieser Ansatz auch, inwiefern die Fraktionen von unterschiedlichen Argumentationsmustern Gebrauch machen und ob durch die Überschneidung solcher Muster „diskursive Allianzen“ entstehen. Zu guter Letzt erfasst dieses Verfahren, ob die Akteure den Argumentationsmustern zustimmen oder ob sie diese ablehnen. Dies ist besonders dann hilfreich, wenn umstrittene Konzepte untersucht werden sollen.

---

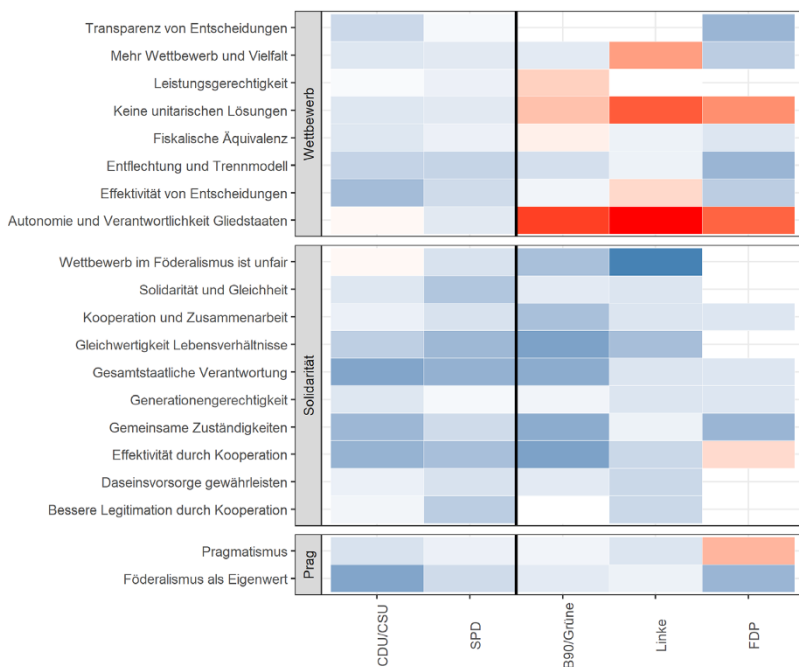
5 Wir danken Flora Rosenberger und Anton Beyer für ihre Unterstützung bei der Kodierung der Texte.

6 Diese Subkategorien wurden in der Abbildung der Einfachheit halber zu einer Kategorie „Pragmatismus“ zusammengefasst, da sie sich auf die Macht des Faktischen beziehen – eingedenk der Tatsache, dass „Föderalismus als Eigenwert“ auch eine normative Konnotation besitzt (vgl. Tabelle A 1, Anhang).

## 5 Ergebnisse

### 5.1 Deskriptive Zusammenfassung

Die zusammenfassende Gesamtbetrachtung der Argumente (alle Stufen) zeigt, dass sich die Akteure eher durch die positive Darstellung der eigenen Leitideen profilieren als durch die Ablehnung anderer Positionen. Insbesondere die Idee der Autonomie und Verantwortlichkeit der Gliedstaaten wird im Bundestag kontrovers diskutiert; die Abgeordneten lehnen zudem andere, dem Wettbewerbsföderalismus zuzuordnende Ideen, zum Beispiel Entflechtung oder die Aufhebung unitarischer Lösungen, teilweise explizit ab. Abbildung 1 stellt die relative Zustimmung zu den unterschiedlichen Leitideen dar, hier gewichtet auf die absolute Anzahl der kodierten Statements jeder Fraktion. Blautöne zeigen eine relativ größere Zustimmung an,



**Abb. 1** Relative Zustimmung und Ablehnung der Leitideen für die Parteien (alle Reformstufen) © Kropp/Nguyen

während Rottöne relative Ablehnung signalisieren. Transparente Felder verdeutlichen, dass die Fraktion sich zu dieser Idee nicht geäußert hat.

Sieht man von der FDP ab, sind die Leitbilder des solidarischen und kooperativen Föderalismus wesentlich weniger umstritten als die des Wettbewerbsföderalismus. Die Regierungsfractionen nutzen Komponenten aller Leitbilder gleichermaßen, so dass sich eine „Bricolage“ aus verschiedenen föderalen Grundkonzepten ergibt. CDU/CSU und SPD sind in ihrer Argumentation allenfalls graduell zu unterscheiden.

Wie erwartet lehnen die Oppositionsparteien (Grüne, Linke, FDP) Reformen der Regierung im Allgemeinen eher ab. Sie sind wettbewerbsföderalen Elementen gegenüber eher kritisch eingestellt. Allerdings lassen sich zwischen den Oppositionsparteien Unterschiede feststellen. Die Linke und die Grünen heben die Elemente des kooperativen und solidarischen Föderalismus eher positiv hervor. Da die FDP nicht in allen Legislaturperioden im Bundestag vertreten war, ist die Datenbasis hier merklich kleiner. Die FDP befürwortet zwar grundsätzlich Elemente des Wettbewerbs. Bei ihr tritt in der ersten Stufe jedoch die Ablehnung des Items Autonomie und Verantwortung der Gliedstaaten deutlich hervor. Dieses Ergebnis kann hauptsächlich durch die Positionen der FDP im Bereich der inneren Sicherheit und des Strafvollzugs erklärt werden, da die FDP sich in diesem Politikfeld gegen zwischen Bund und Ländern geteilte Zuständigkeiten positioniert. Generell ist die FDP stärker an unitarischen Vorstellungen ausgerichtet als die Regierungsparteien. Sie nimmt so innerhalb der Opposition eine eigene Stellung ein.

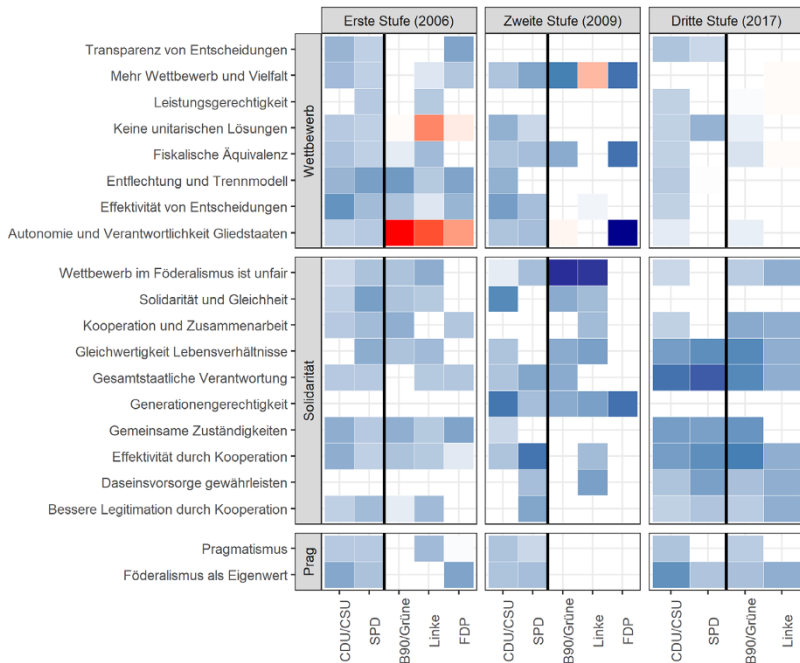
## **5.2 Sequenzen und ideeller Baukasten: Argumentationsmuster und diskursive Allianzen in den drei Stufen der Föderalismusreform**

Auch wenn die aggregierte Auswertung bereits allgemeine Muster identifizieren konnte, so steht die Antwort auf die Kernfrage aus: Wie spiegelt sich der sequenzielle Ablauf der Reformen in den ideellen Mustern und diskursiven Allianzen der Fraktionen wider?

Abbildung 2 schlüsselt daher die relative Zustimmung/Ablehnung der Unterkonzepte durch jede Partei für alle drei Reformstufen auf. Dabei wird deutlich, dass eine klare Verschiebung der Argumentationsmuster stattgefunden hat. Die erste Stufe ist noch von einem Konflikt zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien geprägt. Während die Regierungsparteien Elemente aller Leitbilder zu einer Bricolage zusammenfügen, lehnen die Oppositionsparteien wettbewerbsföderale Elemente weitgehend ab. Besonders die Autonomie und Verantwortlichkeit der Gliedstaaten wird kritisch diskutiert. In der zweiten Reformstufe von 2009 lässt sich bereits eine Veränderung erkennen. Während die Regierungsparteien weiterhin

verschiedene Konzeptelemente kombinieren, positionieren sich die Oppositionsfraktionen auf dem Höhepunkt der Finanzkrise 2008/2009 neu. Die Grünen und die Linken heben die ungerechten Effekte des föderalen Wettbewerbs hervor; teilweise bringen sie diese direkt mit den Entscheidungen der ersten Reformstufe in Verbindung (und erkennen damit implizit die von Falleti (2005) beschriebenen Probleme der Sequenzialisierung an). So argumentiert Fritz Kuhn (B'90/Grüne) in Bezug auf neue Investitionen im Bildungsbereich:

„Es gibt hier keine Reform in dem Sinne, dass mit den heutigen Vorlagen die Fehler der Föderalismusreform I korrigiert werden könnten, obwohl sich alle auf den Bildungsgipfeln wie in einem ewig gleichklingenden Singsang einschwören, dass man mehr für Bildung tun müsse und dass dies eine gesamtstaatliche Aufgabe sei“ (BT-PlPr. 16/225, S. 24864).



**Abb. 2** Relative Zustimmung und Ablehnung der Leitideen durch die Fraktionen (alle Reformstufen) © Kropp/Nguyen

Zunehmend betonen die Grünen die Notwendigkeit, der gesamtstaatlichen Verantwortung nachzukommen. Ihr Argumentationsmuster wird in sich heterogener und nähert sich gleichzeitig dem der Regierungsparteien an. Wie diese, versuchen nun auch die Grünen das Spannungsverhältnis zwischen wettbewerbs- und solidarischem Föderalismus argumentativ zu überbrücken. Abermals Fritz Kuhn (B' 90/Grüne):

„...das Auspielen von solidarischem Föderalismus gegen Wettbewerbsföderalismus [...] gehört für mich der Vergangenheit an. Die Kunst besteht doch darin, dass wir die richtigen Elemente der Solidarität zwischen den Ländern, zwischen dem Bund und den Ländern und den Gemeinden praktizieren und neu festschreiben, andererseits aber einen produktiven Wettbewerb zwischen den Ländern zulassen. Es ist doch nicht schlecht, wenn zwei Bundesländer die Frage stellen: Wer kann eine bestimmte Aufgabenstellung am besten erfüllen?“ (BT-PlPr. 16/225, S. 24865).

Diese Veränderungen werden in der dritten Stufe noch offensichtlicher. Insgesamt thematisieren die Fraktionen die Konzepte des Wettbewerbsföderalismus nun wesentlich weniger häufig, die Opposition problematisiert diese auch nicht mehr intensiv. Stattdessen rekurrieren die Fraktionen auf die Konzepte des solidarischen Föderalismus im Allgemeinen und die Notwendigkeit, gesamtstaatliche Verantwortung wahrzunehmen, im Besonderen. Es fällt auf, dass sich die Grünen noch weiter den Argumentationsmustern der Regierungsparteien annähern.

Um diese Veränderungen genauer zu untersuchen, wiederholen die Abbildungen 3 bis 6 die vorangegangene Analyse für alle drei Stufen der Bundesstaatsreform. Damit wird ersichtlich, welche Veränderungen es zwischen den einzelnen Reformstufen gab und wie heterogene Argumentationsmuster teilweise durch „*Bricolage*“ zusammengefasst werden.

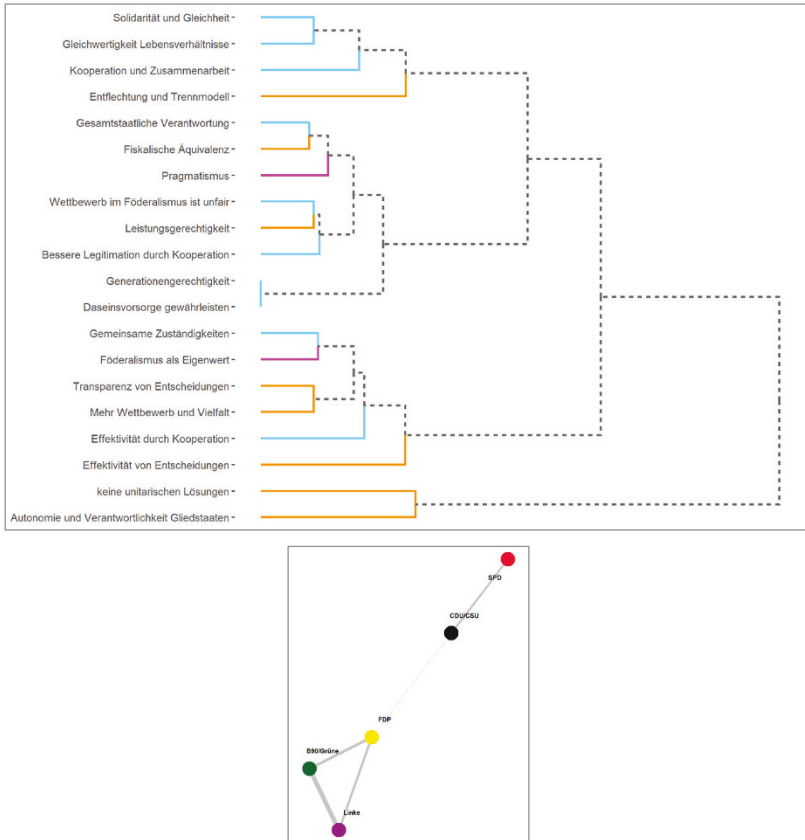
Neben einer Aufschlüsselung von Zustimmung und Ablehnung erlaubt die diskursive Netzwerkanalyse auch eine Clusteranalyse.<sup>7</sup> Diese verdeutlicht, inwiefern sich unterschiedliche Unterkonzepte in stimmige Argumentationsmuster zusammenfassen lassen. Die Clusteranalyse verdeutlicht somit, ob die Akteure und in welchen Kombinationen sie auf eine Baukastentechnik zurückgreifen. Abbildung

---

7 Zur besseren Einordnung der Ideen in das Kodierschema unterscheiden wir farblich zwischen am Trennmodell und Wettbewerb orientierten (orange), solidarisch/kooperativen (blau) und pragmatischen (pink) Leitideen. Lesehilfe: Die Abbildung stellt die Ähnlichkeitsniveaus zwischen den Unterkonzepten grafisch dar. Je näher sich zwei Unterkonzepte empirisch sind, desto kleiner ist die horizontale Distanz (gestrichelte Linie) zwischen den zusammengeführten Knotenpunkten.



3 fasst die Ergebnisse zusammen und visualisiert die relative empirische Nähe der einzelnen argumentativen Komponenten (Unterkonzepte).<sup>8</sup>



**Abb. 3** Cluster und diskursive Netzwerke – Föderalismusreform I (2006)  
© Kropp/Nguyen

8 Technische Beschreibung: Basiert auf einem one mode subtract-Netzwerk von Leitideen und Parteien, welches durch einen Ward.D2 Algorithmus geclustert wurde. Da die meisten Unterkonzepte fast ausschließlich positiv dargestellt werden, konzentriert sich die Clusteranalyse hier auf die aggregierte Nutzung der Konzepte. Dabei werden Negativdarstellungen von Positivdarstellungen subtrahiert.

Die Clusteranalyse belegt für die erste Stufe der Reform, dass sich die Argumentationsmuster nicht trennscharf in wettbewerbs- und solidarische Argumente gruppieren lassen. So werden z. B. theoretisch unterschiedliche Konzepte wie Entflechtung und Trennmodell einerseits mit Argumenten wie notwendige Kooperation, Solidarität und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse andererseits verknüpft. Ein ähnliches Patchwork erkennt man auch bei den Verknüpfungen von fiskalischer Äquivalenz (i. S. der Finanzierung von Eigenleistungen) und gesamtstaatlicher Verantwortung oder bei der Verbindung von unterschiedlichen Formen der Effektivität (durch Wettbewerb und Kooperation).

So bestehen vor allem die regierungstragenden Fraktionen CDU/CSU und SPD darauf, dass es trotz der 2006 vorgenommenen Entflechtung keine Entwicklung hin zum Wettbewerbsföderalismus gebe. Der solidarische Föderalismus wird weiterhin als fundamentaler Wert vermittelt, allerdings sei gleichzeitig eine pragmatische Entflechtung und Modernisierung des Regierungssystems gefordert. Der stufenweise Reformprozess wird 2006 positiv bewertet; die nachgelagerte Reform des Finanzausgleichs wird vereinzelt sogar ausdrücklich verteidigt. Der Redebeitrag von Joachim Stünker (SPD) illustriert dies besonders anschaulich:

„Mir ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die von uns angestrebten Grundgesetzänderungen keinen Paradigmenwechsel im deutschen Föderalismus bedeuten. Es ist ausdrücklich nicht der Weg hin zum so genannten Wettbewerbsföderalismus; das muss hier noch einmal deutlich gesagt werden. Der solidarische Föderalismus nämlich, wie er im zehnten Abschnitt unseres Grundgesetzes normiert ist, bleibt unangetastet. [...] Aber es gibt Entwicklungen, die zur Komplizierung von Entscheidungsprozessen geführt haben, zu institutionellen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern. [...] Wenn festgestellt wird, dass gehandelt werden muss, und alle sich darüber einig sind, kann die Schlussfolgerung nur sein, dass gehandelt wird. [...] Wir wollen keinen Paradigmenwechsel, wie Herr Westerwelle ihn heute Morgen hier vorgenommen hat, indem wir zuerst den zweiten Schritt machen und über die Finanzverfassung reden. Die Ziele, die ich genannt habe, waren ausdrücklich als erster Schritt verabredet; der zweite sollte hinterherkommen.“ (BT-PlPr. 16/44, S. 4264)

Nur die Ablehnung von unitarischen Lösungen und die Befürwortung von mehr Autonomie und Verantwortlichkeit der Gliedstaaten können als eigenständiges und kohärentes Argumentationscluster identifiziert werden. Die Oppositionsfraktionen wiederum monieren die „Kleinstaaterei“ (Renate Künast, Grüne BT-PlPr. 16/44, S. 4250), sich „austobende Regionalfürsten“ (Bodo Ramelow, Linke, BT-PlPr. 16/44, S. 4247); wobei die FDP nun die Autonomie befürwortet, dabei aber die durch Abweichungsrechte der Länder entstehenden „Ping-Pong-Regelungen“ kritisiert (Guido Westerwelle, FDP, BT-PlPr. 16/44, S. 4262). Somit ist es auch nicht überraschend, dass es eindeutige Trennlinien zwischen den Fraktionen gibt. CDU/CSU und SPD

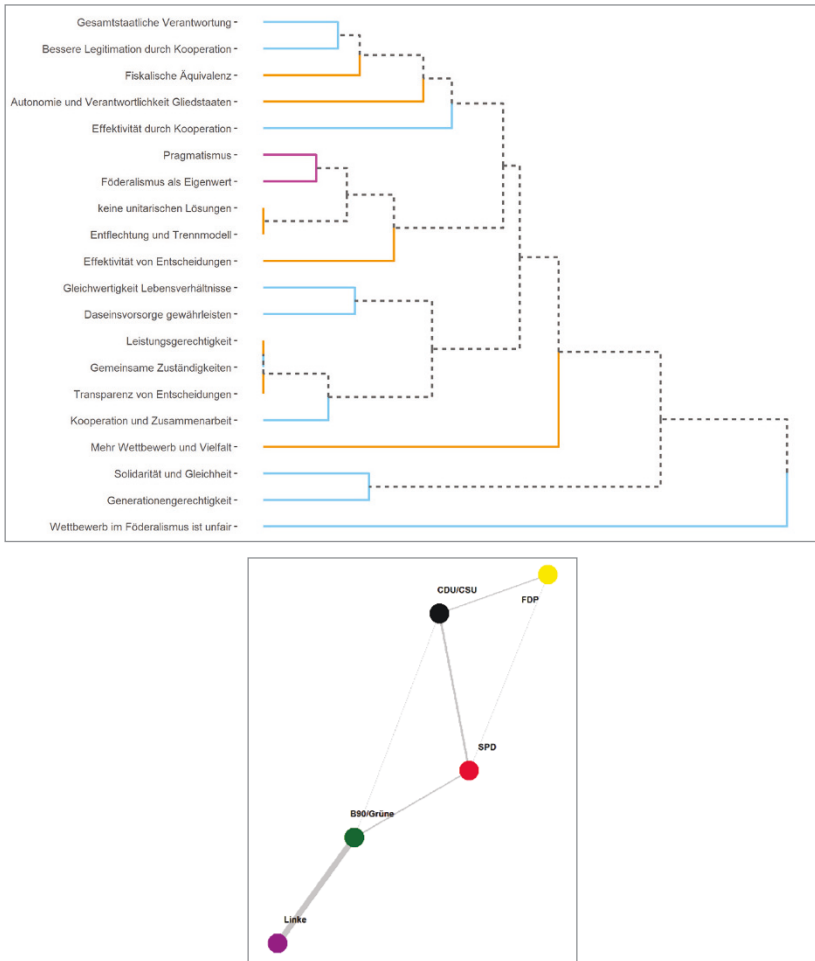
stehen sich relativ nahe, während die Oppositionsparteien eine eigene diskursive Allianz bilden, die nur teilweise durch inhaltliche Überschneidungen zwischen CDU/CSU und FDP aufgebrochen wird.

Auch die zweite Stufe der Reform, mit der das Staatsschuldenrecht reformiert und die Schuldenbremse eingeführt wurde, weist keine eindeutige und kohärente Differenzierung der Argumentationsmuster auf; vielmehr lassen sich Mischmuster identifizieren. Nun werden die „fiskalische Äquivalenz“ und die „Autonomie der Gliedstaaten“ explizit mit Forderungen nach mehr „gesamtstaatlicher Verantwortung“ und nach „Effektivität durch Kooperation“ verbunden. Beispielsweise argumentiert die Abgeordnete Antje Tillmann (CDU/CSU):

„Uns war es sehr wichtig, dass diese Schuldenbegrenzungen auf allen Ebenen unseres Landes greifen. Wir wollten nicht, dass die eine Ebene Schulden begrenzt und die andere Ebene Schulden produziert. Es ist eine gemeinsame Aktion, dieses Land von zusätzlichen neuen Schulden zu befreien.“ (BT-PIPr. 16/215, S. 23368)

Solidarität und Ausgleich werden dabei von den Regierungsfractionen als Notwendigkeit thematisiert. Schon im nächsten Absatz heißt es, dass einige Länder „...eine Schuldenbegrenzung, wie wir sie uns vorstellen, nicht aus eigener Kraft schaffen können [...]“, aber dass eine Umverteilung von Bundesmitteln auf die Länderebene trotz aller Schwierigkeiten ein Beispiel darstellt für „die Solidarität, die ein wesentliches Merkmal dieses föderalen Staates“ ist (BT-PIPr. 16/215, S. 23368).

Einen weiteren zentralen Gegenstand der Debatte stellt das Konzept der Generationengerechtigkeit dar, welches ausschließlich in der zweiten Reformstufe thematisiert wurde. Es gewann in der Diskussion um die Schuldenbremse und den Stabilitätsrat erheblich an Bedeutung. Die regierungstragenden Fraktionen argumentierten, dass nur durch die Konsolidierung der Länderfinanzen die Steuerlast der nachfolgenden Generationen begrenzt werden könne; deshalb seien Autonomie und Verantwortung der Länder (als trennföderale Ideen) als wesentliche Pfeiler der föderalen Gemeinschaft zu begreifen. Während die Regierungsparteien auf diese Weise Konzepte aus unterschiedlichen Föderalismusmodellen verknüpfen, zeichnet sich innerhalb der Opposition eine Spaltung zwischen den Linken und den Grünen auf der einen Seite und der FDP auf der anderen Seite ab. Die Linke und die Grünen argumentieren relativ ähnlich, wobei die Linke die Schuldenbremse grundsätzlich ablehnt, während die Grünen eher ihre spezifische Umsetzung in Frage stellt. Wie Abbildung 4 zeigt, richtet sich die Kritik der Linken vornehmlich auf die angeblich ungerechte Wirkung des föderalen Wettbewerbs, was auch die Vielzahl einschlägiger Nennungen erklärt. So wird die „Abkehr vom kooperativen Föderalismus hin zu einem Ellenbogenföderalismus“ und ein „Niederkonkurrieren“ durch die finanzstarken Länder beklagt (Gregor Gysi, Linke; BT-PIPr. 16/215,



**Abb. 4** Cluster und diskursive Netzwerke – Föderalismusreform II (2009)  
© Kropp/Nguyen

S. 23369). Gregor Gysi argumentiert zudem, dass durch die Reformen finanzstarke Länder bessere Gehälter zahlen könnten und „...deshalb die Lehrerinnen und Lehrer jetzt mit Geld aus den armen Ländern weggelockt [würden]“. Insbesondere im Bereich der Bildungspolitik versucht die Linke somit, das Konzept der Genera-

tionengerechtigkeit mit dem Verweis auf einen ungerechten föderalen Wettbewerb der Deutungshoheit der Regierungsparteien zu entziehen.

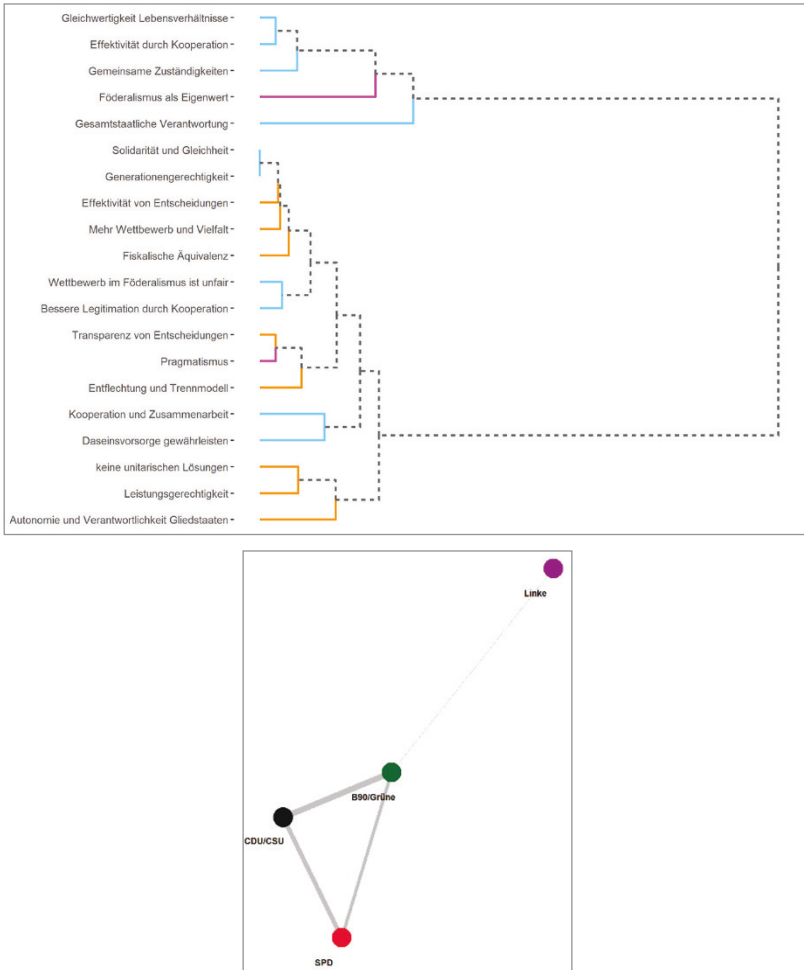
Auch die Grünen mahnen an, dass der Wettbewerb Ungerechtigkeit verschärfen könnte. Sie erkennen aber die Notwendigkeit an, die Haushalte der Länder zu konsolidieren, und monieren eher die im Zuge der Entschuldungspolitik wachsende Belastung der Kommunen als die Reform an sich. Mit dieser Strategie kritisieren die Grünen die Koalition und stellen gleichzeitig Nähe zur Regierung her. Dies erklärt auch ihre verbindende Position im diskursiven Netzwerk. Die FDP hingegen kritisiert die Reform als nicht weitreichend genug. So ist es auch nicht überraschend, dass es zwischen ihr und den anderen Oppositionsparteien fast keine Überschneidungen gibt.

In der dritten Stufe der Föderalismusreform, mit der der Finanzausgleich reformiert wurde, differenzieren sich die beobachteten diskursiven Muster weiter aus. Die Cluster verdeutlichen nun eine „Rückbesinnung“ auf das Leitbild des solidarischen Föderalismus. Dies lässt sich insbesondere bei den Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD erkennen.

Es gibt zwei klar getrennte Cluster, von denen eines vergleichsweise stimmig „Föderalismus als Eigenwert“ mit „gesamtstaatlicher Verantwortung“, „gemeinsamen Zuständigkeiten“ und anderen Elementen des solidarischen Föderalismus verbindet. Wiederholt heben die Abgeordneten den Eigenwert des Föderalismus hervor; Eingriffe der Bundesregierung in die Zuständigkeiten der Länder werden zur notwendigen Ausnahme erklärt. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU) fasst dies beispielhaft mit Bezug auf Bundeshilfen für den Ausbau der Schulinfrastruktur zusammen:

„Wir plädieren weiterhin für klare Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, meine Damen und Herren. Wir greifen trotzdem ein, und zwar aus einem Grund: Wir haben festgestellt, dass einige Länder nicht in der Lage sind, die Schulinfrastruktur sicherzustellen. Es kann nicht sein, dass die Kinder darunter leiden, dass wir uns in der föderalen Finanzverfassung nicht einig werden. Wir sehen uns als Bund in der Verantwortung, dieser Notlage Abhilfe zu schaffen. Das tun wir an dieser Stelle, aber wir sagen auch ganz eindeutig: Das ist eine Ausnahme, und das kann keine Regel sein“ (BT-PlPr. 18/237, S. 23976).

Auch die SPD unterstreicht die Notwendigkeit, dass Bund und Länder gesamtstaatliche Verantwortung wahrnehmen müssten und verbindet dieses Kernargument mit einer grundsätzlichen Wertschätzung des Föderalismus und der Aussage, Effektivität sei insbesondere durch Kooperation zu erzielen. So beschreibt Thomas Oppermann (SPD) die mit der Reform verbundenen Veränderungen in der Verkehrspolitik folgendermaßen:



**Abb. 5** Cluster und diskursive Netzwerke – Föderalismusreform III (2017)  
© Kropp/Nguyen

„Wenn es gravierende Defizite auf einer staatlichen Ebene gibt, dann gebietet die gesamtstaatliche Verantwortung, dass wir nicht wegschauen, sondern dass wir gemeinsam helfen [...]. Mit der heutigen Reform beenden wir auch die Bundesauftragsverwaltung der Länder bei den Autobahnen und gründen eine Infrastrukturgesellschaft beim Bund. Diese Infrastrukturgesellschaft in ausschließlich staatlicher Regie soll dazu

beitragen, durch schnellere Planung Investitionen in unsere Autobahnen effizienter zu tätigen“ (BT-PlPr. 18/237; S. 23981).

Das zweite Cluster allerdings bleibt weiterhin in sich heterogen. So verlieren nun ausgerechnet in der Debatte über den Finanzausgleich wettbewerbsorientierte Elemente wie „fiskalische Äquivalenz“, „Wettbewerb und Vielfalt“, aber auch das Konzept der „Leistungsgerechtigkeit“ an Zentralität.

Die Grünen nähern sich 2017 weiter an die Argumente der Regierungsparteien an. Indem sie, wie die Regierungsparteien, die Wahrnehmung gesamtstaatlicher Verantwortung hervorheben, überschneiden sich die Argumentationsmuster zwischen CDU/CSU und Grünen sogar noch stärker als die zwischen CDU/CSU und SPD oder jene zwischen der SPD und den Grünen. Diese Annäherung zwischen den Grünen und den regierungstragenden Fraktionen wird auch in den Debatten thematisiert. Der Abgeordnete Eckhardt Rehberg (CDU/CSU) drückte explizit seine Wertschätzung gegenüber den Grünen aus:

„Insofern will ich an dieser Stelle ausdrücklich Respekt gegenüber Bündnis 90/Die Grünen zum Ausdruck bringen. Es hat sich mit den Grundgesetzänderungen wirklich dezidiert auseinandergesetzt. Wenn die Grünen hier 9 von 13 Grundgesetzänderungen zustimmen, dann ist das, finde ich, ein starkes Signal des Deutschen Bundestages nach außen dafür, dass wir hier gemeinsam gesamtstaatliche Verantwortung wahrnehmen“ (BT-PlPr. 18/237, S. 23993)

Die Linke hingegen blieb vergleichsweise isoliert und fungierte in der Debatte als einzige erkennbare Opposition im Deutschen Bundestag.

---

## 6 Diskussion

Die vorliegende Untersuchung verdeutlicht die große Bedeutung, die der Technik der „Bricolage“ (Carstensen 2011, 2015) im kommunikativen Diskurs zur Föderalismusreform zukommt. Die Fraktionen des Bundestages folgen in den Debatten nicht in sich geschlossenen oder gar wissenschaftlichen Leitbildern des Föderalismus, sondern fügen die ideellen Komponenten aus den verschiedenen, teilweise konträren Modellen pragmatisch zusammen. Dabei werden auch konzeptionell kaum vereinbare Bausteine kombiniert. Die vorgelegte Analyse verdeutlicht zudem, wie sich die Mischung der Argumente in dem sequenziell angelegten Prozess der Bundesstaatsreform über die Zeit hinweg verschoben hat. Dieser Befund betrifft hauptsächlich die regierungstragenden Fraktionen CDU/CSU und SPD, in deren

Reden die Anteile des kooperativen und solidarischen Föderalismus insbesondere in der dritten Reformstufe (2017) wieder größer geworden sind. Auf der Ebene der materiellen Gesetzgebung spiegelt sich dies darin wider, dass nach der anfänglichen Entflechtungseuphorie der ersten Reformstufe von 2006 die Zuständigkeiten von Bund und Ländern wieder stärker verflochten werden.

Die Grünen, die derzeit (Dezember 2019) an zehn Landesregierungen beteiligt sind, rückten im Laufe der gestuften Bundesstaatsreform argumentativ näher an die Regierungsparteien heran. Während die Grünen anfänglich noch, ähnlich wie die Linke, den Reformen kritisch gegenüberstanden, glich die Partei ihre Position im Laufe der Zeit jener der großen Koalition immer mehr an. Das Unterkonzept der gesamtstaatlichen Verantwortung fungierte dabei als eine Art diskursiver Brückenkopf. Die Linke und die FDP hingegen vertraten davon jeweils abweichende Positionen, die sie zudem im Zeitverlauf nicht wesentlich veränderten. Während die Linke föderalen Wettbewerbselementen kritisch gegenübersteht, befürwortet die FDP den (fiskalischen) Wettbewerb und Ideen der Kompetenztrennung grundsätzlich, sie lässt diese Überzeugung jedoch in einem stärker unitarischen Grundverständnis des Föderalismus aufgehen.

Da Ideen und Interessen endogener Natur sind, ist es oft schwierig herauszufinden, ob Fraktionen in Plenardebatten auf Ideen rekurren, um ihre Interessen zu legitimieren (Shepsle 1985, S. 233), oder Ideen die Interessen der Akteure strukturieren (Bakir und Jarvis 2018; Jacobs 2015). Die vorliegende Untersuchung zeigt aber, dass FDP und Linke im Zeitverlauf ihren ursprünglichen Ideen von Bundesstaatlichkeit weitgehend verhaftet bleiben, obwohl Krisen oder kritische Ereignisse die Rahmenbedingungen wesentlich veränderten, negative Effekte der bereits beschlossenen Reformstufen erkennbar waren und neue Themen auf die Reformagenda gesetzt wurden. Die Regierungsparteien sowie die Grünen, die in Landesregierungen über den Bundesrat bei Vorliegen einer Zustimmungspflicht (nach 2006 noch in mehr als einem Drittel aller Bundesgesetze) mitentscheiden, begannen hingegen, Ideen verschiedener Herkunft eher pragmatisch zu kombinieren – und sie veränderten diese argumentativen Mischungen im Zeitverlauf.

Volksparteien sind einerseits wegen sich wandelnder Wählerpräferenzen ohnedies eher auf die Technik des Baukastens angewiesen. Sie reagieren stärker auf Veränderungen der allgemeinen Wählerpräferenzen als Nischenparteien (Adams et al. 2006; Ezrow et al. 2011). Dies bedeutet, dass heterogene Präferenzen Spannungen erzeugen können, die in Debatten entweder durch Vermeidung einer Thematik (Van de Wardt 2014) oder durch die hier beschriebene diskursive Stückelung („Bricolage“) aufgelöst werden können. Die vorliegende Studie fügt diesen Befunden der Umfrageforschung ein institutionentheoretisches Argument hinzu. Sie zeigt, dass das diskursive Verhalten der Regierungsparteien – und nicht



zuletzt der Grünen – angesichts der bestehenden institutionellen Einigungs- und Ausgleichszwänge auch einen Effekt konsensdemokratischer Systeme widerspiegelt: Die Parteien, die im politikverflochtenen Bundesstaat im Bund und in den Ländern regieren, sind gezwungen, hinsichtlich ihrer Ideen flexibel zu bleiben. Sie *müssen* in Zwangsverhandlungssystemen mit anderen politischen Kräften kooperieren, um zu Entscheidungen zu gelangen. Dieser Befund untermauert das Argument, dass Regierungsparteien Ideen als Treiber von Reformen eher den Gegebenheiten anpassen, wenn die institutionelle Ordnung dies erfordert; Oppositionsparteien hingegen müssen ihren Ideenvorrat nicht in gleichem Maße entwickeln, solange sie keinen Konsenszwängen unterworfen sind. Die Untersuchung modifiziert damit auch die Sichtweise des „diskursiven“ Institutionalismus (Schmidt 2008) insofern, als sie zeigt, dass Ideen im hier untersuchten Fall den Wandel *innerhalb* der Begrenzungen des Institutionensystems voranbringen. „Bricolage“ bietet dabei als ideelle Baukastentechnik die Voraussetzung für graduelle Verschiebungen der eigenen Argumentation und erlaubt eine höhere Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Konstellationen. Sie dient damit als eine mögliche Stellschraube graduellen Wandels (Carstensen 2015; Mahoney und Thelen 2010).

In der deutschen Bundesstaatsreform verläuft dieser Wandel, wie gezeigt, jedoch nicht gleichförmig, sondern bildet einen mäandernden Pfad. Dieser Pfad spiegelt sich auch in der Kombination ideeller Versatzstücke, welche die Fraktionen den verschiedenen Föderalismusmodellen für ihre Debattenbeiträge entnehmen, plastisch wider.

## Literatur

- Adams, James, M. Clark, L. Ezrow, und G. Glasgow. 2006. Are Niche Parties Fundamentally Different from Mainstream Parties? The Causes and the Electoral Consequences of Western European Parties' Policy Shifts, 1976–1998. *American Journal of Political Science* 50: 513–529.
- Bakir, Caner, und D. S. L. Jarvis. 2018. Institutional and Policy Change: Meta-theory and Method. In *Institutional Entrepreneurship and Policy Change. Theoretical and Empirical Explorations*, Hrsg. C. Bakir und D. S. L. Jarvis, 1–38. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bednar, Jenna. 2009. *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge UP.
- Behne, Nathalie, und S. Kropp. 2016. Arraying institutional layers in federalism reform. Lessons from the German case. *Regional and Federal Studies* 26 (5): 585–602.
- Benz, Arthur, und J. Broschek, Hrsg. 2013. *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Benz, Arthur, und J. Sonnicksen. 2018. Advancing backwards: Why institutional reform of German federalism reinforced joint decision-making. *Publius. The Journal of Federalism* 48 (1): 134–159.
- Benz, Arthur. 2005. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Warum die Bundestaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste. *Politische Vierteljahresschrift* 46: 204–214.
- Benz, Arthur. 2017. Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben? Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie? In *Jahrbuch des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung 2017*, 63–76. Baden-Baden: Nomos.
- Burkhart, Simone, P. Manow, und D. Ziblatt. 2008. A More Efficient and Accountable Federalism? An Analysis of the Consequences of Germany's 2006 Constitutional Reform. *German Politics* 17 (4): 522–540.
- Capoccia, Giovanni. 2016. Critical junctures. In *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Hrsg. O. Fioretos, T.G. Falleti und A. Sheingate, 95–108. Oxford: Oxford University Press.
- Carstensen, Martin B. 2011. Paradigm Man vs. the Bricoleur: Bricolage as an Alternative Vision of Agency in Ideational Change. *European Political Science Review* 3(1): 147–167.
- Carstensen, Martin B. 2015. Bricolage as an Analytical Lens in New Institutional Theory. In *Conceptualising Comparative Politics*, Hrsg. A.P. Spanakos und F. Panizza, 46–67. New York: Routledge.
- Christiansen, Lærke Højgaard, und M. Lounsbury. 2013. Strange Brew: Bridging Logics via Institutional Bricolage and the Reconstruction of Organizational Identity. *Research in the Sociology of Organizations* 39B: 199–232.
- Deutscher Bundestag. 2006. *Stenographische Berichte*, 16. Wahlperiode, 44. Sitzung vom 30. Juni 2006.
- Deutscher Bundestag. 2009. *Stenographische Berichte*, 16. Wahlperiode, 215. Sitzung vom 26. März 2009.
- Deutscher Bundestag. 2009. *Stenographische Berichte*, 16. Wahlperiode, 225. Sitzung vom 29. Mai 2009.
- Deutscher Bundestag. 2017. *Stenographische Berichte*, 18. Wahlperiode, 273. Sitzung vom 1. Juni 2017.
- Ezrow, Lawrence, C. De Vries, M. Steenbergen, und E. E. Edwards. 2011. Mean voter representation and partisan constituency representation: Do parties respond to the mean voter position or to their supporters? *Party Politics* 17 (3): 275–301.
- Falleti, Tulia G. 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* 99 (3): 327–346.
- Jacobs, Alan. 2009. How Do Ideas Matter? Mental Models and Attention in German Pension Politics. *Comparative Political Studies*. 42 (2): 252–279.
- Jacobs, Alan M. 2014. Process-tracing the Effects of Ideas. In *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*, Hrsg. A. Bennett und J. T. Checkel, 41–73. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jeffery, Charlie, und N. M. Pamphilis. 2016. Myth and Paradox of 'Uniform Living Conditions' in the German Federal System. *German Politics* 25 (2): 176–192.
- Jeffery, Charlie, N.M. Pamphilis, C. Rowe, und E. Turner. 2014. Regional policy variation in Germany. The diversity of living conditions in a 'unitary federal state'. *Journal of European Public Policy* 21: 1350–1366.

- Korioth, Stefan. 2016. A Path to Balanced Budgets of Bund and Länder? The New Shape of the 'Debt Brake' and the 'Stability Council'. *Regional and Federal Studies* 26 (5): 687–706.
- Kropp, Sabine, und N. Behnke. 2016. Marble cake dreaming of layer cake. The merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform. *Regional and Federal Studies* 26 (5): 667–686.
- Kropp, Sabine, und R. Sturm. 2015. Reformperspektiven des föderalen Finanzausgleichs unter den Bedingungen der Politikverflechtung. In *Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019*, Hrsg. R. Geißler, F. Knüpling, S. Kropp und J. Wieland, 95–122. Baden-Baden: Nomos.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leifeld, Phillip. 2009. Die Untersuchung von Diskursnetzwerken mit dem Discourse Network Analyzer (DNA). In *Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*, Hrsg. V. Schneider, F. Janning, P. Leifeld und T. Malang, 391–406. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lorenz, Astrid. 2010. Verfassungsänderungen in föderalen und unitarischen Demokratien im Vergleich. Befunde einer empirischen Analyse für den Zeitraum von 1945 bis 2004. In *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*. Hrsg. J. von Blumenthal und S. Bröchler, 13–36. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mahoney, James, und K. A. Thelen. 2010. A Theory of Gradual Institutional Change. In *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*, Hrsg. J. Mahoney und K. Thelen, 1–37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayring, Philipp. 2010. *Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken*. 11. Aufl. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Mukand, Sharun, und D. Rodrik. 2018. *The political economy of ideas: on ideas versus interests in policymaking*. NBER Working paper 24467. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rüb, Friedbert. 2014. *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt, New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., B. Reissert und F. Schnabel. 1976. *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schmidt, Vivien A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11: 303–326.
- Scott, Richard W. 2014. *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. 4. Aufl. New York: Sage.
- Shepsle, R. 1985. Comment of why the regulators chose to deregulate. In *Regulatory policy and the social sciences*, Hrsg. R. Noll, 231–239. Berkeley: University of California Press.
- Stecker, Christian. 2016. The effects of federalism reform on the legislative process in Germany. *Regional and Federal Studies* 26 (5): 603–624.

- Sturm, Roland. 2005. Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem? *Politische Vierteljahresschrift* 46: 195–203.
- Van de Wart, Marc. 2012. Putting the damper on: Do parties de-emphasize issues in response to internal divisions among their supporters? *Party Politics* 20 (3): 330–340.
- Weichlein, Siegfried. 2012. Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland. In *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*, Hrsg. I. Härtel, 101–127. Berlin, Heidelberg: Springer.

## Anhang

Tabelle A 1

<b>K1: Wettbewerb und Vielfalt</b>	<b>K2: Solidarität und Gleichheit</b>	<b>K3: Pragmatismus</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomie und Verantwortlichkeit Gliedstaaten</li> <li>• Effektivität von Entscheidungen durch Wettbewerb</li> <li>• Entflechtung und Trennmodell</li> <li>• Fiskalische Äquivalenz</li> <li>• Keine unitarischen Lösungen</li> <li>• Leistungsgerechtigkeit</li> <li>• Mehr Wettbewerb und Vielfalt</li> <li>• Transparenz von Entscheidungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bessere Legitimation durch Kooperation</li> <li>• Daseinsvorsorge gewährleisten</li> <li>• Effektivität durch Kooperation</li> <li>• Gemeinsame Zuständigkeiten</li> <li>• Generationengerechtigkeit</li> <li>• Gesamtstaatliche Verantwortung</li> <li>• Gleichwertigkeit Lebensverhältnisse</li> <li>• Kooperation und Zusammenarbeit</li> <li>• Solidarität und Gleichheit</li> <li>• Wettbewerb im Föderalismus ist ungerecht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Föderalismus als Eigenwert</li> <li>• Verfassungsrechtliche Vorgaben (pragmatisch)</li> </ul>



---

# Administrative autonomy of the German *Länder* over seven decades of the Basic Law

Nathalie Behnke

---

## Abstract

One distinctive feature of German federalism is the high administrative autonomy of the *Länder*. The functional allocation of powers to levels of government and the representation of *Länder* governments instead of directly elected parliamentarians in the Bundesrat underpin the preponderance of the executive for making federalism work. The thesis of the relevance of administrative autonomy for German federalism is elaborated by tracing its evolution through seven decades of German history. This contribution shows that the ‘Bundesrat deal’ hollowed out legislative powers and, through the creation of ever more committees of interlocking policy making and implementation, provoked criticism of decision deadlock. After a brief interlude of disentangling powers, in the past decade, the ‘Bundesrat deal’ shifted from trading legislative powers against influence to trading administrative autonomy against money. An increasing horizontal fiscal gap and an increasing fractionalization of the party system make it ever more difficult for the *Länder* to form a united position in the Bundesrat and to fend off federal encroachment. If this trend continues, the very ‘raison d’être’ of German federalism is seriously threatened.

---

## Keywords

Federalism, administrative autonomy, Bundesrat, Germany, federal bargain

## 1 Introduction

Max Weber's famous pronouncement that "*politics is in its everyday occurrence – administration*" (1980, p. 126) could be adapted for Germany to the – only slightly overstated – pronouncement that "*federalism is in its everyday occurrence – administration*". The particular relevance of administration in German federalism is historically rooted, institutionally engrained in the federal architecture of the *Grundgesetz*<sup>1</sup> and provides the ideological underpinning of the societal and political understanding of federalism.<sup>2</sup> Moreover, administrative autonomy was the residue of the *Länder* in light of a trend of ever shrinking legislative powers. Administrative cooperation was the vehicle by which to enact the normative aspiration of 'equivalent living conditions' across German territory. And administrative governance is a necessity for the ever more complex processes of multi-level decision-making of Germany in Europe. If indeed administration is in this broad sense the lifeblood of German federalism, then it follows that the preservation of the specific cooperative model of German federalism hinges on the protection of *Länder* administrative autonomy. It is in this sense that Winfried Kretschmann, the then minister president of Bade-Württemberg, criticized a *Bundesrat* 'deal' of 2019, the so-called 'digitalization pact', as a "head-on attack to the federal order".

This main thesis of this contribution will be elaborated in the following steps. First, administrative federalism is not only a historical legacy and built into the German federal republic from birth, when *Länder* governments were the first to be set up and working again; it is also the logical correlate to the functional division of powers that characterizes the Basic Law. Thus, section two outlines the federal division of power according to the Basic Law, emphasizing the prominence of administrative autonomy in this structure. Second, from this historical and ideological starting point, it is plausible that *Länder* governments were primarily interested in gaining and retaining autonomy of action in policy implementation, in exchange for which they were willing to forego legislative powers. Section three develops those assumptions. Based on a rational actor perspective of federalism as a latent power struggle between the central government and the constituent units, it explains the logic of the '*Bundesrat* deal'. Furthermore, it shows how the normative aim of creating equivalent living conditions across the territory shaped

- 
- 1 In the following text, the conventional translation 'Basic Law' is used. If not otherwise indicated, 'Article' refers to the Basic Law.
  - 2 The idea that federalism is not only expressed in specific institutional structures and processes, but also constitutes a mind-set of the members of a federal society is owed to the classic elaboration by William Livingston (1952).

the power distribution and practice of administrative federalism while preventing legal fractionalization. Third, with unity of interests among the *Länder* crumbling in the *Bundesrat* under increasing financial pressure and the fragmentation of the party system, the original 'Bundesrat deal' was expanded by the federal government which increasingly encroaches in *Länder* administrative and spending autonomy. Section four distils and interprets the political compromises and reforms along this path. The contribution concludes with considerations on the consequences of the observed changes in administrative autonomy for the future of German federalism.

---

## 2 Constitutional provisions for administrative autonomy

The Basic Law of 1949 provided a strong position for the *Länder* in the new German republic's federal architecture. The Allies' influence aimed to prevent the German state from becoming too strong again. Thus, they established the *Länder* as powerful counterparts in the vertical division of power (see e. g. Kluth 2007, p. 45f.). The framers of the Basic Law linked the modern German state to its historical roots in the Bismarck and Weimar eras. This is particularly evident with regard to two key institutions of modern German federalism: First, the historical *Bundesrat* of 1867 was a powerful federal chamber representing the princes of the territories. It decided on federal legislation together with the Chancellor Bismarck. In contrast to the modern *Bundesrat*, however, which forms a legislative alliance with the *Bundestag*, jointly manifesting the democratic and the federal principles of representation, the historical *Bundesrat* was used as an instrument to check on democratic parliamentarism (in the *Reichstag*). Second, the functional division of powers, assigning the *Länder* the duty to administer public tasks and allowing the federal level to keep its own body of personnel reasonably small, dates back to the Bismarck era too (Weichlein 2012, p. 112f.).

Article 30 establishes the *Länder's* residual power in policy implementation (unless otherwise stated by a federal law). It is, however, hedged by Article 31, which asserts the precedence of federal over *Länder* laws. In addition to this general clause, the federal architecture is moulded more specifically by three sets of regulations: the *Bundesrat* (chapter IV, Article 50–53); the distribution of legislative powers (chapter VII, Article 70–74, formerly 75); and the implementation of laws (chapter VIII, Article 83–86). Additionally, the articles defining the joint tasks (chapter VIIIa, currently Article 91a–e) and the fiscal constitution (chapter X, in particular Articles 104a–107) elaborate the fiscal aspect of the architecture.



The *Bundesrat* is the central arena for negotiating interests between the central government and the *Länder* (Wehling 1989). It is composed by representatives of the *Länder* governments and co-decides federal legislation. That is, every *Bundestag* bill is presented, discussed and voted also in the *Bundesrat*. Of particular importance are so-called ‘consent bills’. Consent bills are those that bear consequences for *Länder* implementation, in terms of organizational structure or process, of personnel or finances. Those bills must win a majority in the *Bundesrat*, endowing the *Länder* with a strong veto power. But even bills that need no positive *Bundesrat* majority (objection bills) can be vetoed if the *Bundesrat* majority votes against them.<sup>3</sup> In the case of *Bundesrat* veto, typically a mediation committee is called to establish a compromise that is then presented to both chambers again. The *Bundesrat* is a most peculiar institution insofar as it limits federal legislative autonomy, substituting it instead with the need to negotiate compromise with the *Länder* governments.

The trade-off for this high degree of influence at the centre is a low degree of legislative autonomy for the *Länder*. While in theory, Article 70 mirrors Article 30 in assigning the *Länder* the residual legislative power, in practice, there is only a small core of matters left to the *Länder* for independent legislation. Article 72 lists so-called ‘concurrent legislative powers’, implying that those matters are generally to be legislated by the *Länder* unless there is a need for uniform regulation. In the latter event, the federal government may co-opt the matter and legislate. Over the decades, this potential has been exploited extensively. As a consequence, the *Länder* parliaments, the *Landtage* have suffered a continuously diminishing role, with but few matters left to them to legislate over (Oberreuter 2010). If, on the other hand, they devoted more interest to exploiting their discretion in the execution and implementation of policies instead of neglecting this aspect, they might gain more political power (Auel 2005, p. 148). This strategy is even more important in the light of ongoing Europeanization, as regulations issued by the European Commission are implemented directly by the *Länder*. In those fields, *Länder* parliaments might exercise more power and influence if they didn’t leave implementation completely to their administrations.

---

3 The distinction between consent and objection bills is based on the requirement of a majority of votes to pass or to reject the bill. Those requirements are not complementary, however, due to the voting rules. Each *Land* casts its votes (ranging between three and six depending on the number of inhabitants) ‘en bloc’, which means it cannot split them. If a *Land* coalition government is unable to agree on how to vote on a specific issue, e. g. due to ideological differences between coalition partners, then this *Land* would abstain from voting on the issue in the *Bundesrat* session. Abstention can thus be the reason that a majority to pass a bill (consent bill) is not reached, but a majority to block it (objection bill) might not be reached, either.

Administrative autonomy is most clearly discernible in the provisions for policy implementation. Also there, the Basic Law reiterates the general logic. According to Article 83, the *Länder* execute federal legislation unless otherwise stated by a federal law. Articles 84 and 85 establish two modes of *Länder* execution of federal tasks – autonomous execution (*eigene Verwaltung*) and mandated execution (*Auftragsverwaltung*), respectively. In the case of autonomous execution, the *Länder* have the highest degree of freedom. They can designate the bearers of the task (e.g. a *Land* agency or the local authorities), the way in which a task is fulfilled (e.g. in the case of health care whether to build more hospitals or to enlarge capacities for home care), the amount of money to be spent, administrative procedure and personnel. In the case of mandated execution, the federal legislator has the right to regulate in detail the institutions and processes.

This brief summary of the constitutional regulations concerning the federal architecture illustrates the gap between legislative and administrative powers. As the federal government extensively used its options to legislate for uniform policy-making and implementation, a tightly entangled network of federal and *Länder* co-decision making gradually replaced *Länder* legislative powers. The high level of administrative autonomy, on the other hand, is the substitute the *Länder* have to preserve a strong position in the federal power game. This discrepancy is mirrored in a recent comparative measure of sub-national authority: in their measure of (de-)centralization in Germany of 2010, Kaiser and Vogel (2018, p. 90) assign a value of 4,68 (on a scale with a maximum of 7) to Germany's administrative autonomy in policy-making, while legislative autonomy reaches a score of only 3,05.

---

### 3 Federalism as a power struggle and the 'Bundesrat deal'

The *Bundesrat* is the core institution in which the power struggle among the actors in the German federal system takes place. And a power struggle there is indeed. According to classic notions of the federal bargain (Riker 1964; Filippov, Ordeshook and Shvetsova 2004; Bednar 2009), constituent units unite in the federal compact to gain from cooperation. Once established, however, the central government as well as the constituent units each strive to enlarge their leeway and profit. Typically, the federal level tries to encroach on sub-state governments and expand its policy-making powers. The sub-national units, in contrast, aim at preserving their autonomy. This general description of a power struggle is basically valid also for Germany. The typical 'deal' in the *Bundesrat* goes as follows: the federal government claims

that in order to secure equivalent living conditions across the German territory, it is necessary to subsume powers of concurrent legislation (according to Article 72) or to issue regulations of uniform implementation (according to Articles 84 or 85, respectively). In social welfare matters, it can directly establish new entitlements for social transfers to be paid by *Länder* administrations to entitled citizens (according to Articles 104a and 104b). All those bills require *Bundesrat* consent. The *Länder*, if they successfully coordinate their interests in the *Bundesrat*, can then exploit their veto position to force changes in the bill. They can constrain the federal government to pay for (parts of) the implementation or to give the *Länder* greater discretion in how to implement a policy. Thus, they effectively trade legislative powers (by accepting that the federal government co-opts concurrent legislative powers) against influence on policy-making and often against money, thereby safeguarding their administrative autonomy.

In this power struggle, however, they face a collective action problem: If the 16 *Länder* reach a united position, they have a strong negotiation position. The more their interests diverge, however, the easier it is for the federal government to follow a strategy of ‘divide and rule’. The formal voting rules in the *Bundesrat* underpin this dilemma, as was explained above: To the degree that a) *Länder* coalitions have larger problems to agree on a joint position and increasingly abstain from voting and b) the *Länder* as a group express increasingly divergent interests among each other, it becomes more difficult for the *Bundesrat* to construct a voting majority to pass or to block a bill and thus to defend *Länder* interests vis-à-vis the federal government (Brunner and Debus 2008). As will be shown below, increasing fractionalization of the party system and the widening horizontal fiscal gap undermine *Länder* unity and make it easier for the federal government to pursue its interests.

The normative premise of producing or safeguarding equivalent living conditions in Germany<sup>4</sup> played a major role in shaping the development of the power distribution in Germany at least between 1950 and 1990 institutionally and culturally. Institutionally, as was shown above, equivalent living conditions provide the major argument for the federal legislator to co-opt powers of concurrent legislation, thereby triggering the ‘*Bundesrat* deal’, but also contributing to policy harmonization. Moreover, in 1967, so-called ‘Joint Tasks’ were inserted in the Basic Law (91a and

---

4 The principle appears twice in the Basic Law, in Article 72 and in Article 106. In Article 72 section 2, “the provision of equivalent living conditions” provides the reason why the federal level may claim to attract concurrent legislative powers. In Article 106 section 3, the “uniformity of living conditions” is a criterion for the vertical division of value added tax. Interestingly, during the constitutional reform of 1994, the “uniformity” was attenuated into “equivalence” only in Article 72, but not in Article 106, whatever the reason behind this inconsistency may be.

91b) and concomitant committees of joint decision-making established. Similarly, the reform of the fiscal constitution in the same year enlarged the revenue sharing system with the aim of endowing all federal units with the resources necessary to fulfil their tasks at comparable levels across the territory. Thus, policy harmonization and an ever closer institutional interlocking between levels of government went hand in hand.

Culturally, the principle of equivalent living conditions as a normative guideline deeply pervades the societal understanding of German federalism, preventing strong fragmentation even in policy implementation. To be sure, the perceived degree of policy fragmentation lies in the eye of the beholder. Variation in policy implementation as an effect of administrative autonomy is in part striking, as policy studies prove.<sup>5</sup> But, looked at from a distance and in particular from a comparative perspective, policy implementation is largely harmonized in Germany. This is due to voluntary coordination among *Länder* administrations (Kropp 2010, p. 125ff.). Clearly, they profit from coordinated action: they can limit negative externalities of individual action; they can learn mutually from examples of 'best practices'; and they can exploit economies of scale. The main institutional vehicles for horizontal coordination are sectoral intergovernmental councils (Behnke and Mueller 2017), where regular mutual information and exchange at administrative working levels contribute a great deal to harmonizing policy implementation (Hegele and Behnke 2017).

---

## 4 Towards a 'new deal' – pathways and causes

This twin development of legislative centralization and administrative harmonization through interlocking structures and processes as well as voluntary cooperation gave rise to severe criticism of Germany as a quasi-unitary state (Abromeit 1992; Katzenstein 1987). By the end of the 1980s, criticism of insufficient transparency, slow decision-making, watered down reforms or outright decision deadlock intensified (for many, see Scharpf 2006: esp. 310ff.). Instead, 'disentanglement', 'competition' and 'dual federalism' were being heralded as making German federalism ready

---

5 See e.g. the study on fragmentation in police policies by Wenzelburger in this issue; the results by Riedel and Schneider (2017) on acceptance quotes of refugees in local offices of the Federal Office of Migration and Refugees (BAMF); the analysis of the locus (regional or local) of provision of certain social services by Junkernheinrich (2012); or the study by Dose and Wolfes (2016) on civil service remuneration levels in the *Länder*.

for the 21<sup>st</sup> century (Münch and Zinterer 2000). The unexpected event of German re-unification provided a welcome occasion to review the institutional set-up in a series of federalism reforms extending from 1994 to 2017.<sup>6</sup>

Ironically, perhaps, the pathway towards the ‘new deal’ in German federalism, where federal government more actively than ever before encroaches in *Länder* policy implementation and thereby threatens their administrative autonomy, began with two reforms aimed at disentangling powers. With the *constitutional reform of 1994*, the formal requirements for the federal legislator to co-opt matters of concurrent legislation according to Article 72 were tightened. Since then, the necessity of uniform legislation needed to be positively proven. Also, the Federal Constitutional Court was charged with deciding – upon request – litigation between units on the interpretation of Article 72. Concomitantly, it issued a series of decisions that effectively strengthened the *Länder* position by contesting federal use of concurrent powers.<sup>7</sup> Scharpf (2006) offers an excellent interpretation of the effect of the Federal Constitutional Court’s altered decision practice on negotiations during the first federalism reform (see below), showing that the *Länder* governments were able to negotiate more powerfully and to regain more legislative powers than they would have without those court decisions. Similarly, Benz and Sonnicksen (2018, p. 143ff.) regard adjudication by the Federal Constitutional Court as an important trigger for the first federalism reform.

The impetus to disentangle powers and to re-establish a power distribution approaching the ideal of dual federalism was also the most prominent motivation for the *first federalism reform of 2006*. The 2006 reform concerned mainly legislative powers. Federal framework legislation was abolished (formerly Article 75) and concurrent legislation slightly trimmed. As a result, the *Länder* gained several new legislative powers, such as public service remuneration, shop opening hours or noise protection (for a complete list see Chandna 2011, p. 33f.). Most importantly,

---

6 Analyses of the unusually inconsistent reform path along those years are offered by Behnke and Kropp (2016) and Benz and Sonnicksen (2018), emphasizing the contingency of piecemeal reforms, where first reform steps trigger the need for further adaptation of other layers of the federal systems.

7 Four decisions within a relatively short time frame are regarded as paradigmatic for the power shift: BVerfGE 106,62 of October 2002 (‘old age caring’ – ‘Altenpflege’); BVerfGE 110, 141 of March 2004 (‘fighting dogs’ – ‘Kampfhunde’); BVerfGE 111,10 of June 2004 (‘shop closing hours’ – ‘Ladenschluss’) and BVerfGE 112,226 of January 2005 (‘tuition fees’ – ‘Studiengebühren’). In all those decisions, the Federal Constitutional Court took a far more restrictive position on the right of federal government to legislate uniformly on those matters than before. It thereby underpinned the formal constitutional change of 1994, see Kluth (2007, p. 53).

the list of concurrent powers was split in three categories: first, matters on which the federal government has the right to legislate without any further justification, because the necessity to secure equivalent living conditions is obvious ('unconditional concurrent legislation'); second, matters where the necessity for federal legislation needs to be proven ('conditional concurrent legislation'). Third, in several matters of unconditional concurrent legislation, the *Länder* have the right to deviate from federal legislation ('opt-out rule') (Kluth 2007, p. 117). The decentralization of legislative powers and the insertion of opt-out rules were regarded by many constitutional lawyers as carrying the risk of legal fragmentation. As was elaborated in the preceding section, however, voluntary horizontal coordination is strong in German federalism. Those mechanisms de facto hedged legal fragmentation (Dose and Reus 2016). Another aspect of the first federalism reform was the revision of Articles 84 and 85 in order to exclude the possibility that tasks be directly transferred from the federal level to local governments. All three reform aspects – abolishing framework legislation, reforming concurrent legislation and providing the opportunity to opt out of federal legislation as well as the interdiction to directly impose tasks from the federal to the local level – jointly contributed to substantively reducing the number of consent laws in the *Bundesrat*, which was regarded as an important step in disentangling powers (Burkhart, Manow and Zibblatt 2008; Stecker 2016). In this vein, the period between 1994 and 2006 can be regarded as the only decade in the history of modern Germany where effectively powers were decentralized to a certain degree.

The following two reforms – the *federalism reform II in 2009* inserting the 'debt brake' to the constitution (Sturm 2011; Koriath 2009), and the *reform of the fiscal constitution in 2017* (Koriath 2017; Renzsch 2017) – rather intensified vertical entanglement and substantively enlarged the constitutional provisions for joint tasks and administrative cooperation. In fact, the ink on the constitutional reform law of the first federalism reform had not yet dried before the *Länder* – in spite of their fierce defence of cultural and education policy autonomy during the reform commission debates – began to neglect the strict principle of connectivity as laid down in Article 104a section 1 and broadly interpreted as 'cooperation ban' (Kropp and Behnke 2016, p. 675). Instead, they requested and readily accepted federal money in a number of policies, most notably in education policy, science and research policy, in social security policy, and in infrastructure and digitalization policy:

The first steps on the path towards ever tighter fiscal and administrative entanglement were the gradual extension of early childhood day care (5 billion Euros)

between 2005 and 2013<sup>8</sup>, followed by the ‘economic boom package’ (*Konjunkturpaket I and II*) in 2008 and 2009 (14 billion Euros) to fight the risks and consequences of the economic crisis.<sup>9</sup> As a by-product of federalism reform II, new joint tasks were inserted in the constitution (Articles 91 c, d and e, establishing compulsory cooperation in the fields of digitalization, comparative surveys on the performance of administrations and unemployment insurance). In 2015, the federal level assumed the administrative costs for implementing the German Federal Law on Support in Education (*BaFöG*)<sup>10</sup>. In 2016, in the high time of refugees arriving in Germany, the federal government supported *Länder* and local governments with a major financial package amounting to 30 billion Euros of transfers between 2015 and 2021 for the costs related to refugee accommodation and integration (Behnke 2019, p. 66ff., BMF 2019: 3).<sup>11</sup> In the reform of the fiscal equalization system (Constitutional Change Act, Federal Law Gazette (BGBl) I No. 47 of 19 July 2017) all *Länder* profited from higher revenues (by way of a higher share of VAT plus vertical unconditional grants). But in exchange they agreed that the federal government take on responsibility for the central administration of highways (Article 90) and opened the possibility to harmonize tax administration, subject to *Länder* approval (Article 108 section 4) (Fischer and Pennekamp 2018). The final step (from the point of view of the end of 2019) in this series of reforms, the so-called ‘digitalization pact’ (*Digitalpakt*, Federal Law Gazette (BGBl) I No. 11 of 03 April 2019), was an agreement that the federal

- 
- 8 The ‘Tagesbetreuungsausbaugesetz’ (Federal Law Gazette (BGBl) I, No. 76 of 31 December 2004) provided for an expansion of day care places and its financing with federal money. It was followed by the ‘Kinderförderungsgesetz’ (Federal Law Gazette (BGBl) I, No. 57 of 15 December 2008) which guaranteed a legal claim for a day care place for children aged one year and older from January 2013 on. In order to finance this program, the federal level invested over five billion Euros and transferred the money along several channels to the *Länder* and local governments (Bundesregierung n. y.).
- 9 With the ‘Konjunkturpaket I and II’, the federal government provided for a multiplicity of subsidies and grants for private and public units. One of the biggest parts was a federal co-financing grants law to improve local infrastructural investment (‘Zukunftsinvestitionsgesetz’ (Federal Law Gazette (BGBl) I, No. 11 of 2 March 2009, p. 428).
- 10 In an informal agreement among the coalition partners on 24 June 2014, the federal level committed to pay also for the administrative expenses related to *BaFöG* which would – according to the distribution of tasks and burdens in Article 104a – have to be paid by the *Länder*, thereby saving roughly 1 billion Euro for the *Länder*. See e.g. dpa 25.06.14 (Welt 2014)
- 11 ‘Kostenentlastungsgesetz’ (Federal Law Gazette (BGBl) I, No. 57 of 06 December 2016), last updated in June 2019 until 2021, see [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Fluechtlingshilfe/2019-05-23-fluechtlingskosten-bericht2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Fluechtlingshilfe/2019-05-23-fluechtlingskosten-bericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3), last access 18.05.2020.

government give money to the *Länder*, subject to a co-financing quota of 10 per cent. This money is to be invested in hard- and software in schools. In return, the *Länder* must deliver annual reports on how they spent the money. Those last two reforms in particular resulted in substantively restricting *Länder* administrative autonomy.

This long list of deals and transfers gives evidence of a clear and uninterrupted tendency towards not only ever tighter interlocking of decision-making, and of financing and executing tasks; but furthermore of an outspoken interest of the federal government to control what happens with the money it gives to the *Länder* more closely (Schweisfurth and Reichardt 2015). That the *Länder* agreed on those deals can be explained by a combination of factors.

To begin with, the efforts at legislative disentanglement during the 1994 and 2006 reforms had not adequately taken into account the interlocking nature of a number of policy fields, nor the sheer quantity of investments or expenses needed. Social security is an area of mandated administrative powers for the *Länder* – typically the federal level bears the costs for social security benefits, while the *Länder* and local governments bear the administrative costs (Article 104a section 3 and 4). Benefits as well as administrative costs increased, however, over the years and overburdened the financial capacities of local authorities. Education, science and research are among the few remaining matters of exclusive legislative power for the *Länder* and are generally regarded to be subject of the ‘cooperation ban’ implied by Article 104a, section 1. Also here, however, costs steadily increased, and new investments too big to be shouldered by the *Länder* alone are needed across the territory (Kropp and Behnke 2016, p. 674ff.). The practical and technical problems linked to infrastructural and digitalization issues, finally, require and promise efficiency gains through centralized management.

Next, the *Länder*’s willingness to trade autonomy against federal money was spurred to a large extent by financial needs. The economic crisis between 2008 and 2012; the self-imposed ‘debt brake’, decided hazardously under the impression of an ongoing currency and debt crisis during negotiations in the second reform commission in 2008 and constraining the *Länder* to incur no more debts (zero per cent of the GDP) from January 2020 on; and the financial burdens linked to social welfare provision and refugee integration jointly seduced in particular the economically weaker *Länder* to accept without hesitation every penny they could extract from the federal government.

Still, taking into account the ‘factual’ need for cooperation in the specific policies and the need for money, it might just as well have been conceivable to enlarge *Länder* fiscal autonomy by way of transferring more percentage points of the VAT to them. This was exactly the intention of the link in Article 106 between the vertical VAT distribution quota and the hint to ‘uniformity of living conditions’. That the



federal level instead was able to negotiate a series of single issue deals, each linked with ever increasing control on *Länder* administration, must be attributed to the collective weakness of the *Länder*. As was explained in section three above, the *Länder* can be successful in the federal power game only as long as they are able to form a united position in the *Bundesrat*. Increasing party political fractionalization and increasing horizontal fiscal gaps among the *Länder* spur conflict of interest and inhibit the *Länder* from forming a consensual position to defend their interests against federal encroachment. Roughly since the German reunification in 1990, the effective number of parties steadily increased towards four in the 2000s, including first the Green party (1983), then the Left party (since 1990 as *PDS*, since 2009 as *Die Linke*) and lastly the populist right-wing 'Alternative for Germany' (*AfD*). The increasing fractionalization came at the cost of the share of seats of the two traditionally big parties, so that *Länder* coalitions grew larger and more 'colourful'. As Detterbeck (2019, p. 109) shows, the number of incongruent governments in the *Bundesrat* steadily increased, making majority-building a more complicated and more variable power game. The increasing horizontal fiscal gap is mirrored by the horizontal fiscal transfers, which lastly exposed a steep increase since 2010, due to the exceptionally high level of revenues that Bavaria generates compared to the rest of Germany (Behnke 2020). As the plenary debates on the digitalization pact clearly exposed, the gap between few rich *Länder* and a large majority of highly needy *Länder* made it easy for the federal government to impose its terms of the deal.

---

## 5 Concluding considerations

To sum up, while German federalism was historically strong on the administrative side, the role of administration in making federalism work has grown even stronger since the Basic Law was established. The '*Bundesrat* deal' increasingly hollowed out *Länder* legislative autonomy, whereas implementation remained the stronghold of *Länder* powers. The normative premise of 'equivalent living conditions' prevented decentralized implementation from resulting in strong fragmentation due to the interlocking structures of compulsory joint decision-making as well as voluntary horizontal self-coordination. This structure of ever more tightly interlocked powers limited autonomy of both the federal and *Länder* governments to a degree that was perceived as highly dysfunctional and a threat to federalism. In a brief interlude between 1994 and 2006, thus, two constitutional reforms aimed at legislative disentanglement in order to restore more autonomy to both the federal and the *Länder* governments.

Those reforms did not produce a long-term effect, however, as a series of decisions and reforms afterwards gave a new twist to the traditional deal. Increasingly, the federal government actively encroaches in *Länder* administrative autonomy. While generously offering to give money or to take over costly tasks altogether, this money comes with strings attached, and the federal government's claims to control how the *Länder* spend their money are put forward ever more aggressively to the degree that – similar to the European system of grants-in-aid – the *Länder* need to endure close monitoring and reporting requirements in order to get the money they desperately need. The new unholy deal in the *Bundesrat* thus no longer trades legislative powers against influence, but administrative autonomy against money. The *Länder* grudgingly accept this deal, because many tasks indeed require tight coordination across levels of government and have expanded so as to overburden single governments. Still, the *Länder* might negotiate for a bigger share in vertical tax distribution which would increase their administrative autonomy. The reason, however, why they accept conditional grants is their loss of negotiation power in the *Bundesrat*. For, as was elaborated above, the strength of the *Länder* lies in their unity. An increasing horizontal fiscal gap splits the *Länder* in two groups, and increasing party political fractionalization complicates majority building in the *Bundesrat*.

This development threatens to undermine the federal spirit underpinning the institutional federal architecture in Germany in two respects. First, it undermines the elegance and efficiency of the original compact with its functional division of powers. To the degree that the federal government claims to monitor in detail the execution of federal laws by the *Länder*, this control system loses flexibility of adaptation to regional circumstances, creates red tape and duplicates administrative tasks. Second, the very act of providing earmarked grants to the *Länder* reflects a lack of trust in responsible decentralized government. The classic argument that decentralized implementation is superior to a central state solution precisely because the regional units can adapt spending preferences to regional needs and wishes of their populations is no longer regarded as valid. If this opinion prevails, however, it threatens to seriously undermine the very *raison d'être* of German federalism which was built on the premise that federalism is in its every-day work administration.

## References

- Abromeit, Heidrun. 1992. *Der verkappte Einheitsstaat*. Opladen: Leske+Budrich.
- Auel, Katrin. 2005. Die Landtage im europäischen Mehrebenensystem. In *Landespolitik im europäischen Haus*, eds. U. von Alemann and U. Münch, 133–151. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bednar, Jenna. 2009. *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Behnke, Nathalie. 2020. Finanzausgleich, Finanztransfers und Reformen der Finanzverfassung. In *Lange Wege der deutschen Einheit*, eds. E. Holtmann and M. Hofmann. Online-Dossier: Bundeszentrale für politische Bildung: <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47388/finanzausgleich>
- Behnke, Nathalie. 2019. Wer zahlt für die Flüchtlinge? Praktische Umsetzung des Konnexitätsprinzips bei der Finanzierung kommunaler Ausgaben für Geflüchtete. In *Verwaltungshandeln in der Krise*, eds. J. Bogumil, S. Kuhlmann and I. Proeller, 60–77. Baden-Baden: Nomos.
- Behnke, Nathalie, and S. Kropp. 2016. Arroying institutional layers in federalism reforms: lessons from the German case. *Regional & Federal Studies* 26 (5): 585–602.
- Behnke, Nathalie, and S. Mueller. 2017. The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison. *Regional & Federal Studies* 27 (5): 507–527.
- Benz, Arthur, and J. Sonnicksen. 2018. Advancing Backwards: Why Institutional Reform of German Federalism Reinforced Joint Decision-Making. *Publius: The Journal of Federalism* 48 (1): 134–159.
- Brunner, Martin, and M. Debus. 2008. Between programmatic interests and party politics: The German Bundesrat in the legislative process. *German Politics* 17 (3): 232–251.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF). 2019: Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2018. [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Fluechtlingshilfe/2019-05-23-fluechtlingskosten-bericht2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Fluechtlingshilfe/2019-05-23-fluechtlingskosten-bericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3), last access 18 May 2020.
- Bundesregierung. n. Y. Rechtsanspruch für unter Dreijährige. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/rechtsanspruch-fuer-unter-dreijaehrige-413834> last access 18 May 2020.
- Burkhart, Simone, P. Manow, and D. Ziblatt. 2008. A More Efficient and Accountable Federalism? An Analysis of the Consequences of Germany's 2006 Constitutional Reform. *German Politics* 17 (4): 522–540.
- Chandna, Rajiv. 2011. *Das Abweichungsrecht der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge – Eine Untersuchung seines Einflusses auf das deutsche Umweltrecht*. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin.
- Detterbeck, Klaus. 2019. Parteienwettbewerb und Bundesstaatlichkeit. Die Strukturbruchthese und der Wandel des deutschen Parteiensystems. In *Jahrbuch des Föderalismus 2019: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, ed. Tübingen Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung, 101–112. Baden-Baden: Nomos.

- Dose, Nicolai, and I. Reus. 2016. The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: determinants of fragmentation and uniformity. *Regional & Federal Studies* 26 (5): 625–644.
- Dose, Nicolai, and F. Wolfes. 2016. Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteiendifferenzthese oder Verschuldungsdruck? *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* (4): 267–293.
- Filippov, Mikhail, P. C. Ordeshook, and O. Shvetsova. 2004. *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischer, Torben, and M. Pennekamp. 2018. Von der hierarchischen Politikverflechtung zur differenzierten Verwaltungszentralisierung: Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung 2017. *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 11 (2): 437–459.
- Hegele, Yvonne, and N. Behnke. 2017. Horizontal coordination in cooperative federalism: the purpose of ministerial conferences in Germany. *Regional & Federal Studies* 27 (5): 529–548.
- Junkneheinrich, Martin. 2012. Kommunale Sozialleistungen im Ländervergleich. Ein Beitrag zur finanzpolitischen Berichterstattung. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) / Journal for Comparative Government and European Policy* 10 (2): 196–218.
- Kaiser, André, and S. Vogel. 2018. Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010. *Publius: The Journal of Federalism* 49 (1): 84–111.
- Katzenstein, Peter J. 1987. *Policy and politics in West Germany: the growth of a semi-sovereign state*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kluth, Winfried, ed. 2007. *Föderalismusreformgesetz*. Baden-Baden: Nomos.
- Korioth, Stefan. 2009. Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform. *Juristenzeitung* 64 (14): 729–737.
- Korioth, Stefan. 2017. Horizontale Steuerverteilung und umverteilernder Finanzausgleich nach dem neuen Art. 107 GG: vom begrenzten Reformgrund über die konsequente Problemverdrängung zum verfehlten Umbau der föderalen Ordnung. *Zeitschrift für Gesetzgebung: ZG: Vierteljahresschrift für staatliche, kommunale und europäische Rechtsetzung* (4): 289–306.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kropp, Sabine, and N. Behnke. 2016. Marble cake dreaming of layer cake: the merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform. *Regional & Federal Studies* 26 (5): 667–686.
- Livingston, William S. 1952. A note on the nature of federalism. *Political Science Quarterly* 67 (1): 81–95.
- Münch, Ursula, and T. Zinterer. 2000. Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985 bis 2000. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3: 657–680.
- Oberreuter, Heinrich. 2010. Landesparlamentarismus in nationaler und europäischer Perspektive. In *Politik in Rheinland-Pfalz: Gesellschaft, Staat und Demokratie*, eds. U. Sarcinelli, J. W. Falter, G. Mielke and B. Benzner, 219–234. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Renzsch, Wolfgang. 2017. Die verbogene Verfassung — zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020. *Wirtschaftsdienst* 97 (12): 876–880.
- Riedel, Lisa, and G. Schneider. 2017. Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015. *Politische Vierteljahresschrift* 58 (1): 23.

- Riker, William H. 1964. *Federalism: Origin, Operation and Significance*. Boston, Mass.: Little, Brown & Company.
- Scharpf, Fritz W. 2006. Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus. In *Politik und Recht (PVS Sonderheft 36)*, eds. M. Becker and R. Zimmerling, 306–332. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schweisfurth, Tilmann, and T. Reichardt. 2015. Bundeseigene Verwaltung als Alternative zur Bundesauftragsverwaltung. In *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, eds. M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller and M. Woisin, 369–379. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Stecker, Christian. 2016. The effects of federalism reform on the legislative process in Germany. *Regional & Federal Studies* 26 (5): 603–624.
- Sturm, Roland. 2011. Schuldenbremse im Grundgesetz: verteidigt und fortentwickelt. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (3): 673–675.
- Weber, Max. 1980. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Wehling, Hans-Georg. 1989. The Bundesrat. *Publius: The Journal of Federalism* 19 (4): 53–64.
- Weichlein, Siegfried. 2012. Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland. In *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*, ed. I. Härtel, 101–127. Berlin: Springer.
- Welt. (2014). Bund übernimmt Bafög-Finanzierung komplett. [https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infoline\\_nt/brennpunkte\\_nt/article128453437/Bund-uebernimmt-Bafog-Finanzierung-komplett.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article128453437/Bund-uebernimmt-Bafog-Finanzierung-komplett.html) last access 13 November 2019.

---

III.



# What is admirable about Germany's Basic Law

Stéphane Dion

## Abstract

Germany's Grundgesetz, the "Basic Law" has since 1949 helped guide the German federation's rebirth in the wake of the Second World War, to become a successful democracy and global economic power. Germany owes this success in no small part to its institutions, put in place by the post-war architects of modern Germany incorporating many of the lessons learned from the troubled constitution of the ill-fated Weimar Republic. Chief among these are the inviolability of human dignity, the creation of a federal system that fosters cooperation, the durability and adaptability of the Basic Law, as well as the concept of Bundestreue, the duty of federal loyalty. This chapter explores these concepts and their theoretical origins in the creation of the Basic Law, from a Canadian perspective. In conclusion, it determines that the German Basic Law still holds great relevance to other federations looking to enhance or strengthen their federal architecture.

## Keywords

Federalism, Constitutions, Constitutional Amendment, Canada, Germany.

It is likely that few Germans and Canadians are aware that Canada in its modern form is an older country than Germany. The Canadian federation was born in 1867, four years before Germany was unified as a national state in 1871. The current boundaries between German *Länder* were laid down for the most part after the Second World War, at a time when the ones between Canadian provinces had

been for quite some time essentially well-fixed. In 2019, Germany celebrated the 70<sup>th</sup> anniversary of the Federal Republic of Germany's Basic Law, *das Grundgesetz*, while the Canadian Constitution is now 152 years old – although it was modified in 1982, notably with the addition of a Charter of Rights and Freedoms. Yes, modern Canada is older than modern Germany.

So, it is as an old friend that I will in this chapter express my admiration for the German Basic Law. I will explain why I believe that German institutions and especially the Basic Law, have served Germany well from the postwar period onward. One of the reasons for Germany's achievements since 1949 is the acumen of its Basic Law. An undeniable success in our world's history, Germany's institutional architecture contributed to make this country an enviable democracy, a pleasant place to live, the fourth largest economic power, and the third largest exporter in the world.

It is really difficult for a Canadian of my generation to imagine what Germany was like in 1949 as it attempted to rise from the ashes of war, with city centres and factories ruined, half of the population of adult women were unmarried or widowed, the working-age male population decimated, and millions of expellees, refugees, and displaced families without permanent accommodation, all with the morale of the nation at its lowest point.

One of the reasons for Germany's rebirth is that it has given itself good institutions. As for the future, I am convinced that the Basic Law, Germany's longest-lasting Constitution to date, will continue to serve its country well. I know that Germany is presently going through some difficulties, as Canada faces its own. Notably, I see the disturbing rise of intolerance in some segments of German society and it is but observation of diplomatic protocol that prevents me from commenting further on this. I am confident that Germans will overcome these difficulties, in unity, as they have overcome many others, inspired by the two first sentences of their Basic Law's first Article: "*Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.*"

To this core principle of human dignity, this remarkable living document adds the other universal rights: democracy; social responsibility; personal freedoms of religion, expression, and equality before the law; as well as freedom of the press, of assembly and of association; and the principle that "men and women shall have equal rights", included thanks to one of the Basic Law's mothers, *Mütter des Grundgesetzes*, Elisabeth Selbert.

Learning from the tragic destiny of the Weimar Republic, German constitution-  
alists of 1949 wisely decided to correct what appeared as the vices of its Constitution. Under the Basic Law, the Bundestag cannot delegate its legislative function to the Chancellor. To overthrow the Chancellor and her government, Parliament must



first elect a successor with the vote of a majority of its members. The President does not have the constitutional emergency powers to suspend civil rights and to dissolve Parliament while keeping in office the Chancellor. The Weimar Republic's extreme form of proportional representation, which resulted in a highly fragmented party system, was corrected by a mixed-system of proportional representation and single member constituencies, moderated by the introduction of an electoral threshold that political parties must receive at least five percent of the votes cast in order to be eligible for the proportional representation in the Bundestag. To correct the negative public image political parties had during the Weimar Republic, they are officially recognized in the Basic Law as important participants in politics and obliged to adhere to the democratic foundations of the German State.

Furthermore, the founders made sure that the fundamental rights of citizens (Art. 1–19), the basic organization of the federal republic (Art. 20), as well as the federal division of the country in *Länder* and their participation in the federal legislative process, cannot be removed from the Basic Law nor can they be amended in such a way that they would be affected in their essence (Art.79 (3)).

It is fair to say that the fundamental architecture of the Basic Law, its core principles, have remained relevant, and have passed the test of durability. At the same time, this Constitution has been able to adapt to changing realities, thanks in particular to a formula of constitutional amendments – certainly demanding, although quite reasonable, realistic, and achievable: a two-thirds majority in both Chambers.

As a result, the constitutional framework remained basically the same although several of its articles have since been reworded, extended, or refined. As of November 2019, 63 amendments have been implemented. Many of them have allowed the country to adjust its institutions to fundamental changes in its political environment: first, building ties with the Atlantic alliance; second, insuring European integration; and third, facilitating the German reunification starting with the Unification Treaty of 1990. It is a good thing for Germany, and for the world, that its constitutional framework is adaptable enough to facilitate international cooperation.

The adaptability of the Basic Law will soon pass another test: the Federal Constitutional Court will decide on the compatibility between the German constitutional provisions and the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). I am confident that the decision will be as positive as the one of the European Court of Justice, last spring, which found that CETA is compatible with the EU Treaties.

The Basic Law has provided Germany with a durable and stable political order, based in a solid federal system – solid enough to have welcomed, at once, six new

federal states in 1990 following Germany's unification. This marked one of the defining historical moments of the 20<sup>th</sup> century.

It is well known that in 1949 the German Constitutional founders wanted a federal state and it was a given for them, that they would be following a federal tradition that goes back to the founding of the Holy Roman Empire in the Middle Ages, and the writings of Johannes Althusius, a great theorist of federalism. The founders succeeded in maximising the likelihood of joint action between the federal government and the *Länder*. With this aim, they invented a second chamber – unique among the world's federal systems – a hybrid executive-legislative body, a federal organ in which the member states are represented by their governments. The founders shaped a “fusion of powers” model of federalism, where the number of concurrent jurisdictions (33 legislative powers listed in Art. 74) stands exceptionally high for a federation (for comparison, Canada has only three). Since, via the *Bundesrat*, the *Länder*'s executives participate in federal legislation and help to shape them, they are inclined to accept, apply and administer these federal laws.

Of course, there are in Germany, as in Canada, numerous lively debates about the ways to improve the federation, on issues like fiscal relations, division of powers and equalization. Such discussions, as difficult they may be sometimes, are healthy and necessary in order to always work towards improving federal institutions. What remains most important is to build on what has been done well. My main point is that Germany has given itself good institutions, certainly improvable, but fundamentally sound.

One of the most admirable principles that transpires in the spirit of the Basic Law is the one of federal loyalty, eloquently expressed by the Federal Constitutional Court in a 1954 decision:

“The constitutional principle of federalism applying in the federal state therefore places a legal obligation on the Federation and all its constituent states to be ‘pro-federal’ in their behavior, that is to say, all members of the constitutional ‘alliance’ are required to cooperate with one another in a manner compatible with the nature of that alliance and to contribute to its consolidation and to the protection of its interests and the well-considered interests of its members.” (translation) (BVerfGE 1, 299 (315) – A decision of the German Federal Constitutional Court (1954)).

Federal loyalty invites every partner of the federation to strengthen the constitutional alliance and to promote the interests of all, not just one's own. Many German institutions are specifically shaped for Germany, but the principle of federal loyalty is truly universal, valid for all the federations of the world. It is a strong indication of the benefits that other federations may gain from understanding Germany's federal architecture.



# Modell Deutschland?

## Comparative reflections on the German federal system

Alan Fenna<sup>1</sup>

### Abstract

The chapter reviews the key features that together give German federalism its distinctive character, and reflects on their operation and evolution over the seventy years since Germany's current constitution, the *Grundgesetz*, was adopted in 1949. Those distinctive features include: its 'administrative' approach to the division of powers; its uniquely 'federal' second chamber; the balanced contribution of judicial review; the 'eternity' guarantees; the frequency with which formal amendment occurs; the coexistence of federalism and a unitary political culture; the requirement for equality/equivalence of living conditions across the country; and the extent to which it embodies its ancient roots, despite great historical discontinuities. The chapter reflects on some of the similarities and contrasts with federal practices elsewhere and asks to what extent these elements combine to form a coherent and successful federal order.

### Keywords

Federalism, Intergovernmental Relations, Bicameralism, Division of Powers, Judicial Review, Constitutions, Constitutional Amendment, Germany.

1 I'm very grateful for the collegial and most helpful feedback on earlier drafts of this paper from Nathalie Behnke, Gisela Färber, Thomas Hueglin, Felix Knüpling, Wolfgang Renzsch and Johanna Schnabel.

At the end of the post-war boom, the label *Modell Deutschland* was applied to that happy combination of features underpinning Germany's economic success (e.g., Esser et al. 1979). This paper asks whether, after seventy years of successful constitutionalism and political practice, Germany's federal system stands out as an equivalently enviable 'model'.<sup>2</sup> Of course, judging the 'success' of a system of government is difficult. Here I ask three questions. To what extent has the *Grundgesetz*, or current German constitution, established a federal system that is distinctive and internally coherent? Has that system revealed or developed any notable dysfunctions over time? Is the model exportable?

From a comparative perspective, or to an outsider, German federalism has several distinguishing characteristics: its distinctive approach to the division of powers; the pivotal role of its uniquely 'federal' second chamber, the *Bundesrat* (Federal Council); the balanced contribution of judicial review; the 'eternity' guarantees; the frequency with which formal amendment occurs; the coexistence of federalism and a unitary political culture; the requirement for equality/equivalence of living conditions across the country; and the extent to which it embodies its ancient roots, despite great historical discontinuities. There are some important commonalities between German and Swiss federalism in the functional division of powers and between German federalism and the European Union (EU) in regard to 'council governance' (Hueglin and Fenna 2015, p. 207); however, taken together, these characteristics make Germany very much a distinctive system and one that certainly contrasts with federalism as understood in the United States, Canada and Australia.<sup>3</sup>

---

## 1 Preliminaries

Since these reflections have been written to mark the 70<sup>th</sup> anniversary of the *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* and the federal system mandated therein, it is worth pausing for a moment to consider these two key terms, *Grundgesetz* and *Bundesrepublik*.

---

2 Hueglin and Fenna (2015) treat German federalism as a 'model', but for strictly taxonomical purposes rather than evaluation.

3 I discuss the typological complexity of comparative federalism further in Fenna (2019b).

## 1.1 What's in a name?

It is customary to point out that Germany's constitutional document was very deliberately given the utilitarian title *Grundgesetz*, rather than the more dignified title *Verfassung* (constitution), reflecting the notion in 1949 that arrangements were of a provisional nature given the division of Germany into East and West (Markovits 2008; Heun 2011, p. 1 and 10).<sup>4</sup> From a comparative perspective, this is a curiosity and merits discussion.

The distinction raises two questions. First, is it anything but nominal? From the comparative experience of liberal democracies, we know that a constitution is a constitution regardless of its name — or even if, as in the UK, it does not really have a name at all (Leyland 2016). Almost needless to say, the *Grundgesetz* has been a *Verfassung* in everything but name from the moment it was signed; indeed, it 'has become a model for constitutions around the world' (Heun 2011, p. 1; Choudhry 2020). When, in 1990, reunification finally occurred, the provision in Art 146 for a new constitution to be adopted as part of that process was — unsurprisingly — not activated (Kramer 2005, p. 145).<sup>5</sup> For some, this represented an 'administratively-executed annexation' or *anschluss* (*administrativ vollzogenen Anschluss*) rather than a genuine act of democratic self-determination (e.g., Habermas 1990). However, such a view would seem to confuse the need for explicit consent to re-union with the need for explicit consent to the constitutional framework of that union; to make heroic assumptions about how practical it would be to re-open the entire matter of constitutional design; and to beg the question of the ways in which a new constitution would be meaningfully different. Expedience and momentum were no doubt factors making for a pragmatic accession process. Regardless, though, it is difficult to see that going back to the constitutional beginning was any less naïve an idea than was the drafting in 1990 of a prospective new constitution by the Central Roundtable of the DDR for an independent east Germany (Markovits 2008).

The second question concerns the way this has been compounded by the unfortunate habit of translating *Grundgesetz* into English as 'Basic Law' — terminology that reinforces the mistake of thinking that there is a substantive rather than just a symbolic difference between a *Grundgesetz* and a *Verfassung*. The word 'basic' in

---

4 The 1949 Preamble referred to the *Grundgesetz* as being adopted 'for a transitional period' (*Übergangszeit*).

5 Article 146 was something of a constitutionally empty gesture in that it asserted a meta-power to permit itself to be replaced when that is not really a matter over which it can exercise control.

English carries a strong connotation of ‘minimal’, ‘bare’, or ‘stripped down’ — the ‘Basic Law’ thus presumably lacks all the bells and whistles of a true constitutive document. However, that is certainly not the case; there is nothing ‘basic’ at all about the *Grundgesetz*.<sup>6</sup>

## 1.2 Paradoxes of German Federalism

Having said something about how the German constitution is characterised, it is now necessary to say something about that other key concept: is Germany indeed federal? Classic definitions — informed by the American and historical Swiss practices — revolved around constituent-unit *autonomy* as the defining feature of federalism. This was certainly so for KC Wheare (1963, p. 2), the doyen of federal studies. The German system looks at best anomalous by this criterion, and indeed for Wheare (1963, p. 26) it was only ‘quasi-federal’. Lest you think that is a bit harsh, recall Konrad Hesse’s (1962) delightfully paradoxical characterisation of the German system as ‘*Der unitarische Bundesstaat*’. Generally, it has only become more *unitarisch* since Wheare and Hesse wrote (Kramer 2005, p. 147f.).

This *Unitarismus* is consistent with underlying realities. ‘Post-war Germany was largely a socially, economically, and culturally homogeneous country’ (Bendel and Sturm 2010, p. 169).<sup>7</sup> While unification introduced a ‘prosperity divide’ between the western and eastern *Länder* (States), it did little to introduce more sociological heterogeneity, and growing cultural diversity has been largely orthogonal to the federal structure (Bendel and Sturm 2010, p. 170). Consistent with this, citizens indicate a strong preference for uniform policies across the country (Jeffery and Pamphilis 2016; Scheller 2019).

Paradoxes are, of course, only *apparent* contradictions and capable of resolution. The resolution here is that there are different ways to be federal, and for Hesse, that was captured in the perhaps too-subtle distinction between a *Bundesstaat* and a *Föderalstaat*, the former being an autochthonous German conception. Germany represents a distinct model of federalism, not a deviant case (Hueglin and Fenna 2015). The question then is whether this unitary character brings with it pathologies — some go so far as to aver that it has a ‘crippling’ effect on governance (Kramer 2005, p. 147).

---

6 In French translation, *Grundgesetz* becomes, by contrast, *loi fondamentale*, a much superior rendering. The closest English equivalent would be ‘foundational law’ (given that the term ‘fundamental law’ has an established generic or abstract meaning).

7 The ‘congruence’ is no accident, it is argued by Jan Erk (2007).

## 2 The Division of Powers

At the heart of Germany's federal model is its approach to the division of powers (*Kompetenzen*), which assigns different *functions* or *roles* rather than different policy domains to the two orders of government. The federal government exercises an over-arching law-making function, but the *Länder* are responsible for most implementation and administration. There is no entirely satisfactory term for this functional division of powers, but the least problematic one is *Verwaltungsföderalismus*, or 'administrative federalism' (e. g., Oeter 2006, p. 136).<sup>8</sup> The administrative approach is quite alien to KC Wheare's (1963, p. 10) notion of federalism as a system where the two orders of government are 'each within a sphere, co-ordinate and independent' as might be seen in the original conceptualisation of the American, Canadian and Australian systems.

The centrality of autonomy to the classical definition is closely linked to the assumption that federalism is first and foremost about permitting territorial diversity — allowing each of the constituent units to follow its own path to the extent compatible with overarching requirements of the federation as a whole. Administrative federalism presents difficulties for this premise since it provides limited scope for policy-making diversity. Insofar as meaningful autonomy exists in such a context, it does so through discretion and variation in the implementation and administration of otherwise uniform policies. For some commentators, that room to manoeuvre was never great in the current German system, and only diminished further with time (e. g., Kramer 2005, p. 147f.).

This constraint on policy diversity has been strongly reinforced by a uniquely-German feature, the requirement for 'equal living conditions' stipulated in Art 72.2 regarding legislative powers, and Art. 106.3 regarding tax sharing, of the constitution (Schneider 2006, p. 138). This requirement 'proved to be a gateway for the federal government to encroach on domains ... previously ... the purview of the *Länder*' (Schmidt 2016). In an attempt to tighten that loophole somewhat, the constitutional reform of 1994 watered down the requirement by substituting 'equivalent' for 'equal' in Art. 72 (though not in Art. 106). Meanwhile, in defiance of pessimistic views about the intransigence of Germany's federal system, major reforms were passed in 2006 and 2009. Federalism Reform I of 2006 stands out as an effort to reverse the trajectory of German federalism and establish a cleaner division between the two orders of government with increased policy autonomy for the *Länder* (Hofmann 2012; Sturm 2010). A corresponding increase in policy

---

8 The term goes back to Arnold Brecht (1945, p. 51). Confusingly, the same term is used in the United States to describe a different phenomenon; see Fenna (2012).

diversity did seem to follow (Reus and Vogel 2018; Schmidt 2016). Before too long, though, there was reversion to type (Benz and Sonnicksen 2018; Kropp and Behnke 2016) and the reform efforts seem to compare unfavourably with the parallel exercise in Switzerland (Wasserfallen 2015; Vatter 2018).

---

### 3 A Federal Second Chamber

Administrative federalism could simply be a form of central government hegemony, inimical to the principles of federalism. The fact that it is otherwise in Germany is due entirely to the role played by the *Bundesrat* in completing the circle of power. And the extraordinary thing about the *Bundesrat* is how extraordinary it is: no other federation has a chamber that truly represents the constituent units as does Germany's. Being composed of instructed delegates of the *Länder* executives makes the *Bundesrat* 'the most federal of upper houses' (Patterson and Mughan 1999, p. 27). In the way it provides for co-determination of all national laws affecting the *Länder*, the *Bundesrat* is an institution that other federations can look upon with envy. No institutional success is without its trade-offs, though: this system of *Exekutivföderalismus* tends to marginalise the *Länder* legislatures and, paradoxically, contribute to centralisation (Laufer and Munch 1998; Greß 2003).<sup>9</sup>

#### 3.1 Federalism and bicameralism

One might think that effective representation of the constituent units at the centre would be a priority for federal systems, but such has not been the case. Bicameralism that allows for some sort of 'dual representation' in the national legislature — representation of the people *qua* individuals and *qua* members of the constituent units — is often seen as almost intrinsic to federalism and was an important vehicle for reconciling competing visions in the US constitutional convention (Hueglin and Fenna 2015, p. 179–214). The US Senate began life as an indirectly-elected body representing the States, but not a body of instructed delegates of the executive branch, and even before the switch to direct election it had lost much of its federal character. The Australian Senate was directly elected from the outset. The Canadian

---

9 Not to be confused with 'executive federalism' in English, which refers to the way the executive branches of the two orders of government enter into diplomacy-style negotiations and agreements from time to time.



framers eschewed meaningful bicameralism altogether, seeing it as compromising the core principle of parliamentary responsible government. Even in Switzerland, significant as the only other federation practising administrative federalism in the German mould, the *Ständerat* or Council of States has lost with direct election any propensity to represent the cantons in central government decision-making. The consequence in the Swiss case has been increasing effort by the cantons to find alternative channels of influence (Vatter 2018, p. 220f.).

In the American and, mimicking that, the Australian cases, the ‘federal’ quality of the Senate was seen as lying in the allocation of equal representation regardless of population. This reflected the original fear that union would allow large States to swamp small States and a corresponding neglect of the risk that the central government would encroach on the States generally. The result has been degrees of malapportionment between populous and unpopulous jurisdictions so great as to be an affront to democratic principles. With its system of weighted representation, Germany’s truly federal second chamber shows how misguided was the notion of equal representation, and seems to strike a good balance between the confederal principle of constituent-unit equality and the democratic principle of representation by population.

### 3.2 The Impact of Party

The chief reason why, in a parliamentary system such as Australia, a popularly-elected second chamber will not serve federalism purposes is the dominance of party. Partisanship and party discipline virtually eliminate the possibility of Senators acting as representatives of their State or the States. This is not, however, an issue just for Senate-type bicameralism: partisanship may also be an obstacle to the functioning of Germany’s council-type arrangements (Detterbeck and Renzsch 2015, p. 111f.). There is a structural ‘incongruence’, Lehbruch (1976, 1978, 2000) argued, between a federal system that relies on bargaining and accommodation and the polarised party system that emerged in the post-war period. However, at least one study finds that *Länder* representatives in the *Bundesrat* do nonetheless represent *Länder* interests above party, as was originally envisaged (Finke, et al. 2020).

### 3.3 Second chambers as safeguard

Did Germany’s uniquely federal second chamber prove itself an effective safeguard against centralisation? Second chambers failed elsewhere because they were *not*

constituted as agents of the constituent units, but also it seems that bicameralism failed to play such a role where it *was* designed to represent the constituent units. ‘One striking finding ... is the widespread inability or unwillingness of second chambers representing the constituent political communities to maintain the powers of the federation’s constituent governments against expansions of federal power’ (Kincaid 2005, 430). ‘Paradoxically’, again, it is precisely because of its federal nature that Germany’s second chamber failed to resist centralisation (Swenden 2004, p. 347). The *Länder* proved willing to exchange autonomous powers for greater powers of co-determination in the *Bundesrat* (Schneider 2006, p. 127; see also Kaiser and Vogel 2017).

The most interesting comparison here would be Switzerland. As a counterfactual thought experiment, would Switzerland have experienced the same trade-off if the *Ständerat* had had the representational qualities of the *Bundesrat*? Taking into account two crucial differences between the two countries — Switzerland’s much more federal political culture and its use of direct democracy — suggests not.

---

## 4 Integrated Federalism

Taken together, these two main features of the German model create a system of integrated rather than divided federalism, *der unitarische Bundesstaat*. This is the ‘interlocking’ arrangement that has been described as *Politikverflechtung*. It has as its necessary accompaniment a dense network of intergovernmental relations (Schneider 2006, p. 137f.; Lhotta and von Blumenthal 2015). Central to those are the policy domain ministerial councils, which facilitate coordination and information exchange in areas of shared jurisdiction and help defend *Länder* autonomy in their own areas of jurisdiction (Hegele and Behnke 2017; Schnabel 2020). One must keep in mind, though, that networks of intergovernmental relations are endemic to federal systems, particularly now that the dualist ones have become so much more ‘administrative’ as a consequence of the great expansion in central government power (Poirier and Saunders 2015, p. 492).<sup>10</sup> Australia is a case in point (Saunders 2013; Phillimore and Fenna 2017).

---

10 On centralising trends, see Paolo Dardanelli and colleagues (2019a, 2019b).

## 4.1 External affairs

The interlocking character also encompasses external relations, where — as in Canada — constitutional ambiguities had to be resolved: is the central government empowered to sign and implement international treaties concerning matters within the jurisdiction of the constituent units (Hrbek 2008; Lecours 2008)? Integration into the EU has, of course, made the management of external relations of great and ongoing importance for Germany. From early in the history of the *Bundesrepublik*, the two orders of government have been able to cooperate on matters of external relations consistent with the norm of *Bundestreue* or federal fidelity (Hrbek 2008, p. 147f.). That *modus vivendi* was eventually buttressed with a supporting constitutional amendment specifically concerning EU relations (Art 23). Seen against the Australian and US cases where the central government reigns supreme and can impose its will in areas where it otherwise lacks jurisdiction when acting pursuant to international treaties (Twomey 2008), the German practice seems like federal ‘best practice’.

## 4.2 Fiscal Relations

Much more contentious is another feature of German federalism: fiscal integration or shared management of major tax bases (Bury and Feld 2020). There is a logical and practical connexion between integrated federalism and joint taxation, but critics refer to the quagmire of financial relations between the federation and the *Länder* that results from this arrangement (Oeter 2006, p. 158).

In the archetypal coordinate design, each of the two orders of government enjoys control over their respective taxes and largely funds themselves. In the German system, joint taxation prevails. In particular, revenue from the three most important taxes — personal and corporate income taxes and the value-added tax — is shared, with the division decided at the federal level with the consent of the *Länder* via the *Bundesrat*. It is a somewhat asymmetrical relationship since the federal government has access to a number of other tax bases of its own while the *Länder* are much more constrained. In an arrangement that is distinctively German, though, it is the *Länder* who have responsibility for collecting the revenue from the shared taxes. A correlate of this high degree of fiscal integration is a high degree of fiscal equalisation. Traditionally that occurred primarily through direct ‘horizontal’ transfers, with that changing to a more ‘vertical’ style in 2020 using the pool of VAT funds (Bury and Feld 2020; Renzsch 2019) — as occurs in Australia, the other federation with a very high level of equalisation (Spasovejic and Nicholas 2013).

Joint taxation has a strength in that it presumably ensures each order is funded proportionally to its needs and little or no perverse interjurisdictional tax competition takes place. Similarly, redistribution to ensure that each jurisdiction can offer the same level of public services as any other is widely seen as key to an equality of citizenship across a federation — “the life-blood of federations” (Boadway 2006, p. 376). Both, though, are subject to criticism. Integrated taxation further diminishes the already very modest scope for policy diversity in the German system. Equalisation tends to become controversial when the scale of adjustment increases, as it did in Germany with unification or in Australia through the recent resources boom (Productivity Commission 2018). However, these are typically moderated with time.

### 4.3 Reformstau?

Integration between the two levels of government in German federalism is often seen as having a ‘paralysing’ effect; ‘because the principle of consensus is the determining factor, agreement is achieved in most cases only by means of appeal to the lowest common denominator, which leads to a certain rigidity and inflexibility in the decision-making process’ (Kramer 2005, p. 152f.). At its heart, this is the *Politikverflechtungsfalle* or ‘joint-decision trap’ problem from which Fritz Scharpf (1988, 2011) insists Germany cannot escape.

The consequence of this, as it has been alleged, is *Reformstau*, a situation where much-needed economic and social reforms are stalled. However, it is quite possible that too much significance is attached to institutions here: if desirable reforms have been delayed or watered down that has reflected more the proclivities of German society than the putative rigidities of the political structure (Auel 2010; Sylvia 1999). It is also quite possible that any flexibility costs incurred from *Politikverflechtung* are outweighed by the benefits of consensual policy making (Kropp and Behnke 2016). Meanwhile, of course, significant reforms did occur in 2006 (Schneider 2018).

---

## 5 The Constitutional Court

One regard in which German federalism is *not* particularly distinctive, is in having a judicial arbiter providing authoritative and final decisions on constitutional meaning. This Germany has in common with almost all other federations. That said, the *Bundesverfassungsgericht* (Federal Constitutional Court — FCC) has a

distinctive make-up and appears to have played a role somewhat different from that of its main counterparts.

## 5.1 A neutral umpire?

One of the perennial questions of federalism concerns the role of constitutional interpretation by the courts, or ‘judicial review’. In short: a) how actively has constitutional jurisprudence influenced the evolution of their respective federations; and b) to what extent has the judiciary fulfilled the hopes of some by providing a counterweight to forces threatening to undermine the federal character of the system? It is often thought that judicial review has failed federalism in that latter respect by favouring centralisation rather than being a neutral umpire — particularly in Australia and the United States (Aroney and Kincaid 2017, p. 483, *passim*).

Germany is an interesting case in this respect. By most accounts the *Bundesverfassungsgericht* has played a scrupulously modest role: cautiously facilitating centralisation in the pre-unification period when that was the zeitgeist, cautiously facilitating decentralisation after 1990 when the political winds changed (Blair and Cullen 1999; Kramer 2009; Benz 2017; also see Kneip 2013). One of the reasons why the Court tended to have a centralising impact in those earlier years was its focus on protecting individual rights (Benz 2017, p. 193). Across the federal world, rights protection has had an uneasy relationship with federalism because of its homogenising effect, its privileging of universalism over regional particularism. By sharp contrast with Australia, Canada and the United States, jurisdictional ambiguities in the area of external relations have not been resolved through judicial intervention in Germany, but rather by negotiation and compromise between the two orders of government (Hrbek 2008).

## 5.2 A ‘federal’ court?

The dominant view about the leanings of judicial review is that where a court stands is where it sits: courts will, over the long run, favour the order of government to which they are most attached. This is both intuitive and supported by some correlations (Bzdera 1993). Arthur Benz (2017, p. 221) has, however, questioned whether the German experience is consistent with these suppositions. “On this view, the FCC arguably should tend to favour the federal government... However, the general trend as well as certain recent rulings tend to disconfirm this theory”.

This is an odd argument to make, since the *Bundesverfassungsgericht* is *not* a creature of the central government in the way that its American and Australian counterparts are, and thus we would not expect it to favour the central government to the same extent. Since half the Court is appointed by a two-thirds majority vote in the *Bundesrat*, and since the *Bundesrat* is the keystone of the German federal system, we would expect Germany's constitutional decisions to be more sensitive to federalism than those in the US or Australia where no such federalising element exists. This seems to be borne out by the results.

### 5.3 Ethos of federalism

For outsiders, one of the most notable features of Germany's constitutional jurisprudence is the principle of mutual respect between governments. This is supported by another distinctive feature of Germany's constitutional order: by contrast with such federations as the US, Canada, or Australia, federalism is not only given explicit constitutional mention, but, indeed, emphatic endorsement. In reaction to the Nazi centralisation of power, Article 20 declares that Germany is a federal state and Article 79.3 declares that no amendment compromising this is admissible (Kramer 2005, p. 148).

In constitutional jurisprudence this is reflected in the Court's doctrine of *Bundestreue*. Following this doctrine, the Court requires Germany's governments to exhibit "conduct congenial to the Federation", one consequence of which is to reinforce the integrated character of the *Bundestaat* (Halberstam 2004, p. 747). *Bundestreue* applies broadly, including to external relations as noted above.

---

## 6 Constitutional Amendment

Discussion of the federalism requirement leads naturally to the interesting story of constitutional amendment in Germany. It is interesting to an outsider for two reasons. The first is the inclusion in the Constitution of non-amendable features via the somewhat grandiosely termed *Ewigkeitsklausel* or 'eternity clause'. In addition to the Republic's federal nature, as above, this includes democracy, the rule of law, and the social welfare state. On the one hand, giving such absolute status to core principles of the Constitution may well have the beneficial effect of cementing their place in constitutional jurisprudence. On the other hand, it is difficult, for an outsider at least, not to see this as an exercise in erecting 'parchment barriers'

— guarantees that would prove powerless if the political situation ever reached the point where they were seriously under threat.

The second reason that the story of constitutional amendment in Germany is interesting to an outsider is because of the contrast between the existence of non-amendable clauses and the great ease with which the *Grundgesetz* is amended. Writing in 2016, Benz noted that the *Grundgesetz* had been amended sixty times. But even that understates the amount of change, since these are often omnibus amendments. The number of actual alterations in the first 50 years has been calculated at 190 (Busch 2000, p. 44). This contrasts starkly with the amendment records of the US, Canadian and Australian constitutions. Australia was once described by a leading constitutionalist as a ‘frozen continent’ because of its resistance to constitutional amendment, and neither of the two North American federations has proven less frigid (Sawer 1967, p. 208). For some commentators, Germany’s more casual style has resulted in a ‘deplorable’ tendency to burden the Constitution with “long, detailed and clumsily formulated provisions” (Heun 2011, p. 2).

---

## 7 ‘The past is a foreign country’?

The past would not seem to be quite so foreign in the case of German federalism, which exhibits almost uncanny historical continuities despite interruption by grave discontinuities. Although the *Bundesrepublik* is much younger than federations of the ‘first generation’, there is almost universal consensus that its defining features have deep historical roots. Indeed, it is not uncommon to trace the German model back to the 1356 constitutional charter of the Holy Roman Empire (e.g., Kramer 2005, p. 147; Schneider 2006). Switzerland is the only other European country to have been federal from birth and the only other country full stop to have been federal in pre-modern times.

### 7.1 Key features

Today’s *Bundesrat* had its forerunner in the Bismarckian *Bundesrat*, and, indeed, the *Immerwährender Reichstag* or Perpetual Imperial Assembly of 1663 (Leonardy 1999, p. 4). Most importantly, the practice of administrative federalism was established in Bismarckian times, presumably reflecting in no small part the existence of highly-developed administrative apparatuses in the constituent states, particularly in the dominant ones, Prussia and Bavaria. The compromise formula of weighted

representation also has its origins in the Bismarck *Reich*, where it was adopted to safeguard Prussian hegemony. *Bundestreue* also dates back to that time (Halbertam 2004, p. 740f.). The establishment and consolidation of the constitutional court exercising the power of judicial review is the one clear exception to this rule: it represented a break from a past, not only in Germany but across most of Europe, of courts being subordinate, not superior, to governments (Stone 1990).

## 7.2 Path dependence?

It is difficult to know what to make of this powerful continuity from a comparative perspective since the main other cases are New World ones, where no equivalent historical roots could exist. ‘German federalism offers a striking example of path-dependency’, avers one scholar (Oeter 2006, p. 136). Certainly, it was a tendency strong enough to resist the desire of the occupying Americans for a more decentralised, co-ordinate, system. Whether ‘path dependency’ is an accurate characterisation is, though, an open question. It cannot be accepted at face value since the concept is a theoretical proposition that carries with it untestable claims about the binding character of the past on the future. A counterfactual presents itself: might the past have looked more like a foreign country had the Weimar Republic survived and evolved into a more conventionally unitary state? The Weimar republic (1919–1933) was considerably more centralised than either the preceding or the post-war arrangements, with a substantially downgraded second chamber, the *Reichsrat* (Hiden 2014).

---

## 8 Modell Deutschland?

After seventy years of successful democratic governance under the *Grundgesetz*, the distinctive character of German federalism is abundantly clear. The combination of an administrative division of powers, a truly federal second chamber, joint taxation, a constitutional court in whose appointment both orders of government participate, and the norm of *Bundestreue*, make for a coherent arrangement that delivers its own form of the shared governance that constitutes federalism. Integrated federalism allows for only modest autonomy but it provides, as an alternative, co-determination via the *Bundesrat*. The system has maintained and perhaps even deepened its character over time, with reversion to type occurring most notably after the 2006 reforms.



Whether the trade-off between co-determination and autonomy is a good one depends on three considerations: how much continuing autonomy the *Länder* enjoy via their responsibility for policy implementation and administration; how much value should realistically be placed on policy autonomy; and how seriously to take concerns about the *Politikverflechtungsfalle*. The federalism literature sees autonomy has having three main values: rights protection; catering to different local needs and tastes; and policy experimentation and learning. Federalism's contribution to rights protection remains very much an open question. Catering to regionally different needs and tastes is important to the degree that significant regional differences exist and the population is broadly accepting of policy variation. Policy experimentation and learning is a noble idea, but it is not clear how much actually occurs even in those federations where greater scope for such practices exists (Karch 2007).

The great strength and key component of the German system, the *Bundesrat*, is also something of a weakness. Elsewhere, we see that the absence of meaningful constituent-unit representation at the central government level reduces the *ability* to resist centralisation, but in the German case we see that the presence of that representation weakens the *proclivity*. That proclivity does seem to reflect the way that such representation makes central government rule much more genuinely 'shared rule'; however, it is hard to avoid the conclusion that it also reflects the realities of practising federalism without any significant degree of federal society. This is consistent with Geoffrey Sawer's (1969, p. 186–187) observation that federalism is far from a first-order value. "People are not likely to go to the stake, or the barricades, to defend federalism as such. They may undertake heroic actions for the sake of some value which federalism happens at the minute to favour". One cannot expect federalism to have vital force in the absence of competing or conflicting regional identities and/or a powerful tradition of localism (Erk 2007; Dardanelli et al. 2019b; Fenna 2019a).

The tendency of dualist federations to become more integrated and even to exhibit symptoms of an administrative division of powers suggests that the German model has broad relevance. The period when policy domains could be cleanly divided between orders of government has long gone. Thus, the *Bundesrat's* council governance model remains an enviable one, as does the more genuinely federal nature of the *Bundesverfassungsgericht* and the norm of *Bundestreue*. Precisely because of its *unitarisch* nature, the German model has had real influence on the design of at least one subsequent federal system, that established under South Africa's 1996 Constitution (Choudhry 2020). However, there is not always great scope for 'plug and play' in institutional design. There are strong grounds for agreeing with John Kincaid (2005, p. 409) that 'each constitution reflects its country's history, culture,

and political experiences as well as its population characteristics'. This is certainly the case for Germany's federal system.

## References

- Aroney, Nicholas, and J. Kincaid, eds. 2017. *Courts in Federal Systems: federalists or unitarists?* Toronto: University of Toronto Press.
- Auel, Katrin. 2010. Between *Reformstau* and *Länder* Strangulation? German co-operative federalism re-considered. *Regional and Federal Studies* 20 (2): 229–249.
- Bendel, Petra, and R. Sturm. 2010. Federal Republic of Germany. In *Diversity and Unity in Federal Countries*, A Global Dialogue on Federalism series, eds. L. Moreno and C. Colino, 167–199. Montreal and Kingston: McGill – Queen's University Press.
- Benz, Arthur. 2017. The Federal Constitutional Court of Germany: guardian of unitarism and federalism. In *Courts in Federal Systems: federalists or unitarists?*, eds. N. Aroney and J. Kincaid, 193–222. Toronto: University of Toronto Press.
- Benz, Arthur, and J. Sonnicksen. 2018. Advancing Backwards: why institutional reform of German federalism reinforced joint decision-making. *Publius* 48 (1): 134–159.
- Blair, Philip, and P. Cullen. 1999. Federalism, Legalism and Political Reality: the record of the Federal Constitutional Court. In *Recasting German Federalism: the legacies of unification*, ed. C. Jeffery. London: Pinter.
- Boadway, Robin. 2006. Intergovernmental Redistributive Transfers: efficiency and equity. In *Handbook of Fiscal Federalism*, eds. E. Ahmad and G. Brosio, 355–380. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brecht, Arnold. 1945. *Federalism and Regionalism in Germany: the division of Prussia*. New York: Oxford University Press.
- Bury, Yannick, and L. P. Feld. 2020. Fiscal Federalism in Germany. In *The Forum of Federations' Handbook on Fiscal Federalism*, ed. J.-F. Tremblay. *forthcoming*.
- Busch, Andreas. 2000. The Grundgesetz after 50 Years: analysing changes in the German Constitution. *German Politics* 9 (1): 41–60.
- Bzdera, André. 1993. Comparative Analysis of Federal High Courts: a political theory of judicial review. *Canadian Journal of Political Science* XXVI (1): 3–29.
- Choudhry, Sujit. 2020. German Federalism in Translation: the German Grundgesetz's impact on South Africa's 1996 constitution. In *70 Jahre Grundgesetz: Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen*, eds. F. Knüpling, M. Kölling, S. Kropp and H. Scheller. (*forthcoming*)
- Dardanelli, Paolo, J. Kincaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, and A. Kumar Singh. 2019a. Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations. *Publius* 49 (1): 1–29. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy036>
- Dardanelli, Paolo, J. Kincaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, A. K. Singh, S. Mueller, and S. Vogel. 2019b. Dynamic De/Centralization in Federations: comparative conclusions. *Publius* 49 (1): 194–219. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy037>

- Detterbeck, Klaus, and W. Renzsch. 2015. Federal Republic of Germany: integrated society, co-operative federalism, and integrated parties. In *Political Parties and Civil Society in Federal Countries*, A Global Dialogue on Federalism series, eds. K. Detterbeck, W. Renzsch and J. Kincaid, 94–120. Don Mills ON: Oxford University Press.
- Erk, Jan. 2007. *Explaining Federalism: state, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany, and Switzerland*. Reprint 2010, London: Routledge.
- Esser, Josef, W. Fach, G. Junne, F. Schlupp, and G. Simonis. 1979. Das „Modell Deutschland“ und seine Konstruktionsschwächen. *Leviathan* 7 (1): 1–11.
- Fenna, Alan. 2012. Federalism and Intergovernmental Coordination. In *The SAGE Handbook of Public Administration*, eds. B. G. Peters and J. Pierre, 750–763. London: SAGE.
- Fenna, Alan. 2019a. The Centralization of Australian Federalism 1901–2010: measurement and interpretation. *Publius* 49 (1): 30–56. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy042>
- Fenna, Alan. 2019b. What Hope for Comparative Federalism? In *A Research Agenda for Federalism Studies*, ed. J. Kincaid, 76–92. Cheltenham: Edward Elgar.
- Finke, Patrick, M. M. Müller, A. Souris, and R. Sturm. 2020. Representation of Partisan, Territorial, and Institutional Interests in Second Chambers: evidence from the German *Bundesrat* and its committees. *Publius* 50 (2): 213–36.
- Größ, Franz. 2003. Länder Parliaments in the Federation: some remarks on the division of powers. In *German Public Policy and Federalism: current debates on political, legal and social issues*, ed. A. B. Gunlicks, 91–109. New York: Berghahn Books.
- Habermas, Jürgen. 1990. Der DM-Nationalismus. *DIE ZEIT* 30 March 1990.
- Halberstam, Daniel. 2004. Of Power and Responsibility: the political morality of federal systems. *Virginia Law Review* 90 (3): 731–834.
- Hegele, Yvonne, and N. Behnke. 2017. Horizontal Coordination in Cooperative Federalism: the purpose of ministerial conferences in Germany. *Regional and Federal Studies* 27 (5): 529–548.
- Hesse, Konrad. 1962. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Heun, Werner. 2011. *The Constitution of Germany: a contextual analysis*. Oxford: Hart.
- Hidden, John W. 2014. *The Weimar Republic*. London: Routledge.
- Hofmann, Anton. 2012. Constitutional Negotiations in Cooperative Federalism: the case of Germany. In *Changing Federal Constitutions: lessons from international comparison*, eds. A. Benz and F. Knüpling, 119–132. Opladen, Berlin and Toronto: Barbara Budrich Publishers.
- Hrbek, Rudolph. 2008. Federal Republic of Germany. In *Foreign Relations in Federal Countries*, A Global Dialogue on Federalism series, ed. H. Michaelman, 141–167. Kingston and Montreal: McGill – Queen’s University Press.
- Hueglin, Thomas O., and A. Fenna. 2015. *Comparative Federalism: a systematic inquiry*. 2nd edition, Toronto: University of Toronto Press.
- Jeffery, Charlie, and N. M. Pamphilis. 2016. The Myth and the Paradox of ‘Uniform Living Conditions’ in the German Federal System. *German Politics* 25 (2): 176–192.
- Karch, Andrew. 2007. *Democratic Laboratories: policy diffusion among the American States*. Ann Arbor MI: University of Michigan Press.
- Kaiser, André, and S. Vogel. 2017. Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010. *Publius* 49 (1): 84–111.
- Kincaid, John. 2005. Comparative Observations. In *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, A Global Dialogue on Federalism series, eds. J. Kincaid and G. A. Tarr, 409–448. Montreal and Kingston: McGill – Queen’s University Press.

- Kneip, Sascha. 2013. Rolle und Einfluss des Bundesverfassungsgerichts in international vergleichender Perspektive. *Zeitschrift für Politik* 60 (1): 72–89.
- Kommers, Donald. 1993. The Basic Law Under Strain: constitutional dilemmas and challenges. In *The Domestic Politics of German Unification*, eds. C. Anderson, K. Kaltenthaler and W. Luthardt. Boulder CO: Lynne Rienner.
- Kramer, Jutta. 2005. Federal Republic of Germany. In *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, A Global Dialogue on Federalism series, eds. J. Kincaid and G. A. Tarr, 143–179. Montreal and Kingston: McGill – Queen’s University Press.
- Kramer, Jutta. 2009. Judicial Federalism in Germany. In *Judge Made Federalism? The role of courts in federal systems*, eds. H.-P. Schneider, J. Kramer and B. Caravita di Toritto, 89–98. Baden-Baden: Nomos.
- Kropp, Sabine, and N. Behnke. 2016. Marble Cake Dreaming of Layer Cake: the merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform. *Regional and Federal Studies* 26 (5): 667–686.
- Laufer, Heinz, and U. Munch. 1998. *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lecours, André. 2008. Canada. In *Foreign Relations in Federal Countries*, A Global Dialogue on Federalism series, ed. H. Michaelman, 115–140. Kingston and Montreal: McGill – Queen’s University Press.
- Lehmbruch, Gerhard. 1976. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: regelsysteme und spannungslagen im politischen system der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhard. 1978. Party and Federation in Germany: a developmental dilemma. *Government and Opposition* 13 (2): 151–177.
- Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: regelsysteme und spannungslagen im politischen system der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Leonardy, Uwe. 1999. The Institutional Structures of German Federalism. In *Recasting German Federalism: the legacies of unification*, ed. C. Jeffery, 3–22. London: Pinter.
- Leyland, Peter. 2016. *The Constitution of the United Kingdom: a contextual analysis*. 3rd edition, Oxford: Hart.
- Lhotta, Roland, and J. von Blumenthal. 2015. Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany: complex co-operation and party politics. In *Intergovernmental Relations in Federal Systems: comparative structures and dynamics*, A Global Dialogue on Federalism series, eds. J. Poirier, C. Saunders and J. Kincaid, 206–238. Don Mills ON: Oxford University Press.
- Markovits, Inga. 2008. Constitution Making After National Catastrophes: Germany in 1949 and 1990. *William and Mary Law Review* 49 (4): 1307–1346.
- Oeter, Stefan. 2006. Federal Republic of Germany. In *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*, A Global Dialogue on Federalism series, eds. K. Le Roy and C. Saunders, 135–164. Montreal and Kingston: McGill – Queen’s University Press.
- Patterson, Samuel C., and A. Mughan. 1999. Senates and the Theory of Bicameralism. In *Senates: bicameralism in the contemporary world*, eds. S. C. Patterson and A. Mughan, 1–31. Columbus: Ohio State University Press.
- Productivity Commission (PC). 2018. *Horizontal Fiscal Equalisation*. Melbourne: Productivity Commission.

- Phillimore, John, and A. Fenna. 2017. Intergovernmental Councils and Centralization in Australian Federalism. *Regional and Federal Studies* 27 (5): 597–621. <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1389723>
- Poirier, Johanne, and C. Saunders. 2015. Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. In *Intergovernmental Relations in Federal Systems: comparative structures and dynamics*, A Global Dialogue on Federalism series, eds. J. Poirier, C. Saunders and J. Kincaid, 440–498. Don Mills ON: Oxford University Press.
- Renzsch, Wolfgang. 2019. *Bending the Constitution: the new regulation of intergovernmental fiscal relations in Germany*. Occasional Papers series, Vol. 43. Ottawa: Forum of Federations.
- Reus, Iris, and S. Vogel. 2018. Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 12: 621–642.
- Saunders, Cheryl. 2013. Australia: an ‘integrated’ federation? In *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, eds. J. Loughlin, J. Kincaid and W. Swenden, 389–400. Abingdon: Routledge.
- Sawer, Geoffrey. 1967. *Australian Federalism in the Courts*. Carlton: Melbourne University Press.
- Sawer, Geoffrey. 1969. *Modern Federalism*. London: C. A. Watts & Co.
- Scharpf, Fritz W. 1988. The Joint-Decision Trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration* 66 (3): 239–278.
- Scharpf, Fritz W. 2011. The JDT Model: context and extensions. In *The EU’s Decision Traps: comparing policies*, ed. G. Falkner, 217–236. New York: Oxford University Press.
- Scheller, Henrik. 2019. German Federalism: on the way to a ‘cooperative centralism’? In *Identities, Trust, and Cohesion in Federal Systems: public perspectives*, eds. J. Jedwab and J. Kincaid, 255–280. Montreal and Kingston: McGill – Queen’s University Press.
- Schmidt, Manfred G. 2016. Conclusion: policy diversity in Germany’s federalism. *German Politics* 25 (2): 301–314.
- Schnabel, Johanna. 2020. *Managing Interdependencies in Federal Systems: intergovernmental councils and the making of public policy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Schneider, Hans-Peter. 2006. Federal Republic of Germany. In *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, A Global Dialogue on Federalism series, eds. A. Majeed, R. L. Watts and D. Brown, 123–154. Montreal and Kingston: McGill – Queen’s University Press.
- Schneider, Hans-Peter. 2018. The ‘Ping-Pong’-Power: deviant State legislation in Germany. In *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries: changing concepts, reform proposals and new institutional realities*, eds. A.-G. Gagnon and M. Burgess, 424–441. Leiden: Brill.
- Spasovejic, John, and M. Nicholas. 2013. Fiscal Equalisation in Australia. *Australian Journal of Public Administration* 72 (3): 316–329.
- Stone, Alec. 1990. The Birth and Development of Abstract Review: constitutional courts and policymaking in Western Europe. *Policy Studies Journal* 19 (1).
- Sturm, Roland. 2010. More Courageous than Expected? The 2006 reform of German federalism. In *New Directions in Federalism Studies*, eds. J. Erk and W. Swenden, 34–49. London: Routledge.
- Swenden, Wilfried. 2004. *Federalism and Second Chambers: regional representation in parliamentary federations — the Australian Senate and German Bundesrat compared*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.

- Sylvia, Stephen J. 1999. Reform Gridlock and the Role of the Bundesrat in German Politics. *West European Politics* 22 (2): 167–181.
- Twomey, Anne. 2008. Commonwealth of Australia. In *Foreign Relations in Federal Countries*, A Global Dialogue on Federalism series, ed. H. Michaelman, 37–64. Kingston and Montreal: McGill – Queen’s University Press.
- Vatter, Adrian. 2018. *Swiss Federalism: the transformation of a federal model*. Abingdon: Routledge.
- Wasserfallen, Fabio. 2015. The Cooperative Capacity of Swiss Federalism. *Swiss Political Science Review* 21 (4): 538–555.
- Wheare, K. C. 1963. *Federal Government*. 4th edition, Oxford: Oxford University Press.



# German Federalism in Translation

## The German Grundgesetz's impact on South Africa's 1996 Constitution

Sujit Choudhry

### Abstract

Germany's *Grundgesetz* (Basic Law) is one of the world's great constitutions. Adopted in 1949, it has had a vast influence internationally. It is the paradigmatic example of a post-authoritarian constitution, built on the ashes of the Nazi regime. In its place, the Basic Law creates a constitutional democracy built on the foundation of human dignity. These commitments constitute the basic structure of the Basic Law and are placed beyond the reach of constitutional amendment. The *Bundesverfassungsgericht* (the Federal Constitutional Court (FCC)) quickly emerged as the institutional guardian of the *Grundgesetz*. Its highly respected jurisprudence has made it one of the leading constitutional courts in the world. But Germany is not just a constitutional democracy with a justiciable bill of rights. The *Grundgesetz* also creates a federal state. Indeed, the constitutional features of German federalism – including its division into *Länder*, and the participation of the *Länder* in the federal legislative process – are also unamendable. Germany's constitutional democracy is a federal democracy, with federalism and democracy being mutually constitutive. The FCC has also played a crucial role in the growth and development of German federalism. German federalism has had considerably less influence internationally than the other elements of the German constitutional order. With respect to federalism, the Basic Law's influence has been largely confined to the 1996 Constitution of South Africa, which itself is the great post-1989 constitution and is emblematic of the third wave of democratization. In this chapter, I focus on three important elements of Germany's federal model, and trace their influence in the South Africa constitutional system. These are: the *Bundesrat*, the distinctive German approach to bicameralism in a federal state; administrative federalism, whereby

bureaucratic power vests largely with the *Länder*, including to implement federal legislation; and *Bundestreue*, the duty of federal loyalty, between the *Länder* and the federal government, and among the *Länder* themselves.

---

### Keywords

Federalism, Administrative Federalism, Bundesrat, Bundestreue, Bicameralism, Division of Powers, Judicial Review, Constitutional Amendment, South Africa.

---

## 1 Introduction

Germany's *Grundgesetz* (Basic Law) is one of the world's great constitutions. Adopted in 1949 (and amended 63 times since then), it has had a vast influence internationally. It is the paradigmatic example of a post-authoritarian constitution, built on the ashes of the Nazi regime. In its place, the Basic Law creates a constitutional democracy built on the foundation of human dignity (Basic Law, Article 1). These commitments constitute the basic structure of the Basic Law and are placed beyond the reach of constitutional amendment (Basic Law, Article 79(3)). The *Bundesverfassungsgericht* (the Federal Constitutional Court (FCC)) quickly emerged as the institutional guardian of the *Grundgesetz*. Its highly respected jurisprudence has made it one of the leading constitutional courts in the world.

But Germany is not just a constitutional democracy with a justiciable bill of rights. The *Grundgesetz* also creates a federal state. Indeed, the constitutional features of German federalism – including its division into *Länder*, and the participation of the *Länder* in the federal legislative process – are also unamendable (Basic Law, Article 79(3)). Germany's constitutional democracy is a federal democracy, with federalism and democracy being mutually constitutive. The FCC has also played a crucial role in the growth and development of German federalism.

German federalism has had considerably less influence internationally than the other elements of the German constitutional order. With respect to federalism, the Basic Law's influence has been largely confined to the 1996 Constitution of South Africa, which itself is the great post-1989 constitution and is emblematic of the third wave of democratization.

In this chapter, I focus on three important elements of Germany's federal model, and trace their influence in the South Africa constitutional system. These are:



- the *Bundesrat*, the distinctive German approach to bicameralism in a federal state;
- administrative federalism, whereby bureaucratic power vests largely with the *Länder*, including to implement federal legislation; and
- *Bundestreue*, the duty of federal loyalty, between the *Länder* and the federal government, and among the *Länder* themselves.

German federalism had a deep impact on the Constitution of South Africa. As Christina Murray, who was on the Committee of Experts for the Constitutional Assembly of South Africa and centrally involved in the constitution-making process recalls: “[w]e proceeded to explore many models and the fingerprints of many other constitutions can be found in ours. Some are faint, others clear, and the German print is one of the clearest” (Murray 1999, p. 1). But as Murray persuasively demonstrates, German federalism was not copied directly by South Africa. Rather, it was creatively adapted to respond to South Africa’s distinctive politics and history. Tracing this process of adaptation should shed light, not just on South Africa’s constitutional experiences, but also on Germany’s. Murray, in a comparison of bicameralism in Germany and South Africa, provides helpful guidance for how to engage in this comparative exercise:

“The institutions cannot be fairly compared without a careful examination of the social, economic and political context in which they function. That the demands on legislative bodies in an emerging democracy, on the one hand, and in a stable and wealthy western power on the other, will be very different is obvious. ... Accordingly comparisons should not be taken too far. Having said that, South Africa did study German institutions in its constitution-making process .... [and] the choices in constitutional design of the Constitution of South Africa-makers may offer a fresh perspective from which to view the Bundesrat.” (Murray 1999, p. 16)

With Murray’s advice in mind, my approach will be as follows. I will first examine the influence of the *Bundesrat* (Section 2), administrative federalism (Section 3), and *Bundestreue* (Section 4) on South Africa’s constitution. As we shall see, these different components of German federalism are interrelated, and an interesting issue is how their analogs in South Africa are also part of an overall vision and system of federalism. I will then address the following questions (Section 5):

- why was German federalism of particular interest in South Africa, as opposed to other models of federalism?
- how was the logic of German federalism taken even further in South Africa?
- how was German federalism adapted for South Africa’s specific context?

- what is the role of political parties in the operation of German and South African federalism?

I conclude with lessons from this case-study for how we should approach the role of German federalism in constitutional assistance abroad (Section 6).

---

## 2 Bundesrat

Let us first examine the *Bundesrat*, and its South African counterpart – the National Council of Provinces (NCOP) – by situating them in the comparative context. Bicameralism is a pervasive feature of federal constitutions. In broad strokes, the lower chamber is the house of the people and is elected on the basis of representation by population. The upper chamber is structured on the basis of a different principle of representation – of regions, provinces, or states (which I collectively term “regional” for the sake of convenience) – and is meant to give expression to the federal nature of the constitutional order in the federal legislative process.

However, as Francesco Palermo and Karl Kössler explain, there are two very different ways of structuring regional representation in the upper house (Palermo and Kössler 2017). These are the senatorial and the ambassadorial models. The senatorial model takes its name from the United States Senate. Since the 17<sup>th</sup> amendment of the US constitution, Senators have been directly elected. As a consequence, their democratic mandate flows from the people of a state, not the government of a state, which has its own and separate electoral mandate. Senators are politically accountable to their constituents and are not the agents of state governments. In the ambassadorial model, by contrast, regional governments select the members of the upper chamber, who are politically accountable to them. Regional governments, through their ambassadors, participate directly in the federal legislative process. Ambassadors serve to advance the interests of the regional governments that have chosen them, as their representatives – making legislative deliberations analogous in some respects to a multilateral process, albeit one that is purely domestic.

The *Bundesrat* is a leading example of the ambassadorial model of an upper chamber. It consists of members of the political executives of the *Länder*, which appoint and may recall them (Basic Law, Article 51(1)). Each *Land* has at least three votes and has no more than six, based on size (Basic Law, Article 51(2)), and may appoint as many members as it has votes (Article 51(3)). All *Bundesrat* members are simultaneously cabinet ministers in the *Länder*, although other members of *Länder* governments may serve as alternates (Basic Law, Article 51(1)). It is a standing body

that is never dissolved, and whose members change when *Land* governments do (usually because of elections).

The members of each *Land* must *always* vote as a single bloc (Basic Law, Article 51(3)). This raises the question of how the votes of *Länder* should be determined in cases of coalition government, which have become increasingly common as Germany's post-war political party system has fragmented. Indeed, at the time of writing, all 16 *Länder* governments were coalitions. A political practice has developed whereby coalition governments allocate *Bundesrat* seats pursuant to formal agreements which usually craft rules to structure how a *Land's* delegation votes in the *Bundesrat* as a single entity, even though it is composed of delegates from different parties. If there is internal disagreement within a delegation on how to cast a *Land's* votes, those votes count as a negative (not an abstention) – which may have a significant effect on the overall vote. This issue came before the FCC in the *Immigration Act Case* (2002) with respect to the vote of the *Land* of Brandenburg on controversial immigration legislation proposed by the SPD/Green coalition federal government. Brandenburg was governed by an SPD/CDU coalition, and its votes were necessary for the legislation to pass. The minister-president cast all of Brandenburg's votes in favour of the legislation, but one CDU member of the Brandenburg delegation voted no at the same time. The FCC held that the votes belong to individual delegates (not the *Länder* that appointed them), and that in the absence of a rule in the coalition agreement for casting the *Land's* votes, unanimity among the delegates was required to determine the *Land's* bloc vote. It followed that a negative vote from one member of a *Land* delegation meant that that the *Land* could not cast a bloc vote.

The *Bundesrat* is not co-equal with the *Bundestag*. With respect to many areas of public policy, it only has a suspensive veto (termed an "objection" by the Basic Law) that can be overcome by the same sized majority (simple or two-thirds) in the *Bundestag* (Basic Law, Article 77(4)). The consent of the *Bundesrat* is only required for specified areas of legislation (Basic Law, Article 77(2a)). There is no single provision that comprehensively enumerates all the areas where the *Bundesrat* has a veto. Some examples include asylum (Article 16a), the transfer of powers to the European Union (Article 23), changes to the borders of the *Länder* (Article 29(7)), international terrorism (Article 73(2)), state liability and the civil service (Article 74(2)), unemployment benefits (Article 91e), the apportionment of various tax revenues (Articles 105, 106(3), (4), (6), (5a), (6) and 107(1)), equalization (Article 107(2)), and tax administration (Articles 108(4) and (4a)). Taken together, these areas are viewed as affecting the vital interests of the *Länder*.

But the most important area for the *Bundesrat's* veto has been federal laws that affect administrative federalism – that is, how *Länder* administer federal law (Sec-

tion 3). The *Bundesrat* has a veto under Article 84(1); also see Article 80(2), which requires *Bundesrat* consent for federal statutory instruments. The main point of constitutional dispute raised by administrative federalism in Germany has been whether a given federal law affects administrative federalism – and is subject to the veto of the *Bundesrat* – or makes a substantive policy change with respect to which the *Bundesrat* may only have the power to object (delaying but not blocking the legislation). The FCC took a broad view of the effect of federal laws on administrative federalism in its famous *Bundesrat* decision (1975), where it held that where substantive policy changes change the meaning and scope of the *Länder's* administrative responsibilities (even if the legislative provisions governing them were not amended), they also required the *Bundesrat's* consent. The effect of this decision was to dramatically increase the power of the *Bundesrat*, and hence, the *Länder*, in the federal legislative process, to wield veto power over 60% of federal laws. I will return to this story later (Section 3).

The NCOP, like the *Bundesrat*, represents South Africa's provinces in the federal Parliament (Wittneben 2002). But there are many important differences. Each province sends a single delegation of 10 delegates, irrespective of population (Constitution of South Africa, section 60(1)), meaning that larger and smaller provinces are represented equally, unlike in Germany. Moreover, each provincial delegation consists of two kinds of delegates – six permanent delegates and four special delegates (Constitution of South Africa, section 60(2)) – also a difference with the German model. The six permanent delegates are allocated proportionately to the parties in provincial legislatures based on their seat count (Determination of Delegates (National Council of Provinces) Act 68 of 1998, section 2(2)). To be eligible for appointment as permanent delegates, persons must be members of a provincial legislature; on appointment to the NCOP, they cease to be members of the provincial legislature (Constitution of South Africa, sections 62(1) and (2)). The Basic Law imposes no requirement that *Bundesrat* delegates resign from *Land* legislatures; indeed, it presumes the opposite. The four special delegates include the Premier of the province (or alternate) and three special delegates (Constitution of South Africa, section 60(2)). The three special delegates over-represent the largest parties in the provincial legislature (Determination of Delegates (National Council of Provinces) Act, section 2(3)). The provincial legislature can change the composition of the special delegates from time to time, with the concurrence of the premier and relevant party leaders (Constitution of South Africa, section 61(4)). The special delegates are more like the delegates to the *Bundesrat*.

Unlike in the *Bundesrat*, NCOP delegations are multi-party entities, even if there is a majority party that forms the government – for both kinds of delegates (permanent and special). Indeed, it is constitutionally required that minority parties

participate in both the permanent and special delegates components of a provincial delegation. Moreover, NCOP delegations are creatures of provincial legislatures, not provincial executives. As mentioned earlier, unlike in the *Bundesrat*, permanent delegates cannot simultaneously be members of the provincial legislature, enforcing an institutional separation between the two bodies. Special delegates, by contrast, can serve in both bodies – as in Germany.

The distinction between permanent and special delegates factors into the role of the NCOP in the national legislative process. The Constitution of South Africa divides up legislative responsibilities into three functional areas: areas of concurrent provincial and national jurisdiction (Schedule 4), areas of exclusive provincial jurisdiction (Schedule 5), and areas of exclusive national jurisdiction over matters falling into neither category. The NCOP has an absolute veto over national legislation in concurrent areas – in theory, enabling the provinces to collectively check national intrusions into provincial jurisdiction on substance (Constitution of South Africa, section 76(3)). This is a marked difference from the *Bundesrat*, which lacks an analogous power with respect to concurrent areas of federal and *Länder* jurisdiction, set out in Article 74 of the Basic Law.

For concurrent areas, delegations in the NCOP vote as a bloc (as in the *Bundesrat*). By contrast, the *Bundesrat* does not have a veto over all areas of concurrent jurisdiction. With respect to legislation in areas of exclusive federal jurisdiction, the NCOP has a suspensive veto, as does the *Bundesrat*. For these laws, each delegate votes separately, not as a member of a provincial delegation. This distinction in voting procedures in the NCOP raises the question of the relationship between regional and party affiliations in the operation of the NCOP and the *Bundesrat* (Section 5).

The multi-party nature of NCOP delegations, means that they are not creatures of provincial executives, unlike delegations in the *Bundesrat*. This raises a question that the German constitutional system does not need to address – how the provincial legislature collectively determines bloc votes. Section 65(2) Constitution of South Africa provides that a national law “must provide for a uniform procedure in terms of which provincial legislatures confer authority on their delegations to cast votes on their behalf”. These procedures are set out in the Mandating Procedures of Provinces Act 52 of 2008, which differentiates between two kinds of mandates – negotiating mandates and final mandates. This distinction recognizes that a bill may change during the legislative process in response to public input and political negotiations. A standing committee of the provincial legislature must provide the NCOP delegation with a negotiating mandate for the committee stage of the NCOP’s legislative process (Mandating Procedures of Provinces Act, section 5). After the NCOP committee reports out the bill to NCOP for the final debate and

vote, the provincial legislature must confer the voting mandate on the head of its delegation (Mandating Procedures of Provinces Act, section 8).

---

### 3 Administrative Federalism

I now turn to administrative federalism. There are two main models for the relationship of executive and legislative powers in federal states. In the first model, each order of government has executive powers that are co-extensive with its legislative powers. The power to enact legislation is bundled with the power to administer those laws, including the power to create and oversee bureaucracies. In the second model, the principal executive power is regional, both for national legislation as well as regional legislation. The national power to administer its own laws is the exception, not the rule. Regional bureaucracies administer both regional and national legislation.

The first model is known as legislative federalism, and the second is known as administrative federalism. Legislative federalism predominates in the common law federations (e.g. Australia, Canada, United States) as well as the Latin American federations (e.g. Brazil, Mexico), but also in Belgium. Administrative federalism is found in Europe in Germany (and also in Austria, Italy, Spain) and South Africa. These models create different dynamics for political accountability. In the first model, executives are accountable to their own legislatures for the administration of laws. This is sometimes referred to as dual federalism, or layer cake federalism, because it implies that relationships of legal authority and political accountability track jurisdictional boundaries. In the second model, issues of accountability and control traverse jurisdictional boundaries. Regional governments potentially have the scope to adapt national legislation to local circumstances. Alternatively, national control could constrain regional autonomy. The second model is sometimes referred to as cooperative federalism or marble cake federalism, because it requires a great deal of interaction and collaboration among governments. It also intersects with the design of bicameralism (Section 2).

Germany is a prominent example of the second model. *Länder* can administer federal laws pursuant to two different frameworks. First, under Article 83 of the Basic Law, *Länder* have inherent authority to administer federal laws, except if the Basic Law provides otherwise. Matters reserved for federal administration include the foreign service (Article 87), federal financial administration (Article 87), federal waterways and shipping (Article 87), national social insurance (Article 87) the federal border police (Article 87c), the armed forces (Article 87a), defence

(Article 87b), nuclear energy (Article 87c), air transport (Article 87d), rail transport (Article 87e), and posts and telecommunications (Article 87f), leaving the bulk of public administration to the *Länder*. Under Article 84(3) of the Basic Law, the federal government may exercise oversight with respect to the legality of *Länder* administration. Second, the *Länder* can also administer federal laws by “federal commission” – i. e., by delegation (Basic Law, Article 85(1)). On this second track, the federal government has greater authority over the governments of the *Länder*. Federal oversight extends beyond the legality to the appropriateness of *Länder* administration (Basic Law, Article 85(4)). Furthermore, federal authorities may issue instructions to *Land* authorities which the latter must implement (Basic Law, Article 85(4)).

Under the German constitution, administrative federalism intersects with bicameralism. As explained above (Section 2), under Article 84, the consent of the *Bundesrat* is required for laws that affect administrative federalism, which as we have seen, is very broad in scope, and was broadened further by the FCC. For several lengthy periods, the *Bundesrat* and *Bundestag* have been under the control of different political parties – meaning that, the opposition in the lower chamber controlled the upper chamber. During these episodes, the *Bundesrat* was less of a forum for the representation of regional interests, and more of a platform for national political competition between the government and opposition. The expansive role of the *Bundesrat* under the German constitutional scheme in this political context led to frequent legislative gridlock – and the criticism that the opposition was thwarting the will of a democratically elected government through its control of the upper chamber, which was not directly elected.

Germany’s administrative federalism underwent an important change in 2006 in response to these concerns. A constitutional amendment to Article 84 permitted federal law to affect administrative federalism without the consent of the *Bundesrat* – overruling the FCC. In exchange, the constitutional amendment also gave the *Länder* the right to enact derogating legislation in such circumstances. The goal of the reform was to reverse the growth in the *Bundesrat*’s veto power over federal laws that would affect administrative federalism, while at the same time providing an alternative to the *Bundesrat*’s veto to protect the autonomy of the *Länder* through the new power to enact derogating legislation. A collateral effect was to disentangle federal and *Länder* administration, by expanding the scope of matters reserved to federal administration (set out above).

South Africa has also adopted administrative federalism, inspired by the German model. However, there are important differences. Section 125 of the Constitution of South Africa sets out that the provinces have the authority to administer three categories of legislation: provincial legislation; national legislation in all areas of

concurrent jurisdiction (Schedule 4) and exclusive provincial jurisdiction (Schedule 5),<sup>1</sup> except where the Constitution or a national statute provides otherwise; and national legislation in areas of exclusive national competence if national legislation has delegated administrative authority to the provinces (Constitution of South Africa, section 125(2)).

There are a few points of comparison with the German constitutional framework. First, administrative federalism only applies to national legislation in areas of concurrent jurisdiction and exclusive provincial jurisdiction. It does not extend to the implementation of national legislation in areas of national jurisdiction – unlike in Germany. Second, in this narrower context, administrative federalism is only presumptive – that is, it can be set aside by ordinary legislation, which would be subject to a NCOP veto. Third, administrative federalism for national legislation only arises by delegation.

Taken together, administrative federalism has considerably narrower scope in South Africa than in Germany. Moreover, in South Africa, a new issue arose that was not a major concern in Germany: the potential lack of provincial capacity. Provincial administrations did not exist prior to the transition to democracy. Provinces varied considerably in their ability to take on such a broad range of functions. Section 125(3) of the Constitution of South Africa puts a limit on the presumptive authority of provinces to administer national legislation in concurrent or exclusive areas of provincial jurisdiction – i. e., “only to the extent that the province has the administrative capacity to assume effective responsibility”. That provision also imposes on the national government a duty to “assist provinces to develop the administrative capacity required for the effective exercise of their powers and functions”.

Building on this theme, section 100 sets out a procedure whereby the national government “may intervene by taking any appropriate steps” if “a province cannot or does not fulfil an executive obligation in terms of the Constitution or legislation” – which includes not just the administration of national laws in areas of concurrent jurisdiction (Schedule 4), but also provincial laws in areas of exclusive provincial jurisdiction (Schedule 5). The national executive may issue directives to the provincial executive. Moreover, it may assume direct responsibility for the relevant obligation, but only to the extent necessary to maintain “essential national standards or meet established minimum standards for the rendering of a service”, “economic unity”, or “national security”, or to “prevent that province from taking unreasonable action that is prejudicial to the interests of another province or the

---

1 National legislation in Schedule 5 matters is permitted under limited circumstances under section 44(1), discussed further *infra*.



country as a whole” (i. e. extra-provincial externalities). These conditions for national executive intervention are identical to the grounds for national legislative intervention in areas of exclusive provincial jurisdiction under section 44(2).

The focus on national intervention in cases of provincial incapacity differs from federal oversight powers under the Basic Law, which only apply to the legality of Land administration and do not permit the federal government to takeover administration of an area. On the other hand, the conditions for national executive and legislative intervention serve as a check on national power in South Africa. Although these conditions appear to be drawn from Article 72 of the Basic Law, that provision permits federal legislation to establish “equivalent living conditions throughout the federal territory” or to maintain “legal or economic unity” only in certain areas of concurrent jurisdiction. There is no federal power in Germany to legislate in areas of exclusive provincial jurisdiction, as exists in South Africa. Nevertheless, Article 72 has led to or at least supported a process of centralization, since it reflects and reinforces Germany’s unitary political culture. As Manfred Schmidt has argued, “[t]his article” proved to be a gateway for the federal government to encroach on domains which had previously been the purview of the *Länder*” (Schmidt 2016).

---

## 4 Bundestreue

The third element of German federalism that had a great influence on the drafting of the South African constitution is *Bundestreue*, or the principle of federal loyalty or comity. This is an unwritten doctrine of German constitutional law that has been developed by the FCC and inferred from the structure of the Basic Law. In abstract, *Bundestreue* requires that the federal government and *Länder* consider the interests of other German governments when exercising their powers. It was initially developed in the context of vertical relations between the *Länder* and the federal government. However, the FCC later extended it to horizontal relations among the *Länder*.

The FCC has given concrete meaning to *Bundestreue*, in the form of a series of specific duties. Some of these duties are procedural: for example, the duties of the federal government to act in a procedurally fair manner in intergovernmental relations, to not engage in divide and conquer tactics among the *Länder*, and to not treat *Länder* differently based on political party affiliation. All of these duties were at play in the *First Broadcasting Case* (1961), where the FCC found that the federal government had breached these duties in how it had established a federally operated public television broadcaster. Other duties traverse the boundary between

procedure and substance. These duties, for example, include that of a *Länder* to take into account the impact of a decision on other *Länder* and the broader national interest, or to respect the jurisdiction of another *Länder*. A third set of duties are straightforwardly substantive, such as horizontal fiscal equalization, i. e., the duty of richer *Länder* to provide financial resources to poorer *Länder*, and for *Länder* to observe international treaties entered into by the federal government.

*Bundestreue* was incorporated into the text of the Constitution of South Africa and taken in new directions (Klug 2000). It is the basis of an entire chapter – chapter 3 on Cooperative Government. Section 41 spells out a series of duties that are arguably derived from *Bundestreue*. Many of these would be familiar to German public lawyers – for example, a duty to “respect the constitutional status, institutions, powers and functions of government in the other spheres”, to “not exercise their powers and perform their functions in a manner that does not encroach on the geographical, functional or institutional integrity of government in another sphere” and to “cooperate with one another in mutual trust in good faith”. The latter duty includes, *inter alia*, “assisting and supporting one another”, “informing one another of, and consulting one another on, matters of common interest”, and “co-ordinating their actions and legislation with one another”. What section 41 does, is to codify many legal doctrines that have been developed by the FCC from the general principle of *Bundestreue*, which itself is unwritten.

However, chapter 3 goes much further than the Basic Law. First, it requires that national legislation create institutions and procedures for intergovernmental relations and dispute settlement. Second, it also requires governments to resolve intergovernmental disputes in court as a last resort, only after having exhausted these mechanisms. Third, it requires courts to refer intergovernmental disputes back to these bodies if they are not satisfied that governments have exhausted those non-judicial mechanisms – i. e. an exhaustion doctrine. The Basic Law and the jurisprudence of *Bundestreue* have none of these elements.

The implementing legislation for chapter 3 is the Intergovernmental Relations Framework Act, 2005. Of greatest interest is chapter 4 (sections 39 to 45), regarding dispute settlement, which in fact does not set up much in the way of formal dispute settlement machinery. Rather, it opts for a more traditional approach to intergovernmental dispute settlement that is heavily centred on negotiations and is thinly institutionalized. The Act requires parties to settle disputes in good faith through negotiations before declaring a formal intergovernmental dispute. The first step after a dispute is formally declared is for parties to convene a meeting to determine the issues in dispute, to identify a mechanism for dispute resolution, and to designate a facilitator. Noticeably absent is any standing dispute settlement machinery, such as an agency that would convene such an initial meeting and participate in

it as a neutral third party. This is striking since the Act creates various intergovernmental fora that could serve such a role, such as the President's Co-ordinating Council, which consists of the President, Deputy President, the national Ministers responsible for local government, finance and the public service, the Premiers, and a municipal representative (section 6). The partial exception is the power of the Minister responsible for local government to convene a meeting if the parties fail to do so on their own (section 42(3)). Once appointed, the facilitator's role is to provide a report of the nature of the dispute – but not, it would seem, to analyze its merits and recommend options for it to be resolved (section 43). Interestingly, these reports are privileged and cannot be used in a judicial proceeding (section 44) – a double-edged sword that may encourage candor by the parties, but which may conversely rob the court of the ability to orient its task in relation to that of the facilitator.

---

## **5 Lessons from Comparing Germany and South Africa**

On the basis of this comparison, I want to offer some reflections on the following issues:

- why was German federalism of particular interest in South Africa, as opposed to other models of federalism?
- how was the logic of German federalism taken even further in South Africa?
- how was German federalism adapted for South Africa's specific context?
- what is the role of political parties in the operation of German and South African federalism?

### **5.1 Why was German federalism of interest in South Africa?**

The influence of German federalism in South Africa is somewhat surprising, because the basic premises of German and South African federalism were radically different. In South Africa, federalism was associated with black homelands and the policy of divide and conquer that was expressly designed to thwart majority rule by the black majority and entrench the power of the white minority. As a consequence, the word federalism does not actually appear in the Constitution of South Africa. Nevertheless, in substance, South Africa's constitution is federal. Federalism was

a political necessity to bring on board the Inkatha Freedom Party, by granting it the prospect of forming the provincial government in KwaZulu Natal.

In Germany, by contrast, federalism was viewed as a check on democratic backsliding, by fragmenting public power to prevent the rise of a future dictator. In a letter to the 11 Minister-Presidents of the Western zone in 1948, the Allies requested that the Basic Law had to be based, among other principles, on federalism. Because of the fear of dictatorship, the residue of powers not granted to either the *Länder* or the federal government goes to the *Länder* (Basic Law, Article 70(1)). Federalism also has deep roots in Germany's post-1871 history.

The reason for the deep interest in German federalism by South Africans was the South African fear that federalism would lead to the breakup of the country, because of its tainted history. German federalism, with its integration of *Länder* into the federal legislative process through the *Bundesrat*, reliance on *Länder* bureaucracies for the implementation of federal legislation through administrative federalism, and *Bundestreue* enforced by the FCC, had created a genuinely national politics in which both federal and *Länder* politicians debated and fought elections on common questions of public policy. Although South African politics would necessarily focus on different issues, such as redressing decades of systematic economic and political discrimination, German institutions offered an attractive model. By comparison, other federal systems – such as that of the United States – with the Senatorial model of an upper chamber, legislative federalism, and the absence of a duty of federal loyalty – seemed to pose a greater risk of instability in South Africa's fragile context.

## 5.2 How was the logic of German federalism taken even further in South Africa?

South Africa took *Bundestreue* even further than the German Constitution, in at least six respects. First, it is codified, whereas *Bundestreue* is an unwritten constitutional doctrine created by the FCC. Second, the specific duties flowing from the duty to “co-operate with one another in mutual trust and good faith” are spelled out in detail. Third, this duty is anchored in a separate chapter about intergovernmental relations, situating it in a broader context. Fourth, its institutional aspects are spelled out, in the form of a requirement for dispute settlement machinery. Fifth, the chapter requires legislative implementation, which is a constitutional agenda-setting device that put the issue of intergovernmental relations on the legislative agenda. Sixth, the chapter speaks to the courts and provides that its role is one of last resort, after non-judicial mechanisms have been exhausted.

However, the South African adaptation also illustrates the limits of constitutional design. The Intergovernmental Relations Framework Act does not create standing dispute settlement machinery or vest overall responsibility for resolving disputes with one of the intergovernmental forums created by the Act or a national ministry. The power of the facilitator is limited to reporting on the dispute. Overall, the Act adds little to political negotiations that would occur even in the absence of a statute and does not elaborate on chapter 3 to any considerable extent.

### **5.3 How was German federalism adapted for South Africa's specific context?**

German federalism was adapted in a number of important ways for South Africa's specific context. First, voting by NCOP delegates can occur either on a bloc basis (i. e. delegation) or individually, depending on the area of public policy. Bloc voting is reserved for Schedule 4 issues, where the provinces and national government have concurrent jurisdiction. The NCOP also has a veto on Schedule 4 legislation. The veto and bloc voting operate when provincial interests are at stake. With respect to other issues, NCOP delegates vote individually, and the NCOP has only a suspensive veto. These are matters of general public policy where party affiliations drive voting. In that context, the NCOP does not perform a role different in kind from that of the National Assembly, so both party-based voting and the primacy of the National Assembly make sense. The bifurcation of voting procedures depending on subject-matter, and the alignment of these procedures with a different institutional role for NCOP vis-à-vis the National Assembly are South African innovations on the German model.

Second, although NCOP follows the ambassadorial model of an upper chamber, like the *Bundesrat*, there are fundamental differences. NCOP delegations are agents of provincial legislatures, not provincial executives. As a consequence, NCOP delegations are multi-party bodies that must include minority parties in the delegation, even if they are not part of a governing coalition. Moreover, provincial legislatures – through standing committees or in plenary session – grant negotiating and voting mandates to NCOP delegations on Schedule 4 matters. As Murray explains, the shift of power from executives under the German model, to legislatures under the South African model, has a number of sources. Under the apartheid regime, the executive dominated the whites-only Parliament and abused its powers. Distrust of the executive was an important factor shaping the constitutional process and is at the root of many provisions that promote transparency (e. g. the right of access to information), political pluralism (e. g. mandated minority party representation

on certain National Assembly committees), and accountability (e.g. the Chapter 9 institutions to support constitutional democracy). The *Bundesrat* was seen as an institution of executive federalism, where real political debates and decisions took place through closed door intergovernmental negotiations, not in public. The NCOP accordingly is a creature of provincial legislatures. Arguably, the requirement that permanent NCOP delegates must resign as members of provincial legislatures operates to enhance legislative control, by severing a connection between ministerial status and NCOP membership. The retention of the special delegates, including the Premier, is a residual feature of executive model.

Third, questions of institutional capacity loomed large in the South African constitutional process, with respect to the newly created provinces. Provincial administrations were an amalgam of officials from homelands and the previous racist regime. Capacity varied enormously across the newly-created provinces. Although federalism was a political necessity, from the vantage point of public administration it was understood that provinces would not be equally positioned to exercise their constitutional responsibilities. In the context of the wide disparities in service delivery on racial lines, and the need for large investments in new programs and infrastructure in health care and education, there was an acute need to provide a backstop in the event of provincial incapacity. These were not issues in Germany, because of its lengthy history of public administration, and indeed, within a decade of World War Two, state institutions were fully functional. The special provisions in the South Africa limiting administrative federalism to Schedule 4 areas and the provision for federal intervention (both with respect to provincial legislative and executive power) have no parallels under the Basic Law.

#### **5.4 What is the role of political parties in the operation of German and South African federalism?**

As mentioned above, during several prolonged periods, the *Bundesrat* and *Bundestag* (and hence the federal government) were under control of different political parties. In those periods, the *Bundesrat* was less a voice of the *Länder*, and more of a platform for the opposition. Party affiliation mattered more than *Länder's* interests. Because of the *Bundesrat* decision, the control of the *Bundestag* and *Bundesrat* by different parties led to gridlock. The 2006 constitutional reforms were designed to give incentives to the *Länder* to exercise the power to opt out of national legislation, and to diminish the growth of the role of parties in the *Bundesrat*. It is not clear that these reforms have been successful.

In South Africa, the dominance of the African National Congress (ANC) has meant that the ANC has dominated provincial governments, and thereby has effectively controlled NCOP. As of the 2019 elections, the ANC controlled eight of nine provinces, with the opposition Democratic Alliance controlling the Western Cape (where it has been the largest party since the 2009 elections). The 2019 election results translated into 54 seats in the NCOP, out of a total of 90 seats. Because of the highly centralized role of the ANC in selecting provincial political leadership, party affiliation has trumped provincial affiliation in the NCOP. Therefore, as in Germany, party dynamics have trumped regional dynamics in South Africa's upper chamber. However, in South Africa, a single party has been dominant, whereas in Germany, there has been no dominant party.

---

## 6 Conclusion

In addition to South Africa, James Fowkes notes that the Basic Law has also had some influence on decentralization in Kenya (Deutsche Welle 2019). But its influence in South Africa was greater. Based on this case-study, how should we conceptualize the role of German federalism in constitutional assistance abroad? The Basic Law had a demonstrable and substantial influence on the Constitution of South Africa, even though the political contexts in which federalism was adopted differed markedly. However, German federalism was not simply transplanted in South Africa. It provided a set of tools, concepts and ideas which South Africans were able to adapt in creative ways. In some cases, the logic of German federalism was taken further – e.g. *Bundestreue*. In others – administrative federalism, the composition and selection NCOP delegations – South Africa differs markedly, albeit with clearly German roots. Finally, political party dynamics have shaped the operation of both countries' upper chambers, but in the context of different party systems – a dominant party system in South Africa, and a competitive multi-party system in Germany. Other countries would do well to learn from German federalism in the same way.

## References

- Deutsche Welle. 2019. Afrika: Grundgesetz als Vorbild. <https://www.dw.com/de/afrika-grundgesetz-als-vorbild/a-48844698> last access 20.01.2020.
- Klug, Heinz. 2000. Co-operative Government in South Africa Post-Apartheid Constitutions: Embracing the German Model? *Verfassung und Recht in Übersee* 33: 432–453.
- Murray, Christina. 1999. NCOP: Stepchild of the Bundesrat. In *50 Jahre Herrenchieser Verfassungskonvent. Zur Struktur des deutschen Föderalismus*, ed. Bundesrat, 262–278. Berlin: Bundesrat.
- Palermo, Francesco, and K. Kössler. 2017. *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Schmidt, Manfred G. 2016. Conclusion: Policy Diversity in Germany's Federalism. *German Politics* 25: 301–14.
- Wittneben, Mirko. 2002. The role of the National Council of Provinces within the framework of co-operative government in South Africa: A legal analysis with special regard to the role of the Bundesrat in Germany. *Verfassung und Recht in Übersee* 35: 232–289.





# Grundgesetz und deutscher Föderalismus von außen betrachtet: Inspirationen für die Schweiz?<sup>1</sup>

Sean Mueller

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag vergleicht zwei deutsche mit zwei Schweizer Institutionen, indem den institutionellen Pfeilern von föderaler Selbst- und Mitbestimmung nachgegangen wird. Das deutsche System mit dem Bundesrat als faktische zweite Kammer sowie dem Bundesverfassungsgericht stärkt die Staatsverantwortung, baut den Rechtsstaat direkt in den demokratischen Prozess ein und fördert so den Pluralismus. Das Schweizer System mit dem Kantonsreferendum zu Bundesgesetzen und dem Ständemehr zu Verfassungsänderungen hingegen gewährt beiden Ebenen vor allem Handlungsfreiheit und steht im Einklang mit den anderen beiden großen Funktionsprinzipien des Landes: Konkordanz, d. h. möglichst breite und dauerhafte Allianzen, sowie direkte Demokratie.

## Schlüsselbegriffe

Deutschland, Schweiz, Autonomie, Mitbestimmung, Verfassungsgericht, zweite Kammer, Referendum

1 Für Rückmeldungen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags danke ich Hans Altherr, Rahel Freiburghaus, Alexander Arens und Henrik Scheller. Verbleibende Fehler und Unklarheiten bleiben natürlich meine.

## 1 Einleitung

Aus Schweizer Sicht haben vor allem zwei Aspekte des deutschen Föderalismus das Potenzial, inspirierend zu wirken: die direkte Vertretung der Landesregierungen auf Bundesebene via Bundesrat sowie das Verfassungsgericht bzw. dessen Funktion, die Rechte der Bundesländer zu wahren. Beide Institutionen geben in Abständen Anlass zu Bewunderung und versuchter Mimesis. Am Bundesrat fasziniert die zwingende subnationale *Mitbestimmung* auf nationaler Ebene, am Bundesverfassungsgericht der scheinbare Schutz der Länderautonomie und somit der *Selbstbestimmung*.

Zum Vergleich bestehen in der Schweiz dank der direkten Demokratie unter anderem das Kantonsreferendum als Mitbestimmung bei Bundesgesetzen sowie die Notwendigkeit des doppelten Mehrs von Volk und Ständen bei jeglichen Verfassungsänderungen als Schutzmechanismus. Allerdings ist das Kantonsreferendum lediglich suspensiv und damit nur beschränkt wirksam – außer natürlich, die Volksmehrheit heißt den kantonalen Einspruch gut. Ebenso geben bei Änderungen der Bundesverfassung die kantonalen Stimmbevölkerungen, nicht aber deren Regierungen, den Ausschlag.

Somit ergeben sich in der Gegenüberstellung deutscher und schweizerischer Föderalismusinstitutionen eine Vielzahl an Gegensätzen und Gemeinsamkeiten. Die Rationalität, Funktionsweise und Auswirkungen dieser vier föderalen Institutionen – zwei deutsche, zwei schweizerische und alle in der jeweiligen staatlichen Grundordnung verankert – werden im Folgenden miteinander verglichen und diskutiert. Der Einstieg in die Thematik erfolgt über einen Abriss heutiger vertikaler Machtteilung in beiden Staaten im nächsten Abschnitt.

---

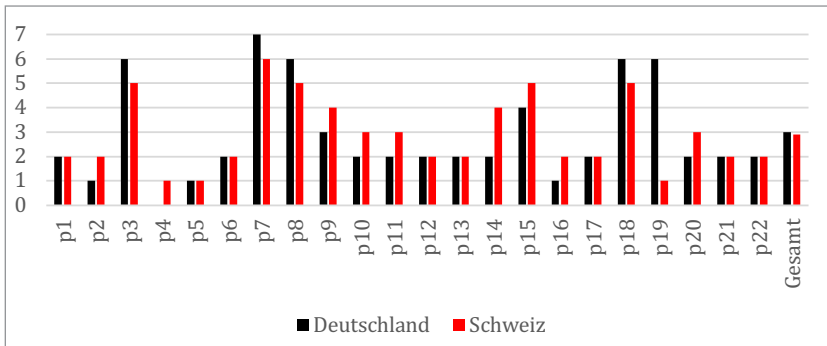
## 2 Der deutsche Föderalismus aus Schweizer Sicht

Es gibt gewisse Aspekte des deutschen Föderalismus, bei denen südlich des Rheins keine Dezentralistin<sup>2</sup> vor Neid erblasst. Dazu gehört als allererstes die nur schwache Steuerautonomie der regionalen und lokalen Einheiten. In gewisser Weise bleiben jegliche Autonomierechte bloße Papiertiger, wenn für die konkrete Umsetzung autonomer Entscheidungen die finanziellen Mittel gänzlich fehlen oder an höherer Stelle erbeten werden müssen. Auch zeichnet sich die deutsche Arbeitsteilung

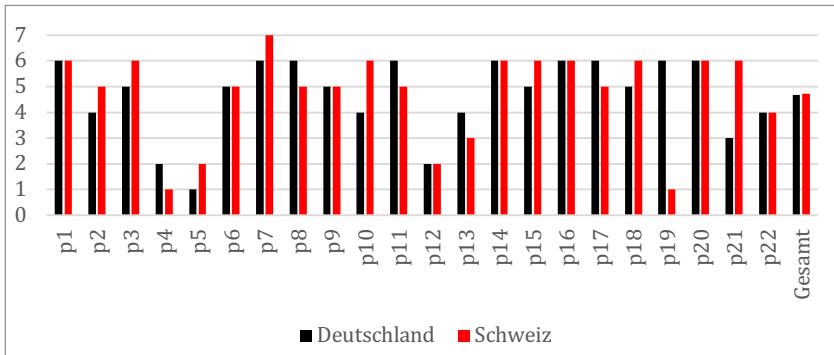
---

2 Zur Vermeidung von gerade im internationalen Vergleich wahrscheinlicheren Missverständnissen verwende ich an Stelle von „Föderalistin“ bzw. „Unitaristin“ das Begriffspaar „Dezentralistin“ und „Zentralistin“; siehe auch Mueller 2015.

zwischen Bund und Ländern durch eine leicht höhere legislative Zentralisierung in den Bereichen Einbürgerung, Wahlen, Arbeitsbedingungen, Umweltschutz, Gesundheit, Sprache, Zivilrecht und natürliche Ressourcen aus (Dardanelli et al. 2019). Dem steht allerdings zugleich ein höheres Ausmaß an legislativer Dezentralisierung in den Bereichen Kultur, Bildung, Polizei und vor allem Medien gegenüber – so z. B. ARD und ZDF als von den Ländern getragene Fernsehkanäle gegenüber der national organisierten Schweizer Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). In Sachen administrativer Dezentralisierung, d. h. bezüglich der tatsächlichen Umsetzung, ergibt sich ein ähnlich austariertes Bild: Von insgesamt 22 analysierten Politikbereichen sind die Schweizer Kantone in neun davon leicht autonomer, was den Vollzug anbetrifft, in drei Bereichen weniger autonom und in acht gleich autonom (Abb. 1 und 2).



**Abb. 1** Legislative Dezentralisierung Deutschland vs. Schweiz, 2010 – © Mueller



**Abb. 2** Administrative Dezentralisierung Deutschland vs. Schweiz, 2010 – © Mueller

Anmerkung: 1 = komplette Zentralisierung (Bund), 7 = komplette Dezentralisierung (Länder/Kantone). Politikbereiche: p1: Landwirtschaft; p2: Einbürgerung & Migration; p3: Kultur; p4: Währung; p5: Verteidigung; p6: wirtschaftliche Aktivitäten; p7: vor-tertiäre Bildung; p8: tertiäre Bildung; p9: Wahlen; p10: Beziehungen am Arbeitsplatz; p11: Umwelt; p12: Außenpolitik; p13: Finanzmarkt; p14: Gesundheit; p15: Sprache; p16: Zivilrecht; p17: Strafrecht; p18: Polizei & Justiz; p19: Medien; p20: natürliche Ressourcen; p21: soziale Wohlfahrt; p22: Verkehr. Quelle: Dardanelli et al. 2019.

Unter dem Strich sind die deutschen Länder gar leicht autonomer als die Schweizer Kantone (+0.1 in Sachen Gesetzgebung, -0.05 in der Umsetzung). Dies allerdings nur deswegen, weil Deutschland seit der Einführung des Euro keine eigene Währung mehr besitzt und somit auch die Bundesebene entmachtet wurde (und folglich keine „1“ den Durchschnitt nach unten ziehen kann). Auch sollte beachtet werden, dass den einzelnen Politikbereichen hier keine Gewichtung widerfährt. Gerade aus finanzieller Sicht sind jedoch gewisse Staatsaufgaben (z. B. soziale Wohlfahrt) durchaus umfassender als andere (z. B. Kultur). Nichtsdestotrotz kann festgehalten werden, dass aus kantonaler Sicht die deutschen Länder *nicht* wegen ihrer bestehenden legislativen oder administrativen Kompetenzen beneidet werden – vom Fiskalischen ganz zu schweigen. Weswegen dann? Vor allem zwei deutsche Institutionen haben immer wieder Anlass zu Bewunderung und gar versuchter Mimesis gegeben: Bundesrat und Verfassungsgericht.

Durch den *Bundesrat* „wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes [...] mit“ (Art. 50 GG). Sie tun dies durch direkte Vertretung ihrer Regierungen als faktische zweite Kammer, wobei den Ländern eine unterschiedliche Anzahl an Stimmen zufällt: von mindestens drei bis maximal sechs. Zudem können Landestimmen nur *en bloc* abgegeben werden; eine Landesdelegation muss

sich also vor Stimmabgabe intern koordiniert haben. Der Bundesrat als Idee ist keine neue Institution, sondern deutlich älter als das Grundgesetz selbst (Tab. 1). Seine Schaffung erklärt sich aus der vergleichsweise starken Stellung der vormals unabhängigen Gliedstaaten zur Zeit der Reichsbildung, die trotz militärischer Allmacht Preußens dieses institutionelle Zugeständnis erringen konnten (Zibblatt 2006).

**Tab. 1** Geschichte der rechtlichen Grundlagen des Bundesrates

Reichsverfassung 1849	Reichsverfassung 1871	Weimarer Reichsverfassung von 1919	Grundgesetz 1949
Art. 85: Der Reichstag besteht aus zwei Häusern, dem Staatenhaus und dem Volkshaus.	Art. 5(1): Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag.	Art. 60: Zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches wird ein Reichsrat gebildet.	Art. 50: Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.

Quelle: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – © Mueller

Hingegen ist das *Bundesverfassungsgericht* in seiner heutigen starken Stellung erst aus dem Grundgesetz selber hervorgegangen bzw. durch das darauf aufbauende Bundesverfassungsgerichtsgesetz von 1951 erschaffen worden (Koriath 2015). Aus föderaler Sicht besonders erwähnenswert sind folgende Kompetenzen (Art. 93 Abs. 1 GG): Es entscheidet

- „bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrechte auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages“;
- „bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 [vom Bund abweichende Landesgesetze in bestimmten Bereichen] entspricht, auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes“;
- „bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht“; sowie

- „in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bunde und den Ländern, zwischen verschiedenen Ländern oder innerhalb eines Landes, soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist.“

Am deutschen Bundesrat fasziniert in der Schweiz also die direkte Vertretung der Landesregierungen, während das Bundesverfassungsgericht ob seiner doppelten Funktion als oberstes Bundes- sowie zugleich Verfassungsgericht inspiriert. Denn die Schweizer Eidgenossenschaft kannte zwar sehr wohl eine direkte Vertretung der Regierungen ihrer Gliedstaaten, nämlich die bis 1798 und dann wieder von 1803 bis 1848 bestehende Tagsatzung (Vatter 2018, S. 16f.). In dieser einzigen gemeinsamen Institution des damaligen Staatenbundes galt allerdings das Einstimmigkeitsprinzip: Was einzelne Regionalinteressen an Einfluss gewannen, verloren sie sofort wieder, wenn sich nur eine einzige andere Delegation querstellte.

Seit 1848 sind die Kantone nur noch mittelbar, via den Ständerat, in die Gesetzgebung des Bundes einbezogen. Zwar kann jeder Kanton nach wie vor völlig autonom entscheiden, *wie* er seine nach dem Prinzip der absoluten territorialen Gleichheit verteilten Mitglieder bestimmt (jeder Kanton hat zwei, die sechs ehemaligen Halbkantone je einen Sitz). Allerdings sind im Zuge der Demokratisierung des Schweizer Bundesstaates zwischen Ende des 19. Jahrhunderts bis in die 1970er Jahre ausnahmslos alle Kantone zur direkten Volkswahl ihrer Abgeordneten übergegangen. Ebenso seit 1848 gilt das Instruktionsverbot: Die Mitglieder beider Parlamentskammern sind angehalten, nach freiem Wissen und Gewissen zu entscheiden bzw. sich nur willentlich einer Abstimmungsempfehlung zu beugen.

Auch beim direkten Vergleich des Schweizer Bundesgerichts mit seinem deutschen Pendant wird schnell klar, welches der stärkere Hof ist. Lausanne, der Schweizer Sitz, ist zwar ebenso wie Karlsruhe einige Kilometer von der entsprechenden Hauptstadt entfernt (100 km von Bern gegenüber 670 km von Berlin bzw. 280 km von Bonn). Was in Deutschland allerdings Unabhängigkeit und Stärke symbolisiert, verkommt in der Schweiz zu Marginalisierung und Schwäche. Denn das Schweizer Gericht ist zwar ebenfalls zuständig für jegliche „Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen“ (Art. 189 Abs. 2 BV) und abschließende Instanz in allen Bereichen – mit Ausnahme von Menschenrechtsfragen, für die eine Anrufung des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* zulässig ist.

Aber in der Schweiz gelten im Gegensatz zu Deutschland folgende zwei Einschränkungen: „Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden“ (Art. 189 Abs. 4 BV). Zudem sind für „Bundesgesetze und Völkerrecht (...) das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend“ (Art. 190 BV). Mit anderen Worten: Das Schweizer Bundesgericht ist *kein* Verfassungsgericht. Und da wie in Deutschland

(Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“) auch in der Schweiz „Bundesrecht [...] entgegenstehendem kantonalem Recht“ vorgeht (Art. 49 Abs. 1 BV), kann das Primat des Bundes auf *rechtllichem* Wege nicht in Frage gestellt, geschweige denn aufgehoben werden.

Hier wie dort ist also das oberste Gericht neutraler Schiedsrichter, nur ist ihm in der Schweiz das wichtigste aller Sanktionsmittel, die Kassierung von Bundesgesetzen wegen Verfassungswidrigkeit, schlichtweg entzogen. Dies mag aus föderaler Sicht umso schwerer wiegen, da die subnationalen Regierungen in der Schweiz beim Erlass von Bundesgesetzen gerade eben *nicht* – wie im deutschen Bundesrat – formell miteinbezogen sind. Dazu kommt ein weiterer Umstand, auf den hier nicht näher eingegangen werden kann (vgl. dazu Dardanelli und Mueller 2019): Während das soeben beschriebene Ausmaß der legislativen und administrativen De-/Zentralisierung in Deutschland weitestgehend jenem von 1950 entspricht, hat die Schweiz eine 170jährige Zentralisierung durchgemacht. Die helvetische Hoffnung ist also auch, dass bessere Schutz- und Mitwirkungsmechanismen einer weiteren Zentralisierung Einhalt gebieten würden.

---

### 3 Mimesis-Versuche

Spätestens jetzt sollte klar sein, *wer* von den beiden deutschen Institutionen Bundesrat und Verfassungsgericht am meisten fasziniert ist: die kantonalen Regierungen. Sie sind es, die sich eine Verstetigung ihres zurzeit lediglich – aber immerhin – informellen, politischen Einflusses auf Entscheide des Bundes versprechen. Sie sind es auch, die hoffen, auf rechtlich-verbindlichem anstatt – oder zusätzlich zum – politisch-kulturellen Wege (d. h. bei Volksabstimmungen) der Zentralisierung Schranken zu setzen.

Zur Nachahmung der politischen Mitwirkung à la deutschem Bundesrat organisierten sich die Kantone 1993 in der *Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) quasi als informellem „echten“ Ständerat – seit 2008 sogar mit eigenem Sitz in Bern, dem „Haus der Kantone“ (Schnabel und Mueller 2017). Seit 2005 führt die KdK zusammen mit der ch Stiftung (ebenfalls eine interkantonale Organisation) zudem jährliche „Föderalismusmonitorings“ durch. Dabei handelt es sich um durchaus kritische Bestandsaufnahmen von rechtlichen Entwicklungen auf Bundesebene, der Medienberichterstattung und von wissenschaftlichen Publikationen. Die Entwicklung und Rolle der KdK wird im Folgenden anhand dieser Berichte kurz nachgezeichnet.

Schon der allererste Bericht zum Jahr 2005 schloss mit den Worten: „Die Zusammenarbeit der Kantone mit den eidgenössischen Räten und speziell auch mit den Ständeräten ist optimierbar“ (ch Stiftung 2006, S. 25). Ein Jahr später dann die erfreuliche Feststellung: „Im Bereich der Gesetzgebung auf Bundesebene ist selbstverständlich geworden, die Kantone bei der ständerätlichen Kommissionsarbeit einzubeziehen“ (ch Stiftung 2007, S. 25).<sup>3</sup> Allerdings sollte auch überlegt werden, „mit welchen Massnahmen die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips in der Bundesverwaltung ab Ausarbeitung eines ersten Vorlageentwurfs sichergestellt“ werden kann (ebd., S. 26).

Für 2007 und 2008 dann wieder Entwarnung: „Mit wenigen Ausnahmen war die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung bei Vorlagen des Bundes rechtzeitig gegeben“ (ch Stiftung 2009, S. 27). Ebenso 2009, mit der zusätzlichen Feststellung der „Wichtigkeit, dass die Kantone ihre Anliegen möglichst früh und mit einer Stimme in den Entscheidungsprozess auf Bundesebene einbringen“ (ch Stiftung 2010, S. 36). Die Verstetigung der Zusammenarbeit mit dem Ständerat wird für 2010 wie folgt beurteilt:

„Die regelmässigen Treffen zwischen dem Büro des Ständerats und dem Leitenden Ausschuss der KdK und die Gespräche an dem in jeder Session stattfindenden Stammtisch der Kantone werden für einen intensiven Gedankenaustausch genutzt. Zudem erhalten die Kantone jeweils die Gelegenheit, bei Vorlagen, die sie betreffen, ihre Anliegen in den vorbereitenden Kommissionen des Ständerats darzulegen“ (ch Stiftung 2011, S. 31).

Ein Jahr später dann allerdings wieder ein Schritt zurück: „Weniger beachtet worden sind die Mitwirkungsrechte der Kantone durch die parlamentarischen Kommissionen“ (ch Stiftung 2012, S. 29). 2013 dann der zusätzliche, fast schon rechtfertigende Passus:

„Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Kantonen nicht um blosser Lobbyisten bzw. um eine Interessengruppe unter vielen handelt, sondern dass sie konstituierender Teil des föderalistischen Staates sind und gemäss Bundesverfassung rechtzeitig in die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, welche sie betreffen, einzubeziehen sind. Dies erfordert eine enge und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen“ (ch Stiftung 2013, S. 28).

---

3 So sieht auch einzig das Geschäftsreglement des Ständerates den Einbezug der Kantone in die Anhörungen der Kommissionen vor (Art. 17 Abs. 2: „Auf Ersuchen der Kantone hören die Kommissionen die Kantone zur Vollzugstauglichkeit der Erlasse der Bundesversammlung an.“), nicht aber jenes des Nationalrats; beide auf Bundesrat 2020.



Eine Partnerschaft, wie sie etwa in Deutschland durch den Bundesrat institutionalisiert ist. Während sich aber die Berichte der Jahre 2005 bis 2013 im Wesentlichen auf die Beurteilung abgelaufener Prozesse beschränken, gelang mit dem ersten Mehrjahresbericht eine „umfassendere Diskussion der Entwicklungen und Herausforderungen“ (ch Stiftung 2014, S. i). Dies nicht zuletzt aufgrund einer separat in Auftrag gegebenen Studie zur Rechtsprechung des Bundesgerichts in Sachen Föderalismus (Waldmann und Borter 2014). Diese kam zu folgendem Schluss:

„Es scheint, dass Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen [...] immer noch schwergewichtig auf politischem und nicht auf rechtlichem Weg bereinigt werden. Diese Art der Konfliktbereinigung dürfte hauptsächlich mit der langjährigen politischen Kultur zusammenhängen. Von Bedeutung ist aber sicherlich auch, dass viele der föderalen Grundsätze über keine (wie z. B. das Subsidiaritätsprinzip [Art. 5a BV] oder die Grundsätze in Art. 43a BV) oder nur über wenig (wie z. B. die bundesstaatliche Treuepflicht [Art. 44 BV]) normative Substanz verfügen. Dazu kommen die gegenüber Bundesgesetzen [...] beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts (Art. 190 BV) sowie die Nichtanfechtbarkeit von Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates (Art. 189 Abs. 4 BV). [...] Der Föderalismus lässt sich in seiner Substanz nur erhalten, wenn die Einhaltung der bundesstaatlich-föderalistischen Grundsätze auch gerichtlich überprüfbar ist“ (ebd., S. 5).

Dieses Anliegen nimmt der Hauptbericht dankbar, wenn auch eher besorgt auf: „Die verfassungsmässigen Rechte der Kantone – und damit auch der Föderalismus – sind folglich schlecht geschützt“ (ch Stiftung 2014, S. ii). Von den zwölf ebenfalls im ersten Mehrjahresbericht vorgeschlagenen Maßnahmen fordert Nummer 4 deshalb (ebd., S. iii): „Die Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen ist zu prüfen. Damit könnte die Einhaltung der föderalistischen Grundsätze auch gerichtlich überprüft werden“, so wie in Deutschland. Denn heute ist es in der Tat so, dass „ungleich lange Spieße“ bestehen:

„Der Bund kann die Kantone vor Bundesgericht sanktionieren, wenn ihre Gesetzgebung Bundesrecht verletzt. Umgekehrt ist es den Kantonen aber verwehrt, sich beim Bundesgericht gegen die Missachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung durch den Bundesgesetzgeber zu beschweren. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen könnte dieses Ungleichgewicht beseitigen“ (ebd., S. 68).

Auch der gegenwärtig letzte, wiederum mehrjährige Bericht (ch Stiftung 2017, S. 6) bekräftigt die beiden zentralen Herausforderungen des Schweizer Föderalismus aus Sicht der Kantone. Einerseits hat „die Mitwirkung der Kantone bei der Rechtsetzung des Bundes [...] weiterhin Verbesserungspotential“. Speziell gelte es, „darauf hinzuarbeiten, dass den Stellungnahmen der Kantone, gegenüber den weiteren anzuhörenden Akteuren [in der Vernehmlassung], seitens des Bundes das

Gewicht beigemessen wird, welches auch der Stellung der Kantone im schweizerischen Staatsgefüge gerecht wird“. Andererseits werden genau jene „mangelnde Justiziabilität einiger föderalistischer Grundsätze (z. B. das Subsidiaritätsprinzip) sowie die beschränkte Überprüfbarkeit des Bundesgerichts“ betont. Von den nunmehr nur noch fünf vorgeschlagenen Maßnahmen bilden denn auch diese beiden Anliegen die Nummern 3 und 4 (ebd., S. 7).

Da ein separat in Auftrag gegebenes Gutachten (Uhlmann 2016) ebenfalls zum Schluss kam, dass nicht unbedingt die mangelnde Substanz bzw. Justiziabilität gewisser Verfassungsartikel das Problem sei, sondern die grundsätzliche Unmöglichkeit des Bundesgerichts, auch verfassungswidrige Bundesgesetze aufzuheben (Art. 190 BV), verkündet der Bericht zudem:

„Diesbezüglich gilt es zunächst anhand von Kriterien einen konkreten Anwendungsfall zu identifizieren, der bei gerichtlicher Überprüfung Aussicht auf Erfolg haben könnte. Aufgrund dessen soll bei Gelegenheit ein Anwendungsfall mit staatsrechtlicher Klage vor Bundesgericht gebracht werden“ (ch Stiftung 2017, S. 56).

Verschiedene andere Vorstöße zur Einführung eines Verfassungsgerichts sind übrigens alle gescheitert, so etwa 1939 die Volksinitiative „zur Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger“ (Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit) mit 71 Prozent Nein-Stimmen (Swissvotes 2019) oder zuletzt im Nationalrat die Motion Caroni „Den Föderalismus verteidigen. Eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit zugunsten der Kantone“ (Curia Vista 2019).

Tabelle 2 listet alle Versuche neuerer Zeit auf, auch in der Schweiz ein Verfassungsgericht einzuführen. Speziell erwähnenswert ist die Botschaft des Bundesrates von 1996 zur Bundesverfassungsrevision und Justizreform, die folgendes vorschlug:

„die Kantone (und nur die Kantone) [sollen] die Befugnis erhalten, beim Bundesgericht die Verletzung der Kompetenzordnung der Bundesverfassung durch ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss geltend zu machen. Diese Lösung stellt eine Alternative dar zu einer denkbaren Neukonzipierung der Rolle des Ständerates, welche den Kantonen – etwa im Sinne des deutschen Bundesrates – besondere Mitwirkungsrechte bei Gesetzen verschaffen würde, die ihre Interessen besonders stark berühren“ (BR 1996, S. 511f.).

Dies hätte dann, als neuer Art. 178 Abs. 2 der Bundesverfassung, folgende Formulierung angenommen:

„Auf Begehren eines Kantons prüft das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt, ob ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss die verfassungsmässig gewährleisteten Zuständigkeiten der Kantone verletzt“.

**Tab. 2** Vorstöße zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1939–2019

Jahr	Vorstoß	Ergebnis
1939	VI „zur Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger“ (Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit)	71 % Nein (Stimmeteiligung: 47 %)
1986	Postulat Pini „Bundesgericht: Verfassungsgerichtsbarkeit“ (86.337)	Annahme durch den Nationalrat
1986	PI Weber „Verfassungsgerichtsbarkeit“ (86.222)	abgelehnt im Nationalrat
1996	PI Moser „Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit“ (96.413)	zurückgezogen
1996–1999	BV-Revision Teil C: Justizreform (96.091)	Vorschlag Bundesrat, Zustimmung Ständerat, abgelehnt im Nationalrat
2001–2003	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (01.074)	Vorschlag Bundesrat, abgelehnt in Stände- und Nationalrat
2005	PI Studer „Verfassungsgerichtsbarkeit“ (05.445)	Vorprüfungen erfolgreich, 2011/12 Nichteintreten durch Stände- und Nationalrat (=Ablehnung)
2007	PI Müller-Hemmi „Bundesverfassung massgebend für rechtsanwendende Behörden“ (07.476)	
2007	Postulat Pfisterer „Stärkung präventive Verfassungskontrolle“ (07.3360)	Annahme durch den Ständerat
2012	Petition Opacic „Für ein schweizerisches Verfassungsgericht“ (12.2060)	keine Folge gegeben durch Stände- und Nationalrat (=Ablehnung)
2014	Motion Caroni „Den Föderalismus verteidigen. Eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit zugunsten der Kantone“ (14.4038)	abgelehnt im Nationalrat

Anmerkung: VI = Volksinitiative, PI = parlamentarische Initiative. In Klammern parlamentarische Geschäftsnummer. Quellen: BK (2019) und Curia Vista (2019). © Mueller

Der Vorschlag scheiterte aber einmal mehr am Widerstand des Parlaments, speziell des Nationalrates – genauso wie auch der erneute Versuch (neuer Art. 189 Abs. 2 BV) einige Jahre später im Rahmen der großen Föderalismusreform, der NFA (BR 2001, S. 2466ff.), sowie alle anderen Vorstöße aus Tabelle 2. Das am häufigsten angetroffene Argument gegen die Schaffung eines Verfassungsgerichts ist die Höhergewichtung der direkten Demokratie.

## 4 Helvetische Äquivalente

Selbstverständlich entbehrt auch der Schweizer Bundesstaat nicht jeglicher regionaler Mitwirkung und Schutzmechanismen. Bezüglich *Mitwirkung* gilt das insbesondere für die Kantonsregierungen, denn sie sind es, die vom Bund privilegiert in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden. Art. 45 BV lautet wie folgt:

1. „Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung.“
2. „Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben; er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind.“

Seit 1999 gilt das auch analog für die Außenpolitik (Art. 55 BV). In der Praxis findet eine solche Mitwirkung bereits in der vorparlamentarischen Phase statt, denn zu jedem Bundesgesetz besteht seit 1874 die Möglichkeit, es via fakultativem Referendum anzugreifen und in der anschließenden, letztlich entscheidenden Volksabstimmung zu Fall zu bringen. Das Ergreifen des fakultativen Referendums steht zudem nicht nur 50.000 Schweizer Stimmbürgerinnen innerhalb von 100 Tagen nach Veröffentlichung des Gesetzes offen, sondern ebenso „acht Kantone“ (Art. 141 Abs. 1 BV). Wiederum kann jeder Kanton selber entscheiden, wer in seinem Inneren befähigt ist, für solche Belange in seinem Namen zu sprechen – fehlt eine entsprechende kantonrechtliche Regelung, ist qua Bundesgesetz über die politischen Rechte (Art. 67 BPR) automatisch das Kantonsparlament zuständig.

Formale helvetische *Schutzmechanismen* wiederum bestehen vor allem bezüglich Verfassungsänderungen. Hierzu muss nicht nur zwingend das abstimmende Volk seine Zustimmung geben, sondern ebenso eine Mehrheit aller Kantone. Allerdings sind hier seit 1874 nicht Kantonsregierungen oder -parlamente, sondern die Volksmehrheiten innerhalb eines Kantons für seine Zugehörigkeit zum Ja- oder Nein-Lager ausschlaggebend (Art. 142 Abs. 3 BV). Da für Veränderungen der Bundesverfassung eine doppelte Mehrheit nötig ist und die ehemaligen Halbkantone unabhängig von ihrer Größe nur eine halbe Standesstimme haben, beträgt das Veto lediglich 11,5 Kantone. Diese Zahl, falls von den 14 Kantonen<sup>4</sup> mit den wenigsten Stimmberechtigten gebildet, entspricht 18 Prozent der Gesamtbevölkerung – aus föderalistischer Sicht eine durchaus komfortable Ausgangslage. Allerdings repräsentiert im deutschen Bundesrat die kleinste blockierende Allianz von Ländern, die

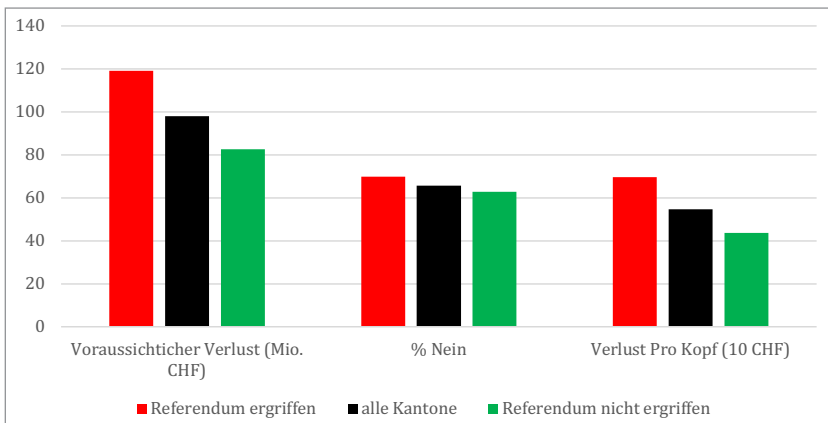
---

4 In absteigender Reihenfolge: Thurgau; Graubünden; Basel-Stadt\*; Neuchâtel; Schwyz; Zug; Jura; Schaffhausen; Appenzell Ausserrhoden\*; Nidwalden\*; Obwalden\*; Uri; Glarus; Appenzell Innerrhoden\* (\*=ehemalige Halbkantone) (BFS 2019).

eine Änderung des Grundgesetzes verhindern kann, mit 24 Stimmen<sup>5</sup> gerade mal 15 Prozent der Gesamtbevölkerung – also eine noch komfortablere Zahl. Zudem kann wegen der Stimmgewichtung dieses Blockadevotum von einer Minderheit der Länder (7 von 16, also 44 Prozent) erreicht werden, während in der Schweiz mindestens ein Patt (11,5 bzw. unter Einbezug der ehemaligen Halbkantone gar eine Mehrheit (14 von 26, also 54 Prozent) benötigt wird.

Wenden wir die gleiche Rechnung auf das Kantonsreferendum an, bei dem den ehemaligen Halbkantonen gleiches Gewicht wie den vollen zukommt, kann hier sogar weniger als ein Drittel aller Kantone (8 von 26, also 31 Prozent) mit weniger als 5 Prozent aller Einwohnerinnen aktiv werden. Dies allerdings lediglich zur *Auslösung* einer Volksabstimmung, bei der dann das abstimmende Volk alleine und abschließend entscheidet, ohne ein Ständemehr zu benötigen (das doppelte Mehr gilt nur für Verfassungsänderungen).

Diese theoretischen Überlegungen finden durchaus praktischen Niederschlag. So kam es in der Geschichte des modernen Schweizer Bundesstaates zwar erst ein



**Abb. 3** Das Kantonsreferendum 2003/2004

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten des BFS (2019) und Fischer (2006). Zu Zwecken der Vergleichbarkeit werden die Verluste pro Kopf in Einheiten von 10 CHF gezeigt.

5 Bremen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg (je 3 Stimmen), Thüringen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg (je 4). Laut Art. 79 Abs. 2 GG benötigen Änderungen desselben zwei Drittel der Gesamtstimmen, also 46. Von insgesamt 69 Stimmen reichen somit 24 für ein Veto.

einziges Mal zur Anwendung des Kantonsreferendums, nämlich im Jahr 2003 gegen eine Steuerreform. Allerdings geschah dies aus Sicht der das Veto einlegenden Kantone erfolgreich, denn das Volk lehnte die Reform mit 66 Prozent aller Stimmen ab – und zwar mit ablehnenden Mehrheiten in *allen* 26 Kantonen. Abbildung 3 zeigt zudem, dass sowohl die Ablehnung dort stärker war, wo der Kanton das Referendum ergriffen hatte, als auch die erwarteten Total- und Pro-Kopf-Ausfälle durch die Steuerreform hier höher gewesen wären.

Bei der erneuten Beratung im Parlament der nunmehr abgelehnten Steuerreform zeigte sich Bundesbern wesentlich empfänglicher für die Forderungen der Kantone. Generell kann seither eine noch größere Bereitschaft ausgemacht werden, die Kantone und ihre Regierungen bzw. Konferenzen – allen voran die KdK – miteinander zu beziehen (Schnabel und Mueller 2017). Das ultimative Drohmittel wirkt besser, nachdem seine Schlagkraft unter Beweis gestellt wurde.

Auch bezüglich des Schutzmechanismus auf Verfassungsebene zeigt sich, dass die Kantone durchaus an einem langen Hebel sitzen. So kam es zwar seit 1848 erst dreizehn Mal vor, dass sich unterschiedliche Volks- und Kantonsmehrheiten gegenüberstanden. Allerdings gingen die Kantone neunmal und das Volk lediglich viermal als Sieger vom Platz (BK 2019), denn bei unterschiedlichen Mehrheiten gewinnt die ablehnende – egal wie stark diese ausfällt (Tab. 3). Zusätzlich dazu wurde eine der vier Kantonsniederlagen, jene von 2016, nachträglich vom Bundesgericht annulliert; also steht es gar 9:3 für den Föderalismus.

Die Kantone schwimmen deshalb mitnichten nackt und isoliert im zentralisierenden Sog. Hinzu kommt, dass sogar die vermeintlich „nationalen“ Wahlen, also jene in den Nationalrat, in den Kantonen als unteilbaren Wahlkreisen stattfinden und auch bezüglich Mitgliedschaft im Bundesrat, der Schweizer Exekutive, das Prinzip möglichst ausgewogener territorialer Repräsentativität herrscht. Wichtigstes Kriterium zur Messung derselben ist auch 170 Jahre nach Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat die kantonale Herkunft (Giudici und Stojanovic 2016); bis 1999 war es gar verboten, dass mehr als ein Mitglied pro Kanton in der Regierung sitzt.

Nichtsdestotrotz sticht vor allem im direkten Vergleich mit Deutschland ein großer Unterschied hervor: Nördlich des Rheins sind es die Landesregierungen, die im Bundesrat Sitz und Stimme haben und dort (gewisse) Gesetze und (alle) Verfassungsänderungen abschließend blockieren können. Sie sind es auch, die das Bundesverfassungsgericht im Wege von Bund-Länder-Streitverfahren, Organstreitverfahren oder Normenkontrollverfahren anrufen können. In der Schweiz hingegen entscheidet immer das Volk bzw. die „Völkerschaften [...] der souveränen Kantone“, wie es in der Bundesverfassung von 1848 in Art. 1 noch hieß. Die Kantonsregierungen können also nicht via Bundesgericht gegen Bundesgesetze vorgehen, die aus ihrer Sicht verfassungswidrig sind, da es diesem an Verfassungsgerichtsbarkeit mangelt.

**Tab. 3** Die 13 Konflikte zwischen Volks- und Ständemehr, 1848 bis 2019

Jahr	Thema der Vorlage	% Ja Volk	Kantone		
			Ja	Nein	% Ja
1866	Festsetzung von Maß und Gewicht	50.5	9.5	12.5	43.2
1910	Proporzwahlrecht für Nationalrat	47.5	12	10	54.5
1955	VI „Schutz der Mieter und Konsumenten“	50.2	7	15	31.8
1957	Zivilschutz	48.1	14	8	63.6
1970	Finanzordnung des Bundes	55.4	9	13	40.9
1973	Bundeskompetenzen Bildungsbereich	52.8	10.5	11.5	47.7
1975	Konjunkturpolitik	52.8	11	11	50.0
1983	Energiepolitik	50.9	11	12	47.8
1994	Kulturförderung	51.0	11	12	47.8
1994	Erleichterung der Einbürgerung	52.8	10	13	43.5
2002	VI „Asylrechtsmissbrauch“	49.9	12.5	10.5	54.3
2013	Familienpolitik	54.4	10	13	43.5
2016	VI „Gegen die Heiratsstrafe“*	49.2	16.5	6.5	71.7

Quelle: BFS (2019). © Mueller

Anmerkung: schattiert die jeweils siegreiche Seite. VI = Volksinitiative, alle anderen obligatorische Referenden. Bis 1978 bestand die Schweiz aus 22 Kantonen (19 „volle“ und 6 „halbe“), seit 1979 (Gründung Kanton Jura) aus 20 plus 6.

\*Abstimmungsergebnis im Frühling 2019 vom Bundesgericht annulliert.

Auch ihr direktes Veto (Kantonsreferendum) ist lediglich suspensiv bzw. maximal handlungsempfehlend, indem sie „ihren“ Stimmbürgerinnen die Ablehnung eines unliebsamen Gesetzes in der entscheidenden Volksabstimmung nahelegen können.

## 5 Systemvergleich

Wenn wir nun diese zwei Systeme einer direkten Gegenüberstellung unterziehen, zeigt sich als Erstes, dass das Schweizer Bundesgericht als eines der schwächsten und das deutsche Bundesverfassungsgericht als eines der stärksten Gerichte dieser Art gilt (Lijphart 2012, S. 215). Auch unter den (faktischen) zweiten Kammern beider Bundesstaaten sind die Gemeinsamkeiten klein: In Deutschland sind die Landesexekutiven direkt vertreten, in der Schweiz sitzen vom Volk gewählte Ständevertreterinnen, die allermeisten durch Majorzwahlen zusätzlich persönlich gestählt. Dazu kommen weitere Unterschiede (vgl. auch Vatter et al. 2017):

- eine Gewichtung der Stimmen von 3 bis 6, die nur *en bloc* abgebar sind, versus eine nur leichte Gewichtung nach „ganzen“ und „halben“ Kantonen und in der Regel eine parteipolitisch geteilte Ständesstimme;
- absolutes Veto nur bei föderalen Geschäften versus komplette Gleichstellung gegenüber der Volkskammer, dafür mit Instruktionsverbot;
- faktisch keine Enthaltungen im deutschen Bundesrat, da sich Mehrheiten nach Anzahl der Sitze berechnen, und auch keine geheimen Abstimmungen, versus transparentere Abstimmungen im Ständerat erst seit 2014, nach peinlichem Aufdecken einiger Zählfehler, und in der Regel die Genügsamkeit einfacher Mehrheiten der gültig Stimmenden.

Der weitaus interessantere Vergleich ist allerdings jener unter funktionalen Äquivalenten (Tab. 4). Dem deutschen Bundesrat entspricht das Kantonsreferendum insofern, als dass es als Vetoinstrument eine gewisse *Mitbestimmung* sichert; zumindest bei Bundesgesetzen. Allerdings ist seine tatsächliche Nutzung vom Willen und der Fähigkeit von mindestens acht Kantonsregierungen bzw. der KdK abhängig, rechtzeitig zu reagieren und erfolgreich zu koordinieren (Fischer 2006). Demgegenüber ist der Bundesrat qua Verfassung bei allen Gesetzen, die die Länder betreffen, anzuhören, und seine Zustimmung ist Pflicht. Über solch ein absolutes Veto verfügt in der Schweiz nur das Stimmvolk.

Bezüglich des *Schutzes* der regionalen Selbstbestimmung besteht in der Schweiz zwar kein Verfassungsgericht wie in Deutschland, dafür müssen alle Verfassungsänderungen eine Volks- und Kantonsmehrheit erzielen. Speziell letztere gilt wegen der vielen kleinen, eher konservativen Kantone als die größere Hürde. Auch muss

**Tab. 4** Äquivalenzvergleich der vier Institutionen

	Kantonsreferendum	deutscher Bundesrat	Ständemehr	Bundesverfassungsgericht
<b>Zweck</b>	subnationale Mitbestimmung		Schutz der regionalen Selbstbestimmung	
<b>Ebene</b>	Bundesgesetze	Bundesrecht	Bundesverfassung	Bundesrecht
<b>Aktivierung</b>	8+ Kantone	automatisch		1+ Land
<b>Entscheidung</b>	CH Stimmvolk	Landesexekutiven	kantonale Stimmvölker (+CH Stimmvolk für Ja)	16 Richterinnen



das Ständemehr nicht speziell angerufen werden wie das Bundesverfassungsgericht, sondern kommt automatisch zum Tragen – gleich wie die Mitbestimmung des Bundesrates. Schließlich entscheiden weder in Deutschland noch in der Schweiz die gliedstaatlichen Regierungen abschließend über Verfassungsfragen – mit dem Unterschied, dass es dort die höchsten Richter und hier die kantonalen „Völkerschaften“ sind.

Die Vorteile des deutschen Institutionengefüges lassen sich denn auch wie folgt zusammenfassen: Erstens stärkt der formelle und direkte Einbezug der Landesregierungen die gemeinsame *Staatsverantwortung*. Die Länder können sich ihrer Mitsprachemöglichkeiten nicht einfach entziehen – oder wenn sie es tun, dann nur bewusst und für alle transparent, was wiederum entsprechender Argumente bedarf. Mitgegangen ist hier auch mitgefangen. Zweitens existiert mit dem Bundesverfassungsgericht ein separates Organ, das in verfassungspolitischen Zuständigkeitskonflikten zwischen den Ebenen vermittelnd und verschiedentlich sogar abschließend entscheidet. Dabei ist das Gericht als durch juristische Expertinnen zusammengesetzte Institution keinem tagespolitischen (Partei-) Wettbewerb unterworfen; der *Rechtsstaat* bildet somit einen integralen Bestandteil des demokratischen Prozesses, indem sich der Gesetzgeber nur durch ein neues Gesetz über die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hinwegsetzen kann. Als einzig dem Grundgesetz bzw. dem Wohle der so geschützten Menschen verpflichtete Instanz besteht ein kompetenter Schiedsrichter, der ja zudem zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat bestellt wird. Drittens und letztens stehen die verfassungsmäßigen Einspruchsmöglichkeiten auch politischen und territorialen, sprich Länderminderheiten offen. Dies fördert den *Pluralismus* und stärkt die *Legitimität* des Gesamtsystems. Die deutsche Föderaldemokratie ist somit nicht einfach nur mit Mehrheitsentscheiden gleichzusetzen, sondern beinhaltet neben der Verantwortung auch die gegenseitige Kontrolle.

Demgegenüber stehen drei Vorteile der Schweizer Institutionen. Erstens sind die Kantone nicht per se, direkt oder exklusiv auf Bundesebene eingebunden, sondern lediglich indirekt, via Parteivertreterinnen, die alle in den Kantonen gewählt werden. Dies vermindert zwar die kantonalen Einflusschancen auf die Bundespolitik, gewährt dafür aber auch die nötige *Freiheit*, „Bundesbern“ für alles Unliebsame an den Pranger zu stellen. Denn man war ja nicht dabei, als der betreffende Entscheid fiel, oder wurde schlichtweg überstimmt. Zweitens lässt das Schweizer System, weil es weniger politisch zwangsverbindend und verrechtlicht ist, mehr Raum für Ad-hoc-Allianzen und Kompromisse innerhalb der politischen Eliten. *Es muss* zwar niemandes Ansicht zwingend umgesetzt werden, wenn auf Ebene des Bundes entschieden wird, aber zur Referendumsvermeidung und dann -überwindung sind *möglichst breite Allianzen* von unverzichtbarem Vorteil. Drittens und letztens werden

alle wichtigen Entscheidungen (d. h. alle Verfassungsänderungen und umstrittene Gesetzesänderungen) abschließend und ausschließlich vom Schweizer Volk bzw. von den kantonalen Völkerschaften direkt getroffen. Diese starke Anlehnung an die *direkte Demokratie* stärkt und schwächt den Föderalismus helvetischer Prägung zugleich: Stärkend wirkt die unmittelbare demokratische Legitimation, die so jeder bestehenden oder neuen föderalen Aufgabenteilung zukommt. Schwächend wirken Situationen, in denen sich der einheitliche Volkswille – d. h. die stimmende Mehrheit – über föderale Grundsätze wie Subsidiarität und Vielfalt und allenfalls territoriale Minderheiten hinwegsetzt.

---

## 6 Konklusion

Jedes Land besitzt ein System mit politischen Institutionen, die seiner kulturellen Tradition und seinem staatsphilosophischen Denken entsprechen. In der Schweiz ist Föderalismus ohne direkte Demokratie undenkbar, in Deutschland ist gleichsam alles dem Rechtsstaat untergeordnet. In der Schweiz ist somit alles Rechtliche immer auch irgendwie politisch, in Deutschland werden viele politische Fragen letztlich auf rechtllichem Weg entschieden. Dazu kommen Freiheit auf der einen, Verantwortung auf der anderen Seite. In gewisser Weise bestätigen auch die Inschriften auf den jeweiligen Parlamentsgebäuden diesen Unterschied: Der Reichstag ist „DEM DEUTSCHEN VOLKE“ gewidmet und verpflichtet, das Bundeshaus hingegen heißt schlichtweg „CURIA CONFOEDERATIONIS HELVETICA“ und soll möglichst nicht die Freiheit und Selbstbestimmung der Kantone und Staatsbürger beschneiden.

So gesehen ist es nur logisch, dass sich auch die föderalen Mitwirkungs- und Schutzmechanismen der unteren Staatsebenen entsprechend ausgebildet haben: zum einen die lediglich informelle, dafür aber kollektive Mitwirkung in der Schweiz mit dem Wind der Referendumsdrohung im Rücken, zum anderen eine klar strukturierte Mitsprache durch den deutschen Bundesrat bei allen rechtlichen Änderungen des Bundesgefüges, die auch die Umsetzung betreffen. Desgleichen finden wir im sehr starken Bundesverfassungsgericht die Verkörperung des einheitlichen deutschen Rechtsstaatsgedankens, während das Ständemehr bzw. die Notwendigkeit des doppelten Mehrs von Volk und Kantonen bei Verfassungsänderungen den direkt-demokratischen Ansatz und die kulturelle Vielfalt ebenso konsequent umsetzen.

Die eigentliche, aus dem deutschen Grundgesetz zu ziehende Inspiration aus Schweizer Sicht ist deshalb die gleiche, die im umgekehrten Fall vorläge: Viele Wege führen nach Berlin bzw. Bern – und wieder zurück.

## Literatur

- BFS – Bundesamt für Statistik. 2019. <https://www.bfs.admin.ch> Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- BK – Schweizerische Bundeskanzlei. 2019. <https://www.bk.admin.ch> Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- BPR – Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (Stand: 1. November 2015). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html> Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- BR – Bundesrat. 1996. *Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996*. Bundesblatt 1997, 1ff.
- BR – Bundesrat. 2001. *Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001*. Bundesblatt Nr. 12 vom 26. März 2002, 2291ff.
- BR – Bundesrat. 2020. Bundesbehörden. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/17.html> Zugegriffen: 28. Februar 2020.
- BV – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 23. September 2018). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- ch Stiftung. 2006–2017. *Monitoringberichte Föderalismus*. <https://kdk.ch/de/themen/foederalismus-und-staatsrecht/foederalismusmonitoring/>. Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- Curia Vista. 2019. Geschäftsdatenbank des Schweizer Parlaments. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista> Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- Dardanelli, Paolo, J. Kincaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, A. K. Singh, S. Mueller, und S. Vogel. 2019. *De/Centralisation Dataset 1790–2010*. UK Data Service. <http://reshare.ukdataservice.ac.uk/853510/> Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- Dardanelli, Paolo, und S. Mueller. 2019. Dynamic De/Centralisation in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism* 49 (1): 138–65.
- Fischer, Alex. 2006. Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze. In *Föderalismusreform: Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Hrsg. A. Vatter, 132–151. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. <https://www.bundestag.de/grundgesetz> Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- Giudici, Anja, und N. Stojanovic. 2016. Die Zusammensetzung des Schweizerischen Bundesrates nach Partei, Region, Sprache und Religion, 1848–2015. *Swiss Political Science Review* 22 (2): 288–307.
- Korioth, Stefan. 2015. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundesstaat. In *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. R. C. van Ooyen und M. H. W. Möllers, 693–712. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 2. Aufl., New Haven: Yale University Press.
- Linder, Wolf, und S. Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Akteure*. 4. Aufl., Bern: Haupt.
- Mueller, Sean. 2015. Switzerland: Federalism as an Ideology of Balance. In *Understanding Federalism & Federation*, Hrsg. A.-G. Gagnon, S. Keil und S. Mueller, 105–124. London: Ashgate.

- Schnabel, Johanna, und S. Mueller. 2017. Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intercantonal Conferences in Switzerland. *Regional & Federal Studies* 27 (5): 549–572.
- Swissvotes. 2019. Integraler Datensatz. <http://www.swissvotes.ch/page/integralerdatensatz> Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- Uhlmann, Felix. 2016. Gutachten zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen betreffend gerichtliche Überprüfung der föderalistischen Grundsätze in der Schweiz. [https://kdk.ch/fileadmin/files/Newsletter/Gutachten\\_GerichtlicheUEberpruefungFoederalerStreitigkeiten.pdf](https://kdk.ch/fileadmin/files/Newsletter/Gutachten_GerichtlicheUEberpruefungFoederalerStreitigkeiten.pdf) Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- Vatter, Adrian, R. Freiburghaus, und L. Triaca. 2017. Deutsches Bundesrats- vs. Schweizer Senatsmodell im Lichte sich wandelnder Parteiensysteme: Repräsentation und Legitimität Zweiter Kammern im Vergleich. *ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48 (4): 741–763.
- Vatter, Adrian. 2018. *Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Model*. London: Routledge.
- Waldmann, Bernhard, und E. Borter. 2014. *Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus (2011–2013). Analyse im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Rahmen des Föderalismus-Monitorings der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit*. <http://www.chstiftung.ch/de/foederalismus/federalismusmonitoring> Zugegriffen: 1. Februar 2020.
- Ziblatt, Daniel. 2006. *Structuring the State: The Formation of Germany and Italy and the Puzzle of Federalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



# Transformation Ostdeutschlands und Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik nach 1990 in vergleichender Perspektive: zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung

Hellmut Wollmann

## Zusammenfassung

Der Beitrag diskutiert die Veränderungen, die sich im politisch-administrativen System der Bundesrepublik seit der deutsch-deutschen Vereinigung im Jahr 1990 vollzogen haben. Hierbei werden zum einen der fundamentale politisch-administrative Umbruch („Transformation“) Ostdeutschlands und zum andern die Entwicklung in der „vereinigten“ Bundesrepublik analysiert. In einer international vergleichenden Perspektive werden exemplarisch einerseits Ungarn und Polen als mittel-ost-europäische Transformationsländer und andererseits Italien als „westeuropäisches“ Vergleichsland betrachtet. Schlussfolgernd werden in den „Mehrebenensystemen“ der hier ausgewählten Länder – ungeachtet markanter Unterschiede in den Ausprägungen und Bestimmungsfaktoren – konvergente „Makro“-Trends hin zu innerstaatlicher Zentralisierung und transnationaler „Euro-Zentralisierung“ verglichen.

## Schlüsselbegriffe

Transformation Ostdeutschlands, Entwicklung der „vereinigten“ Bundesrepublik nach 1990, internationaler Vergleich (Ungarn, Polen, Italien), Zentralisierung, Euro-Zentralisierung

## 1 Einleitung

Es liegt nahe, in einem Band, der Aufsätze zum Thema „70 Jahre Grundgesetz“ versammelt, auch das Datum „30 Jahre deutsch-deutsche Wiedervereinigung“ in den Blick zu rücken und einen Beitrag beizusteuern, der die Frage verfolgt, welche Veränderungen sich im politisch-administrativen System der Bundesrepublik seit 1990 vollzogen haben. Da die deutsche Wiedervereinigung Teil eines tiefgreifenden Transformationsprozesses in Europa und der Welt war, scheint es zudem angezeigt, diese Systemveränderungen in der Bundesrepublik in einem internationalen Vergleich zu analysieren.

Die Fragestellung macht es ratsam, die politisch-administrative Transformation, die sich nach 1990 in Ostdeutschland vollzogen hat, und die institutionelle Entwicklung, die nach 1990 in der „vereinigten“ Bundesrepublik insgesamt stattgefunden hat, zu unterscheiden und in getrennten Schritten zu untersuchen. Für den angestrebten Vergleich folgt daraus eine wiederum getrennte Schrittfolge und Länderauswahl. Was die Transformation Ostdeutschlands betrifft, liegt es auf der Hand, andere ex-kommunistische Länder Mittel-Ost-Europas (MOE) vergleichend in den Blick zu nehmen. Hierfür werden im Folgenden Ungarn und Polen ausgewählt: Ungarn, weil hier die institutionelle Transformation nach 1989/90 am frühesten und zunächst am radikalsten stattfand, und Polen, da es das territorial, demographisch und politisch gewichtigste MOE-Land ist. Um die Entwicklung der wiedervereinigten Bundesrepublik in einen Vergleich mit anderen (west-)europäischen Ländern zu rücken, soll Italien einbezogen werden, dessen Verfassungssystem nach 1990 eine tiefgreifende Veränderung durchlaufen hat.

Im Fokus der vergleichenden Diskussion sollen die Veränderungen stehen, die sich in der politischen und funktionalen Stellung der regionalen Ebene – seien es „föderale“ Regionen, wie die deutschen Bundesländer, oder „einfache“ Regionen (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 116ff.; 2019, S. 144ff.) – im jeweiligen Mehrebenensystem (Benz 1995) dieser Nationalstaaten vollzogen haben.

Die Fragestellung ist in methodischer Hinsicht zum einen auf eine Querschnittsanalyse angelegt, indem sie mehrere Vergleichsländer umfasst. Angesichts der Unterschiede zwischen diesen Staaten (westeuropäische versus mittel-ost-europäische Transformationsländer, föderale versus unitarische bzw. dezentrale Grundstrukturen) kommt konzeptionell und methodisch ein Untersuchungsansatz ins Spiel, der in der vergleichenden Politikforschung als „most different systems design“ (Przeworski und Teune 1970) bezeichnet wird. Zum anderen handelt es sich mit der Untersuchung eines Entwicklungszeitraums seit 1990 um eine historische Längsschnittanalyse.

In Anlehnung an neoinstitutionalistische Analyseansätze (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 51ff., 2019, S. 58ff.) umfasst der Fächer der möglichen zu berücksichtigenden Einflussgrößen Faktoren, die sowohl von außen bzw. exogen auf diese Staaten einwirken (wie z. B. die Europäische Union oder die globale Finanzkrise 2008/2009 etc.) als auch interne bzw. endogene Wirkungsgrößen (wie z. B. pfadabhängige Ausgangsbedingungen, spezifische Akteurskonstellationen und -interessen, dominante Politikdiskurse etc.).

---

## 2 Die Transformation Ostdeutschlands im europäischen Vergleich

Zunächst gilt es, die Entwicklung der dezentralen Strukturen in Ostdeutschland in den vergleichenden Blick mit anderen ex-kommunistischen Ländern zu rücken (Wollmann 1995, 2019, 2020a, 2020b mit weiteren Nachweisen).

Der Staatsaufbau der DDR, die am 7. Oktober 1949 – viereinhalb Monate nach der Bildung der Bundesrepublik – auf dem Gebiet der damaligen Sowjetischen Besatzungszone gegründet wurde, war – in Übernahme des (stalinistischen) Staatsmodells der Sowjetunion – durch eine hochgradig zentralistische Struktur gekennzeichnet. Unterhalb der obersten Ebene der Partei- und Staatsherrschaft wurden (in Anlehnung an die „oblast“-Struktur des sowjetischen Vorbilds) auf mittlerer Ebene zwölf Bezirke als regionale Brückenköpfe zentralistischer Bestimmungsmacht eingerichtet. Die Kommunen waren in diesem Modell lediglich örtliche Dienststellen des Zentralstaats. Die beispiellose Dimension des Systemwechsels war in der DDR – wie in den anderen ex-kommunistischen Ländern – von dem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1991) eines fundamentalen institutionellen, ökonomischen und gesellschaftlichen Umbruchs charakterisiert.

Die säkulare Transformation der DDR wurde entscheidend dadurch angetrieben und bestimmt, dass sie politisch-historisch als nationale Wiedervereinigung, völkerrechtlich als die Vereinigung zweier separater deutscher Staaten und verfassungsrechtlich sowie institutionenpolitisch als „Beitritt“ der DDR zur („alten“) Bundesrepublik nach Art. 23 GG a. F. vollzogen wurde (Wollmann 1996, S. 47ff. mit weiteren Nachweisen). Zugleich wurde Ostdeutschland eo ipso Teil der Europäischen Union. Mit dem „Beitritt“ „in der Sekunde“ der Mitternacht des 3. Oktober 1990 gingen der zentralistische Staat der DDR und seine Rechtswelt unter. Gleichzeitig wurde die Verfassungs- und Rechtsordnung der „alten“ Bundesrepublik auf Ostdeutschland erstreckt.

Kern dieses „Institutionentransfers“ (Lehmbruch 1993) war die im Grundgesetz verankerte föderale und dezentrale Verfassungsstruktur, die in der Einführung und im Neubau von fünf „neuen“ Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen) sowie im Wiederaufbau der kommunalen Selbstverwaltung ihren Ausdruck fand. Der „Institutionentransfer“ war von einem umfangreichen Personal- und „Knowhow“-Transfer begleitet (Wollmann 1996, S. 60ff.; Grunow 1996). Diese „Verwaltungshilfe“ fand in der Regel im Rahmen von Partnerschaften zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Ländern bzw. Kommunen statt. Insgesamt wurden zwischen 1990 und 1994 schätzungsweise 35.000 Bedienstete des Bundes, der westdeutschen Länder und der Kommunen für kürzere oder längere Dauer in ostdeutschen Landes- und Kommunalverwaltungen beratend und unterstützend tätig. Eine weitere maßgebliche Rahmenbedingung stellte der Finanztransfer von West nach Ost dar, durch den ein erheblicher Teil der durch den Umbruch ausgelösten Investitions-, Personal- und sonstigen Transformationskosten getragen wurde (Wollmann 2001, S. 38ff.).

In der Auf- und Ablösung des zentralistischen DDR-Staats und der Begründung dezentraler Strukturen spielte die Wiedereinführung der fünf ostdeutschen Länder eine entscheidende Rolle. Diese war bereits am 22. Juli 1990 von der ersten und letzten demokratisch gewählten DDR-Volkskammer beschlossen worden und wurde mit dem „Beitritt“ am 3. Oktober 1990 wirksam. Die nach der Wahl der neuen ostdeutschen Landtage im Oktober 1990 gebildeten Landesregierungen standen vor der dreifachen Aufgabe, die vom DDR-Staat hinterlassenen Verwaltungs- und Personalstrukturen entweder aufzulösen (im seinerzeitigen bürokratischen Transformations-Jargon gesprochen: „abzuwickeln“), in veränderte Verwaltungs- und Personalstrukturen einzufügen oder gänzlich neu zu begründen. Da der zentralistische DDR-Staat ein den Ländern entsprechendes Organisations- und Personaltableau nicht kannte, mussten die Landesregierungen beim Aufbau der Landesministerien und weiter Teile ihrer Verwaltung buchstäblich „bei null“ anfangen (König 1997; König und Messmann 1995). Im Neubau der Verwaltung wurden „die Ruinen der alten Dienststellen mit ihrem Personalbestand und ihrer sächlichen Ausstattung zum Steinbruch für die neuen Behörden“ (Ruckriegel 1993, S. 52; Wollmann 2001, S. 43). Als Rahmenbedingung einer rechtsstaatlich agierenden Verwaltung kam dem raschen Aufbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit besondere Bedeutung zu.

In der verwaltungsorganisatorisch wichtigen Frage, ob eine mittlere Verwaltungsebene einzurichten sei, gelangten die neuen Länder zu unterschiedlichen Lösungen (Wollmann 1996, S. 86ff.). In den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern beschlossen 1990 die Landesregierungen und -parlamente, die vom DDR-Staat hinterlassene Bezirksebene abzuschaffen und künftig auf eine staatliche Mittelinstanz zu verzichten. Diese Entscheidung war erkennbar poli-



tisch-psychologisch von den Erfahrungen beeinflusst, die mit den Bezirken des DDR-Staats als regionale Bollwerke zentralistischer Partei- und Staatsherrschaft verbunden wurden. Mit dieser Option für eine Zweistufigkeit der Landesverwaltung (zentrale Regierungs- plus lokale Ebene) ist eine durchaus innovative Abweichung von der in der deutschen Verwaltungstradition zwar noch überwiegenden, aber zunehmend umstrittenen Einrichtung der Regierungspräsidien zu sehen. In den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt wurde hingegen beschlossen, zunächst an die Bezirksebene der DDR anzuknüpfen und (im Einklang mit ihren jeweiligen „dreistufigen“ westdeutschen Partnerländern) Regierungsbezirke einzurichten. Diese wurden später (2004 in Sachsen-Anhalt und 2012 in Sachsen) ebenfalls abgeschafft und statt ihrer jeweils eine einzige oberste Landesbehörde (Landesverwaltungsamt bzw. Landesdirektion) eingerichtet.

Im Rückblick erweist sich die Transformation Ostdeutschlands als ein institutionengeschichtlich schier beispielloser Vorgang, der von einer Verbindung von „schöpferischer Zerstörung“ (Schumpeter 1942) der vom DDR-Staat hinterlassenen Strukturen, ihres Um- und Neubaus geprägt und anfangs von der Rezeption des „Institutionentransfers“ (Lehmbruch 1993) bestimmt war, indessen im weiteren Verlauf zunehmend auch Züge von Eigenentwicklung und sogar Innovation trug (Wollmann 1997b).

## 2.1 Ungarn

Deutlich stärker als in Deutschland war der Systemwechsel in Ungarn nach 1989/1990 dadurch gekennzeichnet, dass – als Ergebnis eines in seinen Anfängen in den 1960er Jahren einsetzenden parteiinternen Reformprozesses – der Reformflügel der Ungarischen Kommunistischen Partei maßgeblich an der Transformation des Landes mitwirkte. Die Entscheidungen über die Dezentralisierung des Landes und die Wiederbegründung der kommunalen Selbstverwaltung ab den späten 1980er Jahren wurden von einem breiten Konsens getragen, der von den Oppositionsgruppierungen und von relevanten Teilen der kommunistischen Partei geteilt wurde und institutionenpolitisch auf die Einführung eines demokratischen, ausgeprägt dezentralen Verfassungsstaates zielte (Wollmann 1995, S. 567 mit Nachweisen). Hierbei bildete die kommunale Selbstverwaltung den Angelpunkt der Dezentralisierung „as a pillar of the European model of democracy“ (Kovacs et al. 2016, S. 797). Das vom demokratisch gewählten Parlament am 2. August 1990 beschlossene Gesetz „über die kommunale Selbstverwaltung“ räumte den (in der Mehrzahl sehr kleinen) Gemeinden weitgehende Selbstverwaltungsrechte ein. Gleichzeitig entstanden vertikale Stränge staatlicher Sonderbehörden, die der

Zentralregierung unterstellt waren (so genannte „decos“ = *deconcentrated offices*) (Wollmann und Lankina 2003, S. 94). Mithin war Ungarns Staatsaufbau von einem „Dualismus“ politisch und funktional starker, allerdings territorial fragmentierter Gemeinden einerseits und vertikaler Stränge („Säulen“) staatlicher Sonderbehörden andererseits gekennzeichnet – mit der Folge von Überschneidungen und Konflikten (Szente 2012, S. 285).

Seit Mitte der 1990er Jahre wurden mehrere Reformanläufe unternommen, um leistungsfähige Regionen zu schaffen, wofür sich der angestrebte EU-Beitritt als Triebfeder erwies (Wollmann und Lankina 2003, S. 99; Wollmann 2019). Als 1999 schließlich die für die Inanspruchnahme von EU-Strukturfondsmitteln erforderlichen sieben so genannten „NUTS2-Regionen“ gebildet wurden, erhielten diese jedoch kaum mehr als eine statistische Funktion. Entscheidungs- und Bewirtschaftungsbefugnisse über die Strukturfonds blieben hingegen den zentralen Ministerien – mit entsprechenden Zentralisierungseffekten (Loewen 2018, S. 116) – vorbehalten. Im Ergebnis bildeten bis Ende der 1990er Jahre das Fehlen einer politisch und funktional starken regionalen Ebene und die territoriale Fragmentierung der lokalen Ebene die „unresolved problems“ (Kovacs et al. 2016, S. 790) der ungarischen Institutionenentwicklung.

Nach den Parlamentswahlen von 2010, bei denen die rechtsradikale FIDESZ-Partei unter *Victor Orbán* eine (verfassungsändernde) Zwei-Drittel-Mehrheit der Sitze gewann, wurde 2011 eine neue Verfassung beschlossen. Damit sowie mit der von *Orbán* wenig später propagierten Vision einer „illiberalen Demokratie“ (Orbán 2014) wurden die institutionellen Eckpfeiler der „liberalen Demokratie“ (Gewaltenteilung, richterliche Unabhängigkeit, Meinungsfreiheit usw.) eingerissen und eine umfassende Re-Zentralisierung von Zuständigkeiten und Aufgaben zugunsten eines „starken (zentralen) Staats“ eingeleitet. „The decades-long dispute over the meso-level finished with a total defeat of both regions and counties“ (Kovacs et al. 2016, S. 800). Ideologisch wird dieser radikale und re-zentralisierende Umbau der Staatsorganisation bis heute von der Beschwörung einer nationalen Unabhängigkeit und Identität, deren Gefährdung durch Immigranten sowie ein vermeintliches „Diktat aus Brüssel“ angetrieben (Wollmann 2019).

## 2.2 Polen

Polens Transformation war nach 1990 zunächst von einem dilatorischen Kompromiss zwischen der oppositionellen *Solidarnosc* und der Kommunistischen Partei geprägt, in dem die erstere sich auf die Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung (und deren Potential einer „Gegengesellschaft“) konzentrierte, während die

letztere ihre Machtposition in den 49 Regionen (Wojewodschaften) und staatlichen Verwaltungen behauptete (Wollmann 1995, S. 574ff.; Sturm 2010, S. 228ff.). In der Folgezeit wurden, vom angestrebten Beitritt zur EU angetrieben (Wollmann und Lankina 2003, S. 105; Tomini 2014, S. 868), institutionelle Reformen – insbesondere der regionalen Ebene – eingeleitet. 1994 erfolgte die territoriale, funktionale und politische Stärkung der bestehenden Regionen dadurch, dass ihre Zahl von 49 auf 16 reduziert, ihre Vertretungskörperschaften direkt gewählt und ihre Zuständigkeiten erweitert wurden (Kulesza und Szecilo 2012, S. 486). Dem folgte 1998/99 ein Reformpaket, aufgrund dessen sich der Staat organisatorisch und funktional weitgehend aus den subnationalen Ebenen zurückzog. Für die Handhabung der EU-Strukturförderung erhielten die Regionen den Status von „NUTS2-Regionen“ und zugleich die (dezentrale) Zuständigkeit, die EU-Strukturmittel selbständig zu bewirtschaften. Als Ergebnis dieser Reformen wurde Polen als „among the most decentralized EU countries with strong regional and local government“ eingeschätzt (Mazur et al. 2018, S. 785; Regulski und Drozda 2015).

Indessen hat seit 2015 die rechtsradikale „Recht-und-Gerechtigkeits-Partei“ (Pis) unter *Jaroslav Kaczynski* – in ideologischer Nähe zu Ungarns *Viktor Orbán* – ebenfalls einen Umbau des politischen Staates in Richtung einer „illiberalen Demokratie“ eingeleitet. Dies zeigte sich bislang vor allem auf der zentralen Ebene durch eine zunehmende Infragestellung und gesetzliche Untergrabung von klassischen Grundprinzipien der liberalen Demokratie und eine fremdenfeindliche und europakritische Betonung nationaler Unabhängigkeit und Identität. Zu den zentralisierenden Auswirkungen auf die subnationalen Ebenen stellt Szecilo fest: „Local and regional government went through the ‚stress test‘ of illiberal democracy – weakened but not demolished. It demonstrated stronger resilience“ (Szecilo 2019, S. 176).

---

### 3 Bundesrepublik Deutschland

Die Entwicklung, die das föderale Verfassungssystem der Bundesrepublik insgesamt und insbesondere mit Blick auf die Länder als regionale Ebene seit der deutschen Wiedervereinigung genommen hat, weist einige Parallelen, aber auch deutliche Unterschiede im Vergleich mit den hier exemplarisch betrachteten Staaten Mittel-Ost-Europas und Italiens auf. Dies trifft insbesondere auf die Re-Zentralisierungstendenzen in Krisenzeiten, dominierende Eliteneinstellungen sowie Einflüsse des europäischen Integrationsprozesses zu, die immer wieder als Treiber von Staatsstruktur- und Verwaltungsreformen gewirkt haben. Deutliche Unter-

schiede werden aber vor allem mit Blick auf das Demokratieverständnis – gerade in den mittel-osteuropäischen Staaten – erkennbar.

### 3.1 Ausgangssituation vor 1990

Das am 5. Mai 1949 in Kraft getretene Grundgesetz – eigentlich als vorläufige Verfassung konzipiert – hebt die föderale Grundstruktur der Bundesrepublik in mehreren Kernaussagen hervor (zu diesem bekannten Befund aus dem umfangreichen Literaturstand etwa Sturm 2010; Kropp 2010). Zum einen wurde zur Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und dem Bund in Art. 30 GG statuiert: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Somit wurden die Zuständigkeiten der Länder zur Regel und jene des Bundes zur Ausnahme erklärt. Zum anderen findet die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern ihren Ausdruck in Art. 83 GG, wonach die Länder grundsätzlich für die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben zuständig sind. Im föderalen System liegt also die „Verwaltungshoheit“ als wesentliches Merkmal ihrer Eigenstaatlichkeit bei den Ländern. Schließlich legt Art. 50 GG als Dreh- und Angelpunkt der vertikalen Gewaltenteilung fest, dass die Länder „bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes“ mitwirken. Die Ausübung dieses Mitwirkungsrechts der Länder liegt beim Bundesrat, der sich – eine „pfadabhängige“ Merkwürdigkeit der deutschen Verfassungstradition – aus Vertreterinnen und Vertretern der Landesregierungen zusammensetzt. Dadurch, dass sich damit eine „Machtachse“ zwischen Bundesregierung und Landesregierungen (und ihren Bürokratien) ausprägen konnte, bildete sich über die Jahrzehnte ein „Exekutivföderalismus“ heraus (Lehmbruch 2002, S. 103), in dem die Länder als Gliedstaaten und ihre Parlamente an den Rand rückten.

Im Verlauf der 1950er und 1960er Jahre wurde die Nachkriegsverfassung vor allem durch zwei Impulse in eine „zentralisierende“ Richtung verschoben. Zum einen machte der Bund vor dem Hintergrund der gewaltigen gesamtstaatlichen Aufgaben der Nachkriegszeit insbesondere von der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG) Gebrauch. War deren verfassungsrechtliche Koppelung an die Aufgabe des Bundes, „für einheitliche Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik“ Sorge zu tragen, ursprünglich als Einschränkung intendiert, erwies sie sich zunehmend als „unitarisierender“ Treibsatz – zumal das Bundesverfassungsgericht die bundesgesetzliche Inanspruchnahme für nicht-justiziabel erklärte (Lehmbruch 2002, S. 103). Darüber geriet die Landesgesetzgebung an den Rand. Zum anderen intervenierte der Bund – auf seine überlegenen finanziellen Ressourcen gestützt

(Stichwort „Juliusturm“) – über „ein unregelmäßiges System von Mischfinanzierungen und eine durch das Grundgesetz nicht abgedeckte Dotationspraxis“ (Kropp 2011, S. 15; Scharpf 2009, S. 24) in Handlungszuständigkeiten der Länder.

Diese „unitarisierende“ (insbesondere die Gesetzgebungspraxis vereinheitlichende) und zentralisierende (den Einfluss des Bundes verstärkende) Verfassungsentwicklung der Nachkriegszeit wurde als Entwicklung zu einem „unitarischen Bundestaat“ (Hesse 1962) und einem „verkappten Einheitsstaat“ (Abromeit 1992) interpretiert.

## 3.2 Verfassungsreform von 1969

Die als „Große Finanzreform“ bezeichnete Verfassungsreform von 1969 zielte zum einen auf eine fundamentale Neuverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und auch Kommunen. Zum anderen ging es wesentlich darum, die im dynamischen Prozess der Nachkriegsjahre („wildwüchsig“) entstandenen Formen der finanziellen und administrativen Mitwirkung des Bundes an der Erfüllung von Landesaufgaben verfassungsrechtlich zu klären und zu ordnen. So wurde als zentrale Finanzierungsregel der Konnexitätsgrundsatz statuiert (Art. 104a GG), wonach „der Bund und die Länder die Ausgaben gesondert tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben“. Gleichzeitig wurden zum einen so genannte Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und b GG a.F.) eingeführt, in denen der Bund in bestimmten Handlungsfeldern der Länder (z. B. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) Mitfinanzierungs- und Mitverwaltungsechte erhielt. Zum anderen wurde anerkannt, dass der Bund unter verfassungsrechtlich bestimmten Voraussetzungen den Ländern Finanzhilfen gewähren kann (Art. 104b GG a. F.).

Als (besonders umstrittener) Teil dieser Verfassungsreform galten die legislativen, finanziellen und operativen Mitwirkungsrechte, die dem Bund auch Eingriffe in die „Kulturhoheit“ der Länder erlaubte, die – auf die Gründungsphase der Bundesrepublik zurückgehend – verfassungsrechtlich als ein „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“ gilt, wie das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 26.03.1957 hervorhob (BVerfE 6, 309 (354); Hepp 2006, S. 242). Die Bereitschaft der Länder, diese Intervention des Bundes zu akzeptieren, wenn auch nicht zu begrüßen, spiegelt nicht nur die gesamtstaatliche Dringlichkeit wider, die in den 1960er Jahren der Bildungsreform beigemessen wurde (Stichwort „Bildungskatastrophe“, Picht 1964). Vielmehr bestand auch ihr Interesse an einer Mitfinanzierung des Bundes mit Blick auf die anstehenden enormen Investitionen. So wurden die Gemeinschaftsaufgaben „Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung“ (Art. 91b GG a. F.) sowie „Neubau und Ausbau von Hochschulen“ verfassungsrechtlich

verankert und die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 GG a. F.) um die Materie der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ ergänzt.

Durch diese institutionellen Regelungen wurden in wichtigen Handlungsfeldern jene Formen und Prozesse der zwischen Bund und Ländern „gemischten“ Finanzierung, Verwaltung und Gesetzgebung angestoßen und verstärkt, für die die politikwissenschaftliche Konzeption und Bezeichnung „Politikverflechtung“ (Scharpf et al. 1976; Benz 1985; Kropp 2011; Scheller und Schmid 2008) gängig geworden ist. Insgesamt lief die Verfassungsreform von 1969 darauf hinaus, die vom Bund im Verlauf der Nachkriegsentwicklung erzielten „zentralisierenden Landgewinne“ verfassungsrechtlich festzuschreiben, aber auch einzugrenzen.

### 3.3 Entwicklung nach 1990

Dadurch, dass die Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 im Zuge des „Beitritts“ der DDR zur „alten“ Bundesrepublik (gemäß Art 23 a. F. GG) – und nicht durch Verabschiedung einer neuen gesamtdeutschen Verfassung nach Art. 146 a. F. GG – vollzogen wurde, fand die Vereinigung selber zunächst keinen relevanten Niederschlag im Grundgesetz (Scheller 2016, S. 51).

Eine wichtige Veränderung erfolgte allerdings durch die Verfassungsnovelle vom 21.12.1991, die den durch den erfolgten „Beitritt“ gegenstandslos gewordenen Art. 23 GG a. F. aufhob und durch den (programmatisch „Europa-Artikel“ genannten) Art. 23 GG n. F. ersetzte. In Vorbereitung auf die bevorstehende, durch den Maastrichter Vertrag vom 01.01.1993 vollzogene Gründung der EU zielte die Neufassung von Art. 23 GG darauf, das deutsche föderale System in das europäische Mehrebenensystem einzubetten und insbesondere der Besorgnis der Länder, infolge der fortschreitenden europäischen Integration und der dieser innewohnenden „Euro-Zentralisierung“ Funktionen und Einfluss zu verlieren, durch Einräumung von Mitwirkungsrechten Rechnung zu tragen. Am stärksten sind diese in der Regelung des Art. 23 Abs. 1 GG n. F. ausgeprägt, wonach die Übertragung von Hoheitsrechten, also auch von eigenen Zuständigkeiten der Länder, etwa im Bildungssektor, nur mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen darf. Schwächer ist sein Mitwirkungsrecht für den Fall ausgestaltet, dass anstehende EU-Entscheidungen und Regelungen, die die EU aufgrund eigener Kompetenzen trifft, Länderzuständigkeiten berühren. In diesem Fall ist der Bundesrat „an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen“ (Art. 23 Abs. 4 GG n. F.). Indessen wurde in dem „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG) vom 12.02.1993 zusätzlich für den innerstaatlichen Umgang festgelegt: „Wenn bei einem Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund

kein Recht zur Gesetzgebung hat (...), ist insoweit bei Festlegung der Verhandlungsposition durch die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen. (...) Stimmt die Auffassung der Bundesregierung nicht mit der Stellungnahme des Bundesrates überein, ist ein Einvernehmen anzustreben. (...) Kommt ein Einvernehmen nicht zustande und bestätigt der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einem mit zwei Dritteln seiner Stimmen gefassten Beschluss, so ist die Auffassung des Bundesrates maßgebend“. Damit wird dem Bundesrat – insbesondere auch in Fragen der Bildungspolitik – ein mit Zwei-Drittel-Mehrheit ausübendes Vetorecht eingeräumt.

Für den Fall, dass anstehende EU-Entscheidungen die Materien von „schulischer Bildung, der Kultur und des Rundfunks“ betreffen, sieht Art. 23 Abs. 5 GG (in der 2006 modifizierten Fassung) überdies die im EU-Kontext einzigartige Regelung vor, dass ein vom Bundesrat zu bestimmender Landesvertreter (!) an den einschlägigen EU-Sitzungen als stimmberechtigtes Mitglied mitwirkt (Sturm 2010, S. 201).

Auch wenn die im Grundgesetz verankerten und einzelgesetzlich konkretisierten Mitwirkungsrechte des Bundesrates durchaus beachtlich sind, scheinen sie kaum geeignet, dem Zuständigkeits- und Bedeutungsverlust entgegenzuwirken, den die Länder durch die „Euro-Zentralisierung“ im europäischen Mehrebenensystem erfahren. Soweit dem Bundesrat, im Klartext: den Landesregierungen, Mitwirkungsrechte zuerkannt sind, bleiben zudem die Landesparlamente – kraft der Logik des „Exekutivföderalismus“ – ohnedies außen vor.

In dem Maße, wie mit der fortschreitenden europäischen Integration eine Form der „europäischen Zentralisierung“ von Zuständigkeiten und Entscheidungen stattfindet, entstehen neue und weitere Politik- und Handlungsverflechtungen, die bereits früher als „doppelte Politikverflechtung“ bezeichnet worden sind (Hrbek 1986). Diese ergeben sich sowohl durch die Übertragung von Souveränitätsrechten durch den Bund als die deutsche EU-Mitgliedschaft nach außen vertretende Gebietskörperschaft als auch innerstaatlich durch die Pflicht zur Umsetzung des europäischen Primärrechts insbesondere durch Länder und Kommunen.

### **3.4 Föderalismusreform I und II**

In der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I (Sturm 2010, S. 185ff.; Kropp 2010, S. 209ff.) setzte einerseits der Bund sein Interesse durch, die Bundesgesetzgebung durch die Einschränkung der die Zustimmung des Bundesrates erfordernden Gesetze zu entlasten. Andererseits setzten sich die Länder damit durch, die inzwischen, zuletzt durch die zentralisierende Reform von 1969, entstandene Vielzahl von finanziellen, administrativen und legislativen

„Politikverflechtungen“ (Scharpf et al. 1976) zu ihren Gunsten zu entflechten. Auf diese Weise sollte eine Stärkung ihrer Zuständigkeiten – nicht zuletzt derjenigen ihrer Landtage – erfolgen, indem wichtige, legislative und operative Interventionen des Bundes eröffnende „Einfallstore“ wieder verschlossen wurden. Dazu erfolgten die Aufhebung der Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG a. F.) und die Abschaffung bzw. Neuordnung mehrerer Gemeinschaftsaufgaben.

Vor allem im Feld der Bildungspolitik als dem Kernbereich ihrer traditionellen Kulturhoheit, in dem die Länder durch die Verfassungsreform von 1969 erhebliche verfassungsrechtliche Einbußen erfahren hatten, war ihr Bestreben besonders ausgeprägt, diese „Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes (...) soweit wie möglich zurückzudrängen“ (Wieland und Dohmen 2011, S. 22).

Eine weitere Verfassungsveränderung im Zuge der Föderalismusreform I betraf die Neufassung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG n.F. Mit dieser Neuregelung wurde dem Bund untersagt, den Kommunen Aufgaben als Kosten verursachende Pflichten unmittelbar zu übertragen. In diesem so genannten Durchgriffsverbot kommt der föderale Organisationsimperativ zum Ausdruck, dass der Bund nicht an den Ländern (und deren Eigenstaatlichkeit) vorbei mit den Kommunen in direkten operativen Kontakt treten darf.

Die am 1. August 2009 in Kraft getretene *Föderalismusreform II* leitete eine verfassungsrechtliche und -politische Umkehr in eine (re-)zentralisierende Richtung ein (Kropp 2010, S. 227ff.; Sturm 2010, S. 203ff.). Die langwierigen Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern standen unter dem Druck der im Gefolge der globalen Finanzkrise von 2008/2009 ständig wachsenden Staatsschulden. Eine Einhaltung der Vorgaben des 1997 zwischen EU-Mitgliedstaaten vereinbarten „Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts“ und seines Gebots eines ausgeglichenen Haushalts („*close to balance*“) geriet angesichts milliardenschwerer Rettungsmaßnahmen für angeschlagene Banken und Mitgliedstaaten in immer weitere Reichweite.

Als einschneidender Schritt der Föderalismusreform II wurde in Art. 109 Abs. 2 GG n. F. die so genannte Schuldenbremse eingeführt. Zwar hält Art. 109 GG am traditionellen Grundsatz der je eigenen Budgethoheit fest („Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“), jedoch werden Bund und Länder verpflichtet, ihre Haushalte „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ (Art. 109 Abs. 2 GG n. F.). Zudem werden die Budgetentscheidungen der Länder gesamtstaatlich und europäisch verpflichtend in ein Überwachungssystem eingebunden.<sup>1</sup> So wurde mit Art. 109a GG n. F. ein

---

1 Art. 109 Abs. 2 GG sieht vor: „Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf



so genannter Stabilitätsrat als gemeinsames Bund-Länder-Gremium eingerichtet. Durch den Stabilitätsrat, dem die Finanzministerinnen und Finanzminister des Bundes und der Länder sowie der Bundeswirtschaftsminister angehören, ist das Haushaltsgebaren der Länder unter regelmäßige Aufsicht gestellt.

### **3.5 Neuregelung des Länderfinanzausgleichs von 2017**

Ein weiterer (Re-)Zentralisierungsschub ging von der am 30.07.2017 in Kraft getretenen Änderung der Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs aus – und hier insbesondere des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne, dem horizontalen finanziellen Ausgleich zwischen den Ländern (Ebner 2009). Dieser beruhte in der Vergangenheit auf Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG a. F., wonach durch Bundesgesetz sicherzustellen (sei), „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“. In den Auseinandersetzungen über die Neufassung des Länderfinanzausgleichs drängten vor allem die reichen Länder darauf, ihn abzuschaffen und durch eine andere (sie entlastende) Regelung zu ersetzen. Nach langwierigen Verhandlungen, in denen die von ihnen angestrebte Lösungsvariante – einen Ausgleich über eine gezielte Neuzumessung von Steuereinnahmen – vom Bund abgelehnt wurde, erklärte sich dieser schließlich bereit, die durch die Abschaffung des bisherigen Länderfinanzausgleichs entstehende Finanzlücke aus Bundesmitteln zu übernehmen. Der Rückzug insbesondere der reichen Länder aus dieser traditionellen Solidarität – der „föderalen Herzkammer der Bundesrepublik“ (von Altenbockum 2016) – verstärkte den zentralisierenden Einfluss des Bundes.

### **3.6 Finanzausweisungen des Bundes an die Länder im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur**

Unmittelbar nach der Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs von 2017 entspann sich eine heftige verfassungspolitische und -rechtliche Kontroverse über die Frage von Finanzhilfen des Bundes an die Länder im kommunalen Bildungssektor. Die Auseinandersetzungen erhielten ihre Schärfe und Tragweite daraus, dass Grundfragen der Länderautonomie und ihrer Finanzierung im föderalen System der Bundesrepublik im Allgemeinen und im Schulsektor im Besonderen berührt

---

Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung“.

waren. Zudem schien durch die Föderalismusreform I von 2006 verfassungsrechtlich geklärt, dass sich der Bund aufgrund des „Kooperationsverbotes“ aus dem Schulsektor als Angelegenheit der Länder zurückzieht

Vor dem Hintergrund einer verbreiteten Klage über den schlechten baulichen Zustand vieler Schulen erklärte sich der Bund bereit, im Rahmen einer Neufassung der Finanzhilfen nach Art. 104c GG n. F., „den Ländern Finanzhilfen für Investitionen der finanzschwachen Gemeinden im Bereich der kommunalen Infrastruktur zu gewähren“. Obgleich von Kritikern eingewandt wurde, dass damit gegen das Kooperationsverbot verstoßen werde und sich der Bund über eine Investitionshilfe in eine Zuständigkeit der Länder einmische, wurde die Finanzhilfe beschlossen und umgesetzt, zumal sie sich auf „finanzschwache Gemeinden“ beschränkte und die entsprechenden Länder an den Fördergeldern des Bundes durchaus interessiert waren (Speiser 2017; Scheller 2019).

Die Frage eines umfangreichen finanziellen Engagements des Bundes im Schulbereich wurde erneut Gegenstand einer heftigen politischen und medialen Diskussion, als die (nach den Bundestagswahlen von 2017) gebildete Große Koalition aus CDU und SPD in ihrem am 12.3.2018 geschlossenen Koalitionsvertrag vereinbarte, eine „Digital-Offensive“ zur digitalen Aus- und Aufrüstung der Schulen zu starten und hierfür Bundesmittel zur Verfügung zu stellen. Aufgrund eines novellierten Art. 104c GG sollte der Bund den Ländern Finanzhilfen „für gesamtstaatlich bedeutende Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur (zu) gewähren“. Die Novellierung des Art. 104c GG im Jahr 2019 ging über die vorige Fassung vom 30.07.2017 insofern entscheidend hinaus, dass sich die Förderung nicht mehr nur auf „finanzschwache“ Kommunen, sondern auf alle Gemeinden erstrecken sollte. Zwar wurde damit die Aufhebung des „Kooperationsverbots“ nicht explizit vorgenommen, jedoch implizit faktisch realisiert (Scheller 2019).

Das Novellierungsvorhaben löste eine kontroverse Diskussion aus, in der grundsätzliche Fragen des föderalen Systems und der Stellung, Funktion und Finanzierung der Länder (und Kommunen) angesprochen wurden (Henneke 2018; Kretschmann 2018; Bundesrechnungshof 2018). Dabei standen sich zwei grundsätzliche Positionen gegenüber: Der Bund beharrte auf dem Finanzierungsmodus einer den Ländern zu gewährenden Investitionshilfe nach Art. 104b GG. Dem gegenüber bestanden die Länder darauf, dass sie (und die Kommunen) mit hinreichenden Finanzmitteln vermittels ihrer unmittelbaren Beteiligung an den Steuereinnahmen auszustatten seien und auf diesem Wege ihre Autonomie zu sichern sei.

Die Kritik galt vor allem den in Art. 104b Abs. 2 GG vorgesehenen Aufsichts- und Kontrollrechten des Bundes. Denn danach kann die Bundesregierung „zur Gewähr-

leistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung“ „Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen (sic!) Behörden durchführen“. Indem in dieser Vorschrift dem Bund die Befugnis eingeräumt wird, bei allen Behörden „Erhebungen“ durchzuführen, wird ihm faktisch ein direkter administrativer Zugang und Zugriff auch auf die kommunale Verwaltungsebene eröffnet, was ihm durch die Vorstellung vom „eigenstaatlichen“ Status der Landesverwaltung, als deren Bestandteil die Kommunalverwaltung verfassungsrechtlich gilt, bislang verwehrt ist.

Ungeachtet der breiten Front und Koalition von Kritikern stimmten Bundestag und Bundesrat letztlich nach zweimaligem Vermittlungsverfahren der von der Bundesregierung angestrebten Investitionshilfe nach Art. 104c GG mit den für Verfassungsänderungen erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheiten zu.

---

## 4 Italien

Als westeuropäisches Land, das nach 1990 eine tiefgreifende Dezentralisierung durchlaufen hat, soll hier Italien exemplarisch in die vergleichende Diskussion mit einbezogen werden.

Die institutionelle Ausgangssituation in Italiens Nachkriegs-Verfassung von 1948 sah zwar eine Abkehr von dem traditionellen, an Frankreichs „napoleonischem“ Zentralismus orientierten Staatsmodell in Gestalt einer Dezentralisierung durch die Einführung von 20 Regionen (Art. 116 Costituzione della Repubblica Italiana) vor, von denen fünf (*regioni a statuto speciale*) eine größere Autonomie eingeräumt wurde als den übrigen 15 (*regioni a statuto ordinario*) (Palermo 2017, S. 84; Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 75 ff.; 2019, S. 81 ff.). Jedoch gewannen die Regionen in der Folgezeit keine nennenswerte politische und administrative Bedeutung – mit Ausnahme einiger „Regionen mit Sonderstatus“ (insbesondere Trentino/Südtirol). Denn das Verfassungsgericht (*Corte Costituzionale*) entschied in einschlägigen Konflikten überwiegend zugunsten des Zentralstaats.

1990 gerieten das italienische Regierungssystem und sein tragendes Parteiensystem in eine tiefe politische Krise. Ursache waren ausgedehnte Korruptionsskandale, aber auch die – durch den Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittelosteuropa angestoßene – Auflösung und Neugruppierung der Italienischen Kommunistischen Partei. Hieraus folgte 2001 die seit 1948 einschneidendste – pointiert als „Kopernikanische Revolution“ apostrophierte (Palermo 2017, S. 86) – Verfassungsreform. Durch sie erhielten die Regionen, vor allem auch die „gewöhnlichen“ Regionen, erhebliche legislative und operative Zuständigkeiten – insbesondere im Gesundheitsbereich. Verschiedentlich wurde diese Entwicklung als Italiens Weg zu

einem „quasi-föderalen“ System bezeichnet (Kuhlmann und Wollmann 2013, S.75, 2019, S. 82). Eine Dynamik für weitere, dezentralisierende Entwicklungen steckte in Art. 116 Abs. 3 der neuen Verfassung, in dem den „gewöhnlichen“ Regionen das Recht zugesprochen wurde, im Zuge regionaler Referenden eine weitere beträchtliche Ausdehnung ihrer legislativen Zuständigkeiten zu beantragen, über die dann durch nationale Gesetzgebung endgültig zu entscheiden sein würde.

War mit der Verfassungsänderung von 2001 mithin der Weg zu einer „echten“ Regionalisierung, wenn nicht gar „Quasi-Föderalisierung“ Italiens eröffnet, so wurde dieser in der Folgezeit wieder eingeschränkt und rückgängig gemacht. Den Auftakt zu dieser Re-Zentralisierung gab die oft als „technokratisch“ bezeichnete Experten-Regierung unter *Mario Monti* (2011 bis 2013), die angesichts einer sich zuspitzenden Budgetkrise sowie unter dem Druck der EU und der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eine Politik der fiskalischen Austerität einleitete – bezeichnenderweise unter programmatischer Verwendung des angelsächsischen Terminus „*spending review*“. Durch Verfassungsgesetz vom 20.04.2012 wurde eine Schuldenbremse („*tetto del debito*“) eingeführt, durch die sowohl die nationale Ebene als auch die Regionen auf eine ausgeglichene Haushaltsführung („*principio del pareggio di bilancio*“) verpflichtet wurden. Auf diese Weise wurde insbesondere die Haushaltsautonomie der Regionen eingeschränkt (Palermo und Valdesalici 2019, S. 299). Das von den Regionen angerufene Verfassungsgericht (*Corte Costituzionale*) hat diese Eingriffe in die Zuständigkeiten und Autonomie der Regionen gebilligt (Palermo 2017, S. 85). Die von der „Mitte-Links“-Regierung unter *Matteo Renzi* verfolgte Verfassungsreform, die unter anderem vorsah, die Zuständigkeiten der Regionen deutlich zu beschneiden, wurde zwar in einem nationalen Referendum am 08.12.2015 von einer breiten Mehrheit der Wählerinnen und Wähler abgelehnt (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 148). Allerdings bleiben die Stellung und die Zuständigkeiten der Regionen von den überwiegend „zentralistisch“ eingestellten politischen Eliten auf nationaler Ebene – unabhängig von der Parteicouleur – weiterhin in Frage gestellt. Ein Indiz hierfür ist darin zu erkennen, dass, nachdem in drei „gewöhnlichen“ Regionen (Veneto, Lombardia und Emilia Romagna) im Oktober 2017 auf Art. 116 Abs. 3 der Verfassung gestützte regionale Referenden, die verfassungsgemäß die Erweiterung der regionalen Zuständigkeiten zum Gegenstand hatten, mit jeweils großen Mehrheiten der Abstimmenden beschlossen worden sind, die für ihre Umsetzung erforderlichen nationalen Gesetze bislang jedoch nicht zustande gekommen sind (Camera dei Deputati 2019).

## 5 Vergleichende Zusammenfassung und Ausblick

Die institutionelle Transformation der ehemaligen DDR nach 1990 stellte – im Vergleich mit den anderen ex-kommunistischen Ländern Mittelost-Europas – in mehrfacher Hinsicht einen „Sonderfall“ (Wiesenthal 1995) dar. Der Dreh- und Angelpunkt der Entwicklung war, dass sich die Transformation als Prozess der deutschen Wiedervereinigung vollzog, während sie in den anderen MOE-Ländern, nicht zuletzt in Ungarn und Polen, als ein Prozess des „nation building“, der Wiedergewinnung der nationalen Unabhängigkeit sowie der Herausbildung einer nationalen Identität nach Einvernahme in das Sowjet-System abrollte. In Ostdeutschland waren die Grundfragen der institutionellen Organisation (Einführung von Länderstrukturen, kommunaler Selbstverwaltung, Zugehörigkeit zur EU) durch Beitritt der DDR zur „alten“ Bundesrepublik nach Art. 23 GG weitgehend *vor-*entschieden. Demgegenüber gerieten in Ungarn und Polen – wie auch in den andern MOE-Staaten – abgesehen von der Grundentscheidung für einen demokratischen Verfassungsstaat – die Schlüsselfragen der künftigen Organisation, einschließlich einer möglichen EU-Zugehörigkeit, zum Gegenstand langwieriger Konflikte und Aushandlungsprozesse der nationalen Akteure. Die Transformation Ostdeutschlands wurde maßgeblich von der Trias Institutionen-, Personal- und Finanztransfer von West nach Ost geprägt, für die es in den andern MOE-Staaten keine Parallele gab.

Als Ergebnis dieser singulären Konstellation von Faktoren erreichten die Personal- und Organisationsstrukturen in Ostdeutschland nach Ablauf von zehn bis fünfzehn Jahren einen mit Westdeutschland im Großen und Ganzen vergleichbaren Standard (Jann 2001).

In Ungarn, wo nach 1990 die entschiedensten Schritte einer Dezentralisierung durch Einführung einer politisch und funktional starken kommunalen Selbstverwaltung unternommen wurden, blieb die Schaffung einer regionalen Ebene stecken. Bezeichnenderweise wurde das Management der für das Land wichtigen EU-Strukturfonds den Ministerien (mit einem „zentralisierenden“ Effekt) zugewiesen, anstatt sie regional zu verorten. Nach 2010 leitete die rechtskonservative FIDESZ-Partei unter Victor Orbán mit dem Schlagwort der „illiberalen Demokratie“ eine Verfassungs- und Verwaltungsreform ein, um einen starken und zentralisierten Staat durch Schwächung der horizontalen Gewaltenteilung und Abbau der vertikalen Dezentralisierung durchzusetzen.

In Polen wurde nach konfliktreichen Anfängen 1994 ein Reformpaket beschlossen, in dem die territorial neu zugeschnittenen 16 Regionen mit direkt gewählten Regionalvertretungen aufgewertet wurden. Bezeichnenderweise wurde deren Vorsitzenden das Management der EU-Strukturfonds übertragen. Vor diesem Hintergrund wurde Polen zu den „am stärksten dezentralisierten Ländern der EU“

gerechnet (Mazur et al. 2018, S. 785). Nach 2015 verfolgte die rechtskonservative „Gerechtigkeitspartei“ (PiS) unter der Führung von *Jaroslav Kaczynski* eine Politik, die – in ideologischer Nähe zu Orbáns „illiberaler Politik“ – den zentral regierten „starken Staat“ anstrebt. Bislang findet diese Politik nicht nur (horizontal) in einer Stärkung der zentralen Regierungsmacht, etwa durch die Infragestellung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit, sondern auch (vertikal) – unbeschadet ihrer „größeren Widerstandsfähigkeit“ („greater resilience“, Szescilo 2019, S. 176) – „in einer schleichenden (Re-)Zentralisierung in bestimmten Feldern der lokalen und regionalen Institutionen“ ihren Ausdruck (ebd., S. 166).

In der Entwicklung des föderalen Systems der Bundesrepublik ist im Verhältnis des Bundes zu den Ländern seit den späten 2000er Jahren ein zentralisierender Trend zu erkennen. Dieser prägte sich in mehreren Schritten aus. Zum einen wurden in der Föderalismusreform II von 2009 – vor dem Hintergrund der Finanzkrise und in Einlösung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts – die Schuldenbremse (Art. 109 und 115 GG) und die Einbettung der Haushaltspolitik der Länder in gesamtstaatliche und europäische Regime eingeführt. Zum anderen gaben die Länder 2017 den solidarischen Finanzausgleich zwischen den Ländern auf und überließen es – in einem Akt der Selbstentmachtung – dem Bund, die entstehende Finanzlücke durch vertikale Transfers an einzelne Länder zu füllen. Schließlich ist es dem Bund mit der Verabschiedung und verfassungsrechtlichen Absicherung des so genannten „Digital-Pakts“ gemäß Art. 104c GG seit 2019 möglich, „den Ländern Finanzhilfen (...) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsstruktur (zu) gewähren“. Damit drang der Bund in den Schulbereich als einen der Kernbereiche der traditionellen Kulturhoheit und Eigenstaatlichkeit der Länder ein und setzte damit das in der Föderalismusreform I begründete Kooperationsverbot außer Kraft. Überdies hat sich der Bund das Recht gesichert, die Umsetzung und Anwendung der Investitionshilfen durch Landes- und Kommunalverwaltung unmittelbar zu kontrollieren, worin ein Eingriff in die Verwaltungshoheit der Länder als wesentliches Element ihrer Eigenstaatlichkeit gesehen werden kann.

Auch Italien, wo sich 2001 eine als „kopernikanische Revolution“ (Palermo 2017, S. 86) apostrophierte Dezentralisierung durch die Erweiterung der politischen, legislativen und operativen Zuständigkeiten der Regionen vollzog, wurde nach 2010 – in Reaktion auf die finanzielle Krise und unter dem Druck der Europäische Union – eine Austeritätspolitik eingeleitet, die wesentlich darauf zielte, den finanziellen und operativen Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Regionen zu beschneiden.

Die hier vergleichend herangezogenen Länder weisen – ungeachtet beträchtlicher Unterschiede – gemeinsame Makrotrends darin auf, dass ihre Verfassungs- und Verwaltungssysteme in den 1990er und frühen 2000er Jahren dezentralisiert worden

sind (besonders ausgeprägt in den ex-kommunistischen Transformationsländern, einschließlich der ehemaligen DDR). Seit den mittleren und späten 2000er Jahren haben sie jedoch zentralisierende Schritte (wiederum besonders zugespitzt in Ungarn) durchlaufen.

Für diese zunächst dezentralisierenden und später zentralisierenden Entwicklungslinien sind in den hier betrachteten Ländern verschiedene Bestimmungsfaktoren in unterschiedlicher Konstellation und Stärke zu erkennen.

In Ungarn und Polen als mittelosteuropäische Transformationsländer und insoweit auch in der ehemaligen DDR wurde eine radikale Dezentralisierung des zentralistischen Staates kommunistischer Provenienz durch den säkularen Systemwechsel ausgelöst. Wesentliche dezentralisierende Impulse gingen zudem von der Vorbereitung auf und den Vollzug des EU-Beitritts aus. Umgekehrt wurde eine ausgeprägte Zentralisierung dadurch angestoßen und angetrieben, dass rechtskonservative Parteien unter entschlossenen politischen Führungsfiguren die Regierungen übernahmen und ein ideologisches, am Ziel nationaler Unabhängigkeit und Identität orientiertes Politikprogramm umzusetzen willens waren, in dem fremdenfeindliche und europaskeptische, gegen das „Brüsseler Diktat“ gerichtete Komponenten hervortraten.

In Italien war die in Richtung einer „quasi-föderalen“ Regionalisierung zielende Verfassungsreform von 2001 von einer politischen Überzeugung und Absicht bestimmt, die auf Dezentralisierung als Strategie einer durchgreifenden Politikreform und Staatsmodernisierung setzte und die Schaffung wettbewerbsfähiger italienischer Regionen im Kontext des sich abzeichnenden „Europas der Regionen“ anstrebte. In Deutschland erhielt die Föderalismusreform I von 2006 ihren Dezentralisierungsimpuls wesentlich aus dem Interesse und der Absicht der Länder, einen Teil der zentralisierenden Landgewinne, die der Bund in der Reform von 1969 verfassungsrechtlich errungen hatte, wieder rückgängig zu machen und insbesondere die Rolle der Landesparlamente und damit das Gewicht der Länderpolitik insgesamt zu stärken. Sowohl für die in Deutschland wie für die in Italien in den späten 2000er Jahren einsetzenden zentralisierenden Entwicklungslinien sind vor allem zwei Bestimmungsfaktoren zu erkennen: Zum einen wurde in beiden Ländern auf die Finanzkrise und die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts reagiert, nicht zuletzt mit der verfassungskräftigen Einführung einer Schuldenbremse für die Länder bzw. Regionen. Zum anderen sind in den Politikinitiativen und Interventionen der zentralen Ebene eine Politikvorstellung und Leitidee zu erkennen, die darauf abzielt, dass – vor dem Hintergrund der fortschreitenden Internationalisierung und Globalisierung der Politik-, Finanz- und Wirtschaftswelt – die Wettbewerbs- und letztlich Überlebensfähigkeit der einzel-

nen nationalen Staaten in erster Linie von der gesamtstaatlichen Ebene und ihrer nationalen Regierung gesichert werden können.

Ein eindrückliches Beispiel hierfür bildet die im April 2019 beschlossene Einführung der Finanzhilfen des Bundes an die Länder „für Investitionen (...) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur“. Dem Widerstand und der Kritik an diesem Eingriff in den Schulsektor als Kern der „Kulturhoheit“ der Länder traten die Verfechter dieser finanziellen und operativen Intervention des Bundes mit dem Argument entgegen, dass dieses Engagement des Bundes zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bildungssystems dringend geboten sei, zumal sich der auf die Eigenbestimmung und -finanzierung der Länder gestützte Bildungsföderalismus als hierfür unzulänglich erwiesen habe (Renzsch 2018). Auch in Italien kann in der zentralisierenden Entwicklung, genau wie in der 2015 unter der Regierung von Matteo Renzi angestrebten (allerdings im nationalen Referendum abgelehnten) Verfassungsreform, ein auf der nationalen Ebene und ihren politischen Eliten verbreitetes Misstrauen gegenüber der finanziellen und funktionalen Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der subnationalen Akteure gelesen werden.

Als eine weitere gemeinsame Entwicklungslinie ist in Deutschland und Italien zu beobachten, dass sich mit fortschreitender europäischer Integration und Europäisierung der nationalen Handlungsebenen die neue Dimension einer „Euro-Zentralisierung“ abzeichnet, die sich im Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten ausprägt und auf deren subnationalen Ebenen durchschlägt. Hierfür bietet der im Dezember 1991 eingeführte Art. 23 GG ein anschauliches Beispiel.

Wagt man am Ende einen geographisch noch umfassenderen „globalen“ Aus- und Überblick, legen einschlägig ausgreifende Studien und Publikationen (Kersting et al. 2009; Wollmann 2020c) die Einschätzung nahe, dass nach 1980 in vielen Ländern (einschließlich der Entwicklungsländer in Latein-Amerika, Afrika usw.) eine Dezentralisierung der Staatsorganisation (meist gleichzeitig mit Demokratisierungsansätzen) stattgefunden hat und sich als zentralisierende Gegenbewegung in vielen dieser Länder in den letzten zehn, fünfzehn Jahren eine Rückkehr der (oft teil-autoritären oder quasi-autoritären) Zentralgewalt vollzogen hat (Tyler Dickovick 2011). Es liegt nahe, im aktuellen Aufkommen populistisch machtkonzentrierender Führungsstile und Führungsfiguren ebenfalls Belege für diesen zentralisierenden Trend zu erkennen.



## Literatur

- Abromeit, Heidrun. 1992. *Der verkappte Einheitsstaat*. Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, Arthur. 1985. *Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur. 1995. Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat. In *Regierungssystem und Verwaltungspolitik*, Hrsg. W. Seibel und A. Benz, 83–102. Opladen: VS Verlag.
- Bundesrechnungshof. 2018. Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 8.10.2018. <https://www.bundestag.de/resource/blob/571768/ef9b0ac11bb3c35291b1dfce8a78dc25/Bundesrechnungshof-data.pdf> Zugegriffen: 24. April 2020.
- Dickovick, J. Tyler. 2011. *Decentralization and Recentralization in the Developing Countries. Comparative Studies from Africa and Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Grunow, Dieter. 1996. *Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität. Eine empirische Untersuchung der Verwaltungshilfe für Brandenburg*. Bielefeld: Kleine.
- Hajnal, György, K. Kádár, und E. Kovács. 2018. *Public Administration characteristics and performance in EU 28: Hungary*. Brüssel: European Commission.
- Henneke, Hans Günther. 2018. Digitalpakt: Der Bund erkauft sich die Steuerung der Bildungspolitik. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/digitalpakt-der-bund-erkauft-sich-die-steuerung-der-bildungspolitik-15914285.html> Zugriff: 24. April 2020.
- Hepp, Gerd F. 2006. Bildungspolitik als Länderpolitik. In *Landespolitik in Deutschland*, Hrsg. H. Schneider und H.-G. Wehling, 240–269. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hesse, Konrad. 1962. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Hrbek, Rudolf. 1986. Doppelte Politikverflechtung. Deutsche und Europäische Integration. In *Die deutschen Länder und die europäischen Gemeinschaften*, Hrsg. R. Hrbek und U. Thyssen, 17–33. Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner. 2001. Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung. In *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation*, Hrsg. H.-U. Derlien, 103–120. Baden-Baden: Nomos.
- Kersting, Nobert, J. Caulfield, R. A. Nickson, D. Olowu, und H. Wollmann, Hrsg. 2009. *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag.
- König, Klaus, und V. Meßmann. 1995. *Organisations- und Personalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- König, Klaus. 1997. Aufbau der Landesverwaltung nach Leitbildern. In *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Hrsg. H. Wollmann et al., 119–168. Opladen: Leske + Budrich.
- Kovacs, Ilona Palne, A. Bodor, I. Finta, Z. Grünhut, P. Kacziba, und G. Zongor. 2016. *Croatian and Comparative Public Administration* 16 (4): 789–816.
- Kowalczyk, Andrzej. 2000. Local Government in Poland. In *Decentralization: Experiments and Reform*, Hrsg. T. M. Horvath, 217–254. Budapest: Open Society Institute.
- Kretschmann, Winfried. 2018. Föderalismus ist das Fundament unseres Landes. *Der Neue Kämmerer* 3/2018.

- Kropp, Sabine. 2011. Politikverflechtung – und kein Ende? Zur Reformunfähigkeit des deutschen Föderalismus. In *Föderalismus als Verfassungsrealität*, Hrsg. A. G. Gagnon und R. Sturm, 15–38. Baden-Baden: Nomos.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kuhlmann, Sabine, und H. Wollmann. 2013. *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kuhlmann, Sabine, und H. Wollmann. 2019. *Introduction to Comparative Public Administration*. 2. Auflage, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kulesza, Michal, und D. Szescilo. 2012. Local Government in Poland. In *Local Government in the Member States of the European Union. A comparative Legal Perspective*, Hrsg. A.-M. Moreno, 482–504. Madrid: NIPA.
- Lehmbruch, Gerhard. 1993. Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung*, Hrsg. W. Seibel, A. Benz und M. Mäding, 42–66. Baden-Baden: Nomos.
- Lehmbruch, Gerhard. 2002. Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel. In *Föderalismus, Sonderheft 32/2001*, Hrsg. A. Benz und G. Lehmbruch, 53–110. Wiesbaden: VS Verlag.
- Levitas, Anthony. 2014. *Local Government Reform as State Building. What the Polish Case says about Decentralization*. Watson Institute for International Studies at Brown University.
- Loewen, Bradley. 2018. From Decentralization to Re-centralization: Tendencies of Regional Policy and Inequities in Central and Eastern Europe. *Administrative Culture* 18 (2): 103–126.
- Mazur, Stanislaw, M. Mozdzen, und M. Oramus. 2018. *Public Administration characteristics and performance in EU 28: Poland*. Brüssel: European Commission.
- Offe, Claus. 1991. Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa. *Merkur* 45 (505):279–292.
- Orbán, Victor. 2014. Speech of July 26, 2014. <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> Zugegriffen: 20. Juni 2019.
- Palermo, Francesco, und A. Valdesalier. 2019. Irreversibly different. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Italy. In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Hrsg. P. Popelier und M. Shahdzic, 287–314. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Palermo, Francesco. 2017. What's Wrong with Concurrency? Comparative Reflections Based on Constitutional Reforms in Germany and Italy. In *Concurrent Powers in Federal Systems*, Hrsg. N. Steytler, 70–92. Leiden: Brill Nijhoff.
- Przeworski, Adam, und H. Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.
- Regulska, Joanna. 1997. Decentralization or (re)centralization: struggle for political power in Poland. *Government and Policy*. 15 (2): 187–207.
- Regulski, Jerzy, und J. Droszda. 2015. *Building Local Government*. Washington: World Bank.
- Renzsch, Wolfgang. 2018. Bildungsmisere im Bundesstaat. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 13.8.2018: 6.
- Ruckriegel, Werner. 1993. Neubau der Verwaltung in Brandenburg. In *Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II*, Hrsg. H.-J. von Oertzen, 52–79. Baden-Baden: Nomos.
- Sakovisz, Marcin. 2015. Rebirth of Local Government in Poland, 25 years of decentralization Reforms. In *Palgrave Handbook on Decentralization in Europe*, Hrsg. J. M. Ruano und M. Profiroiu, 327–352. Cham: Palgrave Macmillan.
- Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform*. Frankfurt: Campus.

- Scharpf, Fritz W., B. Reissert, und F. Schnabel. 1976. *Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Cornelsen.
- Scheller, Henrik. 2016. Der föderalismustheoretische Diskurs in der Bundesrepublik zwischen Pfadabhängigkeit und normativer Verselbständigung? In *Föderalismen. Modelle jenseits des Staates*, Hrsg. E. M. Hausteiner, 51–78. Baden-Baden: Nomos.
- Scheller, Henrik. 2019. „Digitalpakt Schule“. Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (27-28): 1–17.
- Scheller, Henrik, und J. Schmid, Hrsg. 2008. *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.
- Seckelmann, Margrit. 2012. Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung. *Die Öffentliche Verwaltung* 2012: 701–708.
- Speiser, Guido. 2017. Der neue Art. 104c GG: Bundesfinanzhilfen für kommunale Bildungsinvestitionen. *Recht und Politik* 53 (4): 473–479.
- Sturm, Roland. 2010. *Föderalismus*. 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland. 2017. Der Föderalismus – nur noch ein Schatten. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 11.09.2017.
- Szelenyi, Ivan, und T. Csillag. 2015. Drifting from liberal democracy: Neo-conservative ideology of managed illiberal democratic capitalism in post-communist Europe. *Intersections. East European Journal of Society and Politics* 1 (01): 18–48.
- Szente, Zoltan. 2012. Local Government in Hungary. In *Local Government in the Member States of the European Union. A comparative Legal Perspective*, Hrsg. A.-M. Moreno, 283–308. Madrid: NIPA.
- Zsescilo, Dawid. 2019. Is there a Room for Local and Regional Self-Government in the Illiberal Democracy? Struggle over Recentralization Attempts in Poland. *Studia Iuridica* 79: 166–179.
- Temesi, Istvan. 2000. Local Government in Hungary. In *Decentralization: Experiments and Reform*, Hrsg. T. M. Horvath, 345–377. Budapest: Open Society Institute.
- Tomini, Luca. 2014. Reassessing Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe and the Role of the EU. *Europe-Asia Studies* 66 (6): 859–891.
- Von Altenbockum, Jasper. 2016. Am Rockzipfel des Bundes. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 10.12.2016.
- Wieland, Joachim, und D. Dohmen. 2011. Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung. *Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung*. <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf> Zugriff: 31. Dezember 2019.
- Wiesenthal, Helmut. 1995. Die Transformation Ostdeutschlands: Ein (nicht ausschließlich) privilegierter Sonderfall der Bewältigung von Transformationsproblemen. In *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Hrsg. H. Wollmann, H. Wiesenthal und F. Bönker, 134–162. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, Hellmut. 1995. Variationen institutioneller Transformation in sozialistischen Ländern. Die (Wieder) Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland. In *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Hrsg. H. Wollmann, H. Wiesenthal und F. Bönker, 554–596. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, Hellmut. 1996. Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“. In *Politisches System*, Hrsg. M. Kaase, A. Eisen, O. Gabriel, O. Niedermayer und H. Wollmann, 47–153. Opladen: Leske + Budrich.

- Wollmann, Hellmut. 1997a. Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation. In *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Hrsg. H. Wollmann, 259–228. Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, Hellmut. 1997b. Institution building and decentralization in formerly socialist countries: The cases of Poland, Hungary and East Germany. *Government and Policy* 15 (4): 463–480.
- Wollmann, Hellmut. 2001. Die Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland – zwischen „schöpferischer Zerstörung“, Umbau und Neubau. In *Die Transformation Ostdeutschlands*, Hrsg. H. Bertram und R. Kollmorgen, 33–52. Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, Hellmut, und T. Lankina. 2003. Local Government in Poland and Hungary: From post-communist reform toward EU accession. In *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Hrsg. H. Baldersheim, M. Illner und H. Wollmann, 91–120. Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, Hellmut. 2020a. The transformation of public administration in East Germany following Unification. In *Public Administration in Germany*, Hrsg. S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke und J. Ziekow. Basingstoke: Palgrave Macmillan. (i. E.)
- Wollmann, Hellmut. 2020b. Institutional transformation and change after 1990 in (ex-communist) Central East European and West European countries in comparative perspective: from decentralization to (re)-centralization? In *Modernization Science*, Newsletter, 10 (1): 1–24. <http://en.modernization.ac.cn/upload/filedoc/20200325/FD202003251606557906.pdf> Zugriff: 15 Juli 2020.
- Wollmann, Hellmut. 2020c. Local Politics: In *Handbook of Political Science. A Global Perspective*, Hrsg. L. Morlino, D. Berg-Schlosser und B. Badie, vol. 3, 1034–1051. Thousand Oaks: Sage.

---

**IV.**



# Federalism and Education

## Cross-National Lessons on Governance, Standards, and Accountability<sup>1</sup>

Kenneth K. Wong, Felix Knüpling, Mario Kölling and  
Diana Chebenova

### Abstract

Federalism plays a central role in charting educational progress in many countries. With an evolving balance between centralization and decentralization, federalism is designed to promote accountability standards without tempering regional and local preferences. This article examines ongoing challenges and policy strategies in ten countries, namely Australia, Austria, Belgium, Canada, Germany, Italy, Spain, Switzerland, United Kingdom, and the United States. For this purpose the article discusses how these countries design, govern, finance, and assure quality and equity in their educational systems spanning from early childhood to secondary school graduation. Particular attention is given to functional division between governmental layers of the federal system as well as mechanisms of intergovernmental cooperation both vertically and horizontally. Federalism facilitates negotiations both vertically between the central authority and local entities as well as horizontally among diverse interests. Consequently, there are cross-national variations in the legislative framework for education, drafting of curricula, benchmarking for accountability, accreditation, teacher training, and administrative responsibilities at the primary, secondary, and tertiary levels. This paper offers comparative lessons and experiences in a key public policy area to not only federal countries but also countries that are emerging toward a federal system.

- 
- 1 The collaborators acknowledge the generous support of the Forum of Federations in Ottawa, Canada, and Fundación Manuel Giménez Abad in Zaragoza, Spain for this project. We also appreciate the excellent research assistance from Asher Lehrer-Small at Brown University.

---

**Keywords**

Educational federalism, international comparison, standard setting, accountability, policy learning, cooperation in multi-level issues

---

## 1 Introduction

Federalism matters. Federalism is formally institutionalized in approximately 25 countries, encompassing about 40 percent of the world's population. Federalism is a system of government that divides power and functions between the central authority and its decentralized units. The distribution of power and functions is framed by a nation's constitution. Federalism allows for a certain degree of fiscal autonomy at the subnational level and supports electoral independence at the regional and local levels. The constitutional framework places constraints on the exercise of centralized power in education.

To be sure, political and policy tension puts ongoing pressure on federalism. In the U.S., the arrival of the Donald Trump administration has created new intergovernmental conflict. Many states and cities have declared their status as sanctuaries in defiance of federal enforcement of immigration policy. State and local leaders have indicated their commitment to the Paris Accord on meeting the international standards to temper global warming, despite President Trump's withdrawal from the agreement. When a federal commission of electoral practices requested individual voting data, states categorically refused to submit the information. Across the Atlantic Ocean, Brexit has generated new uncertainties on trade, border control, and many governing issues in the United Kingdom. In Spain, the government of Catalonia promoted a referendum to gain voters' support for independence. In other words, federalism continues to evolve.

Federalism has played a central role in charting educational progress in many countries. With an evolving balance between centralization and decentralization, federalism is designed to promote accountability standards without tempering regional and local preferences. Federalism facilitates negotiations both vertically between the central authority and local entities as well as horizontally among diverse interests. Innovative educational practices are often validated by a few local entities prior to scaling up to the national level. Because of the division of revenue sources between central authority and decentralized entities, federalism encourages a certain degree of fiscal competition at the local and regional level. In contrast to

unitary systems, federalism values local and regional control of public education (Tucker 2011). Locally elected entities govern local school systems. In other words, decentralized control places substantial constraints on the exercise of centralized power. According to some analysts, decentralization is found to have contributed to student achievement. Blöchliger, Egert and Fredriksen (2013) showed that a 10 percent increase in measures of “decentralization” is associated with a 4-point increase in the results in the Program for International Student Assessment (PISA) for 15-year-old students.

To be sure, the division of responsibilities varies from one federal system to another. The balance of centralization and decentralization also varies across institutional and policy domains, such as the legislative framework for education, drafting of curricula, benchmarking for accountability, accreditation, teacher training, and administrative responsibilities at the primary, secondary, and tertiary levels. Further, decentralization enables regional variation in policy and practice. Innovative practices at the local level can be scaled up to the national level.

Financing of education is particularly important in federal countries due to discrepancies in regional wealth, and thus discrepancies in available resources for education between jurisdictions. For this reason, many countries include federal equalization and transfer schemes as part of the financial framework of their education system (Cameron and Hofferbert 1974). Consequently, researchers have paid attention to how different federal countries address the division of authority, quality of services, and efficiency in the use of resources (Lauglo 1995; Manna and McGuinn 2013).

Canada, Italy, the United States, and the United Kingdom, for example, have developed funding transfer schemes as part of their education system. In Australia, 2012 legislation promotes needs-based funding, providing supplemental funding for students with disabilities, students from lower socio-economic backgrounds, and students of indigenous background. Finally, federalism allows for policy stakeholders to revisit the appropriate balance of power between layers of government. In Australia, for example, the national government and states are revisiting the funding arrangement to support parental choice. In the United States, Congress has replaced the No Child Left Behind Act (2001) with the Every Student Succeeds Act (2015), granting more authority to the states in measuring progress and ensuring quality.

The following analysis is based on the results of a project in which the federal education systems of ten federal states or quasi-federations were compared.<sup>2</sup> Table 1

---

2 The Program on “Federalism and Education: Governance, Standards, and Innovation for the 21st Century” has been initiated by the Forum of Federations, Ottawa, Canada, in collaboration with the Fundación Manuel Giménez Abad in Zaragoza, Spain. The Program aims to examine how countries with federal systems of government design,



**Table 1** Official Terms, Countries and Subnational Entities

<i>Country</i>	<i>Federal/Central Government</i>	<i>State/Subnational Entities with Statutory Autonomy</i>
Commonwealth of Australia	Federal Commonwealth	6 States and 2 Territories
Republic of Austria	Federal Government	9 States ( <i>Länder</i> )
Kingdom of Belgium	Federal Government	3 Regions (Flemish, Walloon, Brussels) and 3 Communities (Flemish Speaking, French Speaking, and German Speaking)
Canada	Federal Government	10 Provinces
Federal Republic of Germany	Federal Government	16 Federal States ( <i>Länder</i> )
Italian Republic	Government of the Republic	20 Regions
Kingdom of Spain	Government of Spain	17 Autonomous Communities and 2 Autonomous Cities
Switzerland	Swiss Confederation	26 Cantons
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	Government of the United Kingdom	Greater London Authority, Northern Ireland Executive, Scottish Government, and Welsh Government
United States of America	Federal Government	50 States, 1 Federal District, and 5 Self Governing Territories

© Wong, Knüpling, Kölling and Chebenova

govern, finance, and assure quality in their educational systems spanning from early childhood to secondary school graduation. Particular attention is given to functional division between governmental layers of the federal system as well as mechanisms of intergovernmental cooperation both vertically and horizontally. The Forum aims to draw out comparative lessons and experiences in an area of great importance to not only federal countries but also countries that are emerging toward a federal system. The Federalism and Education Program hosted a 2-day invitational conference in Zaragoza, Spain in April 2016, when researchers, governmental officials, and other policy stakeholders engaged in extensive exchanges on education governance and policy issues. Researchers presented their papers on federalism and education in Australia, Austria, Belgium, Canada, Germany, Italy, Spain, Switzerland, United Kingdom, and the United States. This paper highlights lessons learned from these 10 case studies. The Forum of Federations continues to expand the number of case studies in its program in federalism and education. Over the last year, the Forum commissioned two studies that led to two reports: “The centralized education system in Malaysia” by Francis Loh Kok Wah and “Indian Education System: A case study.” The Forum plans to commission additional case studies for another edited volume in the future.

provides the official names of the analysed countries and their subnational entities that employ shared governance in their education systems.

The comparison of the 10 case studies is focusing on the following key issues and questions:

- On education governance, what types of authorities and power reside with the national government? What types of authorities and power remain at the regional or local level? What is the relative balance of power between the national and subnational government in education? Is the trend moving toward greater centralization?
- On education finance, how are the funding responsibilities in elementary and secondary education distributed among the different levels of government? How does fiscal federalism work in education? What is the intergovernmental trend in education funding?
- On academic standards and quality assurance, which levels of government exercise the control? Is this an area of shared responsibility among levels of government? Is the trend moving toward nationalization?
- On performance-based accountability, how does the case-study country perform in PISA and country-specific assessments on core subject matters in the benchmarking age groups and/or grades? What are some of the key factors in explaining these outcomes? What are areas that need greater policy attention in promoting better academic outcomes?
- As the school-age population becomes growingly diverse, how does the country's education system address the changing needs? Are there effective policies and practices in this area?
- What are key areas of current policy debate in the case study country? For example, is teacher development policy a concern? Does the system create sufficient incentives for innovation? Are learning technologies integrated to teaching practices? Has the system been effective in improving lower performing schools and students (Mourshed et al. 2010)?
- What are key lessons on functional division among layers of government from the case study that may be shared with other systems?
- What role will federalism play in promoting educational quality and progress in the 21st century?

In the following sections, we highlight some of the key lessons learned from the 10 federal systems as well as synthesize the current literature on federalism and education.

## 2 The varieties of educational federalism

### 2.1 Federalism Exists in Countries of Different Population Size

Federalism prevails in countries with different population size, as suggested in Table 1.2. The smaller federal systems include Austria, Belgium, and Switzerland. These countries have between 1.2 million to 2.4 million students at the pre-primary, primary, and secondary levels. Further, Australia, Canada, Italy, and Spain each have a student population approximately between 5 million and 9 million. Finally, larger federal systems include Germany (12.4 million students), the United Kingdom (12.4 million), and the United States (57.2 million).

**Table 2** Student Population in Pre-Primary, Primary, and Secondary Public Schools, 2012

Country	Pre-Primary	Primary	Secondary	Total
Australia	334,387	2,127,730	2,384,025	4,846,142
Austria	239,904	327,246	697,388	1,264,538
Belgium	456,989	764,137	1,206,574	2,427,700
Canada	536,812	2,182,843	2,734,631	5,454,286
Germany	2,207,123	2,890,468	7,289,386	12,386,977
Italy	1,686,095	2,860,957	4,594,302	9,141,354
Spain	1,465,571	2,934,648	3,296,359	7,696,578
Switzerland	149,660	483,466	606,162	1,239,288
United Kingdom	1,258,174	4,622,158	6,496,973	12,377,305
United States	8,721,127	24,417,652	24,095,460	57,234,239

Source: World Bank Databank n.d.; © Wong, Knüpling, Kölling and Chebenova

### 2.2 Education involves shared Responsibilities between Layers of Government

Federalism has played a key role in shaping the division of responsibilities in education between levels of government. With an evolving balance between centralization and decentralization, federalism is designed to promote quality-based accountability standards without sacrificing the involvement of local governmental. In Spain, the implementation and inspection of education quality standards involve all levels of the government. While the Belgian national government establishes the quality assurance standards, each of the three language-based Communities

assumes primary responsibility in monitoring educational progress and quality. In Switzerland, while Cantons and communes assume the primary responsibilities of compulsory and upper-secondary education, these entities collaborate with the Confederation to produce an education report on educational quality and progress every four years. In Germany, quality assurance standards are decided by the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the *Länder* (Germany's states). Because of its control over admissions to higher education institutions, the German federal government exercises its general influence on educational accountability. In Austria, schools are governed by recently adopted federal standards on German, English, and mathematics.

Federalism also creates incentives for horizontal cooperation. Horizontal federalism is gaining prominence as seen by both the quality and quantity of sub-national collaboration efforts. Interstate or interprovincial exchange and transfer of human capital, financial resources, and professional knowledge is growing. In Switzerland, for example, the transfer of education funding among the 27 Cantons has increased by several times in recent years. And across the 13 provinces and territories in Canada, the Council for Ministers of Education in Canada (CMEC) supervises the Pan-Canadian Assessment Program (PCAP), which is conducted in both English and French. The PCAP aims to complement provincial and local assessments with data on academic achievement attained by Grade 8-Secondary II students across the country.

The Canadian version of federalism is particularly illuminating. The Canadian system allows the provinces and territories to maintain high levels of autonomy from the federal government, yet they themselves are highly centralized with parallel governance structures in the area of education. Some analysts use the notion of "deconcentration" to describe this high degree of state control in education. The Canadian system ensures common standards and comparable funding, which makes it easy to transfer insights and effective practices across systems. But despite provinces and territories having high levels of autonomy, Canada maintains high levels of geographic equality (although the northern territories do lag behind in achievement). This comes largely because transfer payments are distributed to areas with higher costs of operation on an unconditional basis. The Canadian federal government, like its U.S. counterpart, uses its redistributive function to address regional disparities.

Some of the particularly promising Canadian practices include a model of "Outcomes Based Learning", employed by all provinces and territories, in which decision makers specify specific learning targets, but teachers then decide how the materials should be instructed. This minimizes tracking and heightens teacher autonomy. Another practice comes from the province of Quebec and lies at the

structural level where students attend a two-year program after 11<sup>th</sup> grade that can prepare them for university, for technical colleges, or for the workforce. There is no rift with the other provinces and territories because students from Quebec who go on to university only attend university for three years rather than the traditional four. Finally, the testing and assessment methods used in Canada are also important to highlight. Mandatory low-stakes testing is common to provide information on what instruction areas need attention and improvement. The results of these tests constitute a small to medium-sized percentage of students' grades and do not impact school funding. Additionally, all students aged 13 and up participate in the Pan-Canadian Assessment Program at the beginning of the school year as a means for common testing measures across provinces and territories. It is run by CMEC in association with Statistics Canada.

These practices have led to strong student achievement. On the 2015 international PISA exams, Canada's student scores ranked second in reading, seventh in science, and tenth in math. Canadian scores were notable for their particularly high levels of consistency across provinces and territories, despite their autonomy from the federal government. While Canada has some work to do to improve educational opportunities for indigenous peoples and in the northern territories, its federal system of governance functions effectively and will provide the means for making those improvements through increased unconditional funds and greater autonomy for the territories – changes that have already yielded improvements in recent years.

Further, Switzerland illuminates the dynamic interplay between vertical and horizontal relationship among governmental entities. Though Switzerland prides itself on providing strong public services, in 2000, the country tested significantly below expectations on the first international PISA examinations. This shock spurred changes in the education system ranging from more targeted reforms such as language training for disadvantaged groups (including students with migrant backgrounds) to larger attempts at harmonizing curriculum across Cantons (the Swiss version of states). As a result, scores improved in the ensuing years, especially in reading and science where Switzerland had tested particularly poorly in 2000. Data suggest that programs targeted at specific groups were particularly effective: the percentage of students with weak reading competency declined by five percent (from 18 percent to 13 percent) between the years 2000 and 2012.

Despite these improvements, there is controversy over the role of the Swiss Confederation in education. Cantonal sovereignty is one of the most cherished rights in Switzerland, and thus, movements towards standardization have been strongly resisted in many Cantons. To avoid the federal government taking on an expansive role in the Swiss education system, many Cantons have formed agreements for inter-cantonal cooperation through mutually supporting teachers' colleges, setting

up systems for transfer payments from wealthier Cantons to financially strapped Cantons, and other strategies. But despite these strategies, the Confederation plays a rather active role in determining which subjects receive the most attention through monitoring learning objectives in the subjects of language, math, and science. Following a similar pattern as the U.S. did after its increases in standardized testing, Cantons have tended to skew their resources away from history, geography, religion, music, and sports because those subjects are not tested or monitored. Such changes disturb many Swiss citizens who believe the classic humanistic curriculum provided the proper balance. However, given international pressures, it seems that further vertical coordination will be all but inevitable.

### **2.3 Institutional Reconfiguration takes Time**

In countries with a history of strong central authority, the process of de-centralizing power in education takes several decades. A good example is Spain, where the post-Franco dictatorship has been replaced by a gradual transition toward regional autonomy. The historic “Autonomous Communities” where co-official languages are maintained, namely, Catalonia, Basque Country, and Galicia assumed the competences in education (non-university education) at the beginning of the 1980s. Autonomy in education was granted to the remaining 14 Autonomous Communities between the early 1990s and 2000. In other words, the Spanish experience suggests a multi-phase in the transition from centralization to decentralization.

Similarly, Austria faces the challenge of finding the proper balance between its central authority and the states. A formerly centralized structure rooted in the Austro-Hungarian Empire, Australian federalism tries to move toward a “hybrid” with greater state autonomy. However, states’ policy preferences are often overshadowed by larger federal objectives, with laws limiting local school control to influencing only 15 percent of instructional hours or to only elective courses (in the case of vocational education). Nonetheless, centralization is found to foster successful pre-school activities, foreign language classes in elementary schools, and various remedial programs.

As a formerly centralized state, Italy has been moving towards distributing governance powers to localities; however, the transition has been mixed with the central state maintaining control of key policy areas such as the setting of general rules, the recruitment of personnel, and the distribution of finances. The Ministry of Education, University, and Research (MUIR) creates framework laws, which set guidelines that individual schools must follow in the creation of their POFs (Educational Offer Plans). Though the POFs must comply with MUIR standards,

they also act as a mechanism of local control: the plans are created by a teachers' council at each individual school and allow for some wiggle room for the council to shape the plan to the specific needs of the region (such as using flexible schedules or including personalized courses). But despite such apparent local control, the central state's control over education finance restricts the regions' power to truly cater education to their own needs. Based on 2007 figures, the central state pays for about 82 percent of the total national education budget. And despite a promise to function based on the "subsidiarity principle" in which local entities dictate and run most school administration, in practice, the "parallelism principle" has proved dominant in which those that have legislative competence actually deliver the services in education. Thus, because of the central state's dominant role in school funding, it maintains a strong role in school administration.

## **2.4 Constitutional and Legislative Framework at different Governmental Levels plays a Key Role**

Federal systems do not always highlight education as a national responsibility. In the United States, Canada, Germany, and Switzerland, education is explicitly reserved in the domain of state government. State or provincial constitutions in these countries provide more details on the government's responsibilities and their citizens' right to education.

At the same time, several federal systems rely on the national constitution and national legislation to specify the power and function of the shared responsibility between the national and the subnational jurisdictions. In Spain, the 2013 "Organic Act on Education Standards" expands the Constitution by providing clarifications on the distribution of powers between the Central Government and the Autonomous Communities. The Spanish Constitutional Court arbitrates policy disagreements between layers of the federal system.

To improve the structure of the Italian school system, the legislature passed the "Good School Reform" in 2015. In its planning, it was open to public consultation online, and the main results are an empowering of school principals to give teachers merit-based pay bonuses and to hire qualified local teachers from pre-approved MUIR lists. The 2015 reform also allows schools to seek voluntary tax donations (which would likely widen the gap between affluent public schools and poorer public schools) and gives tax breaks to families enrolling their children in private schools. These measures reflect an effort to get rid of the centralized requirements on local schools, yet they may widen inequity in the process.

## 2.5 Competencies in Education across Levels are in Flux

In federal systems, education involves competencies at both the national and the subnational levels. However, the distribution of those competencies varies case by case. Austria, for example, exhibits higher levels of centralization through maintaining national standards and assessment, while Switzerland and the U.S. are, on balance, more decentralized, granting stronger autonomy at the subnational level. Over the last 150 years, the 26 cantonal school systems have continued to “harmonize” their competencies and autonomy with the Confederation. Between 2007 and 2016, for example, 7 cantons rejected the national education framework, suggesting substantial cantonal power.

Further, the distribution of competencies is in flux. In Italy, for example, the 2015 national legislation on “Great School Reform” is in favour of re-centralization by empowering the national Ministry of Education, University and Research (MUIR) to establish uniform learning standards, criteria on certificates and diplomas, and the definition on the scope of school autonomy.

In contrast to Italy, Belgium provides an example in which education policy-making power is non-centralized, yet a history of centralized control has placed limits in the development of local policies. Belgium has two simultaneous sub-state levels of government: there are three Communities (which group Belgians culturally and linguistically into a French, Flemish and German Community) and also three Regions (which group Belgians geographically into Wallonia, Flanders and Brussels) and in 1995, the question of language of instruction in school drove education policy to become a competence of the Communities (rather than a federal competence). However, funding still comes primarily through block grants from the federal government, so Communities are somewhat limited in their financial power. The Flemish Community augments the money coming from the government and organizes itself in a decentralized manner in which religious schools are included as recipients of public funds. The French Community remains much more centralized and does not add to the sum of money that comes from the federal level. As a result, they are constantly strained financially, and OECD testing has found results in the French Community to be significantly lower than in the Flemish Community.

## 2.6 Innovation is an Ongoing Process

Education policy priorities have continued to be shaped by regional and local needs, which reflect the changing demographic and cultural characteristics of the local communities and their school age populations. Further, as a “laboratory” of diverse



practices, federalism enables governmental and non-governmental organizations at all levels of government to “experiment” with innovative ideas (Council on Foreign Relations 2012). For example, states in the U.S. have played an active role in launching charter schools and urban districts have embarked on the diverse service providers’ model that enters into contracts with both non-profit and for-profit organizations. Non-governmental organizations, such as the Bill and Melinda Gates Foundation, are promoting the integration of technology in teaching and learning and developing new tools for professional development.

In the devolved system of the United Kingdom, England and Northern Ireland are expanding their school choice initiatives, including “free schools” in England that are similar to charter schools in the U.S. In contrast, Scotland and Wales are dominated by principles of democratic socialism, where standardization remains in place to support their substantial number of low-income students. Interestingly, Wales moved away from publishing the annual “Transparent Public Rankings” (TPR) of school performance following devolution as a symbol of its divergence from central policy. However, Wales reinstated TPR in 2010 when PISA showed declining test scores, especially in the lowest-performing schools.

In Australia, private schools are included in state and Commonwealth funding schemes. States spend about a third of their budgets on private schools and the Commonwealth allocates a majority of its funding to private schools. The result of this funding is that private schools receive, on average, about 85 percent as much government funding as do public schools. This support for private schools represents Australia’s efforts to promote school choice, yet these private institutions retain the right to charge tuition and select their student bodies. As a result, far fewer percentages of students from disadvantaged backgrounds end up in the private school system. However, when public and private schools serving similar student populations are compared, public schools often outperform private ones. With so many surprising and almost contradictory realities, the Australian education system can be deemed highly complex.

Further, Italy has five regions that have special statutes granting them policy discretion. These regions have linguistic minorities that require instruction in languages other than Italian. Consequently, these regions have produced innovations in multi-lingual schooling (in Ladin, for example, they have achieved remarkable success in teaching students three or more languages) and areas such as vocational education (as is the case in South Tyrol, where their system is held up as a best practice). In supporting such innovation, Italy will have to figure out how to maintain a level of equity from region to region.

## 2.7 Fiscal Federalism fosters institutional Commitment and Stability

The percentage of GDP allocated to primary and secondary education remains quite stable across the ten countries. In 2013, on average, OECD countries allocated 3.4 percent of the GDP to primary and secondary education. To be sure, there are variations across countries. As indicated in Table 1.3 below, the 10 case-study countries allocate between 2.7 percent and 4.3 percent of the GDP to primary and secondary education. These percentages are higher if tertiary and higher education are included. For example, Switzerland allocates about 6 percent of its GDP and Canada allocates about 6.7 percent of the GDP to all educational purposes. Further, per pupil spending in secondary education is higher than per pupil spending in primary education, with variations among the 10 countries, ranging from Switzerland's \$18,994 per pupil in secondary education to Spain's \$8,520. Overall, when compared with the OECD average, three case-study countries show a lower per pupil spending in primary education and two case-study countries have a lower per pupil spending in secondary education.

**Table 3** Public Spending on Primary and Secondary Education 2013, in percent GDP and 2013 USD per pupil

Country	Percent GDP	Primary Per Pupil in USD	Secondary Per Pupil in USD
Australia	3.4	\$8,289	\$10,932
Austria	3.2	\$10,780	\$15,024
Belgium	4.3	\$9,957	\$12,763
Canada	3.2*	\$9,130	\$12,086
Germany	2.9	\$8,103	\$11,106
Italy	2.9	\$8,392	\$9,023
Spain	2.7	\$6,956	\$8,520
Switzerland	3.5	\$15,930	\$18,994
United Kingdom	4.1	\$10,669	\$12,200
United States	3.3	\$10,959	\$12,740
OECD Average	3.4	\$8,477	\$9,911

\*Note: The GDP data for Canada was from 2012.

Sources: OECD 2016; OECD 2017.; © Wong, Knüpling, Kölling and Chebenova

## **2.8 Education Funding is a Shared Responsibility**

In federal systems, primary and secondary education spending is a shared responsibility. The joint financial contribution from the national and the subnational government enables different levels of the government to negotiate for their priorities.

In Spain, the Central Government provides about 15 percent of the education spending and the Autonomous Communities provide about 85 percent. In the U.S., the federal government provides about 10 percent and the state and local communities make up the remaining 90 percent of education spending. In Switzerland, the federal government provides about 10 percent of the education spending, while the Cantons provide 63 percent and the municipalities 27 percent. Among the 26 Cantons, education expenditures range from 2.4 percent to 7.8 percent of the GDP. Interestingly, there is a growth in horizontal transfers of funding between Cantons due to inter-cantonal collaboration in education.

In Australia, while states retain authority over primary and secondary education, the Commonwealth (Australia's central government) is taking on increasing power in the name of standardization. Increasing amounts of "tied grants", earmarked grants that come from the federal government for specific purposes, have allowed the Commonwealth to exercise greater control over funding decisions of states and localities. At the same time, internal reviews such as the "Gonski Review" of 2010 have concluded that the states are in the most advantageous position to carry out school funding and policy decisions, leading to ongoing dispute over the federal role.

## **2.9 Education is a Key Policy Instrument to address regional and socio-economic Disparities**

Federalism, while recognizing regional and local autonomy, involves some degree of allocating resources to "equalize" the fiscal disparities among local communities. Canada, Italy, the United States, and the United Kingdom, for example, have developed funding transfer schemes as part of their education system. In Australia, 2012 legislation promotes needs-based funding, providing supplemental funding for students with disabilities, students from lower socio-economic backgrounds, and the indigenous populations. In Canada and the United States, special appropriations are directed at Natives or Aboriginal peoples given their unique challenges. The Canadian federal government maintains several allocation streams, including the Canada Health Transfer, the Canada Social Transfer, the Territorial Formula Financing, and equalization grant. Finally, federalism allows for policy stakeholders

to revisit the appropriate balance of power between layers of government. In the United States, Congress has recently replaced the 15-year “No Child Left Behind Act” (NCLB) by granting more authority to the states in measuring progress and ensuring quality in the 2015 “Every Student Succeeds Act” (ESSA).

With the decentralization of their education system as a measure imposed by the allied powers after the end of WWII, many elements of the German system seem contradictory. Germany is caught in the middle of assuring the constitutionally guaranteed “cultural sovereignty” to their states and at the same time moving towards harmonizing their curriculum and system to minimize disparities. As it stands, some *Länder* have far better education systems than others. Top states spent an average of over 5,000 euros per pupil between 2005 and 2012 while poorer states could only invest 1,500 per pupil over that time span. These disparities are reinforced by the fact that wealthier states can offer teachers higher salaries and better benefits, thus causing instructional quality in poorer areas to suffer. In efforts to fix such problems, Germany employs a method of power-sharing known as “cooperative federalism”. This means that the *Länder* try to harmonize questions such as teacher hiring and curricular development in the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the *Länder*. However, cooperative federalism has led to difficulties in supporting the 1.1 million immigrants who entered the country in 2015–16 as well as students with special needs because although these populations obviously require greater resources, the ambiguous balance between the federal and state government has led to inefficient services. Programs run and funded from the federal level such as pre-school expansions or full day care schools have been hailed as successes. In short, public demand for accountability, benchmarks, and standards seem to call for a stronger unitary structure, which threatens the cultural sovereignty of the *Länder*.

The Australian system offers a complex picture of the role of education in addressing different types of disparities. Student outcomes differ along geographic lines (78 percent of young Australians from urban areas gain year 12 qualifications whereas for those in remote areas, only 43 percent of students gain such qualifications), socio-economic status (30 percentage point gap between the top and bottom quartile for achievement of year 12 qualifications), and Indigeneity (32 percentage point gap between non-Indigenous and Indigenous students). These gaps occur despite the fact that states spend a comparable amount of school funding per pupil.

Achievement gaps for specific student populations notwithstanding, Australia’s school system has narrowed the gap for several groups. For one, Australia has ensured schooling opportunities for a very diverse population. More than half of all Australians were either born overseas or have a parent who was born overseas,

and contrary to Germany or Austria, Australia has been highly successful with students of migrant backgrounds from non-English speaking countries. A higher percentage of this population completes tertiary education than non-migrants. This may in part be because of state and commonwealth policies including free translation services in schools and fully-paid English language learning tuition at many worksites. Additionally, some states have found success despite overall trends of stagnation or decline on international exams. Queensland, for example, made improvements through investing in preschool education and adding an extra year of primary school.

## **2.10 Regulatory Oversight occurs at the State or Regional Level**

A decentralized system relies on the capacity at the state or regional level to monitor and ensure schooling quality and success. At issue is regional and local utilization of resources to pursue educational goals. In Canada, for example, the 13 provinces and territories closely regulate their districts and schools to ensure the local implementation of the common curriculum, comparable levels of funding, and the professional quality of the instructional staff across the province and territory. In the United States, the 2015 legislation on the “Every Student Succeeds Act” has weakened direct federal intervention. Instead, states are now given the primary responsibility in developing their accountability policy to oversee school performance, even though the legislation preserves the federal role on civil rights issue.

The evolution of Belgium’s School Inspectorate offers an alternative form of accountability to the strategy of relying on high-stakes standardized testing as employed in the United States. Before federalization, the Inspector was responsible for making sure state standards were achieved in schools and did so primarily through site visits and administrative evaluation. Since federalization, the Flemish Community has given much of this responsibility to the schools themselves, who simply have to clear their inspection strategies with the Central Inspector. In the French Community, however, inspection remains centralized.

## 2.11 Federal Systems support substantial School-level Autonomy

Federal systems seem to facilitate school level autonomy. This project examines the extent to which school principals are granted responsibilities in teacher hiring/firing and school budgeting, based on the 2012 PISA survey. As indicated in Table 1.4 below, an overwhelming percentage of school principals in 7 countries indicated that they hold the responsibility of hiring teachers. However, a lower percentage of the school principals reported that they have the responsibility to fire teachers. Finally, on budgetary decisions within the school building, only Italy showed fewer than 50 percent of the school principals having this responsibility.

**Table 4** Responsibilities Granted to the School Principal on Teaching Hiring and Firing and on School Budgetary Matters, as reported in the principal 2012 PISA survey (numbers are the percentages of principals reported having the particular responsibility)

Country	Teacher Hiring (A)	Teacher Firing (B)	Difference A-B	Within- School Budget
Australia	82	55	27	93
Austria	48	25	23	89
Belgium	82	73	9	77
Canada	84	37	47	91
Germany	63	22	41	73
Italy	12	16	-4	43
Spain	31	30	1	52
Switzerland	88	70	18	81
United Kingdom	98	85	13	99
United States	94	87	7	72

Source: OECD. 2013. Figure IV. 4.6.; © Wong, Knüpling, Kölling and Chebenova

## 2.12 Disparities in Student Academic Success persist across Countries and Regions within Countries

When comparing the PISA mean scale scores in reading mathematics, and science between 2000 and 2018, the 10 countries showed mixed results. As indicated in Table 1.5 below, in reading in 2018, Canada, the United States, United Kingdom, and Australia showed higher mean scale scores. Between 2000 and 2018, 3 countries

showed improvement. In mathematics, 3 countries showed improvement, while Switzerland and Canada maintained higher mean scores in 2018. In science, 3 countries improved in the mean scores. In 2018, Canada, United Kingdom, Australia, Germany, and the United States maintained higher mean scores in science.

There is further variation in student performance across regions within individual countries. For example, in Spain, academic outcomes vary across the 17 Autonomous Communities. Graduation rates in compulsory secondary education range from 63.1 percent to 85.4 percent. The percentage of low-performing students with PISA 2013 reading skills below level 2 ranges from 10 percent to 30 percent. The percentage of low-performing students with PISA 2013 math skills below level 2 ranges from 14 percent to 33 percent. Similarly, in the United States, about one-third of all 50 states perform well above the PISA OECD average scores, while about one-third of the states are underperforming.

Austria provides an example of the multifaceted challenge of educational inequality in the context of federalism. While the federal government controls the vocational track, the *Länder* maintain the general education track. The former is disproportionately represented by students with lower SES background and maintains a low rate of educational upward mobility. At the same time, PISA results show a substantial gender gap in math and science. These challenges will require the ongoing attention of federal and subnational policy makers.

**Table 5** OECD PISA Mean Scale Scores on Reading, Mathematics, and Science, comparing 2000 and 2018

Country	Reading 2000/2018	Mathematics 2000/2018	Science 2000/2018
Australia	528/503	533/491	528/503
Austria	492/484	503/499	505/490
Belgium	507/493	520/508	496/499 ↑
Canada	534/520	533/512	529/518
Germany	484/498 ↑	490/500 ↑	487/503 ↑
Italy	488/476	457/487 ↑	478/468
Spain	493/496* ↑	476/481 ↑	491/483
Switzerland	494/484	529/515	496/495
United Kingdom	523/504	529/502	532/505
United States	504/505 ↑	493/478	500/502 ↑

Note: \*The 2015 reading score was used for Spain due to the missing 2018 reading score.  
Source: OECD, 2018; © Wong, Knüpling, Kölling and Chebenova

### **3 Ongoing Challenges and Promising Strategies in Education**

The 10 case studies suggest a number of trade-offs in federalism and they also offer promising strategies to manage some of the ongoing challenges in education. First, federalism, while providing incentives for subnational engagement, may create uncertainty on service quality. Autonomous entities tend to pursue their own priorities in education. Under these circumstances, families who move across regions and communities are likely to experience different educational standards. The case studies suggest several strategies in ensuring service quality across regions within a country. Austria, Australia, Italy, and the United States, among others, are developing statutory clarity on meeting standards on equal schooling opportunities. Federal transfers and earmarked grants tend to create fiscal incentives for states and localities to ensure service quality in exchange for additional funds.

Second, federalism may undermine national priority. Consultation and deliberation among regional entities often necessitate policy compromise and tend to slow down reform implementation. Germany, Switzerland, Canada, and other countries have invested in horizontal cooperation with the aim of achieving specific national goals. The central government also relies on regional and local entities to use national grants to support the learning needs of students with disadvantaged backgrounds.

Third, federalism tends to allow for duplication of administration and management at the subnational level. Consolidation of smaller, autonomous regional units may generate cost savings through capitalizing on economies of scale. States and local communities are making efforts to coordinate the use of school buildings and other facilities for cost savings.

Fourth, states and local communities need ongoing data collection to inform their policy and practice. Subnational entities can benefit from a coordinated data collection strategy across the country. Comparable measures of academic progress enable schools and communities to validate their efforts to ensure student success for all. With comparable data across regions and various student populations, Australia and Canada have sharpened their focus on achievement gaps among citizens of First Nations, and Austria has redoubled its efforts to narrow the gender gap in science and math. Italy requires local schools to implement three sets of accountability systems: INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione conducts testing for student outcomes), INDIRE (the National Institute for Documentation, Innovation and Educational Research evaluates internal school development), and the Ministry Inspectorate (evaluates schools and principals).



Finally, federalism offers a diverse leadership pipeline. When state and local leaders show good results, they can anchor their regional success in policy development at the national level. Federalism remains a unique structure to allow for experimentation, validation, and scaling up of education programs.

---

## 4 Conclusion

Federalism is well-suited for countries with diverse peoples, cultures, and governing practices. In the 10 countries that are examined in this paper, federalism has fostered institutional commitment and stability to pursue educational goals. Federalism offers an institutional foundation for a multifaceted system of accountability. While subnational entities focus their accountability to serve regional and local needs, the central government can lead in setting learning standards, ensuring equal educational opportunities for all students, and holding educators and leaders accountable. Federalism also enables national and regional policy makers to develop specific instruments to address contemporary challenges of achievement gaps, fiscal disparity, and innovation. Overall, the education sector is generally well-served by the system of federalism in the 10 countries.

## References

- Barber, Michael, C. Chijioke and M. Mourshed. 2010. *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. London: McKinsey & Co.
- Blöchliger, Hansjörg, E. Balazs, and K. B. Fredriksen. 2013. Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Education Systems. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1051. OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4695840w7b-en>.
- Cameron, David R., and R. I. Hofferbert. 1974. The impact of federalism on education finance: A comparative analysis. *European Journal of Political Research* 2: 225–258.
- Council on Foreign Relations. 2012. *U.S. Education Reform and National Security*. Washington DC: Brookings Institution Press. <http://www.cfr.org/united-states/us-education-reform-national-security/p27618> last access 21 May 2020.
- Lauglo, Jon. 1995. Forms of decentralisation and their implications for education. *Comparative Education* 31 (1): 5–30.
- Manna, Paul, and P. McGuinn, eds. 2013. *Education Governance for the Twenty-First Century*. Washington DC: Brookings Institutional Press.

- OECD. 2013. *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices* (Volume IV). Pisa: OECD Publishing.
- OECD. 2016. Education at a Glance, Table B1.1, Annual Expenditure Per Student by Educational Institutions for All Services (2013). <https://doi.org/10.1787/eag-2016-table100-en>.
- OECD. 2017. Public spending on education (Indicator). <https://doi.org/10.1787/f99b45d0-en>.
- OECD. 2018. PISA 2018 results. [https://www.oecd.org/pisa/PISA-results\\_ENGLISH.png](https://www.oecd.org/pisa/PISA-results_ENGLISH.png) last access 29 February 2020.
- Tucker, Marc S., ed. 2011. *Surpassing Shanghai: An Agenda for American Education Built on the World's Leading Systems*. Cambridge: Harvard Education Press.
- World Bank Databank. n. d. Education Statistics. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=Education%20Statistics&preview=off> last access 21 May 2020.



---

# Schulpolitik im deutschen Föderalismus

## Von Kontinuitäten und Brüchen seit 1949 bis heute und aktuelle Herausforderungen<sup>1</sup>

Rita Nikolai

---

### Zusammenfassung

Die Schulpolitik in den deutschen Bundesländern erscheint oft schwerfällig mit Blick auf die pfadabhängigen Entwicklungen in der Schulstruktur. Jedoch wurden in den letzten Jahren auch beträchtliche Veränderungen in der Steuerung der Schulsysteme vorgenommen. Das Grundgesetz eröffnet Bund und Ländern vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten. Jedoch erschweren die komplexe Akteurskonstellation in der Schulpolitik und die zum Teil widerstreitenden Interessen, dass sich die Bundesländer und der Bund in aktuellen Herausforderungen abstimmen und zusammenarbeiten.

---

### Schlüsselbegriffe

Schulpolitik, schulpolitische Akteure, Pfadabhängigkeit, Outputsteuerung, Wettbewerbssteuerung

---

1 Der Beitrag entstand im Rahmen eines Heisenberg-Stipendiums der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Förderkennzeichen: NI 1371/4-1). Henrik Scheller danke ich für hilfreiche Kommentare.

## 1 Einleitung

Die Schulpolitik in den deutschen Bundesländern gilt als schwerfällig und wenig reformfreudig. Kritisiert wird eine mangelnde Koordination schulpolitischer Reformvorhaben zwischen den Bundesländern (z. B. Friedeburg 1992; Heinz 2015; Hepp 2011; Herrlitz et al. 2009; Wolf 2008; Wolf und Heinz 2016). In der Vergangenheit wurde in der Schulgeschichte der Bundesrepublik vehement um die Länge der gemeinsamen Grundschulzeit und die Aufteilung von Kindern nach der vierten bzw. sechsten Grundschulklasse<sup>2</sup> auf verschiedene Sekundarschulformen gestritten. Das Festhalten am Gymnasium in allen Bundesländern gilt dabei häufig als Ausdruck einer pfadabhängigen Entwicklung in der deutschen Schulpolitik, während in vielen anderen europäischen Ländern nach dem 2. Weltkrieg Gesamtschulsysteme eingeführt wurden (Wiborg 2009). Zwar haben viele Bundesländer in den letzten beiden Jahrzehnten jeweils einzelne Schulformen zusammengeführt, wie etwa die Haupt- und Realschule (mitunter auch unter Einbeziehung der Gesamtschule).<sup>3</sup> Allerdings existiert das Gymnasium als eigenständige Schulform in allen Bundesländern bis heute fort, so dass an der Idee der Zuweisung und Aufteilung von Kindern zu einem frühen Zeitpunkt ihrer Bildungskarriere auf verschiedene Bildungsgänge bis heute festgehalten wird (Helbig und Nikolai 2015).

Doch abseits solcher schulstruktureller Kontinuitäten und Pfade haben die Bundesländer in den letzten Jahren tiefgreifende Veränderungen in der Steuerung ihrer Schulsysteme vorgenommen. So ist in der Schulpolitik der Bundesländer ein Paradigmenwechsel in der Organisations- und Steuerungsphilosophie festzustellen. Stichworte sind eine stärkere Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen auf Einzelschulebene, die Teilnahme an nationalen und internationalen Schulleistungsvergleichen, eine kontinuierliche Bildungsberichterstattung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, die Einführung von nationalen Bildungsstandards und deren Überprüfung in Leistungstests, regelmäßige und systematische Schulinspektionen und der Ausbau von zentralen Abschlussprüfungen. Diese Maßnahmen zielen auf eine stärkere Output-Orientierung und Wettbewerbssteuerung der Schulsysteme (siehe hierzu die Beiträge in Altrichter und Maag Merki 2016; ebenso Hartong 2018; Nikolai und Rothe 2016).

---

2 Eine sechsjährige Grundschule haben Berlin und Brandenburg (Helbig und Nikolai 2015).

3 Die ostdeutschen Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben nach der Wiedervereinigung dabei gleich auf zweigliedrige Schulsysteme gesetzt und von vornherein auf die Hauptschule als eigenständige Schulform verzichtet (Nikolai 2018).

Die beschriebenen Entwicklungen – ob nun Kontinuitäten in der Schulstruktur oder Wandlungsprozesse in der Steuerung der Schulsysteme – werden durch schulrechtliche Vorgaben sowie die allgemeine Kompetenzverteilung zwischen Land, Schulträgern und Schulen beeinflusst, die den Handlungsspielraum von schulischen Akteuren begrenzen oder ermöglichen.

Ausgehend von diesem Problemaufriss, stehen folgende Forschungsfragen im Zentrum des Beitrags: 1) Welche Vorgaben ergeben sich aus den Regelungen im Grundgesetz und wie haben die Bundesländer ihren Handlungsspielraum in der Vergangenheit genutzt? 2) Auf welche institutionellen und politischen Faktoren sind die in der Schulpolitik der deutschen Bundesländer zu beobachtenden Pfadabhängigkeiten und auch Veränderungen zurückzuführen? 3) Welche Folgen hat die föderale Aufgabenverteilung für aktuelle Herausforderungen in der Schulpolitik? Analysiert werden hierfür die Kontinuitäten und Brüche in der Schulpolitik der deutschen Bundesländer seit Bestehen der Bundesrepublik 1949 bzw. seit der Wiedervereinigung 1990. Untersucht wird ebenso, wie schulrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes die Auseinandersetzungen in der Schulpolitik bis heute beeinflussen. Ebenso werden Konfliktlinien und Akteurskonstellationen diskutiert, die die deutsche Schulpolitik prägen (Helbig und Nikolai 2015; Nikolai und Helbig 2019).

Die Analyse erfolgt aus Perspektive des historischen Institutionalismus, mit dem die Pfadabhängigkeiten institutioneller Regelungen und Arrangements einschließlich der in ihnen agierenden Akteurskonstellationen und Interessenpolitiken untersucht werden können (Mahoney 2000; Pierson 2004). Verknüpft wird dieser Ansatz mit ideenbasierten Perspektiven (Béland 2019), um die in der Schulpolitik vorherrschenden Bildungsvorstellungen und Begründungsmuster zu erkunden. Ein solcher theoretischer Zugriff erlaubt es jedoch auch, den Wandel institutioneller Entwicklungen und die Abkehr von eingeschlagenen Pfaden in der Steuerung von Schulsystemen analysieren zu können (Edelstein 2016; Nikolai 2019a; Nikolai und Rothe 2017).

Zunächst werden die schulrechtlichen Rahmungen durch das Grundgesetz erläutert. Dabei wird deutlich, dass das Grundgesetz Vorgaben v. a. für das Privatschulwesen macht, jedoch den Bundesländern in vielen anderen Feldern der Schulpolitik einen weitreichenden Handlungsspielraum einräumt (Abschnitt 2). Anschließend geht der Beitrag auf Entwicklungen in der Schulpolitik der Bundesländer ein und beleuchtet Kontinuitäten und Brüche in der Schulgeschichte seit Bestehen der Bundesrepublik (Abschnitt 3). Danach werden die Akteurskonstellationen in der Schulpolitik verdeutlicht (Abschnitt 4). Der Beitrag schließt in einem fünften Schritt mit einem Fazit, in dem die aktuellen Herausforderungen in der Schulpolitik benannt und diskutiert werden, sowie welche Handlungsspielräume bzw. Begrenzungen in der Schulpolitik der Bundesländer bestehen (Abschnitt 5).

## 2 Schulrechtliche Vorgaben und Rahmungen im Grundgesetz

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Bundesländer die alleinige Kompetenz zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Auch wenn der Bund auf dem Feld der Ausbildungsbeihilfen und Hochschulpolitik mitbestimmen kann (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und 33), gehören die Ausgestaltung der Schulsysteme, die Regelung der Lehramtsausbildung, Zulassungs- und Prüfungsangelegenheiten sowie die Gestaltung der schulischen Lern- und Lehrprozesse zu den „ureigenste[n] Kernkompetenzen der Bundesländer“ (Wolf 2008, S. 21).<sup>4</sup> Diese Gegenstände/Regelungsbereiche sind in der Schulpolitik der Länder im Allgemeinen sowie in Landtagswahlkämpfen im Besonderen ein häufiger Zankapfel, denn sie bewegen sich im Spannungsfeld zwischen elterlichem Erziehungsrecht und politischen Gestaltungsansprüchen einschließlich der Schulaufsicht des Staates. Umstritten sind dabei v. a. die Regelungen zum Übergang von Grundschulen auf die weiterführenden Schulen. Nach Art. 6 Abs. 2 GG steht Eltern das Erziehungsrecht zu, so dass sie über Bildungsweg und Schulform ihrer Kinder frei wählen dürfen. Demgegenüber steht aber – im Falle einer mangelnden Eignung des Kindes für die gewählte Schulform – das Recht des Staates zur Wahrnehmung der Schulaufsicht (Art. 7 Abs. 1 GG). Damit kann dieser in die elterliche Schulwahlfreiheit in Form einer „negativen Auslese“ eingreifen (Füssel et al. 2010, S. 92). In mehr als 60 Jahren Schulgeschichte haben die Bundesländer unterschiedlichen Gebrauch von diesem Eingriffsrecht gemacht. Sowohl im Querschnitt als auch im Längsschnitt variieren in den Bundesländern die Regelungen bezüglich der Frage, ob Eltern oder Lehrkräfte über die letztverbindliche Entscheidungshoheit beim Grundschulübergang verfügen (Helbig und Nikolai 2015, 2020).

Die Entscheidungshoheit der Bundesländer führt ebenso dazu, dass sich die Schulstrukturen und die pädagogischen Grundausrichtungen voneinander unterscheiden (siehe Ausführungen in Abschnitt 4). Doch trotz aller Unterschiede ist den Schulsystemen der Bundesländer gemeinsam die Aufteilung der Schülerinnen und Schüler nach der vierten bzw. sechsten Grundschulklasse auf verschiedene Sekundarschulformen. Das Gymnasium ist zudem die einzige Schulform, die im Anschluss an die Grundschule in allen Bundesländern existiert (Helbig und Nikolai 2015). Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik überlässt aufgrund der Kulturhoheit der Bundesländer diesen die Gesetzgebungskompetenz in der Schulpolitik. Jedoch gibt es im Grundgesetz auch Vorgaben, die die Schulpolitik

---

4 Als Überblick zur Bedeutung des Föderalismus in der Schulpolitik in Deutschland vgl. auch Scheller (2018).

der Bundesländer beeinflussen. Schulrechtlich relevant ist v. a. Art. 7 GG, der konkrete Vorgaben zum Verhältnis zwischen öffentlicher Schule und Fragen der Religion sowie zum Privatschulwesen enthält (siehe hierzu auch Avenarius und Füssel 2010; Nikolai et al. 2018).

## **2.1 Vorgaben zum Verhältnis von Schule und Religion und zum Privatschulwesen in Art. 7 GG**

Bis weit in die 1960er Jahre hinein wurde in der Schulpolitik vehement darum gerungen, in welcher Form Kinder und Jugendliche nach den Grundsätzen eines religiösen Bekenntnisses unterrichtet werden sollten. Das Verhältnis von Staat und Kirche sowie der Ort, die Form und die Inhalte von Werteerziehung waren lange Zeit ein Streitthema in der Schulpolitik. Bereits in der Weimarer Republik (1918 bis 1933) wurde darum gerungen, ob Kinder und Jugendliche in Form von Bekenntnisschulen (evangelische oder katholische Konfessionsschulen) oder in Simultanschulen bzw. Gemeinschaftsschulen<sup>5</sup>, die alle Konfessionen vereinten, beschult werden sollten. Dieser Konflikt spielte beim Wiederaufbau des Schulwesens nach dem 2. Weltkrieg in den westlichen Besatzungszonen bzw. in den westdeutschen Bundesländern der Bundesrepublik nach 1949 eine wichtige Rolle (Germann und Wiesner 2013, S. 126; Herrlitz et al. 2009).<sup>6</sup> Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Frage zum Verhältnis zwischen Schule und Religion in den Verhandlungen zum Grundgesetz eine wichtige Rolle spielten und im Grundgesetz in Art. 7 Abs. 2 und 3 explizit darauf Bezug genommen wurde. Eltern können danach darüber bestimmen, ob ihre Kinder am Religionsunterricht teilnehmen sollen. Als einziges Unterrichtsfach ist der Religionsunterricht zudem als ein ordentliches Lehrfach gesetzlich verankert (Art. 7 Abs. 3 GG). Die konkrete Ausgestaltung des Religionsunterrichts ist dann Sache der Bundesländer und wird über die Landesverfassung bzw. die Landesschulgesetze geregelt. Diese regeln auch die Einführung der Fächer Ethik bzw. Philosophie als Alternative zum verpflichtenden Religionsunterricht. In manchen Bundesländern ist mittlerweile auch die Einrichtung von islamischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen möglich (Helbig und Nikolai 2015, S. 239ff.).

---

5 Als Gemeinschaftsschulen werden Schulen genannt, die Kinder und Jugendliche ab Klasse 1 gemeinsam beschulen und in einzelnen Bundesländern in den 2010er Jahren eingeführt wurden (Helbig und Nikolai 2015).

6 In der sowjetischen Besatzungszone und der 1949 gegründeten DDR wurde Religion als Fach in den Schulen abgeschafft und Privatschulen, auch die der Kirchen, wurden verboten (Geißler 2013).

Allen Schulsystemen der Bundesländer ist gemeinsam, dass neben öffentlichen auch private Schulen bestehen, denn das Grundgesetz gewährt in Art. 7 Abs. 4 das Recht auf Privatschulfreiheit. Im Gegensatz zu allen anderen Bereichen des Schulwesens, macht das Grundgesetz zum Privatschulwesen konkrete Vorgaben. Das Recht zur Errichtung von Privatschulen ist jedoch eingeschränkt. So müssen Privatschulen, wenn sie als Ersatz für öffentliche Schulen dienen, vom Staat genehmigt werden. Laut Verfassung müssen dabei bestimmte Mindestvorgabenerfüllt werden: Hinsichtlich den Lehrzielen, der räumlichen Ausstattung und der Qualifikation der Lehrkräfte dürfen Privatschulen „nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen“ (Art. 7 Abs. 4 GG). Die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte ist ebenso von Privatschulen zu sichern. Die Gründung einer Privatschule darf zudem nur dann genehmigt werden, wenn „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“ (Art. 7 Abs. 4 GG). Privatschulen sollten demnach für alle Kinder und Jugendliche unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Eltern zugänglich sein. Hinsichtlich privater Grundschulen nimmt das Grundgesetz weitere Einschränkungen vor. So dürfen diese nur dann zugelassen werden, wenn „die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt“ (Art. 7 Abs. 5 GG) oder Eltern die Einrichtung einer privaten Grundschule mit einem besonderen (religiösen) Bekenntnis oder einer Weltanschauung beantragen und ein solches Angebot an öffentlichen Grundschulen in der Gemeinde nicht besteht (Art. 7 Abs. 5 GG). Die Vorgaben zu Privatschulen in Art. 7 Abs. 4 GG ähneln dabei fast im Wortlaut den Regelungen der Weimarer Reichsverfassung (WRV) von 1919 (siehe Art. 147 WRV). Nach dem Ersten Weltkrieg konnte die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) in der Weimarer Republik eine gemeinsame vierjährige Lernzeit für alle Kinder durchsetzen. Mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 und dem späteren Grundschulgesetz von 1920 wurden die (zumeist privaten) Vorschulen zur Vorbereitung auf den Gymnasialübergang abgeschafft und alle Kinder mussten fortan die ersten vier Jahre der Volksschule besuchen. Kinder aus wohlhabenden Schichten konnten sich nicht mehr mit dem Besuch von Vorschulen oder durch den häuslichen Unterricht von Hauslehrern und Hauslehrerinnen einem gemeinsamen Schulbesuch entziehen. Eine Aufteilung der Kinder auf verschiedene Schulformen war nun erst zur fünften Klasse vorgesehen. Die Aufhebung von Vorschulen als Alternative zu den ersten vier Jahren an der Volksschulen wurde im Grundgesetz von 1949 erneut geregelt und gilt als Regelung bis heute (Nikolai et al. 2018; Nikolai und Helbig 2019).



## 2.2 Vorgaben zur Bildungsplanung und Koordination

Seit der Föderalismusreform 2006 darf sich der Bund gemäß Art. 104b Abs. 1 GG nicht mehr finanziell an Maßnahmen der Bundesländer im Schulbereich beteiligen. Dieses Instrument hatte der Bund zuvor immer wieder genutzt. Hierzu gehört etwa in der jüngeren Vergangenheit das Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung, mit dem der Bund in den Jahren 2003 bis 2009 den flächendeckenden Auf- und Ausbau von Ganztagschulen in den Bundesländern finanziell unterstützt hat.

Solche Mitgestaltungsmöglichkeiten des Bundes wurden in der Vergangenheit durch den 1969 eingeführten Art. 91b GG ermöglicht. Bis zur Finanzreform 1969 hatten die Bundesländer die alleinige Kompetenz zur Planung und Finanzierung im Schul- und Forschungsbereich. Mit der in Art. 91b GG a. F. eingeführten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung institutionalisierten Bund und Länder eine gemeinsame Bildungsplanung<sup>7</sup>, deren Umsetzung jedoch am parteipolitische Streit scheiterte (Führ und Furck 1998, S. 252; Hepp 2011, S. 138). Ungeachtet dessen haben die Bundesländer sich in der seit 1948 bestehenden Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK) (die damit schon vor Verabschiedung des Grundgesetzes gegründet wurde) in ihrer Schulpolitik immer wieder abgesprochen. Zeugnis davon sind das Düsseldorfer (1955) und Hamburger Abkommen (1964), die ein gegliedertes Schulsystem festschrieben und an dem sich bis heute alle Bundesländer in ihrer Schulstrukturgestaltung orientieren (Fuchs 2004). Die KMK ist die „überregionale Planungs- und Koordinationsinstanz“ (Hepp 2011, S. 110) der Bundesländer in Bildungsfragen und ist Ausdruck eines kooperativen Föderalismus (Heinz 2015).

Die Bundesländer beklagten insbesondere im Vorfeld der Verhandlungen zur Föderalismusreform I (2003 bis 2006) zunehmend, dass die Gemeinschaftsaufgaben aufwändige und langwierige Abstimmungen und Koordinierungen zwischen Bund und Ländern erforderten, die sie zudem unter den „Goldenen Zügeln“ des Bundes in ihren Handlungskompetenzen einengen würden (Hepp 2011, S. 114). Mit der Föderalismusreform von 2006 konnten die Bundesländer weitreichende Veränderungen in der Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen erreichen. Nicht mehr möglich waren Finanzhilfen des Bundes in Bereichen, in denen die Bundesländer über alleinige Gesetzgebungskompetenz verfügen.<sup>8</sup> Eine Beteiligung

---

7 Hierzu wurde 1970 die *Gemeinsame Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung* gegründet (seit 1976 mit dem Namen *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung*). Dieses Gremium legte 1976 einen Bildungsgesamtplan vor (Hepp 2011, S. 138).

8 Ebenso wurde mit der Föderalismusreform durch Aufhebung des Art. 74a, Abs. 1 GG die Besoldung und Versorgung der verbeamteten Lehrkräfte wieder in die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer zurückverlagert (Hepp 2011, S. 115).

an Maßnahmen im Schulbereich war damit ausgeschlossen. Die Bildungsplanung von Bund und Ländern wurde durch eine komplette Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe Art. 91b GG ebenfalls ersatzlos gestrichen. Neu aufgenommen wurde mit Art. 91b Abs. 2 GG in das Grundgesetz das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Schulleistungstests und -evaluationen (z. B. die Teilnahme an PISA oder IGLU)<sup>9</sup> sowie Berichten und Empfehlungen. Seit 2006 legen Bund und Länder regelmäßig einen gemeinsamen Nationalen Bildungsbericht vor (zum jüngsten Bildungsbericht siehe Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020). Jedoch ist es nicht zu dem befürchteten „Rückfall in die Kleinstaaterei“ (Hepp 2011, S. 110) der Bundesländer gekommen, denn die Bundesländer versuchen z. B. auf dem Feld der digitalen Bildung ihre Schulpolitiken mit dem Bund gemeinsam abzustimmen. Mit der vorgenommenen Neuformulierung des Artikels 104c GG<sup>10</sup> kann der Bund den Ländern „Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“. Mit dem DigitalPakt Schule stellt der Bund als eine Art Anschubfinanzierung ein fünf Milliarden Euro umfassendes Investitionsprogramm zur Verfügung (siehe hierzu auch Hartong (2019) und Scheller (2019)). Auch die Neuauflage eines Ganztagschulprogrammes wie auch Unterstützungsprojekte zur zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems wären demnach rechtlich möglich.

---

### **3 Kontinuitäten und Brüche in der Schulpolitik der deutschen Bundesländer und aktuelle Herausforderungen**

Aufgrund der alleinigen Kompetenzhoheit der Bundesländer für die Organisation des Schulwesens gehört dieser Bereich zu den wichtigsten Gestaltungsfeldern der Landespolitiken (Wolf 2008). Von ihrer Gestaltungshoheit haben die Bundesländer seit Gründung der Bundesrepublik 1949 bzw. nach der Wiedervereinigung 1990 derart Gebrauch gemacht, dass die Gestaltung der Schulsysteme im Bundesländervergleich

---

9 Hierzu gehört auch der Aufbau des *Nationalen Bildungspanels*, mit dem Längsschnittdaten zu Bildungsprozessen und zur Kompetenzentwicklung von Individuen in Deutschland erhoben werden (Blossfeld und Roßbach 2019).

10 Art. 104 c wurde erstmalig 2017 ins Grundgesetz eingeführt und dann bis 2019 zweimal geändert (Scheller 2019).

unterschiedlich ist und sie auf den ersten Blick als „unvergleichbar“ gelten (Helbig und Nikolai 2015). Doch lassen sich die Entwicklungen in den Bundesländern entlang von ausgewählten Dimensionen systematisch vergleichen und in der Dimension der Strukturen – konkret wie die Bundesländer Bildungsgänge differenzieren – lassen sich folgende Muster feststellen. Diese Muster zeigen, dass die Schulsysteme in den deutschen Bundesländern schulstrukturell eine hohe Kontinuität aufweisen:

1. An der nach dem 1. Weltkrieg in der Weimarer Republik eingeführten, für alle Schülerinnen und Schüler verpflichtenden gemeinsamen vierjährigen Grundschulzeit wird bis heute in den Bundesländern festgehalten. Zwar haben Berlin und Brandenburg eine sechsjährige Grundschulzeit, erlauben jedoch den Übergang auf Gymnasien schon nach der vierten Grundschulklasse. Bis heute gehört die Dauer der Grundschulzeit zu „den ideologisch umstrittensten Regelungen in der deutschen Schulgeschichte“ (Nikolai und Helbig 2019, S. 290; vgl. auch Friedeburg 1992; Furck 1994; Helbig und Nikolai 2015). Reformvorhaben zur Verlängerung der gemeinsamen Lernzeit scheiterten bislang, wie etwa erst in jüngerer Zeit die sechsjährige Primarschule 2010 in einem Volksentscheid in Hamburg (Töller et al. 2011). Auch über die Einrichtung von schulartenunabhängigen Orientierungsstufen für die 5. und 6. Klasse (entweder an Grundschulen, an einer Schulform in der Sekundarstufe oder als eigene Schulform) wurde in den Bundesländern immer wieder vehement gestritten (Helbig und Nikolai 2015).
2. Abgesehen von der Grundschule ist das Gymnasium die einzige Schulform im Sekundarschulbereich, die in allen Bundesländern bis heute als eine eigenständige Schulform existiert. Zwar wurden in den 1970er Jahren in einigen Bundesländern Gesamtschulen eingeführt, diese haben jedoch nie das gegliederte Sekundarschulsystem abgelöst. Gesamtschulen wurden in den westdeutschen Bundesländern nur als eine weitere Schulform – v. a. in Bundesländern mit langjähriger sozialdemokratischer Vorherrschaft – neben Gymnasien, Haupt- und Realschulen etabliert (Helbig und Nikolai 2015). Auch die ostdeutschen Bundesländer haben nach der Wiedervereinigung 1990 das Gymnasium (wieder) als eigenständige Schulform eingeführt (Nikolai 2018, 2019a). Zwar wurden in den 1990er und 2000er Jahren in der Mehrheit der Bundesländer (elf von 16 Bundesländern) zweigliedrige Sekundarschulsysteme eingeführt, doch in keinem der Bundesländer hat dies zu einem Bruch in der traditionellen Mehrgliedrigkeit der Schulsysteme geführt. Denn die Zusammenführung von Haupt- und Realschulen (mitunter auch mit Gesamtschulen) hat die Gymnasien in ihrer Eigenständigkeit nicht berührt (Edelstein 2016; Nikolai 2019b).
3. Ein weiteres schulstrukturelles Charakteristikum ist in allen Bundesländern die Dichotomie zwischen Regel- und Sonderschulsystem. Eine hohe Pfad-

abhängigkeit in den Schulsystemen der Bundesländer lässt sich auch bei der Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf feststellen, die traditionell nicht im Regelschulsystem, sondern in verschiedenen Förder- und Sonderschulen beschult wurden. Erst infolge der UN-Behindertenrechtskonvention (seit 2009 in Deutschland in Kraft getreten) wird in den Bundesländern über eine inklusive(re) Neuausrichtung des Schulsystems debattiert und einige Bundesländer haben ihre Schulsysteme radikal verändert (z. B. Bremen und Schleswig-Holstein). Doch nach wie vor wird die Mehrheit von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Sonder- und Förderschulen unterrichtet und erst zögerlich wird in den Bundesländern eine inklusive Beschulung umgesetzt (Hartong und Nikolai 2017; Nikolai 2016; Powell et al. 2016). Die Länder beklagen häufig, dass ihnen die Ressourcen fehlen, um notwendige bauliche Veränderungen vorzunehmen und um in die Qualifikation der Lehrkräfte in der Lehramtsausbildung und Weiterbildung zu investieren. Doch aufgrund des Kooperationsverbots konnte der Bund die Bundesländer, darunter v. a. auch die finanzschwachen Bundesländer, bislang finanziell nicht unterstützen. Der neue Artikel 104c GG eröffnet hier größere Handlungsmöglichkeiten.

4. Über Jahrzehnte waren die Schulsysteme in den Bundesländern v. a. staatlich organisiert. Bis Anfang der 1990er waren nur 4,5 % der Schulen in Deutschland Privatschulen. Bis 2018 hat sich der Anteil auf rund 11 % mehr als verdoppelt und v. a. im Grundschulbereich ist ein beträchtlicher Zuwachs an privaten Schulen festzustellen. Das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Schulen ist beträchtlich in Bewegung gekommen. Ein Zuwachs an Privatschulen lässt sich dabei v. a. in den größeren Städten sowie Universitätsstädten (z. B. Berlin, Frankfurt a. M., Heidelberg, Stuttgart) und in Städten in Ostdeutschland beobachten (Nikolai und Koinzer 2017; Nikolai et al. 2018).<sup>11</sup> In einzelnen Städten liegen die Anteile von Privatschulen an der Gesamtheit aller Schulen bei mehr als 25 % und die soziale Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen steigt (Helbig et al. 2017; Helbig et al. 2019). Während Privatschulen in Deutschland jahrzehntelang ein Schattendasein geführt haben und kaum auf der politischen Tagesordnung standen, wurde in den 2010er Jahren vermehrt über die Finanzierung und Regulierung von Privatschulen debattiert, zumal das Sonderungsverbot des Art. 7 Abs. 4 GG von den Schulverwaltungen in den Bundesländern bislang kaum kontrolliert wurde (Wrase und Hanschmann 2017; Wrase und Helbig 2016; Wrase et al. 2017). Eine stärkere Regulierung von Privatschulen hat bislang

---

11 Privatschulen waren in der DDR verboten und erst nach der Wiedervereinigung 1990 wurden Privatschulen in den ostdeutschen Bundesländern wieder zugelassen.

einzig Baden-Württemberg vorgenommen (Helbig und Nikolai 2018; Nikolai und Wrase 2018). Da die Privatschulen eine im internationalen Vergleich beträchtliche staatliche Subventionierung erhalten (Nikolai und Koinzer 2017), sehen sich die Bundesländer zunehmend in der Pflicht, das Sonderungsverbot des Grundgesetzes stärker zu überwachen und die Subventionierung an Vorgaben zum Schulgeld zu knüpfen.

Doch abseits dieser Kontinuitäten sind auch beträchtliche Wandlungen in der Schulpolitik der Bundesländer festzustellen, die durch einen erkennbaren Bruch in der Organisations- und Steuerungsphilosophie der Schulsysteme forciert werden. So wurden die Schulsysteme in den Bundesländern von einer Input- auf eine Output-Steuerung umgestellt. Infolge des PISA-Schocks und dem unterdurchschnittlichen Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler in internationalen Schulleistungstests (PISA, IGLU) in den 2000er Jahren (Niemann 2010) haben die Bundesländer zahlreiche Reformen vorgenommen. Während die Kultusministerkonferenz als Abstimmungsgremium der Bundesländer in schulstrukturellen Fragen eher Reformen verlangsamt, konnte sie in der Dimension der Steuerung der Schulsysteme durch die dynamisierende Wirkung des PISA-Schocks zu Beginn der 2000er Jahre und den dadurch ausgelösten Debatten um die Qualität deutscher Schulen beträchtliche Veränderungen erreichen (Niemann 2010). Die Weichen dazu wurden bereits 1997 von der KMK gestellt – durch einen entsprechenden Beschluss (KMK 1997). So wurden bundesweite Vergleichsarbeiten zum Lernstand von Schülerinnen und Schüler in der dritten und achten Klasse eingeführt (VERA-3 bzw. VERA-8) und hierfür das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen geschaffen, das die Vergleichsarbeiten durchführt und die Bundesländer bei der Umsetzung der Bildungsstandards unterstützt. Ebenso wurde systematische und kontinuierliche Schulinspektionen in den Bundesländern etabliert und gemeinsame Aufgabenpools für die Abiturprüfungen durchgesetzt (zu den einzelnen Reformen vgl. Beiträge in Altrichter und Maag Merki 2016).

Ebenso wurde in den Bundesländern in den letzten beiden Dekaden auch die Dezentralisierung der Entscheidungen auf Ebene der Einzelschulen verstärkt. So haben Schulen einen größeren Entscheidungsspielraum in Fragen des Curriculums, des Personalmanagements und der Schulentwicklung erhalten. Doch im Gegensatz zu vielen Ländern der OECD ist es in den deutschen Bundesländern (noch) nicht zur Durchsetzung von Instrumenten der Wettbewerbssteuerung gekommen und z. T. wurde eine Outputsteuerung nur partiell übernommen. So sind nicht in allen Bundesländern die Evaluationsergebnisse (insbesondere der Schulinspektion) auch für Eltern und Öffentlichkeit zugänglich und ein Schulranking ist nicht möglich. So werden Evaluationsergebnisse (z. B. aus der Vergleichsuntersuchung wie VERA-3

bzw. VERA-8 oder der Schulinspektion) nur intern an Schulen bzw. Lehrkräfte zurückgemeldet. Wie weiter unten noch ausgeführt wird, konnten insbesondere die Lehrkräfteverbände ihre Interessen durchsetzen und bislang die Einführung von lokalen und regionalen „Quasi-Märkten“ verhindern (Dobbins und Nikolai 2019).

---

## 4 Akteurskonstellationen in der Schulpolitik

Die beschriebenen Kontinuitäten wurden durch Parteien, Interessenorganisationen von Lehrkräften und Privatschulen (darunter auch die der christlichen Konfessionen), das gymnasiale Wählerklientel und weit in Politik und Gesellschaft verbreiteten Ideen in Form von Begabungs- und Gerechtigkeitsvorstellungen unterstützt. Zu solchen Kontinuitäten gehören die vierjährige Grundschulzeit, das Gymnasium als eigenständige Schulform, die getrennte Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischen Bedarf in Förder- und Sonderschulen und die Existenz von Privatschulen.

Befürworterinnen und Befürworter eines längeren gemeinsamen Lernens, einer Abkehr vom gegliederten Schulsystem zugunsten eines Gesamtschulsystems und einer Abschaffung des Sonderschulsystems sind bei Parteien des linken Spektrums zu finden (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke). Dagegen setzen sich sowohl konservative und liberale Parteien (CDU/CSU und FDP) als auch rechtspopulistische Parteien wie die AfD für eine maximal vierjährige Grundschulzeit, ein nach Begabung gegliedertes Schulsystem und eine Beibehaltung des Sonderschulsystems ein (Nikolai und Rothe 2013, 2017; zu den Positionen der AfD vgl. AfD 2016).<sup>12</sup>

Unterstützt werden die jeweiligen Positionen der Parteien durch unterschiedliche Begabungs- und Gerechtigkeitsverständnisse, die als eine Art von „Baupläne[n]“ und als „sozial geteilte und historisch gewachsene Wertvorstellungen“ (Sachweh 2011, S.375), die Präferenzen von Parteien und ihrer Wählerinnen und Wähler beeinflussen. So unterscheiden sich die Begabungs- und Gerechtigkeitsverständnisse danach, ob Kinder und Jugendliche besser in homogenen oder heterogenen Lerngruppen gefördert werden können, und ob eine frühe oder späte Trennung von Schülerinnen und Schüler auf verschiedene Schulformen sozial gerechter ist (Edelstein 2016; Nikolai und Rothe 2017). Da in den Bundesländern in der Vergangenheit stärker konservative und liberale Parteien in den Landesregierungen

---

12 Berücksichtigt werden die Positionen von Parteien, die sowohl in den Landtagen als auch im Bundestag vertreten sind.

vertreten waren, konnten diese eher ihre schulstrukturellen Präferenzen durchsetzen (Helbig und Nikolai 2015).

Unterstützung finden die jeweiligen parteipolitischen Lager bei den schulformenspezifischen Lehrkräfteverbänden mit der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und dem Deutschen Philologenverband (DPPhV) als die beiden mitgliederstärksten Interessenvertretungen von Lehrkräften in Deutschland.<sup>13</sup> Die GEW wendet sich gegen eine frühe schulische Selektion und präferiert Gesamt- bzw. Gemeinschaftsschulen. Ebenso präferiert die GEW die Abschaffung von Förder- und Sonderschulen und die Integration von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischen Förderbedarf in die Regelschulen. Der DPPhV als Interessenvertretung von Lehrkräften an Gymnasien setzt sich dagegen für die vierjährige Grundschule und die Beibehaltung eines gegliederten Schulsystems unter Beibehaltung von Förder- und Sonderschulen ein. Während GEW und DPPhV in schulstrukturellen Fragen gegensätzliche Positionen einnehmen, sind sie sich in Fragen der Output- und Wettbewerbssteuerung zumeist einig. Rankings und Sanktionen für Lehrkräfte lehnen sie ab (Nikolai et al. 2017; Dobbins und Nikolai 2019).

Die Dichotomie zwischen den beiden Verbänden ergibt sich in Deutschland aus der historischen Entwicklung zwischen höherem und niederem Schulwesen. Dabei gelang es dem DPPhV besser als der GEW das Wählerpotential von konservativen und liberalen Parteien in Referenden und Landtagswahlen zu mobilisieren und die Interessen des gymnasialen Klientels durchzusetzen. Die Befürworterinnen und Befürworter eines längeren gemeinsamen Lernens konnten in der Vergangenheit ihre Interessen kaum gegen das stetig wachsende Gymnasialklientel in der Wählerschaft durchsetzen (zu Hamburg vgl. Töller et al. 2011). Vor allem durch die Bildungsexpansion der 1960er Jahren nahm der Anteil der Bevölkerung, die das Gymnasium besucht hatten und sich zumeist für die Beibehaltung dieser Schulform einsetzten, beständig zu. Da Schulpolitik ein häufiger Zankapfel in Landtagswahlkämpfen ist (Nikolai und Rothe 2013) neigen politische Parteien dazu, egal welchen Lagers, auf das Drohpotential des Gymnasialklientels Rücksicht zu nehmen. Aus Furcht vor Abwahl vermeiden es häufig auch Parteien des linken Spektrums, in Zeiten der Regierungsverantwortung grundlegende Veränderungen in der Schulstruktur vorzunehmen. Oft sind sie maximal nur zu Veränderungen in Richtung zweigliedriger Systeme unter Beibehaltung des Gymnasiums bereit. Die „Vielfalt

---

13 Aus Platzmangel konzentriert sich der Beitrag nur auf die GEW und den DPPhV und kann andere Lehrkräfteverbände wie den Verband Erziehung und Bildung oder die mit dem DPPhV im Deutschen Lehrerverband organisierten Lehrkräfteverbände nicht berücksichtigen. Auch gibt es in einzelnen Bundesländern eigene und wirkmächtige Lehrkräfteverbände (z. B. in Bayern, Sachsen oder Thüringen).

der Koordinations- und Beratungsgremien“ (Wolf 2007, S. 224) sowie „diverse Koordinationsinstitutionen und -mechanismen“ (Wolf 2007, S. 238) in der Schulpolitik, wie der KMK als Abstimmungsgremium der Bundesländer, führt zudem dazu, dass Reformen in der Schulpolitik zumeist nur auf einem kleinen gemeinsamen Nenner getroffen werden, und schulpolitische Alleingänge von Bundesländern selten durchsetzbar sind (Fuchs 2004; Heinz 2015).

Auch wenn die Schulpolitik der Bundesländer das Privatschulwesen jahrzehntelang kaum in den Blick nahm, konnte dieses im internationalen Vergleich eine beträchtliche staatliche Subventionierung in den Bundesländern erreichen (Koinzer et al. 2017). So konnten die Vertreter der evangelischen und der katholischen Kirche nach dem 2. Weltkrieg in den Bundesländern hohe staatliche Zuschüsse bzw. Finanzhilfen ihrer Privatschulen durchsetzen, zumal das Grundgesetz das Recht zur Teilnahme am Religionsunterricht und auch das Recht zur Gründung von Privatschulen vorsieht. Unterstützung fanden die konfessionellen Privatschulen in den Bundesländern dabei in der CDU/CSU, die die Subventionen damit begründete, dass Privatschulen den Wunsch von Eltern nach einer religiösen Schulbildung ermöglichen können. Nachdem nicht-konfessionelle Privatschulen in den 1980er Jahren die gleiche Subventionierung wie konfessionelle Privatschulen vor Gericht durchsetzen konnten, wurde deren Bezuschussung zunehmend auch von Parteien des linken Parteienspektrums unterstützt. Denn diese sahen in Privatschulen eine Ergänzung des staatlichen Schulsystems um reformpädagogische Unterrichtsmodelle (z. B. Waldorf, Alternativschulen). Die GEW und der DPhV, die angesichts des expandierenden Privatschulsektors die soziale Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen kritisieren, setzen sich daher für eine stärkere Kontrolle und Regulierung von Privatschulen ein. Bislang hat nur Baden-Württemberg Veränderungen in der Privatschulfinanzierung und -regulierung vorgenommen, um das Sonderungsverbot des Grundgesetzes stärker kontrollieren zu können (Helbig und Nikolai 2018).

---

## **5 Fazit: Handlungsspielräume angesichts aktueller Herausforderungen**

In der Entwicklung der Schulsysteme zeichnen sich die Bundesländer durch eine hohe Pfadabhängigkeit aus. Dafür spricht die Beibehaltung der im internationalen Vergleich frühen Trennung und Aufteilung von Kindern auf verschiedene Sekundarschulformen, die Beibehaltung des Gymnasiums als eigenständige Schulform und die Beibehaltung des Förder- und Sonderschulsystems. Zu den Kontinuitäten der



Schulsysteme in den Bundesländern gehört auch die beträchtliche Bezuschussung des Privatschulsystems, auch wenn dieser Sektor im internationalen Vergleich (noch) sehr klein ist. Das Grundgesetz lässt den Bundesländern in der Gestaltung ihrer Schulsysteme weitestgehend freie Hand und macht hierzu nur wenige Vorgaben (siehe Art. 7 GG). Mit der Föderalismusreform 2006 wurde in der Verfassung eine finanzielle Beteiligung des Bundes in der Schulpolitik der Bundesländer zunächst verboten. Doch auf dem Feld der digitalen Bildungsinfrastrukturen sowie eines Bildungsmonitorings wurden die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit in den letzten Jahren deutlich gestärkt. Und auch mit der Neuformulierung des Art. 104b GG kann der Bund die Bundesländer wieder unterstützen. Dazu könnten perspektivisch die Umsetzung inklusiver Schulsysteme, der akute Lehrkräftemangel oder die Veringerungen sozialer Ungleichheiten an Schulen zählen, so dass insbesondere die finanzschwachen Bundesländer nicht auf sich allein gestellt wären. Das Grundgesetz eröffnet Bund und Länder somit Gestaltungsmöglichkeiten. Auch über die KMK haben sich die Bundesländer in der Vergangenheit abgestimmt, wenn auch oft auf einem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Bundesländer und der Bund nutzen die durch das Grundgesetz gesetzten Handlungsspielräume zu wenig und ziehen nach wie vor angesichts der vielfältigen schulpolitischen Herausforderungen selten an einem Strang. Die Ursache hierfür sind nicht die Vorgaben durch das Grundgesetz. Diese liegen vielmehr in der komplexen Akteurskonstellation in der Schulpolitik der Bundesländer mit zum Teil widerstreitenden Akteursinteressen und dem häufigen fehlenden (politischen) Willen zur Zusammenarbeit und Abstimmung.

## Literatur

- AfD, Alternative für Deutschland 2016. *Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland. Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Stuttgart am 30.04./01.05.2016*. Berlin: AfD.
- Altrichter, H., und K. Maag Merki, Hrsg. 2016. *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung. 2020. *Bildung in Deutschland 2020*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Avenarius, H., und H.-P. Füssel. 2010. *Schulrecht*. Köln: Carl Link.
- Béland, D. 2019. *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blossfeld, H.-P., und H.-G. Roßbach, Hrsg. 2019. *Education as a Lifelong Process. The German National Educational Panel Study (NEPS)*. Wiesbaden: Springer VS.

- Dobbins, M., und R. Nikolai. 2019. Der Einfluss von Lehrkräfteverbänden in der Steuerung von Schulsystemen. *Zeitschrift für Pädagogik* 65 (4): 564–583.
- Edelstein, B. 2016. Stabilität und Wandel der Schulstruktur aus neoinstitutionalistischer Perspektive. In *Institutioneller Wandel im Bildungsbereich – Reform ohne Kritik?*, Hrsg. N. Berkemeyer, B. Hermstein und V. Manitus, 47–70. Münster: Waxmann.
- Fuchs, H.-W. 2004. *Gymnasialbildung im Widerstreit*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Führ, C., und C.-L. Furck, Hrsg. 1998. *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte*. München: C. H. Beck.
- Furck, C.-L. 1994. „Reißt die trennenden Schranken nieder!“. In *Sechsjährige Grundschule*, Hrsg. E. Rösner, 45–69. Essen: Neue Deutsche Schule Verlagsgesellschaft mbH.
- Füssel, H-P., C. Gresch, J. Baumert, und K. Maaz. 2010. Der institutionelle Kontext von Übergangsentscheidungen. In *Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule*, Hrsg. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 87–106. Bonn, Berlin: BMBF.
- Geißler, G. 2013. *Schulgeschichte in Deutschland*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Germann, M., und C. Wiesner. 2013. Schule und Religion in der Entwicklung des Schulwesens in Deutschland. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 61 (4): 396–424.
- Hartong, S. 2018. Towards a topological re-assembly of education policy? *Globalisation, Societies and Education* 16 (1): 134–150.
- Hartong, S. 2019. Bildung 4.0? Kritische Überlegungen zur Digitalisierung von Bildung als erziehungswissenschaftliches Forschungsfeld. *Zeitschrift für Pädagogik* 65 (3): 424–444.
- Hartong, S., und R. Nikolai. 2017. Observing the “Local Globalness” of Policy Transfer in Education. *Comparative Education Review* 61 (3): 519–537.
- Heinz, D. 2015. Politikverflechtung in der Schulpolitik. *Politische Vierteljahresschrift* 56 (4): 626–647.
- Helbig, M., M. Konrad, und R. Nikolai. 2019. Entwicklung der Schulinfrastruktur in Ostdeutschland und die Rolle privater Schulen. In *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik. DDS – Die Deutsche Schule*, Beiheft 14, Hrsg. D. Fickermann und H. Weishaupt, 105–120. Münster: Waxmann.
- Helbig, M., und R. Nikolai. 2015. *Die Unvergleichbaren*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Helbig, M., und R. Nikolai. 2018. Das bundesweit wegweisende Privatschulgesetz in Baden-Württemberg hat Schönheitsfehler. *b&w, bildung und wissenschaft* 72 (12): 32–35.
- Helbig, M., und R. Nikolai. 2020. Zankapfel Übergang Grundschule – Gymnasium. *Pädagogik* 72 (1): 45–48.
- Helbig, M., R. Nikolai, und M. Wrase. 2017. Privatschulen und soziale Frage. *Leviathan* 45 (3): 357–380.
- Hepp, G F. 2011. *Bildungspolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Herrlitz, H-G., W. Hopf, und H. Titze. 2009. *Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart*. Weinheim, München: Juventa.
- KMK, Kultusministerkonferenz 1997. Grundsätzliche Überlegungen zu Leistungsvergleichen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – Konstanzer Beschluss – (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 24.10.1997). [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/1997/1997\\_10\\_24-Konstanzer-Beschluss.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Konstanzer-Beschluss.pdf) Zugegriffen: 17. Februar.2020.
- Koinger, T., R. Nikolai, und F. Waldow, Hrsg. 2017. *Private Schools and School Choice in Compulsory Education*. Wiesbaden: Springer VS.

- Mahoney, J. 2000. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29 (4): 507–548.
- Niemann, D. 2010. Deutschland – Im Zentrum des PISA-Sturms. In *Das PISA-Echo*, Hrsg. P. Knodel, K. Martens, D. Olano und M. Opp, 59–90. Frankfurt a. M.: Campus.
- Nikolai, Rita. 2016. Systembezogene Schulforschung. In *Handbuch Inklusion und Sonderpädagogik*, Hrsg. I. Hedderich, G. Biewer, J. Hollenweger und R. Markowetz, 670–674. Bad Heilbrunn: UTB Julius Klinkhardt.
- Nikolai, Rita. 2018. *Schulpolitik im Wandel*. Berlin: Peter Lang.
- Nikolai, Rita. 2019a. After the German reunification. *History of Education* 48 (3): 374–394.
- Nikolai, Rita. 2019b. Zweigliedriges Schulsystem. In *Handbuch Schulpädagogik*, Hrsg. M. Gläser-Zikuda, M. Harring und C. Rohlf, 94–102. Münster: Waxmann.
- Nikolai, Rita, K. Briken, und D. Niemann. 2017. Teacher Unions in Germany. In *The Comparative Politics of Education*, Hrsg. T. M. Moe und S. Wiborg, 114–143. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nikolai, Rita, und M. Helbig. 2019. Der (alte) Streit um die Grundschulzeit. *Zeitschrift für Grundschulforschung* 12 (2): 289–303.
- Nikolai, Rita, und T. Koinzer. 2017. Long Tradition, Moderate Distribution and Growing Importance – Private Schools in Germany as ‘Change Agents’ of School Choice. In *Private School and School Choice in Compulsory Education*, Hrsg. T. Koinzer, R. Nikolai und F. Waldow, 81–97. Wiesbaden: Springer VS.
- Nikolai, Rita, und K. Rothe. 2013. Konvergenz in der Schulpolitik? *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 23 (4): 545–573.
- Nikolai, Rita, und K. Rothe. 2016. Bildungspolitik im internationalen Vergleich. In *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Hrsg. H.-J. Lauth, M. Kneuer, G. Pickel und G. Erdmann, 733–745. Wiesbaden: Springer VS.
- Nikolai, Rita, und K. Rothe. 2017. Entscheidungen in der Schulpolitik. In *Wissen machen*. Zeitschrift für Pädagogik, 63. Beiheft. Hrsg. S. Reh, E. Glaser, B. Behm und T. Drope, 124–142. Weinheim/Basel: Beltz/Juventa.
- Nikolai, Rita, und M. Wrase. 2018. Privatschulen. *NDS – Neue Deutsche Schule* 70 (3): 8–9.
- Nikolai, Rita, M. Wrase, C. Kann, und L. Criblez. 2018. Wirkungen von Bildungsregulierung im Vergleich. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 38 (2): 272–303.
- Pierson, P. 2004. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Powell, J. J. W., B. Edelstein, und J. M. Blanck. 2016. Awareness-raising, Legitimation or Backlash? *Globalisation, Societies and Education* 14 (2): 227–250.
- Sachweh, P. 2011. Ideen, Werte und Kultur als Erklärungsfaktoren in der Wohlfahrtsstaatsforschung. *Zeitschrift für Sozialreform* 57 (4): 371–382.
- Scheller, Henrik. 2018. Educational Federalism in Germany. In *Federalism and Education*, Hrsg. K. K. Wong, F. Knüpling und M. Kölling, 101–130. Charlotte, NC: Age Publishing.
- Scheller, Henrik. 2019. „Digitalpakt Schule“. Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (B27-28): 11–17.
- Töller, A. E., S. Pannowitsch, C. Kuscheck, und C. Mennrich. 2011. Direkte Demokratie und Schulpolitik. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (3): 503–523.
- Friedeburg, L. v. 1992. *Bildungsreform in Deutschland*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Wiborg, S. 2009. *Education and Social Integration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wolf, F. 2007. Bildungspolitik. In *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. M. G. Schmidt und R. Zohlnhöfer, 221–241. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolf, F. 2008. Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit. In *Politik der Bundesländer*, Hrsg. F. Wolf und A. Hildebrandt, 21–41. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Wolf, F., und D. Heinz. 2016. Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede. In *Die Politik der Bundesländer*, Hrsg. A. Hildebrandt und F. Wolf, 11–34. Wiesbaden: Springer.
- Wrase, M., und F. Hanschmann. 2017. Grenzenlose Freiheit oder sozialstaatliche Bindung? *Recht & Bildung* 4 (17): 5–16.
- Wrase, M., und M. Helbig. 2016. Das missachtete Verfassungsgebot. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 35 (22): 1591–1598.
- Wrase, M., L. Jung, und M. Helbig. 2017. *Defizite der Regulierung und Aufsicht von privaten Ersatzschulen in Bezug auf das Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs.5 S. 3 GG*. WZB Discussion Paper P 2017-003. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.



# Zur Reform des Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik

## Kooperative Unitarisierung durch Institutionenbildung?

Henrik Scheller

### Zusammenfassung

Die Kultusministerkonferenz (KMK) dient den Bundesländern seit ihrer Gründung 1948 zur horizontalen Selbstkoordination ihrer Bildungssysteme und steht damit exemplarisch für den „kooperativen Föderalismus“ deutscher Prägung. Der Beitrag problematisiert die jüngsten Bestrebungen der KMK zu einer Reform der eigenen Strukturen, die zwar zwischenzeitlich einmal mehr gescheitert sind, aber demnächst wieder auf der politischen Agenda stehen dürften. Dabei soll mit der Schaffung eines „Nationalen Bildungsrates“ der Versuch unternommen werden, die Bildungspolitiken der Länder durch eine Standardisierung der Anforderungen hinsichtlich Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit übergreifend abzustimmen und zu koordinieren. Auf diese Weise wird ein schon seit längerem zu beobachtender „Ausweichansatz“ fortgeführt, indem die politischen Schwierigkeiten einer grundlegenden institutionellen Reform der KMK durch die Neuschaffung eines „institutionellen Satellitensystems“ um die KMK herum umgangen werden. Denn schon in den vergangenen Jahren sind verschiedene bildungswissenschaftliche Institutionen aufgebaut worden, deren Aufgaben vor allem im Bildungsmonitoring und in der Entwicklung von Ansätzen zur Qualitätsverbesserung des Bildungswesens bestehen. Durch Studien und Beratungsleistungen dieser Institutionen wächst der Druck auf die Bildungspolitik und -verwaltung, dem sich vor allem die KMK und die in ihr vertretenen Bundesländer stellen müssen.

### Schlüsselbegriffe

Bildungsföderalismus, Kultusministerkonferenz (KMK), Institutionenbildung, Reformfähigkeit, Unitarisierung, einheitliche Bildungsstandards

## 1 Einleitung

In den vergangenen Jahrzehnten ist der deutsche Bildungsföderalismus immer wieder Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen gewesen. Grund dafür ist eine natürliche Spannungslage, die in Abständen neu austariert werden muss (Wong in diesem Band). Auf der einen Seite stehen dabei die politischen Gestaltungsansprüche der sechzehn Bundesländer, die durch die „Kulturhoheit“ – als einem der zentralen Charakteristika des deutschen Föderalismus – kompetenzrechtlich abgesichert sind. Auf der anderen Seite stehen die verfassungsrechtlich garantierten Autonomierechte der Bildungsakteure (Schulen, Universitäten, Eltern, Bildungsteilnehmer etc.) sowie ein bildungswissenschaftlicher Diskurs, in dem seit rund 20 Jahren vornehmlich Fragen der Standardisierung und Vergleichbarkeit von Bildungsinhalten und individuellen Kompetenzen erörtert werden. Der dahinter stehende fachlich-pädagogische Perspektivwechsel von einer Input- zu einer Output-Orientierung in der Bildungswissenschaft und -praxis, mit dem an die Stelle von allgemeinen Lerninhalten eine deutlich stärkere Fokussierung individueller Kompetenzen gerückt ist, kollidiert nicht selten mit einer föderalen Kultur und Kompetenzverteilung, die durch die politische Autonomie der Länder gekennzeichnet ist. Die Vielzahl der Interessen sowie die inzwischen erreichte Höhe des gesamtstaatlichen Bildungsbudgets begründen zusätzliche Ziel- und Verteilungskonflikte. Die Konfliktlinien verlaufen dabei nicht nur zwischen den föderalen Ebenen, sondern auch zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Zudem ist in den vergangenen Jahren die öffentliche und mediale Sensibilität dafür gewachsen, dass Bildung in einem rohstoffarmen Land wie der Bundesrepublik von zentraler Bedeutung für die gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Entwicklung ist.

Die jüngsten Diskussionen über eine grundlegende Reform des deutschen Bildungsföderalismus sind zuletzt durch die Große Koalition angefangen worden, die seit 2017 auf Bundesebene Regierungsverantwortung trägt. So sieht der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD beispielsweise die Institutionalisierung eines neuen „Nationalen Bildungsrates“ vor. Dieser soll „nach dem Vorbild des Wissenschaftsrates“ auf „Grundlage der empirischen Bildungs- und Wissenschaftsforschung Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen vorlegen und dazu beitragen, sich über die zukünftigen Ziele und Entwicklungen im Bildungswesen zu verständigen und die Zusammenarbeit der beteiligten politischen Ebenen bei der Gestaltung der Bildungsangebote über die ganze Bildungsbiographie hinweg zu fördern. Über Mandatierung, Zusammensetzung, institutionelle Anbindung und Ausstattung des Nationalen Bildungsrates entscheiden Bund und Länder gemeinsam“ (CDU/CSU, SPD 2018, S. 28). Der Vorschlag ist in vielerlei Hinsicht bemerkenswert. Zum einen besteht mit der Kultus-

ministerkonferenz (KMK) seit mehr als 70 Jahren ein Gremium zur horizontalen Selbstkoordination der Länder im Bildungswesen. Zum anderen hatten Bund und Länder bereits in den 1960er Jahren den Versuch unternommen, mit einem eigens gegründeten „Deutschen Bildungsrat“ Bedarfsplanungen und inhaltliche Fragen länderübergreifend abzustimmen und zu koordinieren. Die Arbeiten dieses Gremiums wurden jedoch aufgrund unüberwindbarer Meinungsverschiedenheiten wieder eingestellt.

Neben dem maßgeblich vom Bund forcierten Vorhaben zur Schaffung eines Nationalen Bildungsrates werden spätestens seit den Feierlichkeiten zum 70-jährigen Bestehen der KMK im Jahr 2018 auch Möglichkeiten einer „großen“ KMK-Reform diskutiert. Zwar steht die KMK seit ihrem Bestehen in der Kritik, allerdings ist ihre institutionelle Struktur und Arbeitsweise zugleich Ausdruck der für den deutschen Föderalismus typischen Pfadabhängigkeiten (Lehmruch 2001). Nur in sehr großen Zeitabständen wurden seit Verabschiedung des Entschließungsdokuments zur Gründung der Kultusministerkonferenz im Jahr 1948 politische Versuche unternommen, ihre institutionelle Struktur und Arbeitsweise grundlegend zu modifizieren. Einschneidende Wegmarken waren hier die Jahre 1964 und 2004. Bis heute gilt die Arbeitsweise der KMK gemeinhin als schwerfällig und zeitintensiv, da grundlegende Entscheidungen nach wie vor einstimmig bzw. im Einvernehmen gefällt werden müssen. Entsprechend schwer tat sich die KMK in der Vergangenheit immer wieder, bundesweit einheitliche Standards zu einzelnen Aspekten des Bildungswesens zu verabschieden. Gerade in zeitkritischen Phasen war sie häufig nur unzureichend in der Lage, konsensual Innovationen – wie etwa zur Digitalisierung des Schul- und Hochschulwesens – voranzutreiben. Die Kritik am deutschen Bildungsföderalismus fokussiert sich hier auf eine Institution, die allein für defizitäre Outputs und Outcomes verantwortlich gemacht wird, die auch in internationalen Vergleichsstudien regelmäßig dokumentiert werden. Hinter der Begründung notwendiger Reformen steht damit die Annahme, dass die institutionelle Funktion und Arbeitsweise einer zentralen Institution des deutschen Bildungsföderalismus den Inhalten und fachlichen Zielen folgen müsse. Diese Forderung steht quer zu der im Föderalismusdiskurs artikulierten Prämisse, dass einer Stärkung verfassungsrechtlich garantierter Kompetenzen – gerade im Bildungsbereich als einem der ureigensten Zuständigkeitsreservate der Länder – eindeutiger Vorrang vor einer horizontalen Selbstkoordination einzuräumen sei.

Die folgende Analyse zur Reformdynamik des deutschen Bildungsföderalismus setzt an diesem Punkt konträrer Föderalismusvorstellungen an und fragt, wie mit der daraus resultierenden Spannungslage in der Verfassungspraxis umgegangen wird. Ausgehend von den aktuellen Diskussionen zu einer möglichen Reform der KMK wird dabei argumentiert, dass mit der avisierten Schaffung eines Nationalen

Bildungsrates im Prinzip ein schon seit längerem zu beobachtender „Ausweichansatz“ fortgeführt wird. Theoretisch wird dieses Phänomen bereits im Politikverflechtungsansatz von Scharpf, Reissert und Schnabel (1976) diskutiert, der nach wie vor zur Erklärung föderaler Verhandlungsarrangements herangezogen wird (Benz et al. 2017; Scheller und Schmid 2008). Denn offenbar sollen – so die erste These – die Schwierigkeiten einer grundlegenden institutionellen Reform der KMK durch den Aufbau eines neuen „institutionellen Satellitensystems“ um die KMK herum kompensiert werden. So wurden bereits in den vergangenen Jahren verschiedene bildungswissenschaftliche Institutionen neu gegründet. Zu deren Aufgaben zählen vor allem das Bildungsmonitoring und die Entwicklung neuer Ansätze zur Qualitätsverbesserung des Bildungswesens. Studien und Beratungsleistungen dieser Institutionen entfalten – im Verbund mit Vergleichsstudien, die zunehmend auch von internationalen sowie privaten Bildungsakteuren (OECD, UNESCO, Stiftungen, Interessenverbänden, Gewerkschaften etc.) durchgeführt werden – einen wachsenden Druck auf die Bildungspolitik und -verwaltungen. Dem müssen sich insbesondere die KMK und die in ihr vertretenen Bundesländer stellen. Der Nationale Bildungsrat würde – so die zweite These – letztlich eine ähnliche Funktion erfüllen. Denn viele der für ihn im Koalitionsvertrag vorgesehenen Aufgaben könnten eigentlich – wie hier zu zeigen sein wird – problemlos von der KMK erbracht werden.

Im vorliegenden Beitrag werden in einem theoretischen Abschnitt zunächst Formen und Eigenarten der horizontalen Selbstkoordination in Mehrebenensystemen problematisiert. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem „institution-building“ als einem möglichen Ansatz zur Umgehung bzw. Vermeidung institutioneller Eigenreformen. Dazu werden sowohl Erkenntnisse gängiger Föderalismustheorien – und hier insbesondere des Politikverflechtungsansatzes – als auch institutionentheoretische Erkenntnisse zu Entstehungsursachen und -bedingungen von Institutionen herangezogen. Anschließend beleuchtet der Beitrag am Beispiel der KMK kurz zentrale historische Entwicklungsmarken des deutschen Bildungsföderalismus seit Gründung der Bundesrepublik. Im Folgenden wird dann am Beispiel der aktuellen Diskussionen zur Reform der KMK und zur Institutionalisierung eines Nationalen Bildungsrates im Umfeld verschiedener wissenschaftlicher Institutionen zur Qualitätsverbesserung und -sicherung die gegenwärtige Reformdynamik im deutschen Bildungsföderalismus analysiert. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und Ausblick, in dem die Reformperspektiven des bundesdeutschen Bildungsföderalismus bewertet werden.



## 2 Horizontale Selbstkoordination und „institution-building“ in Mehrebenensystemen

Institutionen erfüllen unterschiedlichste Funktionen. Allgemein dienen sie dazu, heterogene soziale Bedürfnisse, Verhaltensweisen und divergierende (politische) Interessen zu kanalisieren und durch verbindlich definierte Regeln, Verfahren und gegebenenfalls Sanktionen – nicht nur anlassbezogen, sondern wiederkehrend unter Gewährung einer gewissen Erwartungssicherheit – die Verteilung öffentlicher Güter sicherzustellen (Czada 1995, S. 205; Hirschman 1977, S. 137). Institutionen als dauerhaft oder zumindest längerfristig angelegte Foren zur Interaktion sollen somit – neben einer „Orientierungsleistung“ (Göhler 1997) – eine konfliktregulierende und -minimierende Wirkung entfalten und auf diese Weise „sozial destruktive Triebe“ einhegen (Mandt 1989, S. 74f.). Die Institutionen zugeschriebene Rationalisierung von Verfahren zielt darauf ab, in entsprechenden Verhandlungen durch die Erüierung gemeinsam geteilter „winsets“ mögliche Vetopositionen und Vetospieler konsensfähig zu „neutralisieren“ (Tsebelis 2002). Grundlage solcher Institutionen bilden nicht nur vertragsförmige Vereinbarungen, die z. B. in Form von Statuten und Geschäftsordnungen die Arbeitsweise und Modi der Entscheidungsfindung verbindlich festlegen, sondern auch ein „kommunikativ geteiltes, normatives Motiv“. Dieses sorgt dafür, dass „sich Interessen mit Ideen zu einer ‚gemischten Geltungsbasis des Einverständnisses‘“ (Habermas 1992, S. 93) verbinden können. Nur so lässt sich das hinreichend notwendige Maß an Legitimation für derart getroffene Entscheidungen generieren und die Akzeptanz und Legitimität entsprechender Institutionen dauerhaft sichern. Ihnen ist damit immer eine Ambiguität inhärent: Einerseits entfalten sie mit Blick auf die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit individueller Akteure eine begrenzende Wirkung, andererseits sind es Institutionen, die gerade diesen Freiheitsschutz des Einzelnen gewährleisten (Lhotta 2006, S. 13).

Mit Blick auf den politischen Raum wurden schon früh Fragen des Institutionenwachstums im Zuge einer fortschreitenden fachlichen Spezialisierung und Segmentierung problematisiert und vor einer daraus resultierenden „Entgrenzung der Staatsorganisation“ gewarnt. Diese finde ihren Ausdruck in nur noch lose miteinander verbundenen Organisationen, die jeweils ein Eigenleben entwickelten und einen Interessenausgleich erschwerten (Rueschemeyer und Evans 1986; Olson 1991, S. 96; Czada 1995). Gerade die verschiedenen Spielarten des „Governance-Ansatzes“ (Mayntz 2004; Benz 2004; Blumenthal 2005) problematisieren diese institutionelle Ausdifferenzierung und Entgrenzung von Politik und staatlicher Verwaltung durch neuartige Formen des Zusammenwirkens von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.

Innerhalb von Institutionen bestehen jedoch – trotz oder gerade wegen verbindlich existierender Verfahrensregeln – immer auch Spielräume für strategische Interaktionen, die von politischen Akteuren oft gezielt genutzt werden (Scharpf 1994). Dies ist für das Verständnis der Interaktionsformen zwischen verschiedenen Einheiten in Mehrebenensystemen – und zwar sowohl in formalen als auch informellen Institutionen zur vertikalen und horizontalen Koordination und Kooperation zwischen den Ebenen – von besonderer Bedeutung. Hierzu liefert der Politikverflechtungs-Ansatz bis heute grundlegende Hinweise (Scharpf et al. 1976; Benz et al. 2017; Scheller und Schmid 2008). Gegenstand dieser theorielegenden Analyse war eine verallgemeinernde Bestandsaufnahme verschiedener Kooperationsstrukturen zwischen Bund und Ländern, die sich in Reaktion auf spezifische Problemsituationen herausbilden, von einer Ebene zuvor alleine aber nicht mehr zu bewältigen gewesen wären. Dahinter stand die einfache Erkenntnis, dass sich „Mehr-Ebenen-Probleme“ nicht durch „Ein-Ebenen-Entscheidungsstrukturen“ optimal verarbeiten lassen (Scharpf et al. 1976, S. 29). Dabei wird zwischen drei Verflechtungstypen unterschieden: horizontalen und hierarchischen Verflechtungsstrukturen sowie Verbundsystemen. Mit der ersten Form wird die auch für den vorliegenden Kontext besonders relevante Selbstkoordination der dezentralen Einheiten (Länder) untereinander beschrieben. Ein hierarchisch verflochtenes System geht hingegen von einer zentralen Instanz aus, die ihre Entscheidungen weder formell noch materiell von einem Konsens mit den dezentralen Einheiten abhängig machen muss, gleichwohl aber deren „Informationsbestände“ nutzen kann (Scharpf et al. 1976, S. 34f.). Verbundsysteme unterscheiden sich von hierarchisch verflochtenen Systemen nur dadurch, dass die Untereinheiten „nicht nur als Informationslieferanten, sondern auch als Konsenspartner“ an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt sind. Eine solche Verschränkung der Kompetenzwahrnehmung liegt im deutschen Bundesstaat zwischen Bund und Ländern in mannigfacher Weise vor.

Die institutionelle Verflechtung der staatlichen Ebenen im Bundesstaat hat spezifische Folgen für die Art und Weise der politischen Problemverarbeitung. Von besonderem Interesse für den vorliegenden Kontext sind dabei insbesondere Fragen der Interessenberücksichtigung, der Konfliktregelung und Konsensbildung. Unter dem Gesichtspunkt einer Berücksichtigung sowohl von dezentralen als auch zentralen Interessen weisen Verbundsysteme eine „höhere Leistungsfähigkeit“ auf als die beiden anderen Verflechtungsformen (ebd. 1976, S. 41). Bei diesen bleiben – ähnlich wie bei der Informationsgewinnung und -verarbeitung – die Interessen der jeweils anderen Ebene meist weitgehend unberücksichtigt. Ein besonderes Problem in verflochtenen Systemen stellt die Lösung von Konflikten dar. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die „Wahrscheinlichkeit der Nicht-Einigung“ in einem politischen Sachkonflikt mit der Anzahl der unabhängig Beteiligten

steigt, von deren Zustimmung eine entsprechende Entscheidung abhängig ist. Dabei wird zwischen formeller und informeller Entscheidungsstruktur einerseits sowie der Interessenstruktur andererseits unterschieden, die in jeder politischen Entscheidungssituation bestehen (Scharpf et al. 1976, S. 42). Ähnlich schwierig gestaltet sich die Problemlösung mit einer zunehmenden Zahl von „ungleichartigen und interdependenten“ Entscheidungsalternativen, über die gleichzeitig entschieden werden muss. Besondere Schwierigkeiten wirft das Zusammenfallen beider Parameter auf. Umgekehrt „kann gerade die Verfügbarkeit mehrerer voneinander unabhängiger Entscheidungskomplexe Kompensations- und Kompromißmöglichkeiten bieten, die die Konsensbildung im ganzen erleichtern“ (Scharpf et al. 1976, S. 44). Zur Konsensbildung bieten sich den beteiligten Akteuren aus theoretischer Perspektive mehrere Strategien. Dazu zählen Informations-, Überzeugungs- und Durchsetzungsstrategien.

Daneben kommen in verflochtenen Entscheidungssystemen aber auch verschiedene Strategien zum Tragen, die von vornherein darauf ausgerichtet sind, den Konsensbedarf sowie Konflikte zwischen den politischen Akteuren möglichst weitgehend zu minimieren. Auf diese Weise wird – trotz institutioneller Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – die Funktionsfähigkeit des politischen Systems sichergestellt. Zu diesen Strategien zählen das Einstimmigkeitsprinzip, die Verringerung der notwendig zu beteiligenden Akteure, die Entflechtung von institutionellen Kooperationsverbänden durch eine klare Kompetenzabgrenzung, die Entscheidungsfindung durch Externalisierung bzw. Fraktionsbildung, die Reduktion von Entscheidungsalternativen, die Bilateralisierung von Problemstrukturen, die negative Koordination, eine Entscheidungs-Segmentierung, der Strukturertalt, die (finanzielle) Gleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten, die Besitzstandswahrung, eine Konfliktvertagung und der Eingriffsverzicht (ebenda, S. 54ff.; Scharpf 1985, S. 328f.). Diese systematische Kategorisierung von Konfliktvermeidungs- und Konsensfindungsmechanismen liefert auch mit Blick auf die hier im Mittelpunkt stehende Institutionenbildung im deutschen Bildungsföderalismus wichtige Hinweise.

---

### **3 Die KMK als Spiegelbild historischer Entwicklungslinien im Bildungsföderalismus**

Kaum eine andere Institution prägt die DNA des deutschen Föderalismus so wie die „Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ (KMK). Im Februar 1948 – und damit rund ein Jahr vor Inkraft-

treten des Grundgesetzes – kam sie erstmalig in Gestalt der „Konferenz der deutschen Erziehungsminister“ in Stuttgart-Hohenheim zusammen. Bis heute dient der Hinweis auf ihre frühe Gründung regelmäßig als Argument in der politischen Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern – insbesondere dann, wenn der Bund mit eigenen Bildungsinitiativen versucht, in den Hoheitsbereich der Länder einzugreifen. Schon mit einer ihrer ersten Entschlüssen, der „Bernkasteler Erklärung“ vom 18. Oktober 1949, reklamierte die KMK ihren aus der Kulturhoheit abgeleiteten Alleinvertretungs- und Gestaltungsanspruch für das Bildungswesen: „Die Ständige Konferenz der Kultusminister ist (...) aus staatspolitischen und kulturgeschichtlichen Gründen das einzig zuständige und verantwortliche Organ für die Kulturpolitik der Länder, soweit es sich um Angelegenheiten handelt, die mehrere oder alle Länder betreffen und von überregionaler Bedeutung sind“. Die kraftvolle Begründung dieses Anspruchs reflektierte dabei nicht nur die negativen Erfahrungen mit der zentralistischen Kultur- und Bildungspolitik der erst wenige Jahre zurückliegenden NS-Diktatur. Vielmehr versuchte die KMK mit ihrem spezifischen Staats- und Verfassungsverständnis und in dem Wissen um die Möglichkeiten einer interpretativen Präjudizierung des noch jungen Grundgesetzes offenbar gleichzeitig Verfassungsgewohnheitsrecht zu begründen. So konstatierte die KMK in ihrer Entschlüsselung nicht nur eine „staatsrechtliche“ Anerkennung der Kulturhoheit der Länder durch das „Bonner Grundgesetz“. Vielmehr wurde der eigenen Institution – ob bewusst, oder nicht – ein Organ-Status zugeschrieben, mit dem die KMK darauf hinwirken werde, „daß die Kulturhoheit der Länder bei allen Maßnahmen der Bundesorgane und der Bundesbehörden gewahrt bleibt“, und darüber wachen werde, „daß ihre kulturpolitische Arbeit keine Einschränkungen erfährt“. Solche Feststellungen der KMK in der Frühphase der Bundesrepublik dürften maßgeblich zu dem bis heute prägenden Verständnis des deutschen Bildungsföderalismus beigetragen haben. Und dies, obwohl die Kulturhoheit – entgegen der von der KMK gewählten Formulierung – eigentlich nur ein verfassungstheoretisches Abstraktum ist, da sie vom Grundgesetz nur implizit durch eine „ex-negativo“-Definition von Nicht-Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung konstituiert wird.

Die Frage des Organ-Status der KMK ist ähnlich gelagert: Den Gründungsvätern und -müttern der KMK dürfte sehr wohl vor Augen gestanden haben, dass das Grundgesetz nur fünf ständige Verfassungsorgane kennt. Gleichwohl beanspruchte die KMK für sich in ihrer Gründungsphase zumindest einen „ideellen“ Organ-Status und das kulturpolitische Alleinvertretungsrecht gegenüber den entsprechenden Bundesorganen. Dabei ist die Rechtsgrundlage, auf der die KMK seit ihrer Gründung 1948 – und hier insbesondere in der ersten Phase bis

1955 – arbeitet, vergleichsweise informell, fragmentiert und durch einen geringen Bindungsgrad charakterisiert. Denn über ein formales Gründungsdokument mit verbindlichen Organisations- und Verfahrensstatuten – beispielsweise in der auch sonst zwischen den Bundesländern zur Regelung horizontaler Angelegenheiten genutzten Rechtsform eines Staatsvertrages oder eines Abkommens – verfügt die KMK faktisch bis heute nicht. Eine erste vorläufige Geschäftsordnung gab sich die KMK 1949 (Sekretariat der KMK 1998, S. 177ff.). Die bis heute geltende Geschäftsordnung datiert auf einen Beschluss vom 19. November 1955 zurück und wurde zuletzt 2014 geändert. Ergänzend dazu existieren „Richtlinien für die Einsetzung und Arbeitsweise von Gremien der Kultusministerkonferenz“ von 2017. Erst 1959 wurde ein „Abkommen über das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“ zwischen den entsprechenden Ministerinnen und Ministern verabschiedet – also ein Vertrag, der für die Länder rechtliche Bindungswirkungen zumindest mit Blick auf die Finanzierung des administrativen Unterbaus der KMK entfaltet.

Bereits dieser spezifische Rechtsrahmen ist Ausdruck der institutionellen Entstehungsgeschichte und inhärenten Spannungslage, die die KMK bis heute stets aufs Neue austarieren muss. Denn obwohl die Länder immer wieder auf ihre Eigenstaatlichkeit pochen, wurde mit dieser Institution eine starke Instanz zur horizontalen Selbstkoordination gegenüber dem Bund und zur länderübergreifenden Harmonisierung von Strukturen im Bildungswesen geschaffen (Füssel und Leschinsky 2008, S. 157–162; Wernstedt 2005; Scharpf et al. 1992). Bereits mit der „Bernkasteler Erklärung“ von 1949 wurde der Anspruch formuliert, dass die KMK „schlagkräftiger“ gegenüber dem Bund werden müsse, der in Bildungsfragen sowohl im damaligen Innenministerium ein „Beobachtungsreferat“ für Schulfragen als auch im Bundestag einen „Kulturpolitischen Ausschuss“ eingerichtet hatte. Gleichzeitig definierte die erste Geschäftsordnung die Arbeitsweise der KMK nur als eine „freiwillig tätige Arbeitsgemeinschaft“ (Sekretariat der KMK 1998, S. 177ff.). Derart rechtlich unbestimmte Zuschreibungen bezüglich der eigenen institutionellen Struktur, Verfahren und inhaltlichen Betätigungsfelder wurden natürlich auch mit Rücksicht auf die jeweiligen Parlamente der Bundesländer vorgenommen. Denn in ihrer Funktion als Gesetzgeber föderaler Gebietskörperschaften mit Staatsqualität liegt es eigentlich an ihnen, die qua Kulturhoheit vermittelte Gestaltungsautonomie für die landeseigene Bildungspolitik aktiv wahrzunehmen und auszufüllen – ohne dabei durch Institutionen der horizontalen Selbstkoordination der Exekutiven präjudiziert zu werden. Auch der Verzicht auf eine staatsvertragliche Grundlegung des KMK-Rechtsrahmens dürfte seine Ursache darin haben, dass einer solchen Lösung alle Länderparlamente hätten zustimmen müssen.

Die institutionelle Arbeitsstruktur der KMK hat sich in den über 70 Jahren ihres Bestehens so gefestigt, dass sie inzwischen als multilaterales Zwangsverhandlungssystem der Länderexekutiven charakterisiert werden kann, obwohl es sich dabei ursprünglich um einen freiwilligen und losen Zusammenschluss der Länder gehandelt hatte. Ausschlaggebend dafür sind letztlich zwei Gründe: zum einen das faktische Einstimmigkeitsprinzip und zum anderen die spezifische Ausgestaltung der Kündigungsklausel im Abkommen über das KMK-Sekretariat. Bereits die Erziehungsminister der Länder hatten ihre Beratungen seit 1948 im wechselseitigen Bemühen um Konsens und Einmütigkeit geführt und das Einstimmigkeitsprinzip dementsprechend bereits in der ersten Geschäftsordnung der KMK von 1949 festgeschrieben. Im Zuge der KMK-Reform von 2004 wurde zwar auch das Einstimmigkeitsprinzip gelockert. Allerdings bestimmt die geltende Geschäftsordnung von 2014: „Bei Abstimmungen hat jedes Land eine Stimme. Für Beschlüsse, die der Herstellung der notwendigen Einheitlichkeit und Mobilität im Bildungswesen dienen, für Beschlüsse mit Auswirkungen auf die Landeshäushalte und Beschlüsse, die die Kultusministerkonferenz selbst betreffen oder zur Errichtung gemeinsamer Einrichtungen ist die Einstimmigkeit erforderlich. Andere Entscheidungen werden mit einer Mehrheit von mindestens 13 Stimmen getroffen. Verfahrensbeschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst“ (KMK 2014). Mit dieser durchaus auslegungsfähigen Maßgabe muss nach wie vor die Mehrheit der Entscheidungsmaterien in der KMK einstimmig von allen sechzehn Ländern verabschiedet werden.

Bereits in den 1950er Jahren bestand Kritik an diesem Entscheidungsfindungsmodus. Mitglieder der KMK stellten sich jedoch – damals wie heute – mit durchaus ähnlichen Argumenten gegen diese Kritik: So mache es „der Zwang zur Verständigung“ unmöglich, dass „eine abweichende Meinung einfach“ überstimmt werden könne. Selbst wenn Entscheidungsfindungsprozesse dadurch langwieriger würden, könne die Umsetzung der „von der Kultusministerkonferenz angenommenen Empfehlungen und Vereinbarungen so viel schneller“ erfolgen, „weil die grundsätzliche Bereitschaft der Länder bereits vorher festgestellt war“ (Sekretariat der KMK 1998, S. 177ff.). Gleichwohl bleiben Beschlüsse der KMK – nicht zuletzt aufgrund der unbestimmten Rechtsstellung der KMK im föderalen Verfassungsgefüge der Bundesrepublik – Empfehlungen mit Selbstverpflichtungscharakter. Eine Ausnahme bilden nur besonders wegweisende Vereinbarungen. Diese werden in Gestalt von „Abkommen“ zwischen den Ländern beschlossen. In der Vergangenheit zählten dazu das Düsseldorfer und das Hamburger „Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens“ (1955 und 1964) sowie das Abkommen über das KMK-Sekretariat (1959). Mit diesen vertragsförmigen Vereinbarungen verpflichteten sich die Bundesländer – soweit

erforderlich – zu einer Umsetzung entsprechender Regelungen in Landesrecht. Solange dies jedoch nicht erfolgt war, durften die Regelungen keine Anwendung finden. Die Abkommen waren jeweils für zunächst zehn, fünf bzw. vier Jahre nicht kündbar. Innerhalb der KMK bestand eine wechselseitige Unterrichtspflicht hinsichtlich der landesrechtlichen Umsetzung. Sanktionen oder gar Konventionalstrafen für den Fall einer Nichtumsetzung sahen die Abkommen jedoch nicht vor. Ihre eigentliche Wirkmacht entfalteten sie mithin durch das konsensuale Zustandekommen und eine mögliche öffentliche Beschädigung des eigenen Landes im Falle einer Abweichung. Jenseits dieser Abkommen hat die KMK in ihrem über siebzigjährigen Bestehen ein Konvolut an Einzelbeschlüssen in Form von „Empfehlungen“, „Anmerkungen“, „Eckpunkt papieren“ und „Vereinbarungen“ zu den verschiedensten Teilaspekten des primären, sekundären, tertiären und quartären Bildungssektors verabschiedet.

Die Charakterisierung der KMK als „multilaterales Zwangsverhandlungssystem“ gründet auch in der Kündigungsklausel des Abkommens über das gemeinsame KMK-Sekretariat. Denn für den Fall, dass auch nur eines der sechzehn Bundesländer davon Gebrauch macht, tritt das Abkommen – unter Berücksichtigung einer einjährigen Kündigungsfrist – auch für alle anderen Länder außer Kraft (§ 6 KMK-Abkommen 1959). Wie groß das damit verbundene „Erpressungspotenzial“ der einzelnen Länder ist, ließ sich erstmals im Oktober 2004 beobachten, als die Landesregierung von Niedersachsen eine entsprechende Kündigung beschloss (Kropp 2010, S. 138–142). Es dürfte kein Zufall gewesen sein, dass diese Entscheidung in eine Zeit fiel, in der sich die Verhandlungen der Föderalismuskommission I vor allem wegen bildungspolitischer Themen in einer kritischen Phase befanden. Zwischen den Kultusministern und den Ministerpräsidenten führte die Entscheidung Niedersachsens zu einem heftigen Disput. Die Mehrheit der Kultusminister verteidigte dabei den Fortbestand der KMK als notwendiges Instrument zur Selbstkoordination der Länder. Dabei wird die KMK seit Jahrzehnten als Kern des kooperativen Exekutivföderalismus kritisiert.

Infolge der KMK-Krise im Jahr 2004 beauftragte die Ministerpräsidentenkonferenz die Kultusminister mit der Erarbeitung eines Reformkonzepts. Dieses wurde bereits im Dezember 2004 beschlossen und anschließend sukzessive umgesetzt. Zu den Bausteinen der Reform zählte – unter der Überschrift „Konzentration auf die Kernaufgaben“ – u. a. eine inhaltliche Positionsneubestimmung. Diese enthielt ein klares Bekenntnis zur „Qualitätsentwicklung von Schule, z. B. durch Bildungsstandards, Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung“. Aber auch im Hochschulbereich sollte die Qualitätssicherung durch ein entsprechendes Akkreditierungswesen gestärkt werden und durch Vereinbarungen „die Vergleichbarkeit und Anerkennung der Abschlüsse sowie Mobilität“ gewährleistet werden

(KMK 2004, S. 2). Ein weiterer zentraler Reformbaustein betraf die Arbeitsweise der KMK selbst, die durch eine Reduktion ihrer Untergremien sowie eine Modifikation der Abstimmungsverfahren beschleunigt werden sollte. Dazu wurden 17 von 31 ständigen Fachgremien und befristeten Arbeitsgruppen – also insgesamt rund 55 Prozent der KMK-Gremien – aufgelöst, Kernaufgaben des KMK-Sekretariats definiert und eine Reduktion des Personalbestands um 20 Prozent innerhalb von fünf Jahren beschlossen. Zu den abgeschafften Gremien zählten der Hauptausschuss für Fort- und Weiterbildung, die Unterausschüsse für Schulrecht, Prüfungs- und Studienordnungen, Beamten- und Besoldungsrecht sowie studentische Anliegen, aber auch die AGs „Lehreraustausch zwischen den Ländern“, „Gymnasiale Oberstufe“ und „Bewertung ausländischer Ausbildungsnachweise und Hochschulzulassung ausländischer Studierender“. Der Unterausschuss „Lehrerbildung“ wurde dabei in eine zeitlich befristete Arbeitsgemeinschaft der KMK überführt. Inzwischen ist das Thema wieder zum Gegenstand einer ständigen KMK-Kommission gemacht worden (KMK 2017, Anlage).

Auch nach der Reform der Kultusministerkonferenz gilt in zentralen Fragen, wie z. B. der „Herstellung der notwendigen Einheitlichkeit und Mobilität im Bildungswesen“, das Einstimmigkeitsprinzip im Plenum. Dabei stellen KMK-Beschlüsse formal nur gemeinsame politische Willensbekundungen dar (KMK 2005, S. 4). Die Verhandlungslogik der KMK wird also auch weiterhin durch einen Modus der wechselseitigen Abstimmung und Anpassung der Länder geprägt. Parteipolitische Konflikte – vor allem bei ideologisch besonders umstrittenen Themen – schließt dies nicht aus. Entscheidungen werden deshalb zumeist auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner verabschiedet. Die eigentliche Erkenntnis der KMK-Reform von 2004 dürfte für die politischen Akteure vor allem darin bestanden haben, dass Institutionen zur wechselseitigen Selbstkoordination der Länder im Bildungswesen aufgrund fachlicher Notwendigkeiten offenbar unverzichtbar sind. Denn gerade die Teilnahme an internationalen Vergleichsstudien oder Fragen zur Mobilität zwischen Bildungssystemen in Europa sowie zur Integration und Inklusion bedürfen einer Koordination – zumal sie in der öffentlichen Wahrnehmung nicht selten als gesellschaftliche Gerechtigkeitsfragen diskutiert werden.

Trotz der formalen Alleinzuständigkeit der Bundesländer für das Bildungswesen und die Kulturpolitik existieren in der Bundesrepublik – neben der horizontalen Selbstkoordination – auch Formen der Verbundkoordination zwischen den Ebenen. Selbst die KMK hat eine vertikale Abstimmungskomponente. Denn im Plenum der KMK verfügt die Bundesbildungsministerin über einen ständigen Gaststatus. Viele bildungspolitische Themen können so frühzeitig zwischen den Ebenen abgestimmt oder sogar in gemeinsamen Positionspapieren aufgearbeitet werden. Dies verhindert allerdings nicht, dass der Bund bei verschiedenen Themen auch immer



wieder selbst als Agenda-Setter auftritt, indem er die durchaus langwierigen Abstimmungsbedarfe innerhalb der KMK nutzt und mit entsprechenden Vorschlägen vorprescht (Scheller 2019). Als weiteres Forum für den Informationsaustausch und Verhandlungen zwischen den Bundespartnern diene über drei Jahrzehnte hinweg vor allem auch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Diese wurde 1970 eingerichtet, um die damals neu in der Verfassung verankerte Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung zwischen Bund und Ländern (Art. 91 b GG) zu koordinieren. Im Zuge der Föderalismusreform I von 2006 wurde auch Art. 91 b GG neu gefasst und der inhaltliche Fokus der Verbundkoordination modifiziert. Mit dieser inhaltlichen Neuausrichtung erfolgte auch eine institutionelle Neuerung: Die BLK wurde zur „Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz“ von Bund und Ländern (GWK) umgewandelt.

Obwohl also im Bildungsföderalismus der Bundesrepublik gewisse Kompetenzverschränkungen bestehen, verfügen weder der Bund noch die Länder über eine „Kompetenz-Kompetenz“ oder etwaige Durchgriffsrechte. Daran haben auch die Föderalismusreformen der vergangenen Jahre nichts geändert. Denn keine der beiden Ebenen kann eigenmächtig über die bildungspolitischen Kompetenzen der jeweils anderen Ebene verfügen. Vielmehr bedarf sowohl ein Neuzuschnitt von Kompetenzen als auch eine horizontale oder vertikale Koordination aufgrund der Regelungsbedürftigkeit „neuer“ Themen oder sachpolitischer Erwägungen immer einer konsensualen Abstimmung. Die Agenda-Kompetenz in der Bildungspolitik liegt formal in den Händen der jeweiligen Landesparlamente und -regierungen – sofern es sich um Maßnahmen handelt, die die Bildungssysteme der Bundesländer betreffen. Allerdings verfügt auch der Bund über Möglichkeiten, bildungspolitische Initiativen voranzutreiben. Das klassische Instrument dafür sind monetäre Anreize, die er in Form von Finanzausweisungen für zeitlich befristete Sonderprogramme oder einzelne Modellprojekte zur Verfügung stellt. Dahinter steht die Intention, dass finanzielle Anreize Folgeinvestitionen von Ländern, Kommunen und privaten Akteuren auslösen und vor allem innovative Ansätze eine Nachahmung finden (Münch 2009). In den letzten Jahren hat der Bund das Feld der Bildungspolitik wiederholt genutzt, um darüber einen fiskalischen Ausgleich zugunsten finanzschwacher Länder und ihrer Kommunen abzuwickeln (Scheller 2019). Mit dieser Entwicklung haben sich auch die Vetomöglichkeiten zwischen Bund und Ländern in der Bildungspolitik verschoben: Je stärker und häufiger der Bund in die Bildungsfinanzierung eingreift, umso mehr ist es ihm möglich, auch fachlich-inhaltliche Konditionalitäten für die Mittelvergabe und entsprechende Verwendungsnachweise an Länder und Kommunen durchzusetzen. Dies kann bis zu Drohungen reichen, finanzielle Mittel an die Länder zu kürzen. Die Vetoinstrumente der Länder – insbesondere die Verhandlungs- und/oder Zustimmungsverweigerung

zu Bund-Länder-Vereinbarungen bzw. Gesetzen im Bundesrat sowie Kompetenzklagen beim Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG) – eignen sich in solchen Fällen kaum und schaden ihnen eher.

---

## **4 Zukünftiges Setting: KMK-Reform und Nationaler Bildungsrat**

Bildung wird inzwischen als ein zentraler Faktor wirtschaftlichen Wachstums, sozialer Kohäsion und europäischer Identitätsbildung verstanden. Nicht nur die EU, sondern auch andere internationale Organisationen, wie der Europarat, die OECD, die UNESCO, die Weltbank und die WTO tragen mit ihren bildungspolitischen Initiativen inzwischen zur Herausbildung bzw. Konvergenz eines internationalen Bildungsverständnisses bei (Schemmann 2007; Münch 2010). Bildung wird dabei immer stärker als handelbare Dienstleistung verstanden, um die in einem Wettbewerb zwischen den nationalen Bildungs- und Wissenschaftsstandorten konkurriert wird. Die nationalen Bildungs- und Wissenschaftsorganisationen haben diese Sichtweise größtenteils übernommen. Bund und Länder stehen damit in der Bildungspolitik, die seit jeher durch Harmonisierungsbestrebungen geprägt ist, sowohl von außen als auch von innen unter Druck. In diesem Umfeld sieht sich auch die KMK in regelmäßigen Abständen Kritik und Forderungen nach einer grundlegenden institutionellen Reform ausgesetzt. Die gegenwärtigen Diskussionen haben dabei verschiedene Wurzeln. So weist der Koalitionsvertrag der seit 2018 regierenden Großen Koalition Bildungsfragen (erneut) eine prominente Bedeutung zu. Etwa zur gleichen Zeit gab das Bundesverfassungsgericht zum wiederholten Mal mit einer grundlegenden Entscheidung Hinweise zur Ausgestaltung des Bildungsföderalismus. Darüber hinaus beging die KMK im Januar 2018 ihr siebzigjähriges Bestehen – ein Umstand, den verschiedene Bildungspolitikern und -politiker zum Anlass nahmen, um eine Debatte über eine Reform der Kultusministerkonferenz anzustoßen.

## 4.1 Das Bundesverfassungsgericht und die Vergleichbarkeit im deutschen Bildungsföderalismus

Im Dezember 2017 bezog das Bundesverfassungsgericht mit einem Urteil zu den Studienbedingungen in Deutschland zum wiederholten Male Stellung zum deutschen Bildungsföderalismus. Konkret hatte es über die Zulassungsbestimmungen im Studienfach Humanmedizin auf Basis von Numerus-Clausus-Auswahlverfahren durch die Hochschulen gemäß § 31 des Hochschulrahmengesetzes in Verbindung mit den entsprechenden landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen zu urteilen, die es in Teilen für verfassungswidrig erklärte (BverfGE 147, 253–364). Als Begründung dafür führten die Karlsruher Richterinnen und Richter an, dass der Gesetzgeber grundsätzlich wesentliche Fragen der „Vergabe von knappen Studienplätzen im Studienfach Humanmedizin (...) selbst regeln“ müsse, was insbesondere für die Auswahlkriterien gälte, wenngleich er „den Hochschulen (...) gewisse Spielräume für die Konkretisierung dieser Auswahlkriterien einräumen“ könne (BverfGE 147, 253, Leitsatz 3). Allerdings seien gesetzliche Vorschriften zum Auswahlverfahren der Hochschulen insofern verfassungswidrig, wenn u. a. in „Auswahlverfahren der Hochschulen die Abiturnoten berücksichtigt werden können, ohne einen Ausgleichsmechanismus für deren nur eingeschränkte länderübergreifende Vergleichbarkeit vorzusehen“ (BverfGE 147, 253, Leitsatz 5).

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil auf Konkretisierungen verzichtete, wie ein derartiger Ausgleichsmechanismus konstruiert sein könnte, kam es in seiner Urteilsbegründung im Zuge einer Güterabwägung zu klaren Aussagen bezüglich der qualitativen Unterschiede der Abiturnoten im bundesdeutschen Ländervergleich: „Aufgrund der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder im Schulwesen (Art. 30, 70 GG) können Studienbewerber zwar nicht aus Gründen des allgemeinen Gleichheitssatzes eine Angleichung der landesspezifischen Regeln des Schulrechts verlangen, wenn diese im Bundesvergleich zu schlechteren Abiturergebnissen führen. Denn innerhalb des eigenen Kompetenzbereichs sind die Landesgesetzgeber – unbeschadet bestehender Abstimmungsbemühungen im Rahmen der Kultusministerkonferenz – nicht gehindert, voneinander abweichende Regelungen zu treffen. Hieraus folgt umgekehrt indessen nicht, dass das Hochschulzugangszugangsrecht die in den Ländern erworbenen Abschlüsse – trotz ihrer gerade auch aus den länderspezifischen Charakteristika der Bildungssysteme resultierenden Vergleichbarkeitsdefizite – bei der Studienplatzvergabe ohne Weiteres zugrunde legen dürfte. Der durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG gewährleistete Anspruch auf gleiche Teilhabe verlangt, dass die Eignung für das Studium gleichheitsgerecht beurteilt wird und nicht die Hochschulzugangsberechtigung aus bestimmten Ländern entscheidet“ (BverfGE 147, 253 (183)).

Die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts sind damit insofern eindeutig, indem sie das Recht auf individuelle Bildungsteilhabe höher bewerten als die föderale Gestaltungsautonomie der Länder im Schul- und Hochschulwesen. So stellte das Gericht an anderer Stelle fest: „Hiervon unterscheidet sich das länderübergreifende Vergleichbarkeitsdefizit der Abiturnoten. Denn dieses beruht nicht auf Detailunschärfen, die jedem Vergleich von Prüfungsnoten innewohnen, sondern ist in den länderspezifisch unterschiedlichen Bildungs- und insbesondere auch Bewertungssystemen angelegt [...]. Solange derartige Bewertungsdifferenzen bestehen, bedarf es der Ausgleichsmechanismen, die zumindest eine annähernde Vergleichbarkeit der Noten ermöglichen“ (BverfGE 147, 253 (182)). Das Bundesverfassungsgericht adressierte mit diesen Ausführungen – neben den Ländern – implizit auch die Kultusministerkonferenz, die als Institution zur horizontalen Koordination verfassungspolitischer Zielkonflikte anerkannt und so entsprechend „geadelt“ wird.

## 4.2 Die Diskussion über eine KMK-Reform

Als Treiber der jüngsten Diskussionen über eine Reform der Kultusministerkonferenz sollten sich – neben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – auch die Feierlichkeiten zum siebzigjährigen Bestehen der KMK Mitte Januar 2018 erweisen. Jubiläen dieser Art sind naturgemäß Anlass für Reflexionen über vergangene Leistungen und zukünftige Herausforderungen entsprechender Institutionen. Zu den prominentesten Vorstößen dieser Art zählt ein gemeinsamer Namensbeitrag der drei ehemaligen Bildungsstaatssekretäre, Burkhard Jungkamp (Brandenburg), Josef Lange (Niedersachsen) und Michael Voges (Hamburg), der punktgenau zum Jubiläum im Januar 2018 veröffentlicht wurde. Auf Basis einer kritischen Bestandsaufnahme zur Chancen- und Bildungsgerechtigkeit sowie einer fehlenden gesellschaftlichen Akzeptanz des Bildungsföderalismus in Deutschland aufgrund der Heterogenität der 16 Bildungssysteme der Länder, forderten die drei ehemaligen Bildungspolitikern, dass „die KMK mit einem neuen Bildungsstaatsvertrag deutlich gestärkt und als schlagkräftiges politisches Gremium weiterentwickelt werden“ müsse (Jungkamp et al. 2018). Dazu zählten auch verbindliche politische Abstimmungen auf Ministerienebene sowie die gemeinsame inhaltliche Gestaltung und Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems. Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner seien zu vermeiden und die Verhandlungspraxis der KMK – und hier insbesondere die einjährige Präsidentschaft, das Einstimmigkeitsprinzip und die Sitzungsfrequenz – sei zu überprüfen. Forderungen dieser Art stießen jedoch auf Kritik aus der KMK. So wandte sich beispielsweise der Generalsekretär der KMK, Udo Michallik, verschiedentlich gegen eine grundlegende Reform der

Ministerkonferenz und die Institutionalisierung eines Nationalen Bildungsrates (Deutschlandfunk 2019).

In den Folgemonaten wurden nichtsdestotrotz beide Themenkreise zusammen in der KMK diskutiert. Konkrete Zwischenergebnisse dieser Verhandlungen drangen – abgesehen von einzelnen Namensbeiträgen und allgemeinen Interviews – kaum an die Öffentlichkeit. Erst nach der Sommerpause 2019 mündeten die Verhandlungen in eine entscheidende Phase. Grundlage der Beratungen bildeten ein Entwurf für einen Staatsvertrag bzw. eine Ländervereinbarung zur Neuausrichtung der KMK, mit deren Erarbeitung die Kultusministerkonferenz den Bildungsforscher Peter Füssel vom DIPF Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation beauftragt hatte, sowie ein gemeinsames Eckpunktepapier von Bund und Ländern zur Einrichtung eines Nationalen Bildungsrates. Zentrale Informationsquelle zum Verlauf der Debatten in der Kultusministerkonferenz sowie den entsprechenden Verhandlungspapieren bildete dabei der Internet-Blog von Jan-Martin Wiarda. Diese Quelle scheint inzwischen derart einschlägig für aktuelle bildungspolitische Fragen und Entscheidungsprozesse, dass nicht nur die KMK bei Anfragen auf den Blog verweist, sondern selbst ihr Generalsekretär sich bemüßigt sieht, dort mit Hilfe der Kommentarfunktion Stellungnahmen zu Recherchen des Bildungsjournalisten abzugeben.

Die Kommunikationspolitik der KMK zu so grundlegenden Verhandlungsprozessen wie der eigenen institutionellen Reform steht damit letztlich in einer Traditionslinie, die sich bis zu ihrer Gründung zurückverfolgen lässt. Denn bereits in ihrer konstituierenden Sitzung im Februar 1948 hatte der damalige Vorsitzende, der Minister für Kultus und Unterricht von Württemberg-Baden, Theodor Bäuerle, die Marschroute vorgegeben: „Noch ein Wort über die Presse. Ich hoffe auf ihre Zustimmung dazu, daß unsere Verhandlungen vertraulichen Charakter haben. Wir haben ein Pressebüro eingerichtet, wo Auskünfte gegeben werden; wir wollen der Presse ihre Aufgabe durch zusammenfassende Berichte, durch ein abschließendes Communiqué und durch Mitteilung der gefaßten Entschlüsse erleichtern. Da es aber die erste persönliche Fühlungnahme aller Erziehungsminister ist, halte ich es aus der Notwendigkeit eines offenen und sachlichen Gespräches und aus unserer gemeinsamen Verantwortung gegenüber unserer Jugend für wünschenswert, daß wir uns erst selbst kennenlernen, ehe wir voreilig an die Öffentlichkeit treten“ (KMK 1948, S. 6). Selbst wenn der „Black-Box“-Charakter von Verhandlungen der KMK heute kaum mehr vorrangig mit dem Motiv der „persönlichen Fühlungnahme“ erklärt werden kann, besteht aufgrund der Heterogenität der sechzehn Bildungssysteme der Länder sowie parteipolitischer Divergenzen Grund genug, entsprechend komplexe Verhandlungskonstellationen durch den Modus der Vertraulichkeit – zumindest partiell – zu entschärfen. Dies gilt umso mehr, da das

KMK-Sekretariat im Wesentlichen auf eine administrative Unterstützungsfunktion für den politischen Prozess sowie eine neutrale Moderatoren-Rolle verpflichtet ist.

Die Verhandlungen über den Entwurf eines neuen KMK-Abkommens im Sommer 2019 wurden nicht nur durch Kontroversen über fachlich-inhaltliche Fragen, sondern auch durch Diskussionen über den Rechtscharakter des neu zu beschließenden Rahmendokuments selber geprägt. Die bildungspolitischen Aspekte, die in dem 43 Einzelartikel umfassenden Entwurf für ein neues KMK-Statut aufgegriffen wurden, reichten von der Definition gemeinsamer Strukturen im Bildungssystem über die wechselseitige Anerkennung von Abschlüssen bis hin zu einer gemeinsam abzustimmenden Qualitätssicherung. Außerdem enthielt das Dokument Maßgaben zu Bildungsstandards, der Bildungsberichterstattung, Schulleistungstudien und Bildungsstatistik, zu Fragen der Integration und Inklusion, der Digitalisierung von Bildungsangeboten, zu Ferienregelungen und Grundlagen der Notengebung sowie zur Ganztagsschulbetreuung und Lehrerbildung (Wiarda 2019a). Die Themenpalette umfasst damit nahezu alle relevanten bildungspolitischen Fragen, mit denen sich die KMK in den letzten Jahren immer wieder in Gestalt von Einzelbeschlüssen auseinandergesetzt hat. Insofern stellte der Entwurf für ein neues KMK-Abkommen offenkundig den Versuch dar, mit Hilfe eines einzigen Dokuments nicht nur den erreichten Diskussionsstand zu bündeln, sondern darüber hinaus auch koordinierte Positionen zu Zukunftsthemen zu beschreiben. Mit diesem umfassenden fachlich-koordinierenden Gestaltungsanspruch schien es nahezu unausweichlich, dass auch eine Diskussion über die Rechtsqualität und Bindungswirkung des entsprechenden Dokuments entbrannte. Denn nicht nur mit seinem fachlich-thematischen Fokus zielte der Entwurf für ein neues KMK-Abkommen darauf ab, die Arbeit der KMK auf eine neue Stufe zu stellen. Auch mit der impliziten Empfehlung zugunsten einer staatsvertraglichen Lösung, die einem institutionellen Quantensprung gleichkommen würde, wurde dieser Anspruch untermauert. Eine solche „Doppellösung“ würde allerdings an den Grundfesten der KMK und damit dem Selbstverständnis des deutschen Bildungsföderalismus ansetzen, da weitreichende Beschlüsse der KMK bisher stets allenfalls in Form vertragsförmiger Abkommen zwischen den Länderexekutiven rechtlich fixiert wurden. Ein Staatsvertrag würde die Zustimmung aller sechzehn Länderparlamente und -regierungen voraussetzen und hätte damit eine deutlich höhere Legitimationsgrundlage.

Nicht umsonst kamen die Verhandlungen zur Erarbeitung konkreter politischer Erklärungen zu den einzelnen Artikeln des Abkommen-Entwurfs durch die Konferenz der Amtschefinnen und Amtschefs der KMK im Jahr 2019 nur schleppend voran. Gleichwohl zeugten die Verhandlungsentwürfe, auf die man sich in diesem Vorsondierungsprozess im Konsens verständigen konnte, von einem weitreichenden Problembewusstsein und dem Willen zu grundlegenden Reformen (Wiarda 2019a)

– auch wenn diese Vereinbarungen bisher letztlich ohne politischen Beschluss blieben. Danach wäre eine Diskussion über die Entwicklung bundeseinheitlicher Lehrpläne für die Fächer der Oberstufe wohl genauso denkbar gewesen, wie verbindliche Vereinbarungen zu einer genauen „Zahl verpflichtend zu belegender und in die Gesamtqualifikation einzubringender Fächer einschließlich ihrer Gewichtung“ (ebd.). Ähnliches galt wohl auch für einen einheitlich verpflichtenden Prozentsatz aller Abituraufgaben, die zukünftig aus einem zentralen Aufgabenpool gezogen werden könnten. Auch wechselseitige Zusagen zur Ergreifung von Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung der Lehrerbildung sowie zum Austausch belastbarer und verlässlicher Zahlen zu den Lehrerbedarfen enthielten die von der Amtschefkonferenz erarbeiteten politischen Erklärungen. Die inhaltlichen Verhandlungen zur Reform der KMK wurden zusätzlich durch die parallel geführten Gespräche zur Institutionalisierung eines Nationalen Bildungsrates erschwert.

### 4.3 Institutionalisation eines Nationalen Bildungsrates

Die programmatische Bedeutung, die Bildungsfragen auf Bundesebene beigemessen wird, lässt sich bereits aus der prominenten Platzierung des Themas im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD ablesen – und dies, obwohl es sich dabei um eine originäre Länderzuständigkeit handelt. Neben Hinweisen in der Präambel widmet sich das gesamte Kapitel IV dieses Vertrages einer zu initiiierenden „Offensive für Bildung, Forschung und Digitalisierung“. Dort heißt es: „Wir wollen die Bildungschancen in Deutschland im gemeinsamen Schulterschluss von Bund und Ländern verbessern. Dafür wollen wir nach dem Vorbild des Wissenschaftsrates einen Nationalen Bildungsrat einrichten. Der Nationale Bildungsrat soll auf Grundlage der empirischen Bildungs- und Wissenschaftsforschung Vorschläge für mehr Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit im Bildungswesen vorlegen und dazu beitragen, sich über die zukünftigen Ziele und Entwicklungen im Bildungswesen zu verständigen und die Zusammenarbeit der beteiligten politischen Ebenen bei der Gestaltung der Bildungsangebote über die ganze Bildungsbiographie hinweg zu fördern. Über Mandatierung, Zusammensetzung, institutionelle Anbindung und Ausstattung des Nationalen Bildungsrates entscheiden Bund und Länder gemeinsam“ (CDU/CSU und SPD 2018, S. 28). Bemerkenswert an dieser Vorhabenbeschreibung ist nicht nur der Verweis auf die ebenenübergreifende Koordination und Kooperation, auf deren Aufnahme nicht zuletzt die koalitionsinternen Vertreterinnen und Vertreter der Länderebene in diesen Verhandlungen gedrängt hatten. Vielmehr ist auch der klare Fokus auf eine fachlich-inhaltliche Dimension beachtlich, da die neu zu schaffende Institution

– unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse – eine gemeinsame Verständigung von Bund und Ländern über zukünftige Ziele und Entwicklungen des bundesdeutschen Bildungswesens ermöglichen soll. Damit geht der Bund deutlich über die Maßgaben des Art. 91 b GG hinaus, der „nur“ ein gemeinsames Bildungsmonitoring und -benchmarking „zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens *im internationalen Vergleich*“ (kursiv nur hier) vorsieht.

Bereits im Mai 2018 hatte Bundesbildungsministerin Anja Karliczek (CDU) in einem Namensbeitrag ihre Vorstellungen bezüglich dieses neu zu schaffenden Gremiums skizziert. Dazu stützte sie sich im Wesentlichen auf den Wortlaut und die Überlegungen des Koalitionsvertrages. Als zentrales Argument diene ihr dabei vor allem der Hinweis auf die Gewährleistung eines notwendigen Maßes an „Transparenz, Qualität und Vergleichbarkeit“ im deutschen Bildungswesen, um so den „Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an ein modernes und leistungsfähiges Bildungssystem“ gerecht zu werden (Karliczek 2018). Auch die Wirtschaft verbinde beim Abschluss eines Ausbildungsvertrages schulische Zeugnisse mit klaren Leistungserwartungen. Insofern sollten Abschlüsse ein vergleichbares Leistungsniveau garantieren – ein Umstand, der in der Bundesrepublik derzeit nicht gewährleistet sei. Aus dieser Argumentation entwickelte Karliczek die Notwendigkeit zur Institutionalisierung eines Nationalen Bildungsrates nach Vorbild des seit 1957 bestehenden Wissenschaftsrates. Dieser neue Rat solle „auf Basis der empirischen Bildungs- und Wissenschaftsforschung (...) Vorschläge zur inhaltlichen und strukturellen Gestaltung unseres Bildungswesens machen“ (Karliczek 2018). Dabei solle – so das gemeinsame Eckpunktepapier von Bund und Ländern – „eine unabhängige, interdisziplinäre, längerfristige, systemische Perspektive entlang der gesamten Bildungsbiographie“ entwickelt werden, nicht nur für den Schulbereich (Reith 2019). Zukünftige Empfehlungen des Bildungsrates sollten „Überlegungen zu finanziellen und quantitativen Folgen und deren Verwirklichung“ enthalten (ebd.).

Im Einzelnen stellte sich dabei die Bundesbildungsministerin einen aus zwei gleichberechtigten Kommissionen bestehenden Rat vor: Eine „Bildungskommission“ – zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, Personen des öffentlichen Lebens sowie Bildungspraktikern – und eine „Verwaltungskommission“ – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen – sollten dabei nur gemeinsam im Plenum Beschlüsse fassen können. Karliczek benannte bereits in ihrem Namensbeitrag politische Divergenzen in der Bildungspolitik als ein Hindernis für Reformen im Allgemeinen und für die mögliche Einrichtung dieser neuen Beratungsinstitution im Besonderen. Denn den neuen Bildungsrat sah sie als Gremium, das „losgelöst vom Kleinklein des politischen Tagesgeschäfts, Bildungsthemen grundsätzlich und mit der gebotenen Distanz und Expertise aufgreifen, (...) abwägen und diskutieren“ und zu Ergeb-



nissen gelangen könne und so „Perspektiven jenseits eingefahrener Wege“ aufzeige (Karliczek 2018). Dabei solle der Nationale Bildungsrat „selbstverständlich kein Entscheidungsgremium“ sein – „anders als die Kultusministerkonferenz“ (ebd.). Dazu bedürfe es jedoch eines langen Atems, Mut und guten Willens bei allen Beteiligten. Die Frage nach der inhaltlichen und institutionellen Abgrenzung eines solchen neuen Gremiums gegenüber der KMK beantwortete Karliczek selbst nur mit einer salomonischen Antwort: „Ich meine, der Schlüssel zur Beantwortung dieser Fragen liegt in dem Mehrwert, den ein Nationaler Bildungsrat hervorbringen würde“ (ebd.).

Institutionelles Design und Aufgabenbeschreibung, die in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern für den Nationalen Bildungsrat entwickelt wurden, orientierten sich nicht nur an den Strukturen des Wissenschaftsrates.<sup>1</sup> Die Parallelen zum „Deutschen Bildungsrat“, der 1965 als Ergebnis ähnlich langwieriger Verhandlungen zwischen Bund und Ländern institutionalisiert wurde und in der Folge kaum mehr als zehn Jahre bestehen sollte, sind unverkennbar. So wurden im Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesregierung über die Errichtung des Deutschen Bildungsrates vom 15. Juli 1965 in Artikel 2 folgende Aufgaben definiert: „1. Bedarfs- und Entwicklungspläne für das deutsche Bildungswesen zu entwerfen, die den Erfordernissen des kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens entsprechen und den zukünftigen Bedarf an ausgebildeten Menschen berücksichtigen, 2. Vorschläge für die Struktur des Bildungswesens zu machen und den Finanzbedarf zu berechnen, 3. Empfehlungen für eine langfristige Planung auf den verschiedenen Stufen des Bildungswesens anzusprechen“. Auch wenn sich die Terminologie seitdem gewandelt hat, sind die Ähnlichkeiten im inhaltlichen Aufgabenzuschnitt augenfällig. So widmete sich der Deutsche Bildungsrat in entsprechenden Publikationen bereits in seiner ersten Amtsperiode den Themen Lehrermangel (1967), Bildungsfinanzierung (1967/68), Ganztagschulen (1968), Gesamtschulen, Begabung, Lernen, Lehrlingsausbildung

---

1 Der 1957 gegründete Wissenschaftsrat hat eine beratende Funktion für Bund und Länder, da er in regelmäßigen Abständen „Empfehlungen zur inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Hochschulen, der Wissenschaft und der Forschung“ erarbeiten soll. Dazu zählen sowohl qualitative als auch quantitative Erhebungen zur „Struktur und Leistungsfähigkeit, Entwicklung und Finanzierung“ einzelner wissenschaftlicher Institutionen. Gleichzeitig soll er Bund und Länder bei Fragen von überregionaler Bedeutung beraten, um so eine abgestimmte Planung, Entwicklung, Steuerung und Kohärenz des deutschen Wissenschaftssystems sicherzustellen. Die eigentliche Arbeit des Wissenschaftsrates wird durch einen eigenen Verwaltungsunterbau geleistet. Viele seiner Entscheidungsprozesse basieren auf dem Peer-Review-Prinzip unter Einbeziehung von Vertreterinnen und Vertretern der Universitäten und Fachhochschulen.

und Abschlüsse im Sekundarschulwesen (1969), um 1970 dann einen ersten Strukturplan für das Bildungswesen vorzulegen. Auch der Deutsche Bildungsrat bestand aus zwei Kommissionen – einer „Bildungskommission“ und einer „Regierungskommission“ (Art. 1 Abs. 2).

Bereits in den 1960er Jahren war die fachliche und organisatorische Abgrenzung zwischen den verschiedenen föderalen Bildungsinstitutionen ein Thema. Nicht umsonst bestimmte Artikel 6 des Abkommens zur Einrichtung des Deutschen Bildungsrates, dass „zur Beratung von Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die die Aufgabenbereiche der Bildungskommission und des Wissenschaftsrates gemeinsam berühren, (...) ein Koordinierungsausschuß errichtet“ wird. Der Deutsche Bildungsrat wurde 1975 aufgelöst, nachdem Bayern und Baden-Württemberg es ablehnten, das entsprechende Verwaltungsabkommen zu verlängern. Hintergrund waren inhaltliche Auseinandersetzungen zwischen Wissenschaft und Verwaltungen über Fragen der Schulautonomie und der Gesamtschule. Die institutionelle Dualität im Bildungsrat in Gestalt der beiden Kommissionen sollte sich also relativ schnell als Boomerang erweisen, da die in die Bildungskommission berufenen Wissenschaftsvertreter ihr Mandat und Beratungsverständnis sehr weit im Sinne einer autonomen Bestimmung und Behandlung einer eigenen Agenda auslegten und sich mithin in ihrer Ratsarbeit verselbständigten.

Die Knackpunkte in den jüngsten Verhandlungen zur Einsetzung eines Nationalen Bildungsrates weisen dazu erstaunliche Parallelen auf. Denn im Herbst 2019 traten divergierende Auffassungen zwischen Bund und Ländern vor allem über Fragen der Sitz- und Stimmenverteilung sowie der Abstimmungsmodalitäten des neu zu institutionalisierenden Rates offen zu Tage. Darüber hinaus gab es Diskussionen über ein mögliches Vetorecht für die Länder bezüglich kritischer Positionen der Wissenschaft und den Umgang mit entsprechenden Minderheitenvoten, da der Nationale Bildungsrat Empfehlungen möglichst im Konsens verabschieden soll. Kritische Einwände wurden auch zur möglichen Berücksichtigung weiterer Bildungsakteure im Rat, wie etwa der Kommunen und Sozialpartner einschließlich der Gewerkschaften, artikuliert (Reith 2019). Diese Meinungsunterschiede führten dazu, dass die KMK auf ihrer Herbst-Sitzung im Oktober 2019 in einer entsprechenden Kampfabstimmung keinen Beschluss zur Einsetzung des Rates fällen konnte (Wiarda 2019b). Eine zentrale Konfliktlinie verlief dabei zwischen dem von der CDU geführten Bundesbildungsministerium einerseits und den CDU/CSU-regierten Bundesländern andererseits – allen voran Bayern und Baden-Württemberg. Diese lehnten einen Beschluss zur Einrichtung eines Nationalen Bildungsrates ohne einen Beschluss zur Verabschiedung eines (neuen) KMK-Staatsvertrages in Sorge vor einem weiteren Einflussgewinn des Bundes in der Bildungspolitik

ab. Die SPD-geführten Bundesländer wären wohl bereit gewesen, über beide Verhandlungsmaterien separat abzustimmen.

Das so hergestellte Junktim verdeutlicht nicht nur die fortbestehende Wirkmacht parteipolitischer Divergenzen in der Bildungspolitik im Allgemeinen und der KMK im Besonderen. Vielmehr zeigt sich an diesem Verhandlungsverlauf und der spezifischen Verhandlungskonstellation auch, wie anfällig politische Strategien sind, die – neben einer umfassenden Aufgabenneubestimmung einer etablierten Institution – auf ein „institution-building“ setzen, das letztlich dazu dient, Reformblockaden aufzubrechen. Die Konstellation war für die politischen Akteure offenbar zu komplex und in ihren möglichen Wechselwirkungen nicht hinreichend überschaubar – insbesondere, da der Entwurf für ein neues KMK-Abkommen bis dahin politisch nur in Ansätzen ausgehandelt und die Kompetenzabgrenzung zwischen Kultusministerkonferenz und zukünftigem Bildungsrat offenbar noch zu diffus waren.

Als Folge des Zerwürfnisses wurden auf der Sitzung der KMK im Dezember 2019 Überlegungen diskutiert, einen Bildungsrat ohne den Bund zu institutionalisieren. Hierzu wurde immerhin ein einstimmiger Beschluss herbeigeführt – auch wenn Bezeichnung, Zusammensetzung und Arbeitsweise des neuen Gremiums offengehalten wurden (Wiarda 2019c). Dabei bestehen offenbar große Sympathien dafür, eine weitgehend aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bestehende Institution mit beratender Funktion zu etablieren. Entsprechende Eckpunkte zur Institutionalisierung eines Bildungsrates – wie auch zu einer neuen KMK-Vereinbarung – sollten bis März 2020 von der Arbeitsebene erarbeitet werden. Die Folgen der Covid-19-Pandemie haben allerdings dazu geführt, dass die Arbeiten an beiden Reformvorhaben zwischenzeitlich zurückgestellt wurden.

#### **4.4 Das bildungswissenschaftliche „Satellitensystem“ im deutschen Bildungsföderalismus**

Angesichts dieser Vorgeschichte und der absehbaren Konfliktträchtigkeit wurde verschiedentlich zu Recht die Frage nach den Gründen für die Institutionalisierung eines neuen Bund-Länder-Koordinierungsgremiums gestellt, dessen Schaffung noch dazu sämtlichen früheren Forderungen nach einer Entflechtung föderaler Kompetenzen im Interesse einer Stärkung der Autonomie von Bund und Ländern widerspricht (vgl. hierzu stellvertretend Milbradt in diesem Band). Diese Frage scheint umso relevanter, da bereits 1997 von der Kultusministerkonferenz der Länder mit dem sogenannten „Konstanzer Beschluss“ die Weichen für eine umfassende Qualitätssicherung im deutschen Bildungssystem gestellt worden

sind.<sup>2</sup> Infolge dieses Beschlusses wurden von der KMK für diverse Schulfächer Bildungsstandards verabschiedet. Diese waren unter Einbeziehung verschiedener bildungswissenschaftlicher Institutionen entwickelt worden.

Denn in der Folge des PISA-Schocks von 2001/2002 kam es zu einem massiven institutionellen Ausbau der Bildungsforschung in der Bundesrepublik. So wurde seit 2004 eine Vielzahl neuer Forschungseinrichtungen, Netzwerke und Universitätsprofessuren etabliert. Dazu zählen u. a. das von den Bundesländern getragene „Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen“ (IQB) und sein Forschungsdatenzentrum (FDZ), 2004 gegründet und an der Humboldt Universität zu Berlin angesiedelt. Daneben wurde 2005 das „Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung“ (iFQ) ins Leben gerufen, das seit Januar 2016 als Abteilung 2 „Forschungssystem und Wissenschaftsdynamik“ in das Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) überführt wurde. Zu den Aufgaben des iFQ zählte die Zusammenstellung von Informationen über und die Analyse von Entwicklungen des deutschen und internationalen Forschungs- und Wissenschaftssystems einschließlich der Stärken und Schwächen der Forschungsförderung und Wissenschaftsgovernance sowie die Beratung verschiedener Akteure aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Verwaltung und Politik. Arbeitsschwerpunkte des Instituts bildeten die vier Themenbereiche „Evaluation und Begutachtungswesen“, „Indikatorik und Methoden“, „Analysen des Wissenschaftssystems“ und „Nachwuchs und Karrieren“ (iFQ 2016). Daneben existiert das „DIPF Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation“ (vormals: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung), dessen Vorläuferinstitution zwar bereits in den 1950er Jahren gegründet, aber in den Jahren 1998 bis 2001 umfassend neustrukturiert und ausgebaut wurde. Das DIPF bearbeitet zum einen die Wechselwirkungen zwischen der systemischen, institutionellen und individuellen Ebene des Bildungsgeschehens. Zum anderen widmet es sich der individuellen Handlungsebene des Lernens und der Bildungsentwicklung. Mit diesem

---

2 Im „Konstanzer Beschluss“ der KMK von 1997 wurde festgestellt: „Die Kultusministerkonferenz sieht im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der schulischen Ausbildung, die Vergleichbarkeit der Schulabschlüsse sowie die Durchlässigkeit des Bildungssystems innerhalb der Bundesrepublik Deutschland in der Entwicklung von Maßnahmen zur Sicherung der Qualität schulischer Bildung eine wichtige Aufgabe. [...]“. Auch das Instrumentarium zur Qualitätssicherung wurde bereits in diesem Beschluss beschrieben: „Die Durchführung regelmäßiger länderübergreifender Vergleichsuntersuchungen zum Lern- und Leistungsstand von Schülerinnen und Schülern ausgewählter Jahrgangsstufen an allgemeinbildenden Schulen ist dabei eine wichtige Ergänzung der länderbezogenen Qualitätssicherungsmaßnahmen und ermöglicht für jedes Land Rückschlüsse im Hinblick auf die jeweils gewählten Methoden und Maßnahmen zur Qualitätssicherung“ (KMK 1997; KMK 2015).

Ansatz ist das Institut maßgeblich an der Durchführung der PISA-Studien in der Bundesrepublik beteiligt. Außerdem forscht das DIPF zu Fragen der Schulqualität, der Steuerung sowie zu wissenschaftlichen Infrastrukturen, um so einen Beitrag zur internationalen Vergleichbarkeit des deutschen Bildungssystems zu leisten (DIPF 2018). Eine etwas andere Struktur weist das „Nationale Bildungspanel“ (NEPS) auf, das 2009 als „multilokales Netzwerk“ gegründet wurde und am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe e. V. (LifBi) an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg angesiedelt ist. Das Netzwerk sammelt vor allem Daten und Informationen zu Bildungsübergängen und -verläufen (NEPS 2019). Das Zentrum für internationale Bildungsvergleichsstudien (ZIB) wurde 2010 gegründet und ist ein an der TU München angesiedeltes Institut, das von Bund und Ländern gefördert wird. Es versteht sich als wissenschaftliche Forschungseinrichtung für ein international vergleichendes Bildungsmonitoring. Zu den zentralen Aufgaben gehört die Planung, Durchführung und Auswertung der PISA-Studien in Deutschland (ZIB 2019). Auch das 2013 gegründete Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) wird durch Bund und Länder gefördert. Es versteht sich als internationales Kompetenzzentrum der Hochschul- und Wissenschaftsforschung und führt Datenerhebungen und Analysen für die Hochschul- und Wissenschaftspolitik durch. Das Hector Institut für Empirische Bildungsforschung in Tübingen ist erst 2014 gegründet worden und widmet sich u. a. Fragen der „Educational Effectiveness“, der „Unterrichtsqualität und professionellen Kompetenzen von Lehrkräften“ sowie der „Potenzialentwicklung und Hochbegabung“ von Kindern und Jugendlichen.

Die Mehrzahl dieser Institute wird von Bund und Ländern gemeinsam finanziert. Angesichts der Vielzahl an Einrichtungen stellt sich auch hier die Frage, inwieweit sie sich mit Blick auf ihre Forschungsschwerpunkte voneinander abgrenzen. Diese neuartige Netzwerkstruktur in der Bildungsforschung hat nicht unwesentlich die „Verwissenschaftlichung“ der bildungspolitischen Debatten und ein „governing by numbers“ in der Bildungspolitik der Bundesrepublik befördert (Heintz 2008, S. 120). Mit einer Vielzahl an empirischen Erhebungen werden dabei neue, datenbasierte Erkenntnisse gewonnen, die – angesichts der Vielfalt an bildungswissenschaftlichen Akteuren und Institutionen – in einer gewissen Konkurrenz um öffentliche Aufmerksamkeit und finanzielle Ressourcen zueinander stehen (Heinz 2015, S. 636). In politischen Debatten, die leicht einer medialen Logik der Verkürzung und Skandalisierung folgen, ist allerdings oft kaum mehr nachvollziehbar, welche Indikatoren und Annahmen den verschiedenen Forschungsansätzen und -ergebnissen zugrunde liegen. Trotzdem werden viele bildungspolitische Maßnahmen inzwischen mit Verweis auf Ergebnisse von Vergleichsstudien sowie vermeintlich sachrationale Erkenntnisse der Bildungsforschung begründet. Und dies, obwohl politische Maßnahmen individuelle Bildungsleistungen, die in Vergleichsstudien

wie PISA, TIMMS, ICILS, DESI, KESS und IGLU erfasst werden, allenfalls bedingt und langfristig beeinflussen können. Unabhängig davon, haben die diversen Vergleichsstudien zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand für das pädagogische Personal geführt. Da eine Feedback- und Evaluationskultur im Bildungssystem der Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg faktisch nur rudimentär existierte, sind die Widerstände gegen die Durchführung von Vergleichsstudien in den Schulen und Hochschulen nach wie vor groß – zumal entsprechende Erkenntnisse bisher nur vergleichsweise unsystematisch für die konkrete Verbesserung der Lehr- und Lernqualität genutzt werden.

Die Bemühungen zur Errichtung eines Nationalen Bildungsrates erscheinen vor diesem Hintergrund fast schon folgenreich, da es angesichts der Vielzahl an Forschungseinrichtungen einer Institution bedarf, in der – zumindest in Ansätzen – ein fachliches „Mainstreaming“ und eine Zusammenführung von bildungswissenschaftlichen Positionen durch Einbeziehung aller relevanten Akteure bei gleichzeitiger Gleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten erfolgt. Der Druck auf Bund und Länder zur Harmonisierung und Standardisierung von Lerninhalten, Prüfungsaufgaben und selbst Bildungsverläufen durch die verschiedenen bildungswissenschaftlichen Institutionen ist inzwischen offenbar so groß geworden, dass es eines institutionellen Überbaus bedarf, der nicht nur die Vielzahl der Ansätze, sondern auch konkurrierende Erkenntnisse kanalisiert.

---

## 5 Fazit und Ausblick

Die Bildungspolitik in der Bundesrepublik wird – wie auch in anderen Föderalstaaten – durch eine grundlegende Spannungslage geprägt. Auf der einen Seite steht die Kulturhoheit der Länder, auf der anderen stehen inhaltliche und institutionelle Erfordernisse in der Bildungspraxis, die durch wachsende Forderungen nach einer Standardisierung und Vergleichbarmachung im Zuge einer Ökonomisierung und Internationalisierung dieses Politikfeldes forciert werden. Die KMK trägt diesen Grundkonflikt in den nunmehr über 70 Jahren ihres Bestehens immer wieder aufs Neue aus. Die jüngsten Auseinandersetzungen zur institutionellen Eigenreform der KMK sowie zur Errichtung eines Nationalen Bildungsrates sind Ausdruck dieser Ambivalenz. Das ganz maßgeblich vom Bund vorangetriebene Projekt eines Nationalen Bildungsrates, das mit einem „institution-building“ unter den Stichworten „Transparenz“, „Qualität“ und „Vergleichbarkeit“ im deutschen Bildungswesen einen Beitrag zur Evidenzbasierung, Verwissenschaftlichung und damit letztlich auch zu einer partiellen Entpolitisierung bildungspolitischer Kontroversen leisten soll, ist

nicht zuletzt auch eine Antwort auf die Reformschwerfälligkeit der KMK. Denn indem strittige Bildungsfragen institutionell in ein neues Gremium externalisiert werden sollen, in dem die Bildungswissenschaft über ein starkes Gewicht verfügt, wird auch von entsprechenden Empfehlungen eine Form der politischen Zwangsläufigkeit und „Alternativlosigkeit“ in der Form erwartet, dass Bund und Länder faktisch nur noch das verbindlich nachvollziehen und in Recht umsetzen, was zuvor bereits durch den Bildungsrat entwickelt wurde. Mit dem neu zu schaffenden Bildungsrat verbindet sich somit die Hoffnung auf eine Institution, die nicht nur eine Orientierungsfunktion (Göhler 1997), sondern auch eine konfliktregulierende Wirkung in den eigentlichen politischen Entscheidungsgremien entfaltet. Dahinter steht letztlich ein verhandlungsstrategischer „Ausweichansatz“, der sich in ähnlicher Weise bereits in der Vergangenheit im Zuge des Aufbaus verschiedener bildungswissenschaftlicher Forschungs- und Beratungsinstitute beobachten ließ.

Durch diesen exogen aufgebauten Druck wurde die Reformdynamik des Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik zwar deutlich erhöht. Allerdings erwies sich die Herstellung eines Junktims zwischen KMK-Reform und Institutionalisierung eines Nationalen Bildungsrates bisher als kontraproduktiv, da weder das eine noch das andere Vorhaben politisch konsensfähig waren. Denn nicht nur die in der Konstruktion der KMK bestehende Spannungslage zwischen Länderautonomie und horizontalen Koordinierungsnotwendigkeiten ist nach wie vor zu groß. Vielmehr fehlt es auch an einem normativ geteilten Narrativ, das es ermöglicht, dass „sich Interessen mit Ideen zu einer gemischten Geltungsbasis des Einverständnisses“ verbinden (Habermas 1992, S. 93). Zwar ist der Hinweis auf notwendige Qualitätsverbesserungen im deutschen Bildungssystem im internationalen Vergleich in seiner Abstraktheit in vielen Diskussionen anzutreffen und selbst in der KMK kaum strittig. Das Narrativ der verfassungsrechtlich geschützten Kulturhoheit der Länder entfaltet aber offenkundig eine noch stärkere normative Kraft des Faktischen. Reformmaßnahmen, die mit Einschränkungen der Länderautonomie oder den konventionellen Entscheidungsfindungswegen in der KMK mit ihren ausgeprägten institutionellen Pfadabhängigkeiten einhergehen würden (Lehmbruch 2001), sind deshalb offenkundig nur unter erschwerten Bedingungen verhandelbar.

Sollten Bund und Länder nichtsdestotrotz zu einer Einigung kommen, stellt sich die Frage nach möglichen Auswirkungen auf Wesen und Gestalt des Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik insgesamt. Die Konstruktion eines Nationalen Bildungsrates, wie er in den Verhandlungen 2019 diskutiert wurde, zielt auf eine „kooperative Unitarisierung“ durch Institutionenbildung. Bereits die Namensgebung ist Ausdruck des Wunsches nach einer bundeseinheitlichen Vergleichbarmachung und Standardisierung von Qualitätsmerkmalen im Bildungswesen. Die dahinterstehende Reformlogik lässt sich auch in anderen Politikfeldern beobachten: Die

institutionelle Funktion und Arbeitsweise föderaler Institutionen muss Inhalten und fachlichen Zielen folgen. Gleichwohl bleibt die Frage nach der Kompetenzabgrenzung und möglichen neuen Koordinierungsnotwendigkeiten zwischen den verschiedenen Institutionen virulent. Auch eine andere grundlegende Herausforderung dürfte für den Fall einer politischen Einigung bestehen bleiben. Denn die Frage, wie die Diskrepanz zwischen einer bundesweiten Standardisierung von Lern- und Prüfungsinhalten sowie Qualitätsanforderungen an Schulen und Hochschulen einerseits und regional zum Teil sehr disparaten Bildungsniveaus aufgrund heterogener Sozialstrukturen, Personalengpässen, Investitionsrückständen und Haushaltsnotlagen von Ländern und Kommunen andererseits überwunden werden könnten, ist in den bisherigen Debatten weitgehend unberücksichtigt geblieben. Die Gefahr, dass sich hier eine Schere zwischen den Regionen in der Bundesrepublik noch weiter öffnen könnte, scheint durchaus real. Dies gilt umso mehr, als dass der Bund zwar seine bildungspolitischen Haushaltsansätze in Gestalt von investiven Förderprogrammen für Länder und Kommunen in den vergangenen Jahren deutlich aufgestockt hat, diese aus verfassungsrechtlichen Gründen aber eigentlich nicht mit Fragen der fachlich-inhaltlichen Qualitätsverbesserung von Bildungsangeboten verknüpfen darf, wie sie leitend für die KMK-Reform und die Institutionalisierung des Bildungsrates sind (Scheller 2019).

Die Frage, ob und inwieweit fachwissenschaftliche und -politische Anforderungen in Deckung mit Idealvorstellungen eines normativ aufgeladenen Föderalismusdiskurses gebracht werden können und sollten, ist eine ewige Frage. Die Bildungspolitik unterliegt dabei – wie auch andere Politiken – immer wieder institutionellen, fiskalischen und strategisch-motivierten Restriktionen, die Verlauf und Ergebnisse von Reformbemühungen beeinflussen. Föderale Systeme weisen dabei naturgemäß eine ganz eigene Dynamik auf (Benz 1985; Benz und Knüpling 2012). Bei aller Anerkennung dieser föderalen Eigenarten muss aber gerade die Bildungspolitik einen Ausgleich finden, damit sich bei den Akteuren der verschiedenen Teilbereiche des Bildungssystems nicht der Eindruck von wachsender Unübersichtlichkeit und Intransparenz, zunehmenden bürokratischen Anforderungen, einer Unterfinanzierung der einzelnen Institutionen sowie einer immer kürzeren Sequenzierung von Reformen verfestigt.



## Literatur

- Benz, Arthur. 1985. *Föderalismus als dynamisches System*. Baden-Baden: Springer.
- Benz, Arthur. 2004. Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Hrsg. A. Benz und N. Dose, 111–132. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur. 2008. Föderalismusreform in der Entflechtungsfalle. In *Jahrbuch des Föderalismus 2007*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, 180–190. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Benz, Arthur, und F. Knüpling, Hrsg. 2012. *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*. Opladen: Budrich.
- Benz, Arthur, J. Detemple, und D. Heinz. 2015. *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- BverfGE. 2017. Urteil des Ersten Senats vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3/14 –, Rn. (1–253). *BverfGE*. [http://www.bverfg.de/e/ls20171219\\_1bvl000314.html](http://www.bverfg.de/e/ls20171219_1bvl000314.html) Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- CDU/CSU, und SPD. 2018. *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode*. Berlin.
- Czada, Roland. 1995. Institutionelle Theorien der Politik. In *Lexikon der Politik*, Bd. 1, Hrsg. D. Nohlen, und R.-O. Schultze, 205–213. München: Beck-Verlag.
- Deutschlandfunk. 2019. Reform der Kultusministerkonferenz. Generalsekretär Michallik sieht keinen Handlungsbedarf. *Deutschlandfunk*. [https://www.deutschlandfunk.de/reform-der-kultusministerkonferenz-generalsekretaer.680.de.html?dram:article\\_id=456838](https://www.deutschlandfunk.de/reform-der-kultusministerkonferenz-generalsekretaer.680.de.html?dram:article_id=456838) Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- DZHW. 2019. Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW). <https://www.dzhw.eu/> Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- DIPF. 2018. Geschichte des DIPF. <https://www.dipf.de/de/institut/das-dipf/geschichte> Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- Füssel, Hans-Peter, und A. Leschinsky. 2008. Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens. In *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. K. S. Cortina, J. Baumert, A. Leschinsky, K. U. Mayer und L. Trommer, 131–203. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Göhler, Gerhard, Hrsg. 1997. *Institution – Macht – Repräsentation: Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Graßl, Hans. 2014. Keine Chancengleichheit auf dem Bildungsmarkt. Zur Ökonomisierung des konservativen Bildungsstaates. In *Die Ökonomisierung der Politik in Deutschland. Kritische Studien zur Demokratie*, Hrsg. G. S. Schaal et al., 217–237. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Heintz, Bettina. 2008. Governance by Numbers. Zum Zusammenhang von Quantifizierung und Globalisierung am Beispiel der Hochschulpolitik. In *Governance von und durch Wissen*, Hrsg. G. F. Schuppert und A. Voßkuhle, 110–128. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Heinz, Dominic. 2015. Politikverflechtung in der Schulpolitik. Koordination im Wandel. *Politische Vierteljahresschrift*, 56 (4), 626–647.

- Hirschman, Albert Otto. 1987. *Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- ifQ. 2019. Über das IQB. <https://www.iqb.hu-berlin.de/institut/about> Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- Jungkamp, Burkhard, J. Lange, und M. Voges. 2018. Deutschland braucht einen neuen Bildungsstaatsvertrag. *ZEIT ONLINE*. <https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2018-01/bildungsfoederalismus-zentralismus-chancengleichheit-zentralabitur-bildungspolitik> Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- Karliczek, Anja. 2018. Wie ich mir den Nationalen Bildungsrat vorstelle. Gastbeitrag von Anja Karliczek auf dem Blog von Jan-Martin Wiarda. <https://www.jmwiarda.de/2018/05/03/wie-ich-mir-den-nationalen-bildungsrat-vorstelle/> Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- KMK. 1948. *Konferenz der deutschen Erziehungsminister. Protokoll der Tagung am 19. und 20. Februar 1948 in Stuttgart-Hohenheim*.
- KMK. 1949. *Kulturhoheit – Bund und Länder. Entschließung der Kultusministerkonferenz vom 18.10.1949*. In *Grundwerk KMK, Neuauflage 1982*. Bonn.
- KMK. 2004. *Reform der Kultusministerkonferenz vom 21.12.2004*. Bonn.
- KMK. 2005. *Bericht an die Ministerpräsidentenkonferenz vom 10./11. März 2005*. Bonn.
- KMK. 2014. *Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955 i. d. F. vom 29. August 2014*. Bonn.
- KMK. 2017. *Richtlinien für die Einsetzung und Arbeitsweise von Gremien der Kultusministerkonferenz*. Bonn.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lehmbruch, Gerhard. 2001. Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeiten und Wandel. In *Föderalismus – Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Sonderheft Politische Vierteljahresschrift 32, Hrsg. A. Benz und G. Lehmbruch, 53–110. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lhotta, Roland. 2006. Der antiliberaler Kern des neuen Institutionalismus in der Politikwissenschaft: Überlegungen zum aktuellen Erscheinungsbild der Disziplin. *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol)* 16 (1): 7–28.
- Mandt, Hella. 1989. Politisch-sozialer Wandel und Veränderungen des Institutionenverständnisses in der Neuzeit. In *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Hrsg. H. H. Hartwich, 72–79. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, Renate. 2004. *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* MPIfG Working Paper 04(1). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Münch, Ursula. 2010. Föderale und parteipolitische Interdependenzen bei schulpolitischen Innovationsprozessen. In *Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 188–199. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- NEPS. 2019. Struktur des Nationalen Bildungspanels. *neps-data*. <https://www.neps-data.de/Projekt%3%bcbersicht/Struktur> Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- Olsen, Johan P. 1991. Political Science and Organisation Theory: Parallel Agendas but Mutual Disregard. In *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Hrsg. R. Czada und A. Windhoff-Héritier, 87–120. Frankfurt a. M.: Campus.
- Reith, Karl-Heinz. 2019. Nationaler Bildungsrat ohne Gewerkschaften? Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. <https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/nationaler-bildungsrat-ohne-gewerkschaften/> Zugegriffen: 04. Mai 2020.

- Rueschemeyer, Dietrich., und P. B. Evans. 1985. The state and economic transformation. Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In *Bringing the State Back in*, Hrsg. P. B. Evans, D. Rueschemeyer und T. Scocpol, 44–77. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz. W., B. Reissert, und F. Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Cornelsen Verlag.
- Scharpf, Fritz. W. 1985. Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323–356.
- Scharpf, Fritz. W. 1994. Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6: 27–54.
- Scheller, Henrik, und J. Schmid, Hrsg. 2008. *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat – Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Scheller, Henrik. 2010. Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung. In *Föderalismus in Deutschland*, Hrsg. K. Detterbeck, W. Renzsch und S. Schieren, 225–256. München: Oldenbourg.
- Scheller, Henrik. 2019. DigitalPakt Schule – föderale Kulturhoheit zu Lasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (27–28): 11–17.
- Schemmann, Michael. 2007. *Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung: Orientierungen und Aktivitäten von OECD, EU, UNESCO und Weltbank*. Buchreihe Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung, Hrsg. Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung. Bielefeld: Bertelsmann Verlag.
- Sekretariat der Kultusministerkonferenz. 1998. *Einheit in der Vielfalt. 50 Jahre Kultusministerkonferenz 1948–1998*. Neuwied: Luchterhand.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press/ Russell Sage Foundation.
- Von Blumenthal, Julia. 2005. Governance – eine kritische Zwischenbilanz. *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol)* 15 (4): 1149–1180.
- Wernstedt, Rolf. 2005. Die KMK ist besser als ihr Ruf! Ein skeptischer Rückblick mit zurechtlicher Perspektive. *Die deutsche Schule* 97 (2), 148–158. Weinheim: Juventa/Beltz.
- Wiarda, Jan-Martin. 2019a. Quid pro quo. Blog-Beitrag vom 16. Oktober 2019. <https://www.jmwiarda.de/2019/10/16/quid-pro-quo/> Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- Wiarda, Jan-Martin. 2019b. Statt eines Kompromisses gab's neuen Ärger. Blog-Beitrag vom 18. Oktober 2019. <https://www.jmwiarda.de/2019/10/18/statt-einem-kompromiss-gab-s-neuen-%C3%A4rger/> Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- Wiarda, Jan-Martin. 2019c. Nichts präjudizieren oder ausschließen. Blog-Beitrag vom 6. Dezember 2019. <https://www.jmwiarda.de/2019/12/06/nichts-pr%C3%A4judizieren-oder-ausschlie%C3%9Fen/> Zugegriffen: 04. Mai 2020.
- ZIB. 2019. Zentrum für internationale Vergleichsstudien. <http://zib.education/home.html> Zugriffen 04. Mai 2020.



# Föderalismus und die Herausforderungen der Inneren Sicherheit – ein internationaler Vergleich

Mario Kölling und Christian Leuprecht

## Zusammenfassung

In der politischen Debatte wird kontinuierlich um Inhalt und Umfang der Sicherheitspolitik, die Grenzen und Befugnisse staatlicher Eingriffe und damit um das Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit gerungen. Besonders in den vergangenen Jahren stand die Sicherheitspolitik vor weitreichenden Veränderungen aufgrund neuer Herausforderungen sowie veränderter gesellschaftlicher, technischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Diese Herausforderungen tangieren die Kompetenzverteilung und Beziehungen zwischen den Regierungsebenen in Mehrebenensystemen. In unserem Beitrag möchten wir Dynamiken einer Auswahl an Mehrebenensystemen im internationalen Vergleich analysieren, um herauszuarbeiten, ob der Föderalismus letztendlich ein Hindernis und kollektives Handlungsproblem für die Sicherheit darstellt.

## Schlüsselbegriffe

Sicherheitspolitik, Innere Sicherheit, Kompetenzverteilung, intergouvernementale Beziehungen, Politikgestaltung, Mehrebenensysteme

## 1 Einleitung

Sicherheit ist ein Grundbedürfnis der Menschen und die Gewährleistung der Inneren Sicherheit eines der elementaren Aufgaben des Staates. In der politischen Debatte wird kontinuierlich um Inhalt und Umfang der Sicherheitspolitik, die Grenzen und Befugnisse staatlicher Eingriffe und damit um das Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit gerungen. Besonders in den vergangenen Jahren stand die Sicherheitspolitik vor weitreichenden Veränderungen aufgrund neuer Herausforderungen sowie veränderter gesellschaftlicher, technischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Diese Herausforderungen tangieren auch im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur die Kompetenzverteilung und Beziehungen zwischen Bund und Ländern. Es wird sich zeigen, ob der Sicherheitsföderalismus in Deutschland an diese Herausforderungen angepasst werden kann oder ob breitere Grundgesetzänderungen für strukturelle Reformen notwendig sind. In unserem Beitrag möchten wir nicht auf diese zukünftigen Debatten vorgreifen. Stattdessen werden wir Dynamiken einer Auswahl an Mehrebenensystemen im internationalen Vergleich analysieren, um herauszuarbeiten, ob der Föderalismus letztendlich ein Hindernis und kollektives Handlungsproblem für die Sicherheit darstellt. Dies wäre ein kurioser Widerspruch, zumal Riker den Drang zur Gewährleistung der kollektiven Sicherheit als eine der grundlegenden Motivationen zur Bündnisschließung postuliert (Riker 1964). Dazu konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Fragen: Was sind die Grundlagen für die Kompetenzverteilung im Bereich der Inneren Sicherheit in föderalen Staaten? Wie haben sich die Systeme im Laufe der Zeit verändert, welche Faktoren erklären die Veränderung bzw. den Status quo? Wie werden die Mechanismen der Koordination zwischen den Regierungsebenen umgesetzt? Dabei sollen vor allem die Grundlagen der Kompetenzverteilung und der Koordinierungsmechanismen sowie die Aufgabentrennung in der Praxis untersucht werden, um spezifische Problemlagen bzw. Optionen einer dezentralen und asymmetrischen Bereitstellung und Verwaltung von Sicherheit darzustellen.

Wie in jeder anderen politischen Arena stehen föderale Staaten bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit vor einer Reihe von Herausforderungen, die sich von denen der zentralistisch organisierten Systeme unterscheiden. Im Gegensatz zu diesen stehen Föderalstaaten vor kollektiven Handlungsproblemen, die sowohl durch die horizontale Trennung der Sicherheitsbefugnisse und -kräfte als auch ihre vertikale Aufteilung entstehen. Die Zuständigkeitsvielfalt und das Nebeneinander verschiedener Behörden auf Bundes- und Länderebenen haben nicht nur im Fall Amri in der deutschen Öffentlichkeit 2016 Fragen zur Effizienz der föderalen Sicherheitsarchitektur aufgeworfen, sondern führen regelmäßig zu Forderungen

nach der Abschaffung des Sicherheitsföderalismus. Das Thema ist aber weitaus komplexer und verdient eine differenzierte Betrachtungsweise.

Keine Regierungsebene ist gerüstet, den Sicherheitsherausforderungen des 21. Jahrhunderts allein zu begegnen. Obwohl Täter und Opfer territorial verortet werden können, sind die aktuellen Sicherheitsprobleme und kriminelle Strukturen nicht auf geografisch beschränkte Räume bezogen, sondern agieren grenzüberschreitend oder transnational. Dieses Spannungsfeld spiegelt sich in aktuellen Debatten um die Sicherheitsarchitektur in Föderalstaaten wider. Während die Bürger durchaus die Nähe, regional bedingte Flexibilität und Prioritäten der Sicherheitskräfte schätzen, werden häufig nach sicherheitsrelevanten Ereignissen ein Zuwachs an Sicherheitskompetenzen der zentralstaatlichen Ebene bzw. eine stärkere Koordinierung auf europäischer Ebene gefordert, um ein möglichst effektives und effizientes Handeln zu erreichen und weitreichende Informationen oder andere Ressourcen auszu-schöpfen. Die Bereitstellung und Verwaltung der Sicherheit einer föderalen Gemeinschaft basiert somit auf einem stetig auszutariierenden Gleichgewicht zwischen gemeinsamen Regeln und Selbstbestimmung. Innerhalb der gemeinsamen Regeln müssen föderale und lokale Prioritäten in Einklang gebracht werden, während die Selbstbestimmung jene Flexibilität darstellt, die den einzelnen Gliedstaaten gewährt wird, um auf lokale Präferenzen zu reagieren

Auch in Deutschland wird stetig über die Zuordnung von Gesetzgebungsbefugnissen und Aufgaben im Bereich der Inneren Sicherheit diskutiert. So wurde im Rahmen der Föderalismusreform I der Bund bei der inneren und äußeren Gefahrenabwehr gestärkt. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a verfügt er nun über die ausschließliche Kompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit der Landespolizei nicht erkennbar ist oder ein Land um Unterstützung ersucht (Hanning 2012, S. 48). Initiativen einer Zusammenlegung der Landesverfassungsämter unter der Aufsicht des Bundesamts für Verfassungsschutz wurden von den Landesregierungen dagegen stets abgewehrt. Der Föderalismus hat sich in Deutschland somit wandlungs- und anpassungsfähig gezeigt, bleibt aber im Bereich der Inneren Sicherheit auch 70 Jahre nach der Verabschiedung des Grundgesetzes gelebter Alltag.

Dabei sind Föderalismus und Innere Sicherheit zwei komplexe Begriffe, die im internationalen Vergleich durchaus unterschiedlich definiert und bewertet werden. Des Weiteren sind die sicherheitspolitischen Herausforderungen sowie die gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen nur begrenzt vergleichbar. Für den Kerngehalt des Begriffs „Innere Sicherheit“ gibt es keine präzise Definition. Die Innere Sicherheit beschreibt vielmehr einen dynamischen Zustand, in dem sich die – insbesondere von der Verfassung – als schützenswert angesehenen individuellen und universellen Rechtsgüter befinden (Erbel 2002, S. 15).

In den vergangenen Jahren haben sich im Bereich der Inneren Sicherheit zum einen die Herausforderungen, zum anderen auch die Methoden geändert. Damit kam es nicht nur zu einem neuen Spannungsverhältnis mit der territorialen Ordnung, sondern auch mit wichtigen Grundrechten des Rechtsstaats, z. B. dem Schutz der Persönlichkeit und dem Datenschutz. Vor allem die Globalisierung und die damit einhergehende Transnationalisierung krimineller Strukturen und des Terrorismus sowie die zunehmende Cyberkriminalität haben zu raschen Veränderungen im regionalen, nationalen und globalen Sicherheitsumfeld geführt. Die Verwundbarkeit der kritischen Infrastrukturen in der „Smart City“ stellt eine der großen Herausforderungen für die Ausrüstung und Kooperationsfähigkeit der Sicherheitsorgane dar. Aber auch die Methoden haben sich gewandelt. Während in der Vergangenheit Probleme der Bewaffnung der Polizei, Befugnisse zur Identitätsfeststellung oder das Abhören von Telefongesprächen Vorrang hatten, bestimmen heute moderne Informations- und Kommunikationstechniken die Kapazitäten der Sicherheitsorgane.

Für die Beantwortung unserer eingangs erwähnten Fragen stützen wir uns auf die Ergebnisse eines Forschungsprojekts des Forum of Federations und der Stiftung Manuel Gimenez Abad, in dem folgende Fallstudien untersucht wurden: Brasilien, Kanada, Deutschland, Indien, Mexiko, Südafrika, Spanien, die Schweiz und die Vereinigten Staaten<sup>1</sup>. Ungeachtet der endogenen Effekte und der besonderen Sicherheitsherausforderungen jeder Fallstudie teilen sie die Grundstruktur des Föderalismus in einem demokratischen Rahmen.

Sicherheitsherausforderungen in Kanada, Deutschland, Spanien und der Schweiz sind in der Regel latent (im Sinne von Gewaltdelikten) – mit zurückgehenden Werten (bezüglich der Homizidraten siehe Tabelle 1). Laut der polizeilichen Kriminalstatistik war Deutschland 2018 sogar eines der sichersten Länder der Welt. Die Vereinigten Staaten sind einem moderaten Sicherheitsrisiko ausgesetzt, vor allem hinsichtlich der überdurchschnittlichen Rate an Gewaltverbrechen unter den demokratischen Föderationen (siehe Tabelle 1). Mehrere Föderationen sind hohen Risiken ausgesetzt: Brasilien und Mexiko durch organisierte Drogenkriminalität, Südafrika durch hohe Mord-, Vergewaltigungs- und Raubraten. In Indien besteht neben hohen Mordraten anhaltende politische Gewalt in verschiedenen Teilen des Landes. Die meisten Länder unserer Studie sind der Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus ausgesetzt.

---

1 Die Autoren danken dem Forum of Federations und der Stiftung Manuel Giménez Abad für die Unterstützung des Projekts. Dieser Text basiert auf den detaillierten Fallstudien in: Leuprecht, Christian, M. Kölling, H. Todd, Hrsg. 2019. *Public Security in Federal Politics*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.

**Tab. 1** Homizidrate nach Ländern

		1990	2000	2010	2017
Deutschland	Total	1173	1015	793	813
	pro 100.000 Einwohner	1,5	1,2	1	1
Schweiz	Total	110	69	52	45
	pro 100.000 Einwohner	1,6	1	0,7	0,5
Spanien	Total	484	553	401	307
	pro 100.000 Einwohner	1,2	1,4	0,9	0,7
Kanada	Total	657	546	556	660
	pro 100.000 Einwohner	2,4	1,8	1,6	1,8
USA	Total	23438	15586	14722	17284
	pro 100.000 Einwohner	9,3	5,5	4,8	5,3
Mexiko	Total	14493	10737	25757	32079
	pro 100.000 Einwohner	17,6	10,6	22	24,8
Brasilien	Total	29301	41595	43272	63895
	pro 100.000 Einwohner	19,6	23,7	22	30,5
Indien	Total	44162	48167	46460	
	pro 100.000 Einwohner	5,1	4,6	3,8	

Quelle: UNODC 2019; © Kölling/Leuprecht

## 2 Grundlagen der Kompetenzverteilung im Bereich der inneren Sicherheit in föderalen Staaten

Laut Hamilton, Madison und Jay ist die Gewährung von Sicherheit ein Leitmotiv für die Bildung von Föderalstaaten.<sup>2</sup> Der Zentral-/Bundesregierung wird dabei die Zuständigkeit für Bereiche zugesprochen, in denen kollektive Handlungsprobleme gelöst werden, wie z. B. die Verteidigung vor externen Angriffen oder Größenvorteile, z. B. Zoll und Einwanderung, Sicherheits- und Nachrichtendienste, genutzt werden. Im Falle existenzieller nationaler Krisen obläge es auch der Zentralregierung, eine angemessene Reaktion vorzutragen. Im Gegensatz dazu sollte die Innere Sicherheit in der Regel Aufgabe der Polizeibehörden der föderalen Einheiten sein. Auch heute noch ist das sich darin abbildende Subsidiaritätsprinzip die Basis für die Kompetenzverteilung in den untersuchten Föderalstaaten. Die Staaten, die auf diesem Prinzip beruhen, verfolgen einen *Bottom-up-Ansatz*, bei dem Sicher-

2 „Unter den vielen Aufgaben, mit denen sich ein kluges und freies Volk zwangsläufig beschäftigt, steht die Sorge für seine Sicherheit wohl an erster Stelle“ (Madison 1961).



heit letztlich als lokal verstanden wird. Generell haben die Gliedstaaten, außer in Südafrika, ein hohes Maß an Autonomie im Bereich der öffentlichen Sicherheit.

Die Zentral-/Bundesregierungen haben aber einen deutlich größeren Kompetenzrahmen in bestimmten schwerwiegenden Kriminalitätsfeldern, insbesondere auch bei länderübergreifenden und internationalen Zusammenhängen. In der Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel zählt der Bereich Innere Sicherheit zu den originären Landeskompetenzen. Die Aufgabenverlagerung auf die Bundesebene fand auf Basis der Notwendigkeit, etwa im Bereich des internationalen Terrorismus, im Rahmen der Subsidiarität statt.

Aber das Subsidiaritätsprinzip ist nicht die einzige Bezugsgröße für die Aufteilung der Kompetenzen. Die verfassungsmäßigen und rechtlichen Grundlagen für Gesetzgebungskompetenzen und die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit reflektieren die unterschiedliche Rechtsgeschichte und Entstehung der Föderalstaaten. In Brasilien zum Beispiel beeinflussten amerikanische rechtliche und philosophische Ideen die Art und Weise, wie die brasilianische Föderation konzipiert wurde und wie die Kompetenzen zwischen Bundes-, Gliedstaat und lokaler Ebene verteilt wurden. Gleichzeitig stießen diese Ideen auf primär portugiesische Vorstellungen aus der Kolonialzeit. Ähnliches gilt für Mexiko mit seinem spanischen Kolonialeinfluss, Indien und die britische Kolonialgeschichte sowie Südafrika mit niederländischen und britischen Erbschaften.

Auch in Deutschland war die Polizei noch bis in die 1970er Jahre davon geprägt, wie das staatliche Gewaltmonopol zwischen 1866 und 1914 organisiert war (Riedel 2018, S. 37). In den Vereinigten Staaten und Kanada ist Sicherheit weitgehend durch den vorherrschenden Ansatz des Liberalismus geprägt, bei dem die Rolle der staatlichen Institutionen im Bereich der Inneren Sicherheit auf Nachrichtendienste und Strafverfolgung konzentriert ist. Die liberale Demokratie in der angelsächsischen Welt setzt dabei eine begrenzte staatliche Intervention und das Verständnis des Staates als „Schiedsrichter“ voraus, der über konkurrierende Interessen entscheidet. In Europa hingegen wird Sicherheit tendenziell als facettenreicher und komplexer verstanden. Die Innere Sicherheit hängt dabei von einem viel breiteren Spektrum des staatlichen Handelns ab, das über Strafverfolgungsbehörden und die Nachrichtendienste hinausgeht und Gesundheit, Infrastruktur sowie soziale Entwicklung einschließt (siehe z. B. den Zivilschutz in Deutschland).

Politische Umbrüche, wie mit dem Apartheid-Regime in Südafrika oder das historische Verhältnis zwischen Polizeikräften und Bürgern, besonders in Staaten mit Diktaturerfahrung, wie in Spanien mit der Franco-Diktatur, sind ebenso wichtige Bezugsgrößen für die Grundlagen der Kompetenzverteilung. In Spanien führte das Erbe des jahrzehntelangen Autoritarismus zu einem schrittweisen Dezentralisierungsprozess. Heute kann die Kompetenzverteilung im Staat der Autonomen

Gemeinschaften durchaus mit föderalen Staaten verglichen werden. In Deutschland wurde unter der Beschränkung politischer Macht durch ihre Aufteilung auf unterschiedliche Ebenen als Gegenteil zur Konzentration der Macht der NS-Diktatur, auch eine Beschränkung des Zugriffs auf die polizeiliche Macht verstanden.

Ebenso sind räumliche Sicherheitsstrategien wichtige Bezugspunkte für die Kompetenzverteilung. Je größer ein Land ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass seine Bevölkerung mit unterschiedlichen Umständen konfrontiert ist, die zu vielfältigen Merkmalen und Interessen führen. Föderalstaaten mit großen Territorien, wie die Vereinigten Staaten und Kanada, haben in der Vergangenheit auch aus diesem Grund einen dezentraleren Ansatz in Fragen der öffentlichen Sicherheit gewählt.

In Kanada haben föderale Arrangements aber auch das Ziel, die öffentliche Sicherheit in weiten Teilen des Landes mit sprachlich und ethnokulturell unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen gerecht und effektiv zu verwalten und zu gewährleisten. Gleichfalls waren in Spanien die subnationalen Einheiten mit unterschiedlichen Sprachen und einer traditionell starken regionalen Identität, insbesondere das Baskenland, Navarra und Katalonien, besonders an einer Übertragung von Kompetenzen im Bereich der Inneren Sicherheit interessiert.

---

### **3 Mechanismen der Koordination zwischen den Regierungsebenen**

Intergouvernementale Beziehungen zwischen den Gliedstaaten erleichtern die kooperative Politikgestaltung. Die Geheimhaltungskultur der Behörden und politische Loyalitäten sind nicht nur ein Problem in dezentral organisierten Sicherheitsstrukturen, sondern auch in zentralistisch organisierten Staaten. In der vertikalen Dimension besteht eine erweiterte Schwierigkeit. Es kommt daher darauf an, Fähigkeiten, Unabhängigkeit und Wissen miteinander zu verknüpfen. Die Mechanismen der Koordination zwischen den Regierungsebenen sind durch spezifische Merkmale geprägt und werden von Föderation zu Föderation unterschiedlich umgesetzt.

Innerhalb unserer Fallbeispiele haben wir stark politisierte intergouvernementale Beziehungen im Bereich der Inneren Sicherheit und weniger politisierte verortet. Die Beziehungen in Brasilien, Indien und Südafrika sind stark politisiert. Auch in Spanien ist die Dynamik zwischen den Polizeikräften stark politisiert, zudem existieren keine institutionalisierten Foren, die einen permanenten Austausch zwischen den Polizeikräften des Zentralstaats und den Polizeikräften der Autonomen Gemeinschaften ermöglichen. Aber die Politisierung nimmt verschiedene

Formen an: Vor allem in Südafrika und in geringerem Maße in Spanien sind die intergouvernementalen Beziehungen von parteipolitischen Interessen bestimmt, im Gegensatz zur Situation in Brasilien und Mexiko, wo regionale Eliteninteressen den anhaltenden Paternalismus und Klientelismus aus der oligarchischen Vergangenheit stärken.

Die intergouvernementalen Beziehungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit in Kanada, Deutschland und der Schweiz sind kaum von parteipolitischen Interessen berührt. Vor allem in Deutschland und der Schweiz ist dies auf die lange Tradition und den hohen Grad der Institutionalisierung der intergouvernementalen Beziehungen in einem robusten rechtsstaatlichen Rahmen zurückzuführen. Kontinuitätslinien sind insbesondere in Deutschland erkennbar, wo institutionelle Machtteilung und dezentrale Leistungserbringung die Tradition zwischenstaatlicher Kooperation unterstreichen (Riedel 2018). Die Innenministerkonferenz ist ein hochgradig institutionalisierter und wirksamer zwischenstaatlicher Mechanismus, der die horizontale und vertikale Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Bürokratien der Länder und jenen des Bundes ermöglicht.

Die intergouvernementalen Beziehungen in Mexiko sind zwar ebenfalls institutionalisiert, Mechanismen wie der Nationale Rat für öffentliche Sicherheit, die Generalstaatsanwaltschaft, das (Bundes-)Ministerium für öffentliche Sicherheit oder die Kommunale Konferenz für öffentliche Sicherheit arbeiten in erster Linie auf politischer und nicht auf bürokratischer Ebene zusammen. Mit dem „Allgemeinen Gesetz des Nationalen Systems“ (Diario Oficial de la Federación 2009) wurden bewusst zwischenstaatliche Mechanismen zur Verbesserung der Sicherheit gebildet.

In Kanada basieren die intergouvernementalen Beziehungen in Fragen der öffentlichen Sicherheit eher auf *Ad-hoc*-Treffen und dem jeweiligen politischen Engagement der Landes- oder Bundesregierungen, wobei Bürokratien in der Regel auf Veranlassung von Politikern und nicht auf eigene Initiative handeln. In den Vereinigten Staaten und Spanien sind intergouvernementale Beziehungen kaum vorhanden und werden nur auf *Ad-hoc*-Basis einberufen. Vor allem der spanische Fall veranschaulicht dabei auch Problemlagen, die nicht nur durch Kompetenzüberschneidungen, sondern vor allem durch fehlende Koordination entstehen. Anstrengungen hinsichtlich einer stärkeren Koordination und Kooperation nach sicherheitsrelevanten Ereignissen werden häufig durch die politische Konjunktur beeinträchtigt.

In unseren Fallbeispielen, in denen keine soliden zwischenstaatlichen Beziehungen existieren, besteht die Tendenz, auf reaktive Maßnahmen zurückzugreifen. Insbesondere Indien und Südafrika wenden nur wenige Ressourcen für die Prävention auf und stützen sich stattdessen auf zentrale Durchsetzungsmaßnahmen.

**Tab. 2** Intergouvernementale Beziehungen im Bereich der Inneren Sicherheit

	<b>Intergouvernementalen Beziehungen</b>	<b>Effektivität</b>
<b>Brasilien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationales Sekretariat für öffentliche Sicherheit</li> <li>• Nationales Programm für öffentliche Sicherheit mit Staatsbürgerschaft</li> <li>• Nationaler Fonds für öffentliche Sicherheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schwach bis mittel</li> </ul>
<b>Deutschland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innenministerkonferenz</li> <li>• gemeinsame Einrichtungen von Bund und Ländern (wie das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum GTAZ oder das Gemeinsame Internetzentrum GIZ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stark</li> </ul>
<b>Indien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inter-State Council Secretariat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schwach</li> </ul>
<b>Kanada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerkonferenz (die Teilnahme von Landes- und Bundesregierungen ist nicht verpflichtend)</li> <li>• Vereinigung der Polizeichefs</li> <li>• Polizeinformationen- und Statistikausschuss</li> <li>• Zentrum für Justizstatistik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• formell schwach (Die Ministerkonferenz wurde bisher nicht zur Koordinierung der Sicherheitspolitik genutzt.)</li> <li>• informell mittel: langjährige Zusammenarbeit, aber geringe Einflussmöglichkeiten auf die Politik</li> </ul>
<b>Mexiko</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationaler Rat für öffentliche Sicherheit</li> <li>• Ministerkonferenz für öffentliche Sicherheit</li> <li>• Konferenz der Generalstaatsanwälte</li> <li>• Kommunale Konferenz für öffentliche Sicherheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schwach bis mittel: Koordination hat sich verbessert, Sicherheit aber nicht</li> </ul>
<b>Schweiz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz</li> <li>• Koordinationsstellen im Bundesamt für Polizei</li> <li>• Regionale Polizeikonkordate</li> <li>• Nationaler Polizeiindex</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stark</li> </ul>
<b>Spanien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilaterale Konferenzen</li> <li>• <i>Ad-hoc-Safety Boards</i></li> <li>• Sektorenkonferenz zur Inneren Sicherheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schwach</li> </ul>
<b>Südafrika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intergouvernementales Forum (MinME) – nationaler Minister mit neun Provinzministern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schwach, Rolle der Provinzen sehr begrenzt</li> </ul>
<b>USA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formale Strukturen durch <i>joint task forces</i> (e.g. Terrorismus, Drogen etc.), <i>Ad-hoc-Gruppen</i></li> <li>• Informell durch Strafverfolgungsbehörden und -organisationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mittel: variiert je nach Behörde, Standort und Größe der Gemeinden</li> </ul>

## 4 Die Aufgabentrennung in der Praxis

In der Praxis ist die Ausführung von Kompetenzen jedoch starken Schwankungen unterworfen. Überlappende Mandate und unterschiedliche institutionelle Kulturen sowie fehlende Ressourcen können zu einem institutionellen Wettbewerb führen und die Zusammenarbeit sowie die effektive Bereitstellung von Sicherheit behindern.

In Föderationen, die durch Dezentralisierungsprozesse eines vormals zentralistisch organisierten Staatswesens entstanden sind, gibt es einen verstärkten Trend, Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Sicherheit zu zentralisieren. Zum einen, da eine Kompetenzverlagerung als Gefahr für die territoriale Integrität der Föderation als Ganzes wahrgenommen wird. Besonders in Indien ist die Betonung der Union von der Sorge um die territoriale Integrität getrieben, die durch die Erfahrung der Teilung verstärkt wird. Indische Bundesstaaten haben kaum Befugnisse über die Innere Sicherheit, obwohl sie verfassungsmäßig die Kontrolle über „Polizeikräfte“ und „Recht und Ordnung“ haben.

Zum anderen, weil die Übertragung der Kompetenzen im Bereich der Inneren Sicherheit nicht mit einer entsprechenden Neuordnung der finanziellen und materiellen Ressourcen verbunden ist. Neben der substaatlichen Verfassungshoheit über die Innere Sicherheit muss diese von entsprechenden Handlungskapazitäten begleitet werden. Die Sicherheitskräfte in Mexiko und Brasilien verfügen über unzureichende Mittel, um den Anforderungen gerecht zu werden. Der Rückgang der Einnahmen der Autonomen Gemeinschaften bzw. der Transferzahlungen des Zentralstaates haben die Bildung der Sicherheitskräfte in den meisten Autonomen Gemeinschaften blockiert.

Im Gegensatz dazu ist der Zentralisierungstrend im Bereich der Inneren Sicherheit in Föderationen, die durch den Zusammenschluss selbstständiger Staaten zu einem größeren Staatswesen entstanden sind, relativ gering. In Deutschland gibt es seit den 1970er Jahren mit mäßigem Erfolg Bestrebungen, die Polizeigesetze der Länder und des Bundes zu vereinheitlichen. Die Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern bzw. unter den Ländern wird vielmehr durch zahlreiche Verwaltungsvereinbarungen und Staatsverträge formalisiert. Teilweise gibt es sogar gegenläufige Entwicklungen. In der Föderalismusreform von 2006 sind die Materien im Beamten-, Beamtenbesoldungs- und -versorgungsrecht in die Kompetenz der Länder übergegangen.

Aber es werden auch neue Aufgabenfelder geschaffen, die nicht nur auf der zentralen Ebene verankert werden. Aussteigerprogramme für Extremisten sind ein gutes Beispiel für polizeiliche Arbeit auf Länderebene. Die föderalistische Struktur der Schweiz spiegelt sich auch in der Struktur der Polizeilandschaft wider. Die 26 Kantone haben die Polizeihoheit inne. Es handelt sich dabei um eine Zuständigkeit

der Kantone, die bereits bestand, als es die Schweizerische Bundesverfassung noch nicht gab. Demgegenüber besteht auf der Ebene des Bundes keine umfassende Zuständigkeit im Polizeibereich. Die Verfassung überträgt dem Bund polizeiliche Aufgaben in einzelnen, begrenzten Sachbereichen. Auch in Kanada und den Vereinigten Staaten existieren klare Beschränkungen gegen Zentralisierungsbestrebungen.

Trotz Dezentralisierung besteht in mehreren Fallbeispielen weiterhin eine institutionelle Kontinuität (*path-dependency*) bzw. institutionelle Kultur von vor-maligen Regimen, die Zentralisierungstrends verstärkt. Besonders eine autoritäre Vergangenheit hat die Erfahrungen in den meisten untersuchten Fallbeispielen geprägt. In Südafrika ist der zentralisierte Sicherheitsansatz ein Erbe des zentralisierten Sicherheitsapparates unter dem Apartheidregime. Auch in Mexiko und Brasilien prägt das Erbe des jahrzehntelangen Autoritarismus weiterhin die öffentliche Sicherheitsdebatte. In Brasilien wurde die öffentliche Sicherheit lange durch militarisierte Ansätze, die auf Repressionen beruhen, geprägt. Erst in jüngster Zeit wurden Konzepte mit einer erweiterten Perspektive verbunden. Der Ansatz der Regierung Bolsonaro tendiert eher rückfällig zu einem zentralisierten und militarisierten Sicherheitsverständnis. Als Reaktion auf die Kolonialherrschaft und die Teilung kam es in Indien zum Ausbau zentralisierter Sicherheitsinstitutionen.

Ähnlich wie Zentralstaaten haben es Föderalstaaten schwer, sich an sicherheitsrelevante Aspekte der Globalisierung anzupassen und die Kontrolle auf transnationale Risiken auszuweiten. Sicherheitsrelevante Ereignisse sind dabei wichtige Faktoren, welche die Aufgabenverteilung im Bereich der Inneren Sicherheit verändern. Die Art und das Ausmaß der Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit beeinflussten dabei die Sicherheitsarchitektur in allen untersuchten Fällen: je größer die Bedrohung, desto stärker die Zentralisierungstendenzen. In diesem Sinne haben die Probleme und Herausforderungen in der Inneren Sicherheit in den vergangenen Jahren vor allem den Einfluss der Zentralregierung ausgedehnt.

Aber auch interne Problemlagen, wie die Krise der Inneren Sicherheit in Mexiko, haben zu einer Re-Zentralisierung von Autorität und Ressourcen auf Bundesebene geführt. Das mexikanische System wurde dabei weit stärker zentralisiert als verfassungsrechtlich vorgegeben, besonders im Hinblick auf den Einsatz des Militärs im Landesinneren. Die Gründung der Bundespolizei in Mexiko 2009 und deren Eingliederung in die 2019 neu gegründete *Guardia Nacional* sind weitere Indizien für den Ausbau der Sicherheitskräfte der mexikanischen Bundesregierung. In Brasilien hat die Bundesregierung, obwohl deren verfassungsmäßige Kontrollvollmachten über die konstituierenden Einheiten relativ schwach ausgestaltet sind, de facto die Kontrolle über die zivilen und militärischen Polizeikräfte und Nachrichtendienste erhalten.

Spanien bildet dabei eine Ausnahme. Neben den Polizeikräften auf nationaler Ebene wurden in den vergangenen Jahrzehnten Polizeieinheiten im Baskenland, in Katalonien, Navarra und auf den Kanarischen Inseln mit einem breiten Aufgabenbereich gegründet. In Aragón, Galicien, Andalusien, Asturien und Valencia gewährleisten dagegen delegierte Einheiten der nationalen Polizeikräfte den Schutz von Personen und Einrichtungen der Autonomen Gemeinschaften. Im Kontext sicherheitsrelevanter Ereignisse wurden allerdings auch zentrale Einheiten gestärkt. So wurde nach den Terroranschlägen auf die Madrider Vorortzüge am 11.05.2004 die Terrorabwehr an die neue islamistische Herausforderung angepasst, die Koordinierungsmechanismen verbessert, eine zentrale Institution zur Terrorbekämpfung eingerichtet und das Personal der nationalen Polizeikräfte aufgestockt.<sup>3</sup>

Auch in Kanada, den Vereinigten Staaten, Deutschland und der Schweiz, wo die Gliedstaaten über eine beträchtliche Autonomie im Bereich der öffentlichen Sicherheit verfügen, wurde diese Autonomie nach dem 11. September 2001 durch Anti-Terror-Gesetze sowie die Ausweitung der Befugnisse für Bundespolizei und Sicherheitsdienste im Allgemeinen beeinträchtigt.

Veränderungen in der föderalen Kompetenzverteilung können durch asymmetrische Sicherheitslagen und Sicherheitsinteressen veranlasst sein. Einerseits können asymmetrische Ansätze zur öffentlichen Sicherheit entstehen, wenn die öffentliche Sicherheit bereits ungleich verteilt ist, z. B. in Brasilien und Mexiko, andererseits kann eine Asymmetrie notwendig sein, um der sprachlichen, kulturellen oder ethnischen Vielfalt gerecht zu werden (Schweiz, Kanada und Spanien). Besonders die territoriale Konzentration verschiedener sprachlicher, kultureller und ethnischer Gruppen kann eine territoriale Differenzierung von Sicherheitsprioritäten und -interessen fördern.

Kanadas asymmetrischer, dezentraler Ansatz für die öffentliche Sicherheit ist bezeichnend für ein System der subnationalen Kontrolle, das flexibel genug ist, regionale Anforderungen zu erfüllen, aber in Krisensituationen auf die Unter-

---

3 Innerhalb des Innenministeriums wurde ein Kommando der nationalen Sicherheitskräfte (*Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, CEMU – seit 2012 *Comisión Ejecutiva de Coordinación*) geschaffen. Dieses Kommando sollte im Ernstfall die Mobilisierung und Koordinierung einer großen Zahl von Polizisten, einschließlich der regionalen und lokalen Polizeikräfte, ermöglichen. Zudem sollte damit die Koordination des Informations- und Nachrichtenaustauschs zwischen den Polizeikräften verbessert werden. Darüber hinaus wurde das Zentrum zur Terrorismusbekämpfung (*Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista*, CNCA, seit 2014 *Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado*, CITCO), eingerichtet. Im CITCO arbeiten Beamte der Nationalpolizei und der *Guardia Civil* neben Beamten des nationalen Nachrichtendienstes (*Centro Nacional de Inteligencia*, CNI), Angehörigen der Streitkräfte und anderen Polizei- und Sicherheitskräften.

stützung der Föderation zu bauen. Der kanadische Fall zeigt, dass die dezentrale und asymmetrische Bereitstellung und Verwaltung von Sicherheit effektive und effiziente Sicherheitsergebnisse liefern kann. Dezentralisierung erweist sich dabei als Schlüsselfaktor für die Legitimität und Wirksamkeit der Sicherheitsarchitektur. Dabei sind die Gliedstaaten aber auch gegenüber dem Bundesstaat zur Bündnistreue verpflichtet. Unklare Loyalitäten können schnell zu gefährlichen Konflikten führen, wie das z. B. in Katalonien 2017 der Fall war, zumal, wenn sich bewaffnete Einheiten gegenüberstehen.

Die Ergebnisse der Bereitstellung der öffentlichen Sicherheit in den Gliedstaaten erweisen sich als Lackmustest für die Reife und Stabilität der Sicherheitsarchitektur in einem Bundesstaat. Ressourcen spielen eine erhebliche Rolle für den Grad der symmetrischen Entwicklung in der öffentlichen Sicherheit. Insbesondere in Südafrika fließen die Ressourcen der öffentlichen Sicherheit überwiegend in die nationalen Behörden. In Brasilien und Mexiko sind die Bundesbehörden ebenfalls besser ausgestattet als die der Gliedstaaten, und es gibt erhebliche Unterschiede bei den Ausgaben für die öffentliche Sicherheit zwischen den Gliedstaaten. So unterscheiden sich beispielsweise in Mexiko sowohl die Quantität als auch die Qualität der Polizeikräfte in den Staaten erheblich. In Föderalstaaten mit sehr unterschiedlichen Niveaus der öffentlichen Sicherheit, wie Indien, Brasilien, Mexiko oder Südafrika, ist ein größeres Maß an staatlicher Intervention sogar notwendig, um bessere Ergebnisse zu erzielen.

---

## 5 Schlussgedanken

Die föderale Sicherheitsarchitektur wirkt sich auf die öffentliche Sicherheit aus, ebenso wie eine Vielzahl anderer endogener Effekte. Daher ist es schwierig, die Auswirkungen vertikaler und horizontaler Kompetenzverteilung oder der intergouvernementalen Beziehungen auf die Bereitstellung von Innerer Sicherheit systematisch zu untersuchen. In unserem Text haben wir uns auf folgende Fragen konzentriert: Was sind die Grundlagen für die Kompetenzverteilung im Bereich der inneren Sicherheit in föderalen Staaten? Wie haben sich die Systeme im Laufe der Zeit verändert, welche Faktoren erklären die Veränderung bzw. den Status quo? Wie werden die Mechanismen der Koordination zwischen den Regierungsebenen umgesetzt?

Hinsichtlich der Grundlagen für die Kompetenzverteilung in föderalen Sicherheitssystemen und deren Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen wurde deutlich, dass föderale Sicherheitsansätze dort am besten funktionieren,



wo das Subsidiaritätsprinzip mit einem koordinierten Austausch innerhalb der intergouvernementalen Zusammenarbeit über die Aufgabenverteilung sowie die Bereitstellung entsprechender Ressourcen zusammenspielt. Die Entstehung sowie die Rechtsgeschichte der Föderalstaaten beeinflussen auch heute die aktuellen verfassungs- und rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Dynamik.

Hinsichtlich der Faktoren, welche die Veränderungen bzw. den Status quo erklären, bestätigen die Ergebnisse, dass Föderalstaaten anfällig für die Zentralisierung der öffentlichen Sicherheit sind, wenn sie mit Bedrohungen der Inneren Sicherheit, d. h. transnationalen Risiken und sicherheitsrelevanten Ereignissen, konfrontiert werden. Dieser Trend basiert zum einen auf Problemlagen in der Bereitstellung von Sicherheit durch die Polizeibehörden der föderalen Einheiten, da eine Übertragung der Kompetenzen im Bereich der Inneren Sicherheit nicht immer mit einer entsprechenden Neuordnung der finanziellen und materiellen Ressourcen verbunden ist. Zum anderen verstärkt eine institutionelle Kultur in Staaten mit vormaligen autoritären Regimen Zentralisierungstrends.

Damit die föderale Sicherheitsarchitektur jedoch erfolgreich ist, scheinen bestimmte Bedingungen notwendig zu sein. Detaillierte verfassungsrechtliche Bestimmungen allein sind unzureichend und, wie der spanische Fall zeigt, möglicherweise nicht einmal notwendig. Vielmehr sind eine Verpflichtung zu einem Gleichgewicht zwischen gemeinsamen Regeln und Selbstbestimmung sowie eine angemessene Mittelausstattung erforderlich. Mechanismen der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Regierungsebenen sind dafür entscheidend. Hinsichtlich der Umsetzung und Ausgestaltung gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. Innerhalb unserer Fallbeispiele haben wir stark politisierte und weniger politisierte intergouvernementale Beziehungen verortet. In einigen Ländern sind diese hochgradig institutionalisiert, in anderen basiert die Zusammenarbeit auf *Ad-hoc*-Treffen und informellen Kontakten zwischen den Polizeikräften. Institutionalisierte intergouvernementale Beziehungen, ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen und eine robuste institutionelle Kapazität führen zu einer proaktiveren Politikgestaltung und Prävention. Ohne diesen institutionellen Rahmen agiert die Politik tendenziell reaktiv, eine Zentralisierung scheint unausweichlich.

Unsere Beispiele haben gezeigt, dass Föderalismus kein Hindernis und kollektives Handlungsproblem für die Sicherheit darstellt. Die dezentrale und asymmetrische Bereitstellung und Verwaltung von Sicherheit kann durchaus effektive und effiziente Sicherheitsergebnisse liefern. Das Regieren in Föderalstaaten ist nie einfach, aber ohne effektive Institutionen und Prozesse, die auf lokale Werte, Interessen und Prioritäten reagieren, werden weder der Föderalismus, geschweige denn die Demokratie, erfolgreich sein.

## Literatur

- Bayley, David H. 1983. Police: History. In *Encyclopedia of Crime and Justice*, New York: Free Press.
- Calhoun, John C. 1811. A Discourse on the Constitution and Government of the United States. In *Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun*, Hrsg. Ross M. Lence. Indianapolis: Liberty Fund.
- Collins, Alan. 2016. *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Diario Oficial de la Federación. 2009. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 02/01/2009.
- Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Erbel, Günter. 2002. Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10–11: 14–21.
- Ferrier, Norm. 2008. *Fundamentals of Emergency Management: Preparedness*. Toronto: Emond Montgomery Publishers.
- Hanning, August. 2012. Föderalismus im Politikbereich Innere Sicherheit. In *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Hrsg. Ines Härtel, 47–68. Wiesbaden: Springer.
- Hofmann, Anna, und B. Zängerling. 2008. Innere Sicherheit und Präventionsstaat. Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus. [http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Innere\\_Sicherheit.pdf](http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Innere_Sicherheit.pdf) Zugegriffen: 29. Januar 2020.
- Holsti, Kalevi J. 1998. *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leuprecht, Christian, M. Kölling, und T. Hataley, Hrsg. 2019. *Public Security in Federal Politics*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Madison, James. 1961. Federalist No. 10. In *The Federalist Papers*, Hrsg. Clinton Rossiter. New York: New American Library.
- March, James G., und J. P. Olsen. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52 (4): 943–969.
- Riedl, Jasmin. 2018. Entwicklungslinien der Politik Innerer Sicherheit in Deutschland: eine Belastungsprobe für das föderale Verfassungsprinzip. In *Jahrbuch des Föderalismus 2018: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Hrsg. Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung Tübingen, 35–50. Baden-Baden: Nomos.
- Riker, William H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significant*. Boston: Little, Brown.
- Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2019. Global Study on Homicide 2019. Wien: UNODC.
- Watts, Ronald L. 2007. *Comparing Federal Systems*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Wolfers, Arnold. 1952. National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly* 67 (4): 481–502.



# Einheit und Vielfalt im Sicherheitsföderalismus

## Muster der Sicherheitspolitik in den deutschen Ländern im Vergleich

Georg Wenzelburger

### Zusammenfassung

Der Beitrag wagt einen ersten Schritt zur quantitativen Vermessung der Varianz im Bereich der Politik der Inneren Sicherheit zwischen den deutschen Ländern. Mithilfe einer Clusteranalyse arbeitet der Artikel zunächst Muster der Sicherheitspolitik heraus und kombiniert dafür Daten aus Kriminal- und Polizeipolitik. Im nächsten Schritt werden mögliche Erklärungen für die Varianz zwischen den deutschen Ländern diskutiert. Auf Basis dieser Indikatoren wird untersucht, ob sich die Länder in bestimmte Gruppen einteilen lassen und ob die Varianz mit sozio-ökonomischen Faktoren, der Sicherheitslage oder parteipolitischen Mustern korreliert.

Die Ergebnisse zeigen eine beachtliche Variation zwischen den Ländern und legen eine Gruppierung in drei Cluster nahe: Stadtstaaten, die sich durch eine liberal-permissive Politik auszeichnen, und konservativ-repressive Bundesländer des Südens formieren zwei distinkte Gruppen, während die restlichen Flächenländer eine mittlere Position einnehmen. Außerdem finden sich Hinweise dafür, dass die Politik der Inneren Sicherheit in den Ländern maßgeblich durch die Sicherheitslage und politische Faktoren beeinflusst wird. Der Beitrag zeigt jedoch auch, dass insbesondere eine einheitliche Datengrundlage zur Politik der Inneren Sicherheit in den Ländern benötigt wird, um Schlüsse mit größerer Gewissheit ziehen zu können.

### Schlüsselbegriffe

Sicherheitspolitik, Innere Sicherheit, Kriminalpolitik, Sicherheitsföderalismus, Föderalismus, Bundesländervergleich, Clusteranalyse

## 1 Einleitung

Die Innere Sicherheit hat sich in den vergangenen Jahren zu einem zunehmend wichtigen Thema in der öffentlichen und politischen Debatte in Deutschland entwickelt (Frevel 2018; Staff und Wenzelburger 2018a). Zur Erklärung dieser Entwicklung wird auf die großen gesellschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte verwiesen, die, so die These, ein größeres Bedürfnis nach Sicherheit und Orientierung hervorrufen (Kunz 2013; Singelstein und Stolle 2012). Einschneidende Ereignisse wie etwa Terroranschläge (Baban 2013; Lange et al. 2008), Migrationsbewegungen (Freedman 2004; Staff und Wenzelburger 2018b) oder einzelne Unglücksfälle, etwa bei der Love Parade in Duisburg 2010 (Winnen et al. 2014), wirken dabei als Katalysatoren für diese Dynamiken. Ganz unerwartet kommt diese Entwicklung freilich nicht, denn eine Veränderung des Sicherheitsbegriffs im Sinne einer Erweiterung auf bisher nicht eingeschlossene Thematiken ist schon seit einigen Jahren beobachtbar (Daase 2012; Heinrich und Lange 2008). Christopher Daase hat in diesem Zusammenhang argumentiert, dass das Thema Sicherheit „die neue gesellschaftliche Leitvokabel“ (Daase et al. 2012, S. 7) werde. Und Lange et al. stellen in ihrer Aufarbeitung der Sicherheitsforschung eine Tendenz zu „einer ‚Neuen‘ Sicherheit [fest, d. Verf.], die mit den 1990er Jahren schleichend einsetzt und im neuen Jahrtausend auch offen in Erscheinung tritt“ (Lange und Frevel 2008, S. 393).

Für staatliche Institutionen und Akteure ist diese Entwicklung eine Herausforderung, gehört öffentliche Sicherheit doch zu den Kernaufgaben des Staates (Weber 1999). Die besondere Herausforderung ergibt sich durch „den eklatanten Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnis und der Fähigkeit staatlicher, internationaler und transnationaler Akteure, dieses Bedürfnis zu befriedigen“ (Daase 2012, S. 27). Um dem nachzukommen, greifen Regierungen auf politische Maßnahmen zurück, die allgemein unter der Überschrift der „Inneren Sicherheit“ zusammengefasst werden. Der einschlägigen Literatur folgend (Endreß 2013; Frevel und Groß 2008) umfasst diese insbesondere drei Teilbereiche: Erstens die Kriminalpolitik, die sich vornehmlich mit dem Straf- und Strafrecht befasst; zweitens die Polizeipolitik, die sich mit der Organisation und den Kompetenzen der Polizei beschäftigt; und drittens die Justizpolitik, die sich vornehmlich auf die Gerichtsbarkeit und den Strafvollzug bezieht. Studien aus unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Disziplinen haben in den vergangenen Jahren empirische Evidenz zutage gefördert, mit welchen Instrumenten aus diesen drei Politikbereichen politische und gesellschaftliche Akteure auf das gestiegene Sicherheitsbedürfnis reagieren: etwa durch „penal populism“ (Pratt 2007), symbolische Sicherheitspolitik (Newburn und Jones 2005), eine Verschärfung repressiver

Kriminalpolitik (Schlepper 2014; Staff und Wenzelburger 2018a), Mehrausgaben im Bereich der öffentlichen Ordnung (Wenzelburger 2015a, 2015b) oder durch eine Ausweitung von Eingriffsrechten, insbesondere präventiver Art, für die Polizei (Albrecht 2010, 2016).

Besonders komplex ist die politische Antwort auf die skizzierte Herausforderung eines gewandelten Sicherheitsbedürfnisses in der Bundesrepublik Deutschland, weil die deutsche Sicherheitsarchitektur nicht zuletzt durch den föderalen Staatsaufbau eine Vielzahl von Akteuren mit der Aufgabe der Gewährleistung von Sicherheit betraut (Lange und Frevel 2008) und dabei den deutschen Ländern einen beträchtlichen Freiraum in der sicherheitspolitischen Ausgestaltung lässt – sowohl in der Kriminal- als auch (noch stärker) in der Polizeipolitik (Riedl 2018). So setzt der Bund in der *Kriminalpolitik* zwar durch das Strafrecht den kriminalpolitischen Rahmen. Jedoch haben die Länder im Strafvollzug seit der Föderalismusreform bedeutende Gestaltungsmöglichkeiten (Rowe und Turner 2016) und haben hiervon sowohl mit Blick auf die Regulierung von Jugend- und Erwachsenenstrafvollzug als auch bei den Regeln für die Untersuchungshaft reichlich Gebrauch gemacht. Dies betrifft etwa die Regelungen zu den Zielen des Strafvollzugs, der Unterbringung von Häftlingen (offener vs. geschlossener Vollzug, Wohngruppen, Einzelhaft), die Frage der Therapieplätze, der vorzeitigen Haftentlassung oder der Bestimmungen zur Untersuchungshaft (Reus und Vogel 2018; Rowe und Turner 2016). Daneben werden auch in der gerichtlichen Sanktionspraxis bedeutende Länderunterschiede sichtbar (Heinz 2008; Kröplin 2002; Grundies 2016), die zuweilen auf unterschiedliche „Gerichtskulturen“ (Grundies 2016, S. 525) zurückgeführt werden. Und die *Polizeipolitik* – schon immer im Kernbestand der Kompetenzen der Länder – ist trotz zunehmender Zentralisierungstendenzen weiterhin durch substantielle Varianz charakterisiert, etwa hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Organisation der Polizei und das Polizeirecht betreffend (Frevel und Groß 2008, 2016). Die Debatte um ein neues „Musterpolizeigesetz“ (Bundesregierung 2018) oder das neue bayerische „Polizeiaufgabengesetz“ (Wefing 2018) steht geradezu exemplarisch für diese Varianz. Landesrechtlich unterschiedlich reguliert sind auch Sicherheitskooperationen auf kommunaler Ebene, in denen Landespolizeien, kommunale Ordnungsämter (und deren Mitarbeiter) sowie weitere, teils private Akteure aus dem Bereich von Sicherheit und Ordnung zusammenarbeiten („Plural Policing“, Frevel 2017). Diese föderale Vielfalt im Politikfeld der Inneren Sicherheit hat in den vergangenen Jahren zu einer durchaus kritischen Kommentierung geführt – teilweise in direkter Reaktion auf Koordinationsprobleme, die etwa im Zusammenhang mit dem Terroranschlag auf den Weihnachtsmarkt in Berlin oder im Kontext der NSU-Affäre zutage getreten waren. Entsprechend liegen auch erste wissenschaftliche Analysen vor, die sich mit einzelnen Akteuren und deren Ko-

ordinierung über Länder hinweg oder zwischen Bund und Ländern beschäftigen und Reformen anmahnen (Binninger 2018; Hofmann 2018; Schnöckel 2018).

Angesichts solcher Debatten wie auch der sichtbaren Varianz zwischen den Bundesländern ist es erstaunlich, dass sich die politikwissenschaftliche Untersuchung der Länderunterschiede in der Sicherheitspolitik bisher zumeist auf einzelne Fallstudien oder Beschreibungen der Sicherheitsarchitektur in den Ländern beschränkt. An dieser Stelle setzt der vorliegende Aufsatz an und verfolgt ein doppeltes Forschungsinteresse. Ein *erstes Ziel* besteht darin, durch eine systematisch-vergleichende Analyse Muster der Sicherheitspolitik herauszuarbeiten und dabei sowohl kriminalpolitische Outcomes (wie etwa Sanktionspraxis) als auch polizeipolitische Unterschiede in den Blick zu nehmen. Darauf aufbauend stellt das *zweite Untersuchungsziel* darauf ab, mögliche Hinweise auf eine Erklärung für die Varianz zwischen den Ländern zu identifizieren. Angesichts der geringen Fallzahl und fehlender Zeitreihendaten erhebt die Analyse dabei keinen Anspruch darauf, kausale Zusammenhänge zu finden. Vielmehr geht es darum, korrelative Muster herauszuarbeiten, die durch Rückgriff auf die existierende Literatur als Erklärung für die Varianz zwischen den Ländern mehr oder weniger plausibel erscheinen.

Der Beitrag ist im Weiteren wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt wird knapp der Forschungsstand zur Inneren Sicherheit in den Ländern zusammengefasst sowie die bestehenden Lücken in der Forschung identifiziert. Daraufaufgehend wird erklärt, wie die Politik der Inneren Sicherheit für die folgende empirische Analyse konzeptionell spezifiziert wird und mit welchen Indikatoren die Dimensionen operationalisiert werden. Der dritte Teil beschreibt die Unterschiede zwischen den Ländern und legt die Muster mithilfe einer Clusteranalyse frei. Im vierten Teil werden mögliche Erklärungen für die Varianz diskutiert. Ein Fazit beschließt den Aufsatz.

---

## **2 Forschungsstand, Forschungslücken und Konzeptspezifikation**

### **2.1 Innere Sicherheit in den Ländern: Ein lückenhafter Forschungsstand**

Die politikwissenschaftliche Forschung zur Inneren Sicherheit im deutschen Mehrebenensystem hat – von einigen Vorläufern abgesehen (Schmidt 1980) – erst im Laufe der 1990er Jahre Fahrt aufgenommen. Dabei lassen sich zwei Forschungsstränge unterscheiden, die jeweils Arbeiten zu beiden Bereichen der Politik der Inneren

Sicherheit beinhalten: zur Polizeipolitik auf der einen und zur Kriminal- und Justizpolitik auf der anderen Seite.

Die erste Forschungsrichtung ist *historisch-deskriptiv* angelegt und betrifft sowohl die Kriminal- wie auch die Polizeipolitik. In der Kriminalpolitik beschäftigen sich einige kriminologische Studien etwa mit der Frage, inwiefern die Sanktionspraxis von Gerichten und der Strafvollzug in den Ländern unterschiedlich ausfallen (zum Jugendstrafrecht, vgl. Kröplin 2002; breiter angelegt vgl. das Inventar zur Sanktionsforschung von Heinz 2016, S. 315–411; auch Heinz 2008). Heinz kommt dabei zum Schluss, dass „die Zahl der Strafgefangenen eine in hohem Maß durch regionale kriminalpolitische Entscheidungen bestimmte Größe ist“ (Heinz 2016, S. 389). Dies spricht für die Relevanz politischer Einflüsse auf vorgelagerte Entscheidungen, die schließlich in unterschiedlichen Gefangenennraten resultieren. Arbeiten zur Polizeipolitik haben sich bisher vor allem mit der historischen Entwicklung der Sicherheitsarchitektur in Deutschland im Allgemeinen und den Institutionen bzw. Behörden der Inneren Sicherheit in den deutschen Ländern (insbesondere den Landespolizeien aber auch Geheimdiensten) im Speziellen beschäftigt. Dabei werden sowohl Unterschiede zwischen den Ländern als auch eine zunehmende Bund-Länder-Koordination festgestellt (Lange 1999, 2000; Lange und Frevel 2008; Frevel und Groß 2008, 2016; Groß 2008; Groß et al. 2008). Zudem wurden von vielen Beobachtern sowohl Koordinationsprobleme (Binninger 2018; Schnöckel 2018) als auch (politisch oft als Lösung deklarierte) Zentralisierungsdynamiken identifiziert, die den deutschen Sicherheitsföderalismus in den vergangenen Jahren in eine stärker unitarische Richtung bewegt haben (Riedl 2018).

Die zweite Forschungsrichtung beinhaltet *empirisch-analytisch ausgerichtete Studien*, die auf die Erklärung der erheblichen Ländervarianz abzielen, jedoch sehr rar gesät sind. Es liegen zwar einige wenige Arbeiten vor, die sich auf Ebene der Bundesländer mit den Unterschieden und der Entwicklung der Policy-Outputs bzw. -Outcomes im Politikfeld der Inneren Sicherheit beschäftigen. Im Bereich der Polizeipolitik ist etwa die Studie von Tepe und Vanhuyse (2013) zu erwähnen, die die Einstellungspraxis von Polizisten durch die Landesregierungen untersucht und Evidenz für einen Einfluss von Parteien und Wahlzyklus findet. Und auch der Aufsatz von Frevel und Groß (2016, S. 75ff.) gibt auf Grundlage einer qualitativ-vergleichenden Interpretation von Länderunterschieden Hinweise auf mögliche Erklärungen für Varianz in der Polizeipolitik (z. B. Parteipolitik, besondere Einsätze). Insgesamt besteht jedoch großer Forschungsbedarf, um die möglichen Erklärungen für die Unterschiede zwischen Ländern zu identifizieren und in ihrer Erklärungskraft einzuschätzen. Diese Bilanz gilt wohl noch stärker für die Kriminalpolitik. Auch hier liegen einzelne Aufsätze vor, die mögliche Ursachen für die beschriebene Varianz benennen – etwa von Turner und Rowe (2016) zur Justizpolitik oder von

Grundies (2016) zur Sanktionspraxis in den Gerichtsbezirken. Mit Ausnahme einer eher allgemeinen Studie von Jeffery et al. (2014), bei der Gefangenenzahlen als ein Indikator unter vielen analysiert werden, und einer Studie von Birkel (2015), der unterschiedliche Maßzahlen im Bereich der Gewaltkriminalität analysiert, finden sich jedoch kaum systematisch-quantitative Untersuchungen, die den Beitrag einzelner möglicher Erklärungen zur Gesamtvarianz auf Ebene der Länder ausfindig zu machen suchen.

Diese Forschungslücke im Hinblick auf die Erklärung der Varianz zwischen den Ländern ist aus zwei Gründen überraschend. Denn zum einen hat die US-amerikanische Forschung eine erstaunliche Zahl von Studien zu Tage gefördert, die sich mit den kriminalpolitischen Unterschieden zwischen den US-Bundesstaaten beschäftigen und hierfür einen politisch-institutionalistischen Zugang wählen, der zum Beispiel der Ausgestaltung des Föderalismus sowie parteipolitischen Einflüssen eine wichtige Rolle zuweist (Beckett und Western 2001; Neill et al. 2014; Schoenfeld 2016). Und zum anderen hat die deutsche Policy-Forschung zur Politik in den Bundesländern (Hildebrandt und Wolf 2016) in einigen anderen Politikfeldern – etwa der Bildungspolitik (Wolf 2006), der Finanzpolitik (Hildebrandt 2009; Wagschal und Wenzelburger 2009; Wenzelburger 2013b) oder der Religionspolitik (Henkes und Kneip 2010; von Blumenthal 2009) nicht nur eine substantielle innerstaatliche Varianz in verschiedenen Politikbereichen identifiziert, sondern auch Erklärungen für die Unterschiede zwischen den Ländern vorgelegt, die häufig sowohl parteipolitische als auch sozio-ökonomische und institutionelle Ursachen vereinen. Das jüngst erschienene Sonderheft der Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft zu Policies in den Bundesländern (Sack und Töller 2018) ist hierfür ein Paradebeispiel: Außer dem Aufsatz von Reus und Vogel (2018), der den Strafvollzug als einen Teilaspekt einer breiter angelegten Untersuchung betrachtet, findet sich kein Beitrag, der sich explizit mit der erheblichen Varianz der Politik der Inneren Sicherheit zwischen den Ländern in diesem Politikfeld beschäftigt.

## 2.2 Konzeptualisierung des Untersuchungsgegenstands

Angesichts des skizzierten Forschungsstandes zielt der vorliegende Beitrag auf eine quantitative Beschreibung der Varianz des Politikfelds sowie die Diskussion möglicher Erklärungen für die Länderunterschiede ab. Das Politikfeld der Inneren Sicherheit wird dabei breit verstanden und umfasst sowohl die Polizei- als auch Kri-



minalpolitik.<sup>1</sup> Ein solch breiter Ausgriff zur ersten, hoch aggregierten Vermessung des Politikfelds auf Länderebene erscheint angesichts der wenigen quantitativen Studien in diesem Feld angemessen, um Muster in den Policies freizulegen und deren mögliche Erklärungen zu untersuchen. Dabei stellt der Beitrag primär auf die Varianz im Querschnitt, also die Unterschiede zwischen den Bundesländern ab, da belastbare Daten als Zeitreihe für viele Bereiche schlicht nicht vorliegen (z. B. zur Sanktionspraxis).

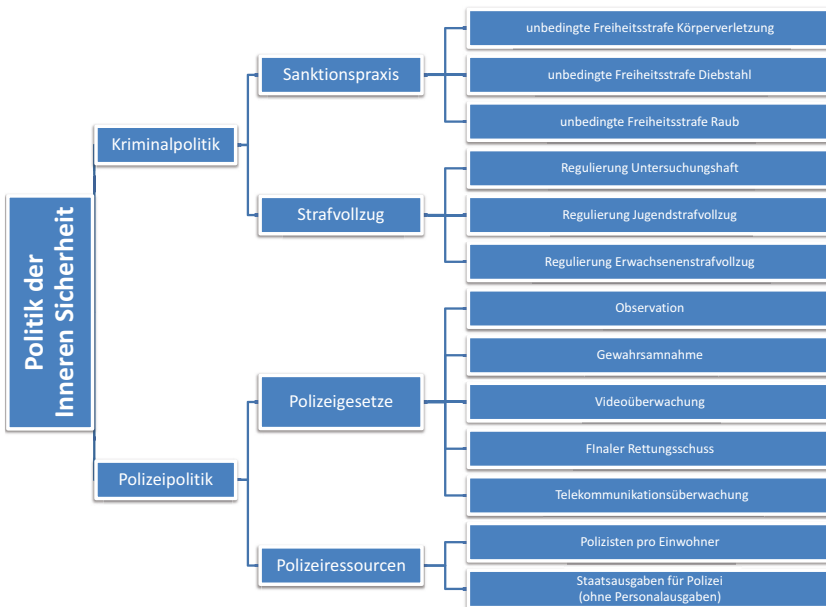
Das zugrundeliegende Messkonzept für die abhängige Variable (Abb. 1), die Politik der Inneren Sicherheit, gliedert sich somit in zwei Teile, wobei beide Dimensionen durch mehrere Unterdimensionen und entsprechende Indikatoren abgebildet werden. Im Bereich der *Kriminalpolitik* greift die Messung zum einen auf die Sanktionspraxis und zum anderen auf den Strafvollzug zurück. Für die Sanktionspraxis hat die Literatur bereits auf Unterschiede zwischen den Bundesländern hingewiesen, die sich in regionalen Gerichtskulturen niederschlagen (Heinz 2008; Kröplin 2002; Grundies 2016). Diese zeigen sich etwa in der Höhe und Ausgestaltung von Strafmaßen für gleiche Deliktgruppen. So wird etwa die unbedingte Freiheitsstrafe für die Delikte Körperverletzung, Raub und Diebstahl in einzelnen Ländern unterschiedlich stark genutzt (Heinz 2008). Diese Kulturen werden ihrerseits wieder unter anderem durch vorgelagerte Prozesse beeinflusst – etwa durch die Staatsanwaltschaften (Langer 1994) und auch, zumindest mittelbar und über den Diskurs, durch die Politik. Entsprechend stellt die Sanktionspraxis auch einen Ausdruck der politischen Dimension der Kriminalpolitik dar (Dünkel et al. 2010). Die zweite Subdimension der Kriminalpolitik nimmt die Unterschiede der Länder in der Ausgestaltung des Strafvollzugs in den Blick. Durch die Föderalismusreform I ist es den Ländern möglich – in bestimmten grundgesetzlichen Grenzen – eigene Schwerpunkte in der Ausgestaltung zu setzen (Kluth 2007; S. 176). Unter Rückgriff auf die Kodierung von Reus und Vogel (2018) basiert die Messung des Strafvollzugs auf einer Einteilung der Restriktivität und Permissivität im Bereich des Untersuchungshaftvollzugs, des Erwachsenenstrafvollzugs und des Jugendstrafvollzugs. Hier gehen etwa die Ausgestaltung der Unterbringung, Regelungen für Freizeit und Arbeit oder Besuchsregelungen in die Analyse ein.

Die Unterschiede der Länder in der *Polizeipolitik* betreffen unterschiedliche Ebenen – etwa die Organisationsform, die Ausbildung, die polizeirechtliche Ausgestaltung oder die Einsatzphilosophie (Frevel und Groß 2008). Für die Politik der Inneren Sicherheit erscheint insbesondere die polizeirechtliche Ausgestaltung

---

1 Weil Daten zu Verfassungsschutz und Nachrichtendiensten auf Länderebene nur in sehr geringem Maße verfügbar sind, werden sie bei der folgenden Betrachtung ausklammert.

relevant, da sie die rechtlich mögliche Eingriffstiefe reguliert. In diesem Bereich rekurriert der Beitrag auf die Unterschiede in den präventiven polizeirechtlichen Regelungen der Standardmaßnahmen, wie sie jüngst vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages zusammengestellt wurden (Wissenschaftliche Dienste des Bundestages 2017) – etwa zur Ingewahrsamnahme oder der Telekommunikationsüberwachung. Daneben geht in die Dimension der Polizeipolitik die materielle Ausstattung der Polizei ein, die in den Ländern ebenfalls unterschiedlich ausfällt und auch auf politische Priorisierungen zurückzuführen ist (Tepe und Vanhuysse 2013). Hierbei wird auf Messebene zwischen der Personal- und Sachausstattung unterschieden.



**Abb. 1** Messkonzept Politik der Inneren Sicherheit

© Wenzelburger

Das so spezifizierte Messkonzept zur Freilegung der Unterschiede in der Politik der Inneren Sicherheit zwischen den deutschen Ländern findet in der folgenden empirischen Analyse auf zwei Weisen Verwendung: Zum einen wird auf Basis der

Indikatoren herausgearbeitet, ob sich die 16 deutschen Länder anhand der Daten in bestimmte Ländergruppen einteilen lassen. Zum zweiten wird analysiert, ob die Varianz zwischen Bundesländern mit sozio-ökonomischen Faktoren, der Sicherheitslage oder parteipolitischen Mustern korreliert. Da für viele der Indikatoren keine belastbaren Zeitreihen vorliegen, beschränkt sich die folgende Analyse auf eine Betrachtung im Querschnitt und greift dabei (je nach Datenlage mit kleineren Abweichungen) auf den Zeitraum 1995–2017 zurück.

---

### 3 Muster der Sicherheitspolitik in den deutschen Ländern

Betrachtet man die deutschen Länder entlang der vier Dimensionen der Inneren Sicherheit, so zeichnen sich schon auf der Ebene der Einzelindikatoren interessante Muster ab. Im Bereich des Polizeirechts sind die Eingriffsrechte der Polizei in den beiden Südländern Bayern und Baden-Württemberg am weitreichendsten, während die Stadtstaaten Berlin und Bremen präventivpolizeiliche Maßnahmen in engeren Grenzen halten. Bei den Ressourcen bildet sich ein fast umgekehrtes Muster ab, da die Stadtstaaten hier vergleichsweise viel Geld ausgeben und personell besser ausgestattet sind. Mit Blick auf die Kriminalpolitik ist das Profil in beiden Subdimensionen ähnlich, wobei hier wieder die repressivere Sanktionspraxis der bayerischen Gerichte ins Auge fällt (im Gegensatz zu Hamburg oder Bremen). Ähnliche Länderunterschiede liegen auch bei der Regulierung des Strafvollzugs vor, wobei hier erneut Bayern und Baden-Württemberg den repressiven Pol bilden, die Regulierung in Sachsen, Rheinland-Pfalz oder Brandenburg hingegen permissiver ausfällt.

Eine Clusteranalyse auf Basis der Daten in Tabelle 1 lässt die bereits beschriebenen Muster noch deutlicher hervortreten (Abb. 2).<sup>2</sup> Es bilden sich drei Cluster<sup>3</sup>, von denen zwei ein relativ distinktes Profil aufweisen: Das erste besteht aus den Stadtstaaten. Es ist gekennzeichnet durch eine vergleichsweise wenig repressive Regulierung der präventiven Eingriffsrechte der Polizei. Dies betrifft etwa die Re-

---

2 Die Clusteranalyse nutzt das hierarchische Ward-Verfahren. Sie basiert ausschließlich auf den vier Indikatoren, die in Tabelle 1 dargestellt sind, da das kleine Sample von 16 Ländern maximal 4 Variablen zulässt ( $2k$  Fälle bei  $k$  Variablen, vgl. Formann 1984).

3 Sowohl die visuelle Inspektion des Scree-Plots als auch der Test nach Mojena (der kritische Wertebereich von 1,8–2,7 wird bei drei Clustern überschritten) legen eine Drei-Cluster-Lösung nahe (Backhaus et al. 2016, S. 497).

gulierung zum Gewahrsam. Dieser ist zwar durch Art. 104 (2) des Grundgesetzes bundeseinheitlich ausgestaltet, der eine richterliche Entscheidung nach Ablauf **Tab. 1** Innere Sicherheit in vier Dimensionen

Bundesland	Polizeirecht	Ressourcen Polizei	Sanktions- praxis	Regulierung Strafvollzug
BB – Brandenburg	-0,62	-0,12	-1,28	-1,24
BE – Berlin	<b>-2,04</b>	<b>2,66</b>	-0,47	-0,90
BW – Baden-Württemberg	1,51	<b>-0,87</b>	0,39	1,06
BY – Bayern	<b>1,86</b>	-0,61	<b>2,31</b>	<b>1,86</b>
HB – Bremen	-0,98	1,33	-1,29	-0,23
HE – Hessen	0,80	-0,44	0,60	0,65
HH – Hamburg	-0,27	1,66	<b>-1,31</b>	-0,13
MV – Mecklenburg- Vorpommern	-0,98	-0,03	-0,71	-0,43
NI – Niedersachsen	0,80	-0,61	0,24	1,01
NW – Nordrhein-Westfalen	-0,62	-0,76	0,31	0,73
RP – Rheinland-Pfalz	0,09	-0,47	1,17	-1,29
SH – Schleswig-Holstein	-0,27	-0,72	-1,08	0,73
SL – Saarland	-0,27	-0,46	-0,05	-0,50
SN – Sachsen	0,44	0,00	0,74	<b>-1,78</b>
ST – Sachsen-Anhalt	-0,27	-0,21	-0,02	0,02
TH – Thüringen	0,80	-0,32	0,44	0,45

Anmerkung: Für alle Dimensionen gilt: Höhere Werte zeigen ein repressiveres Policy-Profil bzw. einen höheren Ressourceneinsatz an. *Polizeirecht*: Index zur Einordnung des Polizeirechts hinsichtlich der Regulierung der Eingriffsrechte in fünf Bereichen: Observation, Gewahrsam, Videoüberwachung, finaler Rettungsschuss, Telekommunikationsüberwachung (siehe Anhang)<sup>4</sup>; *Ressourcen Polizei*: Mittelwert aus z-standardisierten Werten zweier Variablen: Polizisten je 100.000 Einwohner (VZÄ) (Quelle: Statistisches Bundesamt 2014) und Sachausgaben: Ausgaben der Länder für öffentliche Ordnung und Sicherheit (ohne Personalausgaben) (Quelle: Statistisches Bundesamt 2019); *Sanktionspraxis*: Mittelwert aus z-standardisierten Werten dreier Variablen, die jeweils den Prozentsatz der zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten wegen a) Körperverletzung, b) Raub bzw. c) Diebstahl darstellen (Quelle: Heinz 2016); *Regulierung Strafvollzug*: Mittelwert aus z-standardisierten Werten dreier Variablen, welche die Regulierung des Erwachsenenhafsvollzugs, des Jugendstrafvollzugs und der Untersuchungshaft anzeigen (Quelle: umkodierte Werte aus Reus und Vogel 2018, Online-Anhang: 57–80); Hervorgehobene Zellen zeigen die Minimal- bzw. Maximalwerte an.

© Wenzelburger

4 Die Schleierfahndung, bei der ebenfalls eine größere Varianz zu beobachten ist, haben wir wegen des direkten Zusammenhangs mit Grenznähe nicht in die Kodierung aufgenommen.

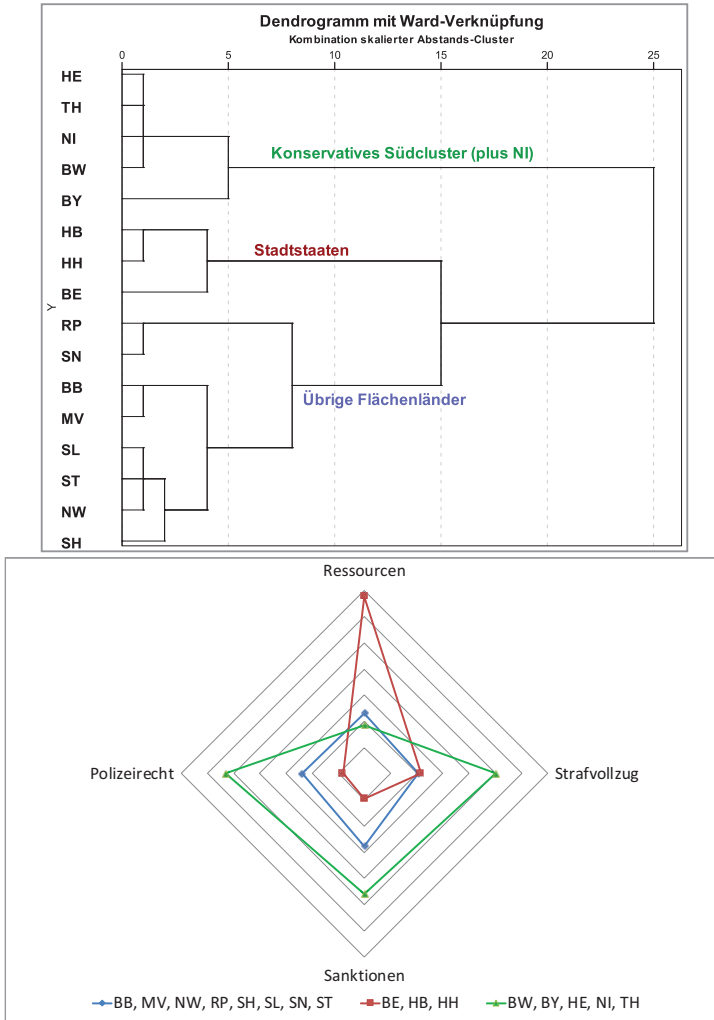
einer kurzen Periode von „nicht länger als bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen“ vorschreibt. Die maximale Dauer der Ingewahrsamnahme ist jedoch in den Ländern unterschiedlich geregelt, wobei etwa Berlin mit einer Höchstdauer von vier Tagen die liberalste Regelung aufweist. Auch die Sanktionspraxis ist in den Stadtstaaten liberaler. Hier urteilen etwa die Richter in Hamburg (8,1 Prozent) und Bremen (6,8 Prozent) bei der Verhängung unbedingter Freiheitsstrafen am wenigsten repressiv. Im Gegensatz sind die Polizeien im Stadtstaaten-Cluster vergleichsweise gut ausgestattet. So ist etwa die Polizeistärke mit etwa 660 Polizisten je 100.000 Einwohner in Berlin am höchsten – was angesichts der Sondersituation als Bundeshauptstadt mit höherem Demonstrationsaufkommen und zusätzlichen Einsätzen im Zusammenhang mit dem Regierungssitz leicht erklärt werden kann.

Ein zweites Cluster besteht aus den südlichen Bundesländern mit überdurchschnittlich hoher Regierungsbeteiligung konservativer Parteien sowie Niedersachsen. Diese Länder scheinen genau den gegenteiligen Weg zu beschreiten – mit vergleichsweise repressiven Zügen des Polizeirechts, des Strafvollzugs und der Sanktionspraxis bei einer unterdurchschnittlich ausgestatteten Polizei. So ist etwa nach den Polizeigesetzen von Bayern und Baden-Württemberg die präventive Telekommunikationsüberwachung umfangreicher möglich als in anderen Ländern, wobei hier gerade die aktuelle Diskussion über die Verschärfung des nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes die Dynamik dieser Entwicklung verdeutlicht (Zeit Online 2019). Und auch in anderen Bereichen, etwa bei der Gewahrsamnahme, geben die konservativen Südländer der Polizei weitreichendere Eingriffsrechte. Im Strafvollzug zeichnen sich diese ebenfalls durch höhere Repression aus. So wird in Baden-Württemberg und Bayern Untersuchungshaftgefangenen etwa kein Taschengeld gewährt, während dies in Brandenburg oder Berlin rückzahlungsfrei der Fall ist. Daneben ist auch die richterliche Sanktionspraxis in den Südländern und hier insbesondere in Bayern besonders punitiv ausgerichtet, während die Ressourcenausstattung der Polizei in diesen Ländern unterdurchschnittlich ausfällt und die Polizeidichte in Baden-Württemberg mit 264 Polizisten je 100.000 Einwohner bundesweit am niedrigsten liegt (Zahlen von 2017).

Die übrigen acht Länder finden sich in einem relativ gemischten Cluster wieder, das – zumindest auf Basis der vier Dimensionen, die hier genutzt wurden – einen mittleren Weg beschreitet. Es zeigt sich insgesamt recht heterogen, einzelne Länder haben durchaus gewisse Besonderheiten. So ist die Regulierung des Strafvollzugs in Sachsen nach der Erfassung von Reus und Vogel zum Beispiel bundesweit am liberalsten, wenn man Untersuchungshaft, Jugendhaft und Erwachsenenhaft gemeinsam betrachtet.

Insofern scheint die Hälfte der Länder tatsächlich zwei unterschiedliche Wege im Bereich der Inneren Sicherheit auf Länderebene zu beschreiten, die sich entweder

durch stärkere Betonung der Polizeiausstattung und -präsenz (Stadtstaaten) oder durch eine stärkere Betonung repressiver Elemente sowohl in der Kriminalpolitik als auch beim Polizeirecht charakterisieren lassen.



**Abb. 2** Clusteranalyse und Clusterprofile

© Wenzelburger

## 4 Korrelative Muster: Zusammenhänge und mögliche Erklärungen

### 4.1 Eine Vorbemerkung zum theoretischen Zugriff

Neben der Freilegung von empirischen Mustern der Politik der Inneren Sicherheit in den deutschen Ländern geht es dem Beitrag in seinem zweiten Untersuchungsziel darum, mögliche Zusammenhänge zwischen der Clusterbildung und den Charakteristika der deutschen Länder zu finden – soweit es die geringe Fallzahl zulässt. Hierfür greift der Aufsatz auf die kriminologischen und politikwissenschaftlichen Arbeiten zurück, welche die Unterschiede im internationalen Vergleich analysiert haben (Cavadino und Dignan 2006; Lacey et al. 2018; Tonry 2007; Wenzelburger 2020) und sowohl auf kriminologischen Theorien als auch politikwissenschaftlichen Ansätzen aufbauen. Angesichts der geringen Fallzahl beschränkt sich die Analyse auf vier Variablen, die bisherige Arbeiten als einflussreiche Determinanten für die Politik der Inneren Sicherheit identifiziert haben. So wird einerseits untersucht, inwiefern sich die drei Ländercluster durch eine unterschiedliche *Sicherheitslage* auszeichnen. Hierfür wird sowohl das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung herangezogen als auch die Kriminalitätsbelastung (Mordrate laut polizeilicher Kriminalstatistik bzw. Viktimisierungsrate (Raub) laut dem Viktimisierungssurvey von 2017). Diese Methodik orientiert sich an der Praxis kriminologischer Studien, die aufgrund der Messprobleme für andere Delikte in der polizeilichen Kriminalstatistik durch das große Dunkelfeld häufig auf Mordraten zurückgreift – zumal diese auch für die Kriminalpolitik besonders wirkmächtig zu sein scheinen (Miller 2018). Daneben wird untersucht, inwieweit die *sozio-ökonomische Situation* für die Clusterbildung verantwortlich ist: Bei höherer Arbeitslosigkeit, so die Argumente der kriminologischen Theorie, dürften Regierungen mit repressiverer Politik reagieren (sei es aufgrund gestiegener Kriminalitätsbelastung oder aufgrund mangelnder sozialer Kontrolle). Schließlich wird analysiert, ob die drei Cluster mit *parteilich-politischen Variablen* korrelieren, wobei danach unterschieden wird, welche Parteien die Innen- und Justizministerien in den Ländern besetzen. Sind diese in einem Land zwischen 1997 und 2017 CDU-dominiert, kann eine repressivere Politik erwartet werden. Haben Grüne oder die FDP das Justizministerium inne, ist eine weniger repressive Politik zu vermuten. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Theorieansätze und deren Operationalisierung.

**Tab. 2** Theorieansätze und Operationalisierung

Theorieansatz	Erwartung	Messung	Quelle
<b>Sicherheitslage</b>	Eine schlechtere (gefühlte) Sicherheitslage korreliert mit der Clusterzuordnung	Kriminalität/Viktimisierung Kriminalitätsfurcht	PKS Viktimisierungssurvey 2017 (Birkel et al. 2019)
<b>Sozio-ökonomischer Kontext</b>	Ein schlechterer sozio-ökonomischer Kontext korreliert mit der Clusterzuordnung	Arbeitslosenquote	Eurostat
<b>Parteipolitik</b>	Parteilpolitische Besetzung der Ministerposten (Innen/Justiz) korreliert mit der Clusterzuordnung	Gewichteter Mittelwert aus der relativen Dominanz folgender Parteien bei der Besetzung der Justiz- (Gewicht 1/3) bzw. Innenminister (Gewicht 2/3) Dominanz CDU: 1; CDU/SPD: 0,75; Dominanz SPD: 0,5; gemischte Besetzung durch unterschiedliche Parteien inkl. Grüne/FDP: 0,25; Dominanz FDP: 0	Eigene Erhebung

© Wenzelburger

## 4.2 Sicherheitslage, ökonomischer Kontext und Partei politik: Korrelative Muster zur Politik der Inneren Sicherheit in den deutschen Ländern

Um einen Überblick darüber zu erhalten, ob sich die drei Cluster systematisch mit Blick auf die Sicherheitslage, die ökonomische Situation und die parteipolitische Ideologie der Landesregierung unterscheiden, bietet sich in einem ersten Schritt eine Gegenüberstellung der Mittelwerte für die ausgewählten Variablen in den drei Clustern an (vgl. Tabelle 3). Aus einer solchen Gegenüberstellung ist ersichtlich, dass die gewählten Faktoren in den drei Clustern durchaus unterschiedlich ausgeprägt sind. Mit Blick auf die Sicherheitslage stechen insbesondere die Stadtstaaten hervor, mit den höchsten Werten bei Mordrate, Viktimisierungsinzidenz (Raub) sowie der Kriminalitätsfurcht. Mit Blick auf den ökonomischen Kontext wie auch – etwas weniger stark – die Partei politik unterscheiden sich vor allem die konservativ geprägten Südländer von den beiden anderen Clustern. Das Cluster der acht übrigen



Flächenländer weist die geringste Mordrate und Viktimisierungsrate auf, liegt bei der Arbeitslosenquote und der Parteipolitik jedoch gleichauf mit den Stadtstaaten. Eine einfaktorielle ANOVA, die auch die Varianz innerhalb der Gruppen einbezieht und damit die Aussage des Mittelwerts in Beziehung zur Streuung der Daten innerhalb der Gruppen setzt, findet allerdings nur für die Mordrate einen signifikanten Unterschied zwischen den Clustern.

**Tab. 3** Mittelwertvergleich

		Stadt- staaten	Konserva- tives Süd- cluster	Übrige Flächen- länder	F-Test
<b>Sicherheitslage</b>	Kriminalitätsfurcht	25,00	19,32	22,93	2,22
	Mordrate	1,56	1,04	0,95	5,82**
	Viktimisierung Raub	35,61	18,59	17,15	1,33
<b>Ökonomischer Kontext</b>	Arbeitslosenquote	9,82	6,31	9,68	1,87
<b>Parteipolitik</b>	Relative Dominanz der Parteien	0,64	0,72	0,65	0,19

Anmerkung: Dargestellt sind die Mittelwerte nach Clustern. Der F-Test basiert auf einer einfaktoriellen Anova.

© Wenzelburger

Ein Vergleich der Mittelwerte ermöglicht zwar einen ersten Überblick, jedoch kann die bivariate Analyse mögliche Zusammenhänge einzelner Variablen unter Kontrolle der anderen Kovariate verdecken. In anderen Worten erlaubt die bivariate Analyse keine Aussage über denjenigen Erklärungsanteil, der jeweils ausschließlich auf eine bestimmte Variable zurückgeht, wenn alle anderen Erklärungen ebenfalls in Betracht gezogen werden. Eine Diskriminanzanalyse bezieht hingegen mehrere Faktoren gleichzeitig in das Erklärungsmodell ein und ermöglicht damit eine Aussage zum partiellen Einfluss einer bestimmten Variablen bei gleichzeitiger Kontrolle der anderen Faktoren. Damit kann die Frage beantwortet werden, welche der Variablen hauptsächlich für die Clusterbildung verantwortlich sind.

Tabelle 4 präsentiert die standardisierten mittleren kanonischen Diskriminanzkoeffizienten<sup>5</sup>, welche die Einflusstärke der jeweiligen Variablen in den beiden

5 D.h. die nach Varianzerklärung der jeweiligen Funktion gemittelten Werte der Koeffizienten für beide Diskriminanzfunktionen. Es ist – anders als in der Regressionsanalyse – keine Angabe der Signifikanz für einzelne Variablen möglich. Einzig die

Diskriminanzfunktionen angeben, die für die Clusterbildung verantwortlich sind. Über alle Modelle hinweg wird die vergleichsweise starke Beeinflussung der Clusterbildung durch die Mordrate deutlich, daneben spielt auch die Arbeitslosenquote bei der Aufteilung der drei Cluster eine starke Rolle (vgl. Modell 2 und 4).<sup>6</sup> Die Variable für die Parteipolitik beeinflusst im vollen Modell (4) die Einteilung der Cluster auch nicht unerheblich, wobei sie insbesondere über die zweite Diskriminanzfunktion auf die Klassifizierung der Fälle in die drei Gruppen wirkt. Ein Vergleich der Modelle 2 und 4, die sich nur durch die Hinzunahme der parteipolitischen Variablen unterscheiden, verdeutlicht, dass die Aufnahme dieses Faktors die Erklärungskraft beider Diskriminanzfunktionen (gemessen durch ein geringeres Wilks Lambda) verbessert. Insofern scheint die Kombination aus Sicherheitslage, sozio-ökonomischem Kontext und Parteipolitik die bestmögliche Diskriminanzwirkung zu entfalten. Modell 4 klassifiziert 75 Prozent der Länder korrekt in ihre tatsächlichen Gruppen. Falsch eingeordnet werden Hamburg (in die Gruppe der konservativen Südländer), Niedersachsen und Thüringen (in die Gruppe der übrigen Flächenländer) sowie das Saarland (in die Gruppe der konservativen Südländer).

**Tab. 4** Ergebnis der Diskriminanzanalyse

	1	2	3	4
Mordrate	0,80	0,94	0,85	0,93
Viktimisierung Raub	0,31	0,31	0,41	0,24
Kriminalitätsfurcht	0,20			
Arbeitslosenquote		0,75		1,00
Parteipolitik			0,15	0,54
Wilks Lambda Fkt. 1	0,38*	0,32**	0,47	0,25**
Wilks Lambda Fkt. 2	0,77	0,77	0,97	0,65
Korrekt klassifiziert	50%	75%	62,5%	75%
N	16	16	16	16

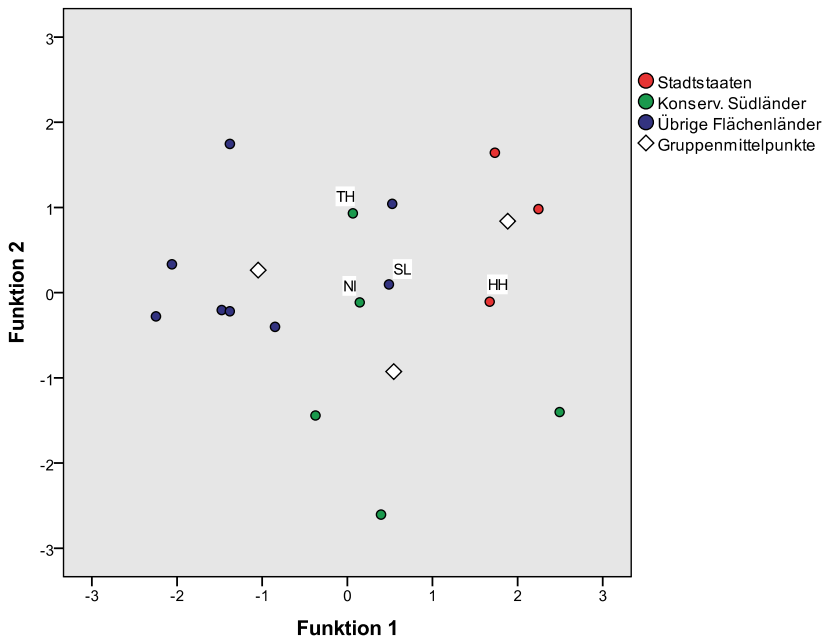
Anmerkung: Im Koeffizientenblock sind die standardisierten mittleren kanonischen Diskriminanzfunktionskoeffizienten dargestellt.

© Wenzelburger

Diskriminanzfunktionen als solche können einem Signifikanztest über Wilks Lambda unterzogen werden (vgl. die ersten beiden Zeilen nach dem Koeffizientenblock).

- 6 Das Sicherheitsgefühl ist im Querschnitt stark mit der Arbeitslosenquote korreliert (Pearson's  $R = 0,8$ ), sodass beide Variablen nicht gleichzeitig aufgenommen werden. Der Vergleich der Modelle 1 und 2 zeigt jedoch, dass von der Arbeitslosenquote eine stärkere Diskriminanzwirkung ausgeht.

Abbildung 3 stellt die Ergebnisse der Diskriminanzanalyse graphisch dar und illustriert die drei durch die beiden Diskriminanzfunktionen vorhergesagten Cluster. Die in die Gruppen eingeordneten Länder streuen leicht um den jeweiligen Zentroid der Gruppen, wobei insbesondere die vier genannten Länder Hamburg, Niedersachsen, Saarland und Thüringen relativ weit vom eigenen Gruppenmittelwert verortet sind. Nichts desto trotz wird auch visuell deutlich, dass die vier aufgenommenen unabhängigen Variablen eine doch vergleichsweise gute Klassifizierung der Fälle in die empirisch durch Clusteranalyse erhobenen Gruppen erreichen. Dabei ergänzen sich die beiden Funktionen mit Blick auf die Trennungsleistung: Während die erste Funktion die Stadtstaaten sehr klar von den übrigen Flächenländern unterscheidet, diskriminiert die zweite Funktion die konservativen Südstaaten Hessen, Bayern und Baden-Württemberg gut von den restlichen Bundesländern. Dass gerade Thüringen und Niedersachsen durch die Diskriminanzanalyse etwas weniger gut erklärt werden, verwundert angesichts der Befunde einiger Fallstudien nicht, die



**Abb. 3** Diskriminanzanalyse – Vorhergesagte Clusterwerte

© Wenzelburger

gerade Baden-Württemberg, Bayern und (mit Abstrichen) auch Hessen eine besonders aktiv-repressive Position in Diskussionen um die Ausrichtung der Politik der Inneren Sicherheit – etwa im Bundesrat – beizumessen (Wenzelburger 2013a).

Obwohl die Ergebnisse der Diskriminanzanalyse den Schluss nahelegen, dass die unterschiedlichen Profile der deutschen Länder mit Blick auf die Policies der Inneren Sicherheit primär als Reaktion auf die Sicherheitslage, sozio-ökonomischen Kontext und parteipolitische Einflüsse zurückzuführen sind, gebieten die sehr geringe Fallzahl und die reine Querschnittsanalyse Vorsicht bei kausalen Schlüssen. Insofern stellen die hier präsentierten korrelativen Muster nur erste Indizien über mögliche Erklärungen für die Unterschiede zwischen den Ländern dar. Zwar stimmen einige der Befunde durchaus mit den Ergebnissen anderer Studien überein (z. B. Tepe und Vanhuysse 2008). Jedoch fehlen insbesondere bei den kriminalpolitischen Indikatoren verlässliche Daten über die Zeit, die eine stärker kausale Interpretation der hier gefundenen Zusammenhänge ermöglichen würden. Insbesondere die jüngsten Reformen im Polizeirecht in vielen deutschen Ländern zeigen, dass sich die Polizeigesetze der Länder durchaus wandeln und dabei – trotz der Debatten um das Musterpolizeigesetz – auch unterschiedliche Wege beschritten werden (vgl. z. B. Hundert und Lippmann 2019 zum neuen sächsischen Gesetz bzw. Möllers 2019 zum bayerischen Polizeiaufgabengesetz).

---

## 5 Fazit

Blickt man auf die aktuelle Debatte über notwendige Reformen im deutschen Sicherheitsföderalismus, so drehen sich die meisten Diskussionen um Koordinationsprobleme zwischen den unterschiedlichen Akteuren im deutschen Sicherheitsföderalismus – vor allem den Nachrichtendiensten und Landespolizeien (Binnering 2018; Schnöckel 2018). Bei aller Wichtigkeit für die politische Praxis, solche evidenten Defizite in der Zusammenarbeit zu beseitigen – im Rahmen der Grenzen, die der liberale Verfassungsstaat in Deutschland besonders eng zieht – ist es doch verwunderlich, dass die Politikwissenschaft die Frage danach, ob und wie stark überhaupt Unterschiede zwischen den deutschen Ländern mit Blick auf die Policies der Inneren Sicherheit bestehen, kaum systematisch analysiert hat. Der vorliegende Beitrag hat daher einen ersten Schritt zur Vermessung dieser Varianz zwischen den Ländern auf dem Gebiet der Polizei- und Kriminalpolitik gewagt und hierfür unterschiedliche Datenquellen ausgewertet und zusammengeführt. Im Ergebnis zeigt sich eine durchaus beachtliche Variation zwischen den Ländern, die jedoch nicht völlig unsystematisch zu sein scheint, sondern eine Gruppierung

der Länder in drei Cluster nahelegt: Die erste Gruppe umfasst die Stadtstaaten, die sich durch eine eher liberal-permissive Kriminalpolitik auszeichnen bei gleichzeitig vergleichsweise hohem Ressourceneinsatz für die Polizei. Die zweite Ländergruppe besteht aus Ländern des eher durch konservative Parteien dominierten Südens der Republik – Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen – sowie Niedersachsen, das sich zu dieser Gruppe gesellt. Dieses zweite Cluster zeichnet sich durch eine vergleichsweise repressive Politik aus (Sanktionspraxis, Polizeirecht, Strafvollzug). Die restlichen Länder bilden ein drittes Cluster, das in den vier hier betrachteten Dimensionen eine mittlere Position einnimmt.

Interessanterweise korrelieren diese Cluster mit einigen Variablen, die in der Literatur zur Erklärung von Unterschieden zwischen Nationalstaaten in der Kriminal- und Strafpolitik herangezogen werden. So scheinen insbesondere die Sicherheitslage, der sozio-ökonomische Kontext sowie die Parteipolitik für die Gruppierung der Länder in die drei Gruppen verantwortlich zu sein – eine Analyse, die mit Ergebnissen aus dem internationalen Vergleich durchaus kompatibel ist (Miller 2016; Wenzelburger 2020). Die Stadtstaaten sind hierbei stark durch sozioökonomische Schwäche (höhere Arbeitslosigkeit) und eine schlechtere Sicherheitslage charakterisiert und scheinen hierauf mit einer starken Polizeipräsenz zu reagieren. Die Länder im konservativen Süden zeichnen sich indes durch eine vergleichsweise gute Sicherheitslage und eine Dominanz konservativer Parteien aus, die sich in einer repressiveren Kriminalpolitik ausdrückt. Angesichts der Tatsache, dass die Analyse auf Querschnittsdaten basiert, sind kausale Schlüsse ausgehend von diesen korrelativen Mustern nicht möglich. Allerdings decken sich die hier berichteten Ergebnisse durchaus mit Resultaten bestehender Studien, welche ebenfalls finden, dass die Politik der Inneren Sicherheit in den Ländern maßgeblich durch die Sicherheitslage sowie politische Faktoren beeinflusst wird (z. B. Tepe und Vanhuyse 2013; Frevel und Groß 2016).

Mit Blick auf die aktuellen Debatten – etwa um die Notwendigkeit eines Musterpolizeigesetzes – und die Vorzüge des Föderalismus, öffentliche Güter dezentral und problemadäquat bereitzustellen, werfen diese Ergebnisse die Frage auf, ob nicht die beschriebene Varianz gerade wünschenswert ist. Denn warum sollten Landesregierungen auf die unterschiedlichen Problemlagen – etwa zwischen Stadtstaaten und Flächenländern – nicht differenziert reagieren? Und ist es nicht gerade eine Stärke des Föderalismus, wenn sich Präferenzen der Wähler mit Blick auf die Sicherheitspolitik in parteipolitisch unterschiedlich zusammengesetzten Regierungen ausdrücken, die dann responsiv auf die Wählerpräferenzen reagierend mehr oder weniger repressive politische Maßnahmen umsetzen? Aus Sicht der Föderalismus- und Theorie ergeben sich entsprechende Unterschiede daher – entgegen der häufigen Rufe nach Zentralisierung – gerade konsequent aus der Reaktion der

Politik auf regional unterschiedliche Kontexte und Präferenzen. Die Grenzen dieses im Grunde wünschenswerten, weil problemadäquaten Handelns, liegen freilich in den Bereichen, die nicht regional differenziert gelöst werden sollten – etwa bei verfassungsrechtlichen, ethischen oder politikpraktischen Fragen. Hierzu gehört zum Beispiel die organisierte Kriminalität, die vor regionalen Grenzen genauso wenig Halt macht wie internationaler Terrorismus oder Kriminalität im Netz. Föderalismustheoretisch wäre es daher angemessen, solche übergreifenden Fragen durch zentrale Lösungen zu adressieren, während diejenigen Problemlagen, die länderspezifisch unterschiedlich ausfallen, auch weiterhin dezentral bearbeitet werden können. Insofern ist die in diesem Aufsatz identifizierte Varianz zwischen den deutschen Ländern gerade nicht als Aufforderung zur Zentralisierung des Politikfelds zu verstehen, sondern als Ausdruck der Vielfalt der Problemlagen und der gewollt unterschiedlichen politischen Reaktion im deutschen Bundesstaat.

## Literatur

- Albrecht, Hans-Jörg. 2016. Wandel der Sicherheit – Von präventiver zu präemptiver Sicherheit? Entwicklungen der Sicherheitspolitik in Systemen des öffentlichen Personentransports. In *Innere Sicherheit nach 9/11*, Hrsg. S. Fischer und C. Masala, 209–229. Wiesbaden: Springer VS.
- Albrecht, Hans-Jörg. 2010. Neue Bedrohungen? Wandel von Sicherheit und Sicherheits-erwartungen. In *Zivile Sicherheit – Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken*, Hrsg. P. Zoche, S. Kaufmann und R. Haverkamp, 111–127. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Baban, Constance Pary. 2013. *Der innenpolitische Sicherheitsdiskurs in Deutschland. Zur diskursiven Konstruktion des sicherheitspolitischen Wandels 2001–2009*. Wiesbaden: Springer VS.
- Backhaus, Klaus, B. Erichson, W. Plinke, und R. Weiber. 2016. *Multivariate Analysemethoden*. 14. Aufl., Berlin: Springer Gabler.
- Beckett, Katherine, und B. Western. 2001. Governing Social Marginality. Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy. *Punishment and Society* 3 (1): 43–59.
- Binninger, Clemens. 2018. Das Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden in der Inneren Sicherheit: Probleme und Lösungsvorschläge aus Sicht der parlamentarischen Praxis. In *Jahrbuch des Föderalismus 2018*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, 88–99. Baden-Baden: Nomos.
- Birkel, Christoph. 2015. *Die Entwicklung der Gewaltkriminalität in Deutschland. Theoretische Erklärungsansätze im empirischen Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS.
- Birkel, Christoph, D. Church, D. Hummelsheim-Doss, N. Leitgöb-Guzy, und D. Oberwittler. 2019. *Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017. Opfererfahrungen, kriminalitätsbezogene*

- Einstellungen sowie die Wahrnehmung von Unsicherheit und Kriminalität in Deutschland.* Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Bundesregierung. 2018. Rede des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat, Horst Seehofer, bei der Aussprache zur Regierungserklärung zu den Themen Inneres, Bau und Heimat vor dem Deutschen Bundestag am 23. März 2018 in Berlin. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2018/03/34-1-bmi-bt.html> Zugegriffen: 18. September 2018.
- Cavadino, Michael, und J. Dignan. 2006. *Penal Systems – A Comparative Approach.* London: Sage.
- Daase, Christopher, P. Offermann, und V. Rauer. 2012. Einleitung. In *Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr*, Hrsg. C. Daase, P. Offermann und V. Rauer, 7–20. Frankfurt: Campus.
- Daase, Christopher. 2012. Sicherheitskultur als interdisziplinäres Forschungsprogramm. In *Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr*, Hrsg. C. Daase, P. Offermann und V. Rauer, 23–44. Frankfurt: Campus.
- Dünkel, Frieder, T. Lappi-Seppälä, C. Morgenstern, und D. van Zyl Smit, Hrsg. 2010. *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenennraten im europäischen Vergleich.* Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Endreß, Christian. 2013. *Die Vernetzung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur. Das Politikfeld Innere Sicherheit im Spannungsverhältnis von politischen Interessen und sich wandelnden Bedrohungen.* Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Formann, Anton K., Hrsg. 1984. *Die Latent-Class-Analyse. Einführung in Theorie und Anwendung.* Weinheim: Beltz.
- Freedman, Jane. 2004. *Immigration and Insecurity in France.* London: Routledge.
- Frevel, Bernhard. 2017. Plural Policing – Sicherheitsarbeit durch Kooperation. In *Handbuch Polizeimanagement. Polizeipolitik – Polizeiwissenschaft – Polizeipraxis*, Hrsg. J. Stierle, D. Wehe und H. Siller, 1073–1095. Wiesbaden: Springer VS.
- Frevel, Bernhard, und H. Groß. 2008. „Polizei ist Ländersache!“ – Politik der Inneren Sicherheit. In *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich*, Hrsg. A. Hildebrandt und F. Wolf, 67–88. Wiesbaden: Springer VS.
- Frevel, Bernhard, und H. Groß. 2016. „Polizei ist Ländersache“ – Polizeipolitik unter den Bedingungen des deutschen Föderalismus. In *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, Hrsg. A. Hildebrandt und F. Wolf, 61–86. Wiesbaden: Springer VS.
- Frevel, Bernhard. 2018. Kontroversen und Konflikte zur Politik der Inneren Sicherheit. In *Innere Sicherheit: Eine Einführung*, Hrsg. B. Frevel, 139–171. Wiesbaden: Springer VS.
- Groß, Hermann. 2008. Deutsche Länderpolizeien. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48: 20–26.
- Groß, Hermann, B. Frevel, und C. Dams. 2008. *Handbuch der Polizeien Deutschlands.* Wiesbaden: Springer VS.
- Grundies, Volker. 2016. Gleiches Recht für alle? – Eine empirische Analyse lokaler Unterschiede in der Sanktionspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. In *Krise – Kriminalität – Kriminologie*, Hrsg. F. Neubacher und N. Bögelein, 511–526. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Heinrich, Stephan, und H.-J. Lange. 2008. Erweiterung des Sicherheitsbegriffs. In *Auf der Suche nach neuer Sicherheit*, Hrsg. H.-J. Lange, H. P. Ohly und J. Reichertz, 253–268. Wiesbaden: Springer VS.

- Heinz, Wolfgang. 2008. Gleiches (Straf-)Recht = ungleiche Handhabung? (!) Kriminalpolitischer Föderalismus und seine Folgen. In *Interdisziplinäre Kriminologie. Festschrift für Arthur Kreuzer zum 70. Geburtstag*, Hrsg. T. Görgen, 231–261. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, Lorei.
- Heinz, Wolfgang. 2016. Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland. Konstanzer Inventar Sanktionsforschung. [http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Kriminalitaet\\_und\\_Kriminalitaetskontrolle\\_in\\_Deutschland\\_Stand\\_2013.pdf](http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Kriminalitaet_und_Kriminalitaetskontrolle_in_Deutschland_Stand_2013.pdf), Version 1/2016. Zugegriffen: 18. Juli 2016.
- Henkes, Christian, und S. Kneip. 2010. Von offener Neutralität zu (unintendiertem) Laizismus. Das Kopftuch zwischen demokratischem Mehrheitswillen und rechtsstaatlichen Schranken. *Leviathan* 38 (4): 589–616.
- Hildebrandt, Achim. 2009. *Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer: Determinanten, institutionelle Defizite und Reformoptionen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hildebrandt, Achim, und F. Wolf. 2016. Politik in den Bundesländern unter reformierten institutionellen Rahmenbedingungen. In *Die Politik der Bundesländer*, Hrsg. A. Hildebrandt und F. Wolf, 1–9. Wiesbaden: Springer VS.
- Hundert, Juliane, und V. Lippmann. 2019. Das neue sächsische Polizeirecht – ein Angriff auf die Freiheitsrechte. In *Jahrbuch öffentliche Sicherheit*, Hrsg. M. Möllers und R. Chr. van Ooyen, 75–86. Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Jeffery, Charlie, N. M. Pamphilis, C. Rowe, und E. Turner, Hrsg. 2014. Regional policy variation in Germany: the diversity of living conditions in a unitary federal state. *Journal of European Public Policy* 21 (9): 1350–1366.
- Kluth, Winfried, Hrsg. 2007. *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Kröplin, Mathias. 2002. *Die Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht in Deutschland im Jahr 1997 – Ein Bundesländervergleich*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Kunz, Karl-Ludwig. 2013. Die Unersättlichkeit des Strebens nach Sicherheit. Eine Bedrohung unserer Freiheit? In *Politische Ökonomie und Sicherheit*, Hrsg. D. Klimke und A. Legnaro, 28–43. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Lacey, Nicola, D. Soskice und D. Hope. 2018. Understanding the Determinants of Penal Policy: Crime, Culture, and Comparative Political Economy. *Annual Review of Criminology* 1 (1): 195–217.
- Lange, Hans-Jürgen. 1999. *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich.
- Lange, Hans-Jürgen, Hrsg. 2000. *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich.
- Lange, Hans-Jürgen, Hrsg. 2003. *Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*. Opladen: Leske+Budrich.
- Lange, Hans-Jürgen, und B. Frevel. 2008. Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen. In *Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen*, Hrsg. H.-J. Lange, H. P. Ohly und J. Reichertz, 115–148. Wiesbaden: Springer VS..
- Lange, Hans-Jürgen, und B. Frevel. 2009. Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen. In *Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen*, Hrsg. H.-J. Lange, H. P. Ohly, und J. Reichertz, 115–148. Wiesbaden: Springer VS.
- Lange, Hans-Jürgen, H. P. Ohly, und J. Reichertz, Hrsg. 2008. *Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen*. Wiesbaden: Springer VS.



- Lange, Hans-Jürgen, R. Behr, C. Gusy, M. Kushta, K. Liebl, P. Nitschke, und R. Prätorius. 1999. *Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland*. Regensburg: S. Roderer Verlag.
- Langer, Wolfgang, Hrsg. 1994. *Staatsanwälte und Richter. Justizielles Entscheidungsverhalten zwischen Sachzwang und lokaler Justizkultur*. Stuttgart: Enke.
- Miller, Lisa. 2016. *The myth of the mob rule: violent crime and democratic politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Möllers, Martin H. W. 2019. Die Umsetzung des neuen Gefahrenbegriffs „drohende Gefahr“ im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz nach dem Urteil des BVerfG zum BKA-Gesetz. In *Jahrbuch öffentliche Sicherheit*, Hrsg. M. Möllers, und R. C. van Ooyen, 87–91. Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Neill, Katharine A., J.-E. Yusuf, und J. C. Morris. 2014. Explaining Dimensions of State-Level Punitiveness in the United States: The Roles of Social, Economic, and Cultural Factors. *Criminal Justice Policy Review* 26 (8): 751–772.
- Newburn, Tim, und T. Jones. 2005. Symbolic politics and penal populism: The long shadow of Willie Horton. *Crime, Media, Culture* 1 (1): 72–87.
- Pratt, John. 2007. *Penal populism*. London: Sage.
- Reus, Iris, und S. Vogel. 2018. Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 12 (4): 621–642.
- Riedl, Jasmin. 2018. Entwicklungslinien der Politik Innerer Sicherheit in Deutschland: eine Belastungsprobe für das föderale Verfassungsprinzip. In *Jahrbuch des Föderalismus 2018*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 37–50. Baden-Baden: Nomos.
- Rowe, Carolyn, und E. Turner. 2016. Justice and Prisons Policy. In *Die Politik der Bundesländer*, Hrsg. A. Hildebrandt und F. Wolf, 87–113. Wiesbaden: Springer VS.
- Schlepper, Christina. 2014. *Strafgesetzgebung in der Spätmoderne: eine empirische Analyse legislativer Punitivität*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Manfred G. 1980. *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Schnöckel, Stefan. 2018. Der föderale Aufbau des Verfassungsschutzes: Sicherheitsrisiko oder Garant sachgerechter Aufgabenerledigung. In *Jahrbuch des Föderalismus 2018*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 100–114. Baden-Baden: Nomos.
- Singelstein, Tobias, und P. Stolle. 2012. *Die Sicherheitsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Staff, Helge, und G. Wenzelburger. 2018a. Im Zweifel für mehr Sicherheit. Law-and-Order-Politik zwischen Terror und Flüchtlingskrise. In *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017*, Hrsg. R. Zohlnhöfer, und T. Saalfeld, 549–569. Wiesbaden: Springer VS.
- Staff, Helge und G. Wenzelburger. 2018b. Mehr Staat, mehr Markt, mehr Sicherheit. Warum die Flüchtlingskrise einen Pfadwechsel in der deutschen Politik der Inneren Sicherheit eingeleitet haben könnte. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 47 (4) :45–58.
- Statistisches Bundesamt. 2014. Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Ausgaben-Einnahmen/Publikationen/Downloads-Ausgaben-und-Einnahmen/rechnungsergebnis-oeffentlicher-haushalt-2140310117004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Ausgaben-Einnahmen/Publikationen/Downloads-Ausgaben-und-Einnahmen/rechnungsergebnis-oeffentlicher-haushalt-2140310117004.pdf?__blob=publicationFile) Zugriffen: 22. Mai 2020.

- Statistisches Bundesamt. 2019. Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600187004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600187004.pdf?__blob=publicationFile) Zugegriffen: 22. Mai 2020.
- Tepe, Markus und P. Vanhuysse. 2013. Cops for hire? The political economy of police employment in the German states. *Journal of Public Policy* 33 (2): 165–199.
- Tonry, Michael. 2007. Determinants of Penal Policies. In *Crime, punishment, and politics in comparative perspective*, Hrsg. M. Tonry, 1–48. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Von Blumenthal, Julia. 2009. *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Wagschal, Uwe, G. Wenzelburger, T. Petersen, und O. Wintermann. 2009. Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern. *Wirtschaftsdienst* 83 (3): 204–212.
- Wagschal, Uwe, und G. Wenzelburger. 2009. Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 3 (1): 33–58.
- Wagschal, Uwe, G. Wenzelburger, T. Metz, und T. Jäkel. 2009. Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. In *Konsolidierungsstrategien der Bundesländer*, Hrsg. U. Wagschal, O. Wintermann und T. Petersen, 17–424. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Weber, Max. 1999. *Politik als Beruf*. Frankfurt: Büchergilde Gutenberg.
- Wefing, Heinrich. 2018. Gesetz der Angst. Zeit Online. <https://www.zeit.de/2018/21/polizeiaufgabengesetz-bayern-kritik-bundesweite-standards> Zugegriffen: 18. September 2018.
- Wenzelburger, Georg. 2013a. Die Politik der Inneren Sicherheit. Konturen eines Forschungsfelds aus Sicht der Vergleichenden Politikforschung. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7 (1): 1–25.
- Wenzelburger, Georg. 2013b. Das goldene Zeitalter der Vermögenserlöse. Die Determinanten der Einmalerlöse der Bundesländer 1995–2007. *Politische Vierteljahresschrift* 54 (1): 111–154.
- Wenzelburger, Georg. 2015a. Parties, institutions, and the Politics of Law and Order. *British Journal of Political Science* 45 (3): 663–687.
- Wenzelburger, Georg. 2015b. A global trend towards law and order harshness? How globalization, partisan ideology and the party system shape law and order policies in 20 Western industrialized countries. *European Political Science Review* 8 (4): 589–613.
- Wenzelburger, Georg. 2020. *The partisan politics of law and order*. Oxford: Oxford University Press.
- Winnen, Lothar, A. Wrobel, J. Malkus, H. Wiesner, und L. Behrens. 2014. Sicherheit auf öffentlichen Tanzveranstaltungen. In *Praxisorientiertes Eventmanagement: Events erfolgreich planen, umsetzen und bewerten*, Hrsg. U. Eisermann, L. Winnen und A. Wrobel, 255–278. Wiesbaden: Springer VS.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages. 2017. *Vergleich ausgewählter präventivpolizeilicher Standardmaßnahmen im Recht des Bundes und der Länder (Sachstand, Az. WD 3 – 3000 – 020/17)*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Wolf, Frieder. 2006. *Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?* Münster: Lit Verlag.
- Zeit Online. 2019. *Datenschützer klagen gegen NRW-Polizeigesetz*. Zeit Online. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-10/ueberwachung-nrw-polizeigesetz-datenschutzklage-digitalcourage> Zugegriffen: 14. Januar 2020.

## Anhang 1 Index der Regulierung der polizeirechtlichen Eingriffstiefe in den Ländern

	Observation	Gewahrsam	Videoüberwachung	Finaler Rettungsschuss	Telekommunikationsüberwachung	Indexwert
<b>BB</b>	teilweise restriktiv	liberal	liberal	restriktiv	restriktiv	13
<b>BE</b>	teilweise restriktiv	liberal	teilweise liberal	liberal	teilweise liberal	9
<b>BW</b>	restriktiv	teilweise restriktiv	restriktiv	restriktiv	restriktiv	19
<b>BY</b>	restriktiv	restriktiv	restriktiv	Restriktiv	restriktiv	20
<b>HB</b>	liberal	restriktiv	restriktiv	teilweise liberal	liberal	12
<b>HE</b>	restriktiv	teilweise liberal	restriktiv	restriktiv	teilweise restriktiv	17
<b>HH</b>	teilweise restriktiv	teilweise restriktiv	teilweise liberal	teilweise liberal	restriktiv	14
<b>MV</b>	teilweise restriktiv	teilweise restriktiv	teilweise liberal	liberal	teilweise restriktiv	12
<b>NI</b>	teilweise restriktiv	teilweise restriktiv	restriktiv	restriktiv	teilweise restriktiv	17
<b>NW</b>	teilweise liberal	restriktiv	teilweise liberal	restriktiv	liberal	13
<b>RP</b>	teilweise liberal	teilweise liberal	restriktiv	restriktiv	teilweise restriktiv	15
<b>SH</b>	teilweise liberal	restriktiv	teilweise restriktiv	liberal	restriktiv	14
<b>SL</b>	teilweise liberal	teilweise liberal	teilweise restriktiv	restriktiv	teilweise restriktiv	14
<b>SN</b>	restriktiv	restriktiv	teilweise restriktiv	restriktiv	liberal	16
<b>ST</b>	teilweise restriktiv	liberal	teilweise restriktiv	restriktiv	teilweise restriktiv	14
<b>TH</b>	teilweise restriktiv	teilweise restriktiv	restriktiv	restriktiv	teilweise restriktiv	17

Anmerkung: Wertezuweisung: 1 – liberal; 2 – tw liberal; 3 – tw restriktiv; 4 – restriktiv;  
 Quellen: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (Wissenschaftliche Dienste des Bundestages 2017), eigene Recherche.

© Wenzelburger



# Status und Reformoptionen in der föderalen Sicherheitsarchitektur

Hans Hofmann

## Zusammenfassung

Eine Neuordnung der nationalen Sicherheitsarchitektur in Deutschland ist durch vielfältige terroristische wie kriminelle Bedrohungsszenarien bereits seit einigen Jahren zentrales Thema sicherheitspolitischer Debatten in Deutschland. Um den Behörden eine präventive Reaktion auf die veränderte Bedrohungslage zu ermöglichen, geht es vor allem darum, innerhalb von internationalen und verfassungsrechtlichen Vorgaben ein konsistentes Sicherheitsrecht (Strafrecht, Strafprozessrecht, Gesetze der Sicherheitsbehörden, allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht von Bund und Ländern) zu begründen. Dieses muss die Freiheit des Einzelnen zur Entfaltung kommen lassen und Verfassungsprinzipien zum Schutz dieser Freiheit beachten. Dabei dürfen auch föderal-traditionelle Besitzstände einer Optimierung der staatsorganisatorischen Gesamtstruktur der öffentlichen Sicherheit nicht entgegenstehen. Im vorliegenden Text werden Reformoptionen der deutschen föderalen Sicherheitsarchitektur in diesem Spannungsfeld analysiert.

## Schlüsselbegriffe

Sicherheitspolitik, Innere Sicherheit, Sicherheitsrecht, Sicherheitsföderalismus, Terrorismusbekämpfung, Kooperationsmechanismen

# **1 Konsistentes Sicherheitsrecht im Spannungsfeld krimineller wie terroristischer Bedrohungen und verfassungsrechtlicher Vorgaben**

## **1.1 Struktur einer vertikalen wie horizontalen Sicherheitsarchitektur**

Die Sicherheitsarchitektur eines Staates umfasst die Organisation und Befugnisse, die der Gewährleistung von Sicherheit dienen (Kugelmann 2014). Eine Neuordnung der Sicherheitsarchitektur in Deutschland ist aufgrund vielfältiger neuer terroristischer wie krimineller Bedrohungsszenarien (hybride Bedrohungen, Cyber-Angriffe etc.) schon seit einigen Jahren Thema sicherheitspolitischer Debatten. Bereits Asymmetrische Bedrohungen der inneren Sicherheit seitens des internationalen Terrorismus sind dabei zu einem Thema der föderalen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern geworden. Bedrohliche Phänomene des (islamistischen) Terrorismus, der Organisierten Kriminalität und auch der Cyberkriminalität haben bereits in den vergangenen Jahren zu einem Beginn des Umbaus der Sicherheitsarchitektur geführt der ehemalige Bundesinnenminister de Maizière hatte notwendige Veränderungen der Sicherheitsstrukturen formuliert. Um Deutschland sicherheitspolitisch krisenfest zu machen, wurden die Zuständigkeit des Bundes für nationale Katastrophen, die Stärkung des Bundeskriminalamts, eine Diskussion über die Neustrukturierung der Landesämter für Verfassungsschutz zugunsten einer entsprechenden Bundesverwaltung sowie der schrittweise Aufbau einer echten Bundespolizei thematisiert. Insbesondere in der Sicherheitszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sei eine Steuerungskompetenz des Bundes über alle Sicherheitsbehörden für erforderlich erachtet worden (de Maizière 2017).

Die Struktur einer vertikalen wie horizontalen Sicherheitsarchitektur basiert einerseits auf organisations- bzw. kompetenzrechtlichen Zuständigkeitsregeln und andererseits auch auf materiell- sowie prozessrechtlichen Eingriffsermächtigungen. Hält man eine Optimierung für erforderlich, gilt es hier zum einen, das vorhandene Instrumentarium mittels maximaler Zusammenarbeit der beteiligten Behörden auszuschöpfen sowie zum anderen, eine regulatorische Weiterentwicklung in Betracht zu ziehen, um kriminellen wie terroristischen Bedrohungen im Cyber- und tatsächlichen Lebensraum entgegen zu treten (Maaßen 2016). Zum Zwecke einer effektiven Gefahrenabwehr wird zuweilen ganz grundsätzlich der Einsatz der Bundeswehr im Inneren, die Bündelung von Kompetenzen der Terrorismusbekämpfung auf Bundesebene oder die Verlagerung präventiver Polizeiarbeit in das Gefahrenvorfeld erwogen. Um den Behörden eine präventive Reaktion auf die veränderte Bedrohungslage des 21. Jahrhunderts zu ermöglichen, geht es darum,

im Spannungsfeld von internationalen und verfassungsrechtlichen Vorgaben ein konsistentes Sicherheitsrecht zu begründen. Dieses muss die Freiheit des Einzelnen zur Entfaltung kommen lassen und Verfassungsprinzipien zum Schutz dieser Freiheit beachten (Krings 2015, S. 168). Dabei ist insbesondere an das sog. Trennungsgebot zu denken (vgl. dazu im Einzelnen die nachfolgenden Ausführungen unter 1.2. sowie etwa Roggan und Bergemann 2007) und daran, die Schwelle der konkreten Gefahr als Eingriffsvoraussetzung für präventiv polizeiliches Tätigwerden nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen zu lassen (Kuschewitz 2014). Entsprechende Vorbehalte gegenüber Reformüberlegungen zur Sicherheitsstruktur verweisen etwa darauf, dass es um die Schaffung von Mechanismen eines Präventionsstaates, eine Normalisierung des Ausnahmezustands (Krieger 2006), die Abkehr vom polizeirechtlichen Gefahrenbegriff, die Abschaffung des föderalistischen Prinzips der Zuständigkeitsteilung zwischen Bundes- und Länderbehörden sowie die partielle Preisgabe des Trennungsgebots (Thiel 2011, S. 367f.) ginge, und diese im Rahmen der notwendigen Reformdebatte zu berücksichtigen seien. Ausgangspunkt der Debatte können die nachfolgende Vergewisserung über vollzogene Entwicklungen der vergangenen Jahre, bestehende Eckpfeiler der Sicherheitsarchitektur, tragende Rechtsprinzipien sowie bereits instituierte Kooperationsmechanismen sein (Vgl. dazu auch Kluth 2015).

## **1.2 Entwicklung des Sicherheitsrechts in den letzten Jahrzehnten**

Die Entwicklung des Sicherheitsrechts seit den siebziger Jahren beschreibt eine fortlaufende Erweiterung sicherheitsbehördlicher Handlungsermächtigungen, einen Umbau von Behördenorganisationen und eine Neudefinition polizeilicher Ausnahmelagen. Der Begriff der Gefahrenabwehr als Zentralkategorie des Polizeirechts hat durch geänderte modi operandi von Kriminalität und Terrorismus einen Bedeutungswandel vollzogen, da bereits der zugrundeliegende Gefahrenbegriff selbst seine Konturen verändert hat. So ist im Polizeirecht die Polizei mit Vorfeldbefugnissen ausgestattet, die Annäherung von Polizei und Nachrichtendiensten im institutionell-organisatorischen und die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im internationalen Bereich sind erweitert worden. Der Präventionsbegriff ist für die Bekämpfung des zunehmenden, in seinen Formen und Aktionen im Vergleich zu herkömmlichen Gefahren weniger berechenbaren Terrorismus ausgeweitet worden. Auch als Begründung für neue gesetzliche Vorfeldbefugnisse zur frühzeitigen Informationserhebung seitens der Sicherheitsbehörden wird die Verhinderung von Terror und Kriminalität herangezogen (Baldus 2014). Gemeint sind sicher-

heitsbehördliche Maßnahmen wie etwa IMSI-Catcher, Präventive Rasterfahndung, Online-Durchsuchung, Automatische Kennzeichenerfassung, Vorratsdatenspeicherung<sup>1</sup> und Videoüberwachung.

### 1.3 Internationaler Terrorismus – neue terroristische wie kriminelle Bedrohungsszenarien

Der internationale Terrorismus (mit vornehmlich islamistischer Prägung) hat sich in den letzten 20 Jahren als die größte Herausforderung für die Sicherheitspolitik erwiesen und Veränderungen des Sicherheitsrechts (Strafrecht, Strafprozessrecht, Gesetze der Sicherheitsbehörden, allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht von Bund und Ländern) im Sinne der Entwicklung einer zeitgemäßen Sicherheitsarchitektur in den Fokus internationaler und nationaler Bemühungen gebracht (Landau 2016). Dabei gilt es, die Freiheit des Einzelnen in seinen Grundrechten einerseits und die Möglichkeit der Behörden zu präventivem Umgang mit der veränderten Bedrohungslage des 21. Jahrhunderts andererseits in Einklang zu bringen. Zu berücksichtigen ist bei diesem Balanceakt die einschlägige Rechtsprechung des BVerfG zu den fundamentalen verfassungsrechtlichen Grundprinzipien des deutschen Strafrechtssystems, wie sie *Landau* (ebd.) herausgearbeitet hat: Menschenwürde und Schuldprinzip, Rechtsstaat und Gebot materieller Gerechtigkeit des Strafens,

---

1 Die Verlagerung der Straftaten in das Internet hat das Bedürfnis nach einer Vorratsdatenspeicherung deutlich erhöht, um dem Missbrauchs- und Gefährdungspotenzial rechtsstaatlich entgegenzutreten. Die Speicherung von Daten zur Bekämpfung von Verbrechen in einer digitalisierten Welt ist durch das BVerfG bereits 2010 (BVerfG, NJW 2010, 833) unter begrenzender Definition von Speicherzweck, -umfang und -dauer zugelassen worden. Auch der EuGH hat 2014 die Vorratsdatenspeicherung mit der Zielsetzung der Bekämpfung schwerer Straftaten anerkannt, gleichwohl die Eingriffe in die Grundrechte der Betroffenen als unverhältnismäßig angesehen und verworfen (EuGH, NJW 2014, 2169). Beispielsweise ist seitdem die Bekämpfung von kinderpornographischen Straftaten im Internet für die Ermittler nahezu unmöglich geworden, da auf die IP-Adressen der jeweiligen Beschuldigten nicht zugegriffen werden kann. Durch die gegenwärtige Rechtslage aufgrund der Entscheidung des BVerfG ist nur noch der Zugriff auf Verkehrsdaten möglich, die der Telekommunikationsdienstleister im eigenen Interesse speichert (§ 96 TKG). Die Provider erteilen in einschlägigen Fällen auch zur Bekämpfung schwerer Kriminalität und zur Abwehr polizeilicher Gefahrenlagen keine Auskunft. Die Thematik ist in der Öffentlichkeit wegen der enormen Datensammlung anderer Länder verzerrt diskutiert worden, denn in Deutschland ist die Vorratsdatenspeicherung keine allumfassende Sammlung von Daten durch die Behörden, vielmehr sind diese nur im Einzelfall auf richterlichen Beschluss hin herauszugeben (Gall 2014).

rechtsstaatliche Sicherung der Freiheitsrechte, Verfassungsgebot der Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege und das Streben nach Wahrheit<sup>2</sup>.

In diesem Zusammenhang gilt es, materielles und Prozessrecht im grundrechtsrelevanten Gesamtkontext zu betrachten. Die Schaffung materieller Strafnormen, deren Durchsetzbarkeit kaum realistisch ist, da sie primär an das *forum internum* eines Menschen anknüpfen (z. B. §§ 89a, b StGB), werden nicht nur mit Blick auf die Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege kritisch hinterfragt (Landau 2016), sondern auch hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit (Mitsch 2015). Insbesondere bei § 89a Abs. 2a StGB kommt es zur Vorverlagerung der Strafbarkeit, indem bereits die Ausreise eines Dschihadisten, Terroristen bzw. Kriminellen z. B. nach Syrien als Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat angesehen wird. Das Schaffen neuer, zeitlich früher gelagerter Anknüpfungstatbestände für verfahrensrechtliche Eingriffsermächtigungen (IMSI-Catcher, Präventive Rasterfahndung, Online-Durchsuchung etc.) und das daraus resultierende Erlangen und Nutzen von Vorfeldinformationen zur präventiven Straftatenverhinderung ist indes keine per se illegitime Vorgehensweise zur Verbrechensbekämpfung. So hat etwa § 89a StGB bereits Anwendung in zahlreichen Gerichtsentscheidungen gefunden (OLG Stuttgart, 04.02.2014, 4 WS 16/14; OLG Hamm, Beschluss vom 16.02.2017, 2 Ausl. 21/16, BeckRS 2017, 1064–66.) und auch der BGH hat an dieser Strafnorm und seiner Anwendung keinerlei Anstoß genommen (BGH, Beschluss vom 06.04.2017, 3 StR 326/16; BGH Beschluss vom 19.11.2017, 3 StR 412/17.). Ähnlich verhält es sich mit § 89b StGB, der das Aufnehmen von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Straftat sanktioniert.

---

## **2 Strukturelemente der nationalen Sicherheitsarchitektur: Institutionelle Trennung, funktionale Trennung, kompetenzielle Trennung**

Die derzeitige Sicherheitsarchitektur ist gekennzeichnet vom Begriff der Trennung: zunächst zwischen innerer und äußerer Sicherheit (kein Einsatz der Bundeswehr im Inneren), aber auch einer räumlichen Trennung der Polizeizuständigkeiten, der kompetenziellen Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten (Nehm

---

2 Landau sieht diese Grundprinzipien aktualisiert bestätigt in den Grundsatzentscheidungen des BVerfG: BVerfGE 123, 267 – Lissabon-Vertrag; BVerfGE 140, 317 – Europäischer Haftbefehl; BVerfGE 133, 168 – Deal im Strafprozess; BVerfGE 124, 300 – Wunsiedel-Versammlung.



2004), der Differenzierung nach dem Gefahrenvorfeld sowie der konkreten Unterscheidung zwischen Prävention/Repression und Störer/Nichtstörer.

## 2.1 Räumlich-vertikale und funktionale Aufgabentrennung

Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen für die Polizeiarbeit in Deutschland sind neben den bundeseinheitlichen Strafgesetzen und der Straßenverkehrsordnung die Polizeigesetze des Bundes und der Länder, die für ihre Polizei jeweils Aufgaben und Befugnisse regeln. Der Mustergesetzentwurf für ein Polizeigesetz aller Länder der 1970er Jahre (MEPolG), der von der Innenministerkonferenz von Bund und Ländern (IMK) als zentralem Koordinationsorgan der Polizeien erarbeitet wurde, um einen vergleichbaren Rechtsrahmen für alle Polizeien zu schaffen, ist jedoch nie vollständig umgesetzt worden, weshalb die polizeiliche Normenlandschaft heute aus einem Vorschriftenkonvolut aus 16 Polizeigesetzen der Länder sowie dem BPolG und BKAG als formellen Polizeigesetzen auf Bundesebene besteht (Ebert 2017). Bis heute sind deshalb Unterschiede in den Polizeigesetzen der Länder festzustellen, die beispielsweise den finalen Rettungsschuss (gezielte Tötung eines Täters unter bestimmten Bedingungen) abweichend oder unvollständig regeln. Bei Einsatzlagen für Polizeibeamte außerhalb ihres eigenen Bundeslandes (Großdemonstrationen, Atomtransporte, Fußballspiele) gilt das Landes-Polizeirecht am Einsatzort. Jedoch nicht nur im materiellen Polizeirecht, sondern auch in der Organisation und Ausbildung unterscheiden sich deutsche Polizeien. Je nachdem, welches Bundesland man betrachtet, finden sich unterschiedliche Schwerpunkte bei der Verfolgung, Aufklärung (Repression) und Verhinderung (Prävention) von Straftaten konturiert. Es bleibt abzuwarten, ob die von der Innenministerkonferenz im Frühjahr 2017 beschlossene Initiative zu einem neuen Musterpolizeigesetz eine stärkere Angleichung des materiellen Polizeirechts der Länder herbeiführt<sup>3</sup>.

Gemeinsam ist allen Länderpolizeien, dass es eine Sparteneinteilung zwischen der uniformierten Schutzpolizei (ca. 80 Prozent) und der Kriminalpolizei (ca. 20 Prozent) gibt. Hinsichtlich der Ausrüstung und Befugnisse verfügt die Schutzpolizei über spezielle Einsatzmittel wie Hubschrauber-, Hunde- oder Polizeistaffeln. Die Bereitschaftspolizei als dritte Sparte ist aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern mit Hilfe geschlossener und in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachter Einheiten zur Bewältigung länderübergreifender Lagen einsetzbar. So werden z. B. Atommülltransporte auf Schienenwegen, die durch mehrere Bundesländer führen, nicht nur von der Bundespolizei, sondern auch

---

3 Hierzu im Folgenden unter 4.2.

von Bereitschaftspolizeinheiten der Länder begleitet. Es handelt sich hierbei um Personal der Länder, an dessen Ausstattung (Wasserwerfer oder gepanzerte Fahrzeuge) sich der Bund beteiligt.

Die Zugehörigkeit der Spezialeinsatzkommandos (SEK) und Mobilien Einsatzkommandos (MEK) ist in den Ländern unterschiedlich geregelt, wobei die MEKs überwiegend der Schutzpolizei, die SEKs zum Teil der Bereitschaftspolizei, überwiegend aber den Landeskriminalämtern angegliedert sind. Auch der Bund unterhält polizeiliche Spezialkräfte, so die bei der Bundespolizei eingerichtete GSG 9 zur Bekämpfung von Schwerst-/Organisierter Kriminalität sowie Terrorismus und das MEK des Bundeskriminalamtes (BKA), das vornehmlich die Ermittlungs- und Fahndungseinheiten des BKA sowie des Bundes und der Länder durch Observationen und Festnahmen unterstützt.

Wie die beiden Polizeien des Bundes (Bundeskriminalamt und Bundespolizei) unterstehen auch die Länderpolizeien dem jeweiligen Innenministerium.

## 2.2 Das Trennungsgebot – strukturelle Trennung der Sicherheitsbehörden

Das sogenannte Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten wird auf den „Polizeibrief“ der Alliierten von 1949 (Schreiben der westalliierten Militärgouverneure zum Grundgesetz an den Parlamentarischen Rat vom 14. April 1949, abgedruckt bei Werthebach und Droste 1999) zurückgeführt, der u. a. die Vorgabe enthielt, dass eine Verfassungsschutzbehörde des Bundes keine Polizeibefugnisse haben solle. Das BVerfG hat in der sogenannten Bahnpolizeientscheidung von 1998 die Auffassung vertreten, dass Rechtsstaatsprinzip, Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte es verbieten könnten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar seien. Als Beispiel für eine möglicherweise in diesem Sinne vorgegeben Aufgabentrennung hat das Gericht in einem obiter dictum angeführt, dass Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder Nachrichtendienstes – angesichts ihrer andersartigen Aufgaben und Befugnisse – nicht mit einer Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürften und in diesem Zusammenhang auf den „Polizeibrief“ verwiesen. Das BVerfG hat allerdings zugleich betont, dass die Frage im vorliegenden Fall keiner abschließenden Entscheidung bedurfte (BVerfGE 97, 198, 217)<sup>4</sup>. Im später ergangenen

---

4 Die Frage eines verfassungsrechtlich vorgegebenen Trennungsgebots wurde in der Entscheidung ausdrücklich offengelassen.

Beschluss zur Einrichtung eines Zollkriminalamtes hat das BVerfG den Vorgaben aus dem „Polizeibrief“ dagegen keine fortbestehende Bedeutung mehr beigemessen (BVerfGE 110, 33, 51f.). Die Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung eines organisatorischen Trennungsgebots ist daher nach wie vor umstritten (Vgl. Fremuth 2014 m. w. N.). Auf Verfassungsebene ausdrücklich verankert findet sich das Trennungsgebot bislang nur in den Landesverfassungen von Thüringen, Sachsen und Brandenburg (Art. 97 Satz 2 ThürVerf; Art. 83 Abs. 3 SächsVerf; Art. 11 Abs. 3 BbgVerf). Vielfach kommt es auf die Frage des – jedenfalls auf Bundesebene einfachrechtlich verankerten – organisatorischen Trennungsgebotes jedoch gar nicht an; im Vordergrund stehen Fragen einer Zusammenarbeit zum Austausch von Informationen aus den jeweiligen Aufgabenbereichen.

Dabei geht es um die Polizei auf der einen und die Nachrichtendienste auf der anderen Seite, also den Militärischen Abschirmdienst (MAD) und den Bundesnachrichtendienst (BND) sowie das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV). Der MAD hat die Aufgabe des nachrichtendienstlichen Selbstschutzes der Bundeswehr gegen andere militärische Gefahren, während der BND für die Auslandsaufklärung zuständig ist. Damit einher geht seine internationale Vernetzung mit ausländischen Nachrichtendiensten. Die Legalität des internationalen Informationsaustausches des BND ist rechtlich nicht unbestritten (Gusy 2014).

Die Trennung zwischen Polizeiarbeit und Tätigkeit der Nachrichtendienste beruht auf zwei rechtspolitischen Vorentscheidungen:

- die Polizei soll auf die Aufklärung rechtswidriger Handlungen und Zustände beschränkt bleiben;
- die Polizei soll erst dann gegen rechtswidrige Handlungen tätig werden können, wenn ein sogenannter „Anfangsverdacht“ oder „Gefahrenverdacht“ besteht.

Das aus diesen Vorentscheidungen resultierende Trennungsgebot ist einfachgesetzlich in den einschlägigen Fachgesetzen für die deutschen Nachrichtendienste normiert worden:

- § 2 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG, § 1 Abs. 1 Satz 2 BNDG, § 1 Abs. 4 MADG reguliert zunächst eine organisatorische (und personelle) Trennung von Nachrichtendiensten und Polizeien;

- § 8 Abs. 3 BVerfSchG; § 2 Abs. 3 BNDG, § 4 Abs. 2 MADG verbieten sodann, die Nachrichtendienste mit polizeilichen Befugnissen auszustatten oder die Polizeien um Amtshilfe zu ersuchen<sup>5</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 24. April 2013 (BVerfGE 133, 277 – Antiterrordateigesetz) aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung insoweit auch ein informationelles Trennungsprinzip abgeleitet, als dass Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden dürfen. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Datentrennung ist demnach als besonders schwerer Grundrechtseingriff nur ausnahmsweise zulässig, soweit sie zur operativen Aufgabenwahrnehmung der Sicherheitsbehörden erfolgt. Der in diesen Fällen legitimierte Austausch von Daten zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für operatives Tätigwerden muss einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen, das den Zugriff auf Informationen unter den erleichterten Bedingungen rechtfertigt, wie sie nur den Nachrichtendiensten zu Gebote stehen. Dies muss durch hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwellen auf der Grundlage normenklarer gesetzlicher Regelungen gesichert sein; auch die Eingriffsschwellen für die Erlangung der Daten dürfen hierbei nicht unterlaufen werden (ebd.)<sup>6</sup>.

Angesichts wachsender und neuer Herausforderungen für Staaten und ihre Sicherheitsbehörden durch global agierenden Terrorismus, organisierte Kriminalität und Extremismus wurde und wird unter Berücksichtigung dieses Trennungsgebotes eine Verstärkung der staatlichen Sicherheitsarchitektur – insbesondere mit Blick auf neuere Instrumente zur Gefahrenabwehr (Nachrichtendienstliche Auskunftsansprüche, Verbunddateien, Gemeinsame Zentren von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten) – thematisiert (Fremuth 2014). Den Polizeien sind in diesem Kontext zwischenzeitlich Erkenntnismittel zur Verfügung gestellt worden, die bisher traditionell Instrumente der Nachrichtendienste waren (Wohnraumüberwachung, online-Überwachung, Einsatz von V-Leuten). Auch die Verlagerung des polizeilichen Gefahrenbegriffes in das Gefahrenvorfeld<sup>7</sup> stellt eine Annäherung

- 
- 5 Fremuth (2014) weist darauf hin, dass aus den genannten Gesetzen weder ein funktionales noch informationelles Trennungsgebot abgeleitet werden kann, was etwa für die Beobachtung des Vorfeldes möglicher Sicherheitsgefahren von Bedeutung sei und das Grundgesetz weder ausdrücklich noch implizit ein absolutes Trennungsgebot festlege.
  - 6 Fremuth (2014) setzt sich mit dieser Rechtsprechung auseinander und vertritt die Auffassung, dass die Trennung von Polizeien und Nachrichtendiensten verfassungsrechtlich nicht geboten ist, sondern zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stehen kann.
  - 7 etwa durch die Einführung des Begriffes der „drohenden Gefahr“ in den novellierten Polizeigesetzen der Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern

der polizeilichen Kompetenzbereiche an die Aufgabengebiete von Nachrichtendiensten dar. Die neueren Instrumente zur Abwehr terroristischer und extremistischer Gefahren, wie etwa nachrichtendienstliche Auskunftsansprüche gegenüber Teledienstunternehmen, Luftverkehrsunternehmen oder Finanzinstituten (§ 8a BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG) sind dabei mit dem einfachgesetzlichen Trennungsgebot vereinbar – obgleich sie typischerweise ein gefahrenrechtliches polizeiliches Eingriffsinstrument darstellen – soweit entsprechende Auskunftsansprüche hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwellen aufweisen. Auch die 2006 errichteten Antiterror- und Rechtsextremismusdateien als gemeinsame Dateien der Polizeien und Verfassungsschutzbehörden sind jedenfalls solange als zulässige Datenakkumulation anzusehen, wie die Datensätze getrennt gehandhabt werden können und keine Vermengung stattfindet (Fremuth 2014). Schließlich sind gemeinsame Zentren der Polizeien und Nachrichtendienste geschaffen worden, in denen zu verschiedenen sicherheitsrelevanten Bereichen gemeinsame Lagebeurteilungen, Strukturanalysen und Abwehrstrategien erstellt werden (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, Gemeinsames Internetzentrum, Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration, Nationales Cyber-Abwehrzentrum, Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum). Der in diesen Zentren erfolgende informelle Datenaustausch soll eine effektive Zusammenarbeit und Vernetzung der Sicherheitsvorsorge durch die föderalen Sicherheitsbehörden ermöglichen, die auf Verwaltungsvereinbarungen basiert und ohne legislatorische Regelung erfolgt<sup>8</sup>.

Angesichts dieser Grundentscheidungen ergeben sich jedoch Schutzlücken bzw. ermittlungsfreie Zonen hinsichtlich möglicher Umtriebe radikaler Parteien oder Verfassungsgegner, bei Vorbereitungshandlungen fundamentalistischer, extremistischer oder terroristischer Gruppierungen und bezüglich der von außen nicht erkennbaren Spionagetätigkeiten anderer Nachrichtendienste. Dadurch, dass diese ursprünglich polizeifrei bleibenden Risiken nicht völlig unbeobachtet bleiben, sondern durch andere Stellen aufgeklärt werden sollen, liegt die Entscheidung für eine nachrichtendienstliche Gefahrenaufklärung und eine entsprechende Legitimation deutscher Nachrichtendienste nahe. Bei alledem besteht zwar nach wie vor die gesetzlich vorgegebene Trennung zwischen Nachrichtendiensten und Polizei, der föderalistische Aufbau und die Aufgaben des Verfassungsschutzes haben sich aber stark gewandelt.

---

8 Kritisch dazu Fremuth (2014), der mangelnde externe Kontrolle wie Transparenz feststellt. Im Falle des terroristischen Anschlags auf dem Berliner Breitscheidplatz wird eine mangelnde Information und Kooperation der in den Zentren zusammengeschlossenen Sicherheitsbehörden gerügt.

## **3 Operative Strukturen föderaler Sicherheitsarchitektur**

### **3.1 Kooperationsplattformen der Sicherheitsbehörden**

Zentrales Element der nationalen Sicherheitsarchitektur sind die behördenübergreifenden Informations- und Kooperationsformen. Soweit daran Polizeibehörden und Nachrichtendienste beteiligt sind, berührt diese Kooperation das dargelegte Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten. Als wichtigste Zentren können angesehen werden: Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, Gemeinsames Internetzentrum, Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum sowie Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration. Daneben sind ebenso das Maritime Sicherheitszentrum (MSZ), Kompetenzzentrum/Servicezentrum TKÜ (CC- bzw. SC-TKÜ), Nationales Lage- und Führungszentrum „Sicherheit im Luftraum“ (NLFZ SiLuRa), Nationales Cyberabwehrzentrum (CyberAZ), Nationaler Cybersicherheitsrat und die Zentralstelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) zu erwähnen<sup>9</sup>.

#### **3.1.1 Das gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ)**

Das im Dezember 2004 errichtete Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) ist als Plattform für die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden keine eigene Behörde, aber ein Baustein der Sicherheitsarchitektur. Dort arbeiten alle für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder zusammen: Bundeskriminalamt (BKA), Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Bundesnachrichtendienst (BND), Kriminal- und Verfassungsschutzämter der Länder, Bundespolizei (BPOL), Zollkriminalamt (ZKA), Militärischer Abschirmdienst (MAD) und Generalbundesanwalt (GBA). In diversen Kooperationsforen erfolgt eine intensive, kontinuierliche Zusammenarbeit zum Zweck der Gefährdungsbewertung, des operativen Informationsaustauschs, der Fallauswertung, Erstellung von Strukturanalysen sowie zur Aufklärung des islamistisch-terroristischen Personenpotentials<sup>10</sup>. Dabei wird vorhandenes Wissen zusammengeführt,

---

9 Für eine Begrenzung durch parlamentarische Kontrolle zum Schutz der Grundrechte Einzelner (Art. 2 Abs. 1 GG), des Transparenzgebots sowie des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) mit Hilfe einer Bund-Länder-Kommission vgl. Dombert und Räucher 2014

10 Die Rolle des GTAZ der Nachrichtendienste und Polizeien von Bund und Ländern ist unter anderem in einer Sachverständigenanhörung des 1. Untersuchungsausschusses des BT erörtert worden (Heute im Bundestag (hib) 2018). Dabei wurden Fragen nach einer eigenen gesetzlichen Grundlage und der Regulierung des Datenaustauschs (Kontrollmechanismus) sowie zur Fachaufsicht behandelt.

um es für Analysen, Einschätzungen und Prognosen auf der Basis der gesetzlichen Regelungen für die beteiligten Behörden nutzbar zu machen.

### **3.1.2 Das Gemeinsame Internetzentrum (GIZ)**

Das seit 2007 betriebene Gemeinsame Internet-Zentrum (GIZ) ist ein Kooperationsforum, in dem die beteiligten (Bundes-)Behörden – BfV, BKA, BND, MAD und GBA – ihre fachlichen, sprachlichen und technischen Kompetenzen bündeln, um im Internet nach Informationen zu suchen, die auf extremistische und terroristische Aktivitäten hinweisen. Die beteiligten Behörden beobachten zu diesem Zweck insbesondere islamistische Websites, einschlägige Newsgroups, Foren und Chatrooms und werten deren Informationsgehalt aus. Die so gewonnenen Informationen werden zusammengefasst und den Kooperationspartnern zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus steht das GIZ in ständigem Austausch mit den zuständigen Landesbehörden.

### **3.1.3 Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration (GASIM)**

Das im Mai 2006 eingerichtete GASIM ist ein (Bundes-)behördenübergreifendes Informations- und Kooperationszentrum mit dem Ziel, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Migration sowie ihrer Begleit- und Folgekriminalität nach den Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten der beteiligten Kooperationspartner (BKA, BPol, BND, BAMF sowie Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung) zu ermöglichen und zu verbessern. Daher erfolgen in einzelnen Foren Datenübermittlungen und Informationsabfragen nicht-personenbezogener und personenbezogener Informationen zwischen den beteiligten Behörden zur Zusammenarbeit im strategischen Bereich und zur gemeinsamen Bewertung.

### **3.1.4 Das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ)**

Das GETZ hat seit 2012 die Aufgabe, unter einem Dach die Kooperation zwischen Polizei und Verfassungsschutz sowie Bund und Ländern in den Phänomenbereichen Rechtsextremismus/Rechtsterrorismus, Linksextremismus/Linksterrorismus, Ausländerextremismus, Spionageabwehr und Proliferation zu bündeln. Die Federführung liegt beim BfV und BKA unter weiterer Beteiligung von BPol, Europol, GBA, ZKA, BND, MAD, BAMF, dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAfA) sowie der Landeskriminalämter (LKÄ) und Landesverfassungsschutzbehörden (LfV).

### **3.1.5 Polizeilicher Informations- und Analyseverbund (PIAV) sowie einheitliches Fallbearbeitungssystem (eFBS)**

PIAV und eFBS sind Teilprojekte des Programms *Polizei 2020*. Ziel des PIAV ist es, die bestehende bundesweite Dateienlandschaft im Hinblick auf die Aufklärung von Tat-/Täter- bzw. Tat-/Tat-Zusammenhängen zu optimieren. Dies erfolgt durch die stufenweise Realisierung eines polizeilichen Informations- und Analyseverbundes unter anderem zur Waffen- und Sprengstoffkriminalität und Rauschgiftkriminalität. Mit der Schaffung eines einheitlichen Fallbearbeitungssystems soll im Rahmen des Programms *Polizei 2020* ein Beitrag zur Vereinheitlichung der IT-Systemlandschaft der deutschen Sicherheitsbehörden als Zugangssystem für den PIAV geleistet werden. Zunächst werden die Fallbearbeitungssysteme der Bundesbehörden von BKA und BPol und der Länderbehörden von BB, BW, HE, HH (CRIME Kooperation) vereinheitlicht. Mit eFBS werden die einzelnen Fallbearbeitungsprozesse angeglichen, homogenisiert und standardisiert, womit auch eine finanzielle und personelle Entlastung verbunden werden kann.

---

## **4 Fortentwicklung der föderalen Sicherheitsarchitektur**

Die föderalen Sicherheitsstrukturen in Deutschland stellen die Zusammenarbeit der Organe der Inneren Sicherheit vor Herausforderungen – nicht nur aufgrund der angesprochenen Vielzahl existierender Polizeigesetze, sondern auch durch partiell zueinander inkompatible IT-Systeme. Daraus resultieren Überlegungen zu einem einheitlichen Polizeigesetz (MusterpolizeiG), welches der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Rechnung trägt sowie zu daran angelehnten neuen Landespolizeigesetzen (Schulz 2017; Kugelman 2014). Wesentliche Grundzüge eines solchen Gesetzes sollen Europäisierung und Internationalisierung sowie die Vernetzung von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten sein, ebenso könnten die Vorfeldbefugnisse von Polizeibehörden dazu gerechnet werden, wie auch die Verwaltungsorganisation, Aufgabenzuweisungen sowie die Fortentwicklung und Neuschaffung von Befugnisnormen. Im Gebäude dieser neuen Sicherheitsarchitektur sollen Polizei und Nachrichtendienste, Ordnungs- und Gefahrenabwehrbehörden, aber auch Katastrophenschutz und Feuerwehren nicht nur ihre eigenen Aufgaben erfüllen, sondern mittels Informatisierung über Verbunddateien und Verwaltungsorganisation kooperieren (Kugelman 2014).



## 4.1 Optionen zur Bekämpfung des Cyber-Terrorismus

Die zunehmende digitale Vernetzung nahezu aller Lebensbereiche, die daraus resultierende wechselseitige Abhängigkeit der Netzteilnehmer und die somit gestiegene Anfälligkeit für Cyber-Angriffe hat Auswirkungen auf die aktuelle Sicherheitslage. In der nationalen und internationalen Zusammenarbeit sind bereits die Ermittlung und Zuordnung der Angriffe, die Vielzahl der Angriffsarten und die fehlende eindeutige völkerrechtliche Einordnung eines Cyber-Angriffs problematisch (Vgl. dazu Goger und Stock 2017). Für Deutschland ist darüber hinaus das föderale System mit vielen getrennt agierenden Akteuren eine zusätzliche Problemquelle, die Verbesserungen des Schutzes gegen Cyber-Angriffe notwendig macht (Eissing 2016). Deshalb haben bereits zumindest 72 Staaten Cybersicherheitsstrategien formuliert und zahlreiche Vereinbarungen in und zwischen supranationalen bzw. intergouvernementalen Organisationen wie EU und NATO über diesen Phänomenbereich getroffen<sup>11</sup>.

### 4.1.1 Konzeptionelle Besonderheiten für die Sicherheitsarchitektur im Cyberraum<sup>12</sup>

Die Herausforderung für die nationale wie internationale Sicherheit besteht insbesondere in den konstruktiven Besonderheiten des Cyberspace, auf den klassische Paradigmen der hergebrachten Sicherheitspolitik kaum übertragbar sind. Konzeptionelle Besonderheiten des Cyberspace resultieren dabei etwa aus den folgenden, hier nur stichwortartig genannten Aspekten:

- Verwischen von Spuren eigener Aktivitäten,
- staatliche Kontrolle bzw. Überwachung im Spannungsfeld von Freiheit und Offenheit des Internet,
- Ausnutzen von Sicherheitslücken,
- Schadsoftwareimplementierung,
- Datenfälschung durch Quellcodemanipulation,
- Verwischen der Unterschiede zwischen Offensive und Defensive von insbesondere nachrichtendienstlichen und militärischen Akteuren,

---

11 Ausgangspunkt bildete der sog. „Shadow-Brokers-Fall“, der an der Spitze einer Entwicklung von digitaler Aufrüstung und vermehrter Sicherheitsherstellung des Cyberraumes steht (Eissing 2016).

12 Zu den Besonderheiten kriegsvölkerrechtlicher wie grund- und staatsrechtlicher Problemlagen bei Angriffs- und Bedrohungssituationen in der digitalen Welt: Ladiges 2017.

- Abhängigkeit vieler Staaten von kommerzieller Hard- und Software und deren Sicherheit,
- fehlende Territorialität digitaler Daten,
- Gefahr von Cyberattacken durch Einzeltäter, Hackergruppen, militärische und nachrichtendienstliche Hackerkommandos bzw. Kriminelle, wie organisierte kriminelle Banden.

Hinzu tritt im Hinblick auf Cybersicherheitsstrategien eine gänzlich unterschiedliche Wahrnehmung und Herangehensweise an die Bedrohungen durch den Cyberspace etwa in den USA<sup>13</sup>, Russland<sup>14</sup> und Deutschland<sup>15</sup>. Angesichts des weltweiten Datenraumes und der auch für den Cyberraum geltenden völkerrechtlichen Prinzipien (Schaller 2018) wie Territorialität, staatliche Souveränität, Interventions- und Gewaltverbot ist zu erklären, wie inhomogen die internationale Gemeinschaft bislang auf Cyberattacken und den Terrorismus im Cyberraum reagiert hat. So ist etwa völkerrechtlich umstritten, ob und in welchem Maße auf einen Cyberangriff mit kinetischen (physischen) Angriffen reagiert werden darf (Hector 2016). Gehen Cyberattacken von Staaten aus, so liegt nach Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta ein Verstoß gegen das Gewaltverbot vor. Da diese Tatbestandslage aber bei Cyberattacken oft unklar bleibt, wird die Definition der Gewaltschwelle erschwert (Dickow und Bashi 2016). Ebenso ist bislang völkerrechtlich ungeklärt, wie die Antwort auf eine solche Cyberattacke ausfallen darf<sup>16</sup>. „Cyberterrorismus“ wird allgemein als eine Form von

---

13 Die Cybersicherheitsstrategie des US-Verteidigungsministeriums sieht etwa vor, dass als mögliche Ziele von Cyberattacken kritische Infrastrukturen und militärische Netzwerke ausgemacht werden, als potenzielle Gegner vor allem Russland und China sowie ebenso der Iran, Nordkorea und der IS verifiziert werden. Die US-Regierung setzt auch im Cyberraum sicherheitspolitisch auf Abschreckung.

14 Russlands nationale Cybersicherheitsstrategie 2013 richtet – im Gegensatz zum westlichen Ansatz – den Fokus auf territoriale Integrität und nationale Souveränität im Datenraum aus und plant dafür ein internationales Kontroll- und Regulierungsregime auf Basis einer von Russland verfassten Konvention für internationale Informationssicherheit.

15 Die Cybersicherheitsstrategie der Bundesregierung von 2011 enthält weitgehend zivile Ansätze und Maßnahmen; dieser Ansatz wurde mit dem aktuellen sicherheitspolitischen „Weißbuch der Bundesregierung“ durch Ausdehnung des zu schützenden nationalen wie auch internationalen Raumes (Land, Luft, Wasser, Weltraum) und Bündelung von Cyberkompetenzen im Bundesministerium für Verteidigung sowie in der Bundeswehr geändert (Vgl. dazu: Marxsen 2017).

16 Bei hybriden Bedrohungen wie Cyberangriffen gelten die völkerrechtlichen Regelungen zur Staatenverantwortlichkeit. Die Standards bei der Darlegung der Völkerrechtskonformität einer Gegenmaßnahme einerseits und der parlamentarischen oder auch politischen Rechtfertigung im innerstaatlichen Bereich andererseits sind unterschiedlich.

Terrorismus definiert, bei der das Internet als Waffe genutzt wird, indem mit Hilfe von Internet-Technologien Angriffe auf Computersysteme verübt werden. Dabei kann es sich auch um einen Angriff auf kritische Infrastrukturen wie Elektrizitäts- und Trinkwasserversorgung, Staudämme, Bahnverkehr, Verkehrsleitsysteme oder die Flugsicherung handeln; jedes dieser Ziele birgt potenziell hohe Opferzahlen. Daher sind die Bedrohungslagen im Cyberspace zwingend in jegliche Überlegung für neue Sicherheitsarchitekturen einzubeziehen, um zu klären, wie die Staaten mit immer neuen Sicherheitslücken in Hard- und Software sowie weiteren Szenarien der Cybersicherheit umgehen können und sollten (Dickow und Bashi 2016).

### **4.1.2 Cybersicherheitsstrategische Überlegungen in der Diskussion**

Als hybride Bedrohung wird eine Kombination aus klassischen Militäreinsätzen, wirtschaftlichem Druck, Computerangriffen bis hin zu Propaganda in Medien und sozialen Netzwerken bezeichnet (hybride Taktik, hybride Kriegsführung), um die Destabilisierung demokratischer Gesellschaften zu erreichen<sup>17</sup>. Auch Desinformationskampagnen sind festzustellen, mit denen Einfluss auf das Wahlverhalten genommen werden soll<sup>18</sup>.

Hinsichtlich hybrider IT-Bedrohungen, also etwa Cyberangriffen auf die kritischen Infrastrukturen in Deutschland, unter anderem durch sabotagevorbereitende Maßnahmen, wird ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf diskutiert, um die für notwendig gehaltenen Gegenmaßnahmen durchführen zu können (Vgl. Schallbruch 2017; Schärdel 2009). Gemeint ist die Implementierung von Malware in kritischen Infrastrukturen, um für einen zukünftigen Zeitpunkt, etwa im Rahmen einer politischen Auseinandersetzung, diese Malware zu aktivieren. Die Infrastruktur

---

17 Zur Definition von Cybersicherheit und hybriden Bedrohungen kann auf das NATO Capstone Concept (Military contribution to countering hybrid threats) abgestellt werden. Entscheidend sind die Gesamtschau bzw. das Muster der verschiedenen Aktivitäten, die einen Angriff bilden. In diesen Fällen müssten besondere Beweisanforderungen gelten; da der Beweisstandard auch von der Art bzw. Schwere der Bedrohung abhängig ist. Das heißt – ohne dass es für den Beweisstandard völkerrechtliche Vorgaben gibt (strafrechtlicher Beweisstandard oder Plausibilität) – je größer die Bedrohung ist, umso geringer werden die Beweisanforderungen gesehen.

18 Lange Zeit war befürchtet worden, dass die Daten, die im Zuge eines Cyberangriffs auf den Deutschen Bundestag abgeflossen waren, für Desinformationskampagnen verwendet werden könnten. Konkret hatten die deutschen Sicherheitsbehörden seinerzeit Russland im Verdacht, auf diese Weise Einfluss auf die Wahl nehmen zu können, wie vorher bei den Präsidentschaftswahlen in den USA oder in Frankreich. In beiden Fällen wurden russische Hacker verantwortlich gemacht, die in staatlichem Auftrag gehandelt haben sollen.

in Deutschland bietet durch die übergreifende Vernetzungsstruktur eine besondere Angriffsfläche<sup>19</sup>, mittels derer Angreifer schon durch den Angriff auf einen Zentralrechner eine flächendeckende Wirkung erzielen können. Das Ziel derartiger Angriffe liegt besonders im politischen Kontext, da der Angreifer mit einer solchen Attacke deutlich unterhalb der Schwelle einer kriegerischen Auseinandersetzung verbleibt, den Angegriffenen aber zu einem bestimmten Verhalten bewegen möchte oder außenpolitische Handlungsfreiheit zu begrenzen versucht<sup>20</sup>.

Völkerrechtswidrige Cyber-Operationen, die – wie in aller Regel anzunehmen – unterhalb der Schwelle des „bewaffneten Angriffs“ im Sinne von Art. 51 der UN-Charta verbleiben (Plate 2011), erlauben im Grundsatz Reaktionen mit wesensgleichen Mitteln (Vgl. hierzu etwa Art. 21, 22, 49 und 50 der Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts der International Law Commission (ILC) 2001.) innerhalb des völker- und verfassungsrechtlich gesteckten Rahmens. Die Wahl der geeigneten Mittel ist vom jeweiligen Einzelfall abhängig und bedarf entsprechend besonderer Prüfung<sup>21</sup>. Erforderlich sind in diesem Kontext jedenfalls nationale und internationale Regeln, die Ermächtigung und Eingriffsgrundlage dafür bieten, neben Schutz- und Abwehrreaktionen auch die Rückverfolgung eines Angriffs aus dem Ausland und gegebenenfalls das Unschädlichmachen eines ausländischen Servers ermöglichen zu können<sup>22</sup>.

---

19 Bei einem Cyberangriff auf ein ukrainisches Kraftwerk im Dezember 2015 wurden beispielsweise Angriffe auf deutsche Einrichtungen der Infrastruktur mit der gleichen Schadware registriert. Seinerzeit hatten die deutschen Sicherheitsbehörden Russland dafür verantwortlich gemacht.

20 Bereits die Frage, ob die dargestellten Cybermaßnahmen mit Art. 26 Abs. 1 GG vereinbar sind, da sie das friedliche Zusammenleben der Völker stören können, wird problematisiert: Hillgruber 2017, Art. 26 Rn. 14; Herdegen 2017, Art. 26 Rn. 40; Streinz 2018, Art. 26 Rn. 29.

21 Der Verfahrensablauf zur Feststellung und Reaktion auf einen Cyberangriff dürfte zunächst eine technische Analyse aller Informationen und Fakten, sodann eine völkerrechtliche Analyse und schließlich die politische Entscheidung über mögliche Gegenmaßnahmen vorsehen.

22 So genannte „Hack-Back-Strategie“ oder „digitaler Rettungsschuss“. Die Eskalationsstufen bei einem Cyber-Angriff sind allgemein zu beschreiben: Hilfestellung, Schutz, Absicherung – Umlenken, Auswerten, Früherkennen – Eindringen, Rückverfolgen, Aufklären – Löschen, Verändern, Übernehmen – DoS/DDos-Angriffe. Daneben können gerade bei Cyberangriffen auch gänzlich andere Gegenmaßnahmen effektiv sein, wie Visaeinschränkungen oder finanzielle Restriktionen.

## 4.2 Reformoptionen bei Landespolizeigesetzen/ Musterpolizeigesetz

Nach dem Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom Frühjahr 2017 soll ein zu erarbeitendes Musterpolizeigesetz deutschlandweit für einheitliche Sicherheitsstandards sorgen und insoweit unitarisierend wirken. Da die Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz für die Länderpolizeien als Schutzpolizeien bei den Ländern liegt, würde ein solches, von der IMK beschlossenes Mustergesetz zwar keine eigene Gesetzeskraft entfalten, aber als exemplarisches Muster zur Bekämpfung von Terror und Kriminalität dienen und von den Ländern durch ihre Ländergesetzgebung umgesetzt werden<sup>23</sup>. Zugleich haben zahlreiche Länder (Baden-Württemberg (Sikora 2017)<sup>24</sup>, Bayern<sup>25</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>26</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>27</sup>,

- 
- 23 Von 1972 bis 1976 wurde ein solches Musterpolizeigesetz bereits einmal durch die IMK erarbeitet und 1977 beschlossen. Es beinhaltet unverbindliche Grundsätze für die Polizeigesetzgebung der Länder. Mit der aktuellen IMK-Initiative sollen Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit islamistischem Terror erarbeitet werden, was eine Parallellität zu den Entwürfen der 1970er Jahre aufweist, die aufgrund der Bedrohung durch die RAF erarbeitet wurden.
- 24 Im November 2017 ist das neue Polizeigesetz von Baden-Württemberg beschlossen worden (präventive Telefonüberwachung oder das Mitlesen von WhatsApp-Nachrichten als Quellen-TKÜ mit dem sog. Staatstrojaner, intelligente Videoüberwachung mit automatischer Auswertung von Verhaltensmustern, elektronische Fußfesseln samt Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverboten, Einsatz von Sprengmitteln gegen Personen), Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes vom 28. November 2017 (GBl. S. 624)
- 25 Die neuen Polizeigesetze Bayerns sind das PolizeiorganisationsG Bay (PAG) in der Fassung vom 18. Mai 2018 (GVBl. S. 301) und das PolizeiaufgabenG Bay (PAG) in der Fassung vom 18. Mai 2018 (GVBl. S. 301).
- 26 Das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Sechstes Gesetz zur Änderung  
Des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 13. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 683) enthält eine Ausweitung von Aufenthaltsvorgaben, Kontaktverbote, elektronische Fußfessel, die Ausweitung des Polizeigewahrsams, Einführung präventiver Quellen TKÜ (Berufsheimlichkeitsregister wie Geistliche, Ärzte oder Rechtsanwälte ausgenommen), die Ausweitung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum sowie die Einführung von Anhalte- und Sichtkontrollen (strategische Fahndung).
- 27 Der Landtag von Rheinland-Pfalz hat 2017 ein neues Polizeigesetz verabschiedet. Darin werden etwa die Videoüberwachung mit öffentlich angebrachten Kameras oder Aufnahmen mit Body-Cams (Körperkameras) an der Uniform von Polizisten, die automatisierte Kennzeichenerfassung, die Kontrolle aller Fahrzeuginsassen bei Verkehrskontrollen auf Waffen und Bomben oder der präventive Wohnungsverweis bei häuslicher Gewalt neu geregelt, Landesgesetz zur Änderung der polizeilichen Strukturen und zur Optimierung der Organisation in der Polizei vom 22. September 2017 (GVBl. S. 237).

Mecklenburg-Vorpommern<sup>28</sup>, Sachsen<sup>29</sup>, Sachsen-Anhalt<sup>30</sup>, Brandenburg<sup>31</sup>, Hessen<sup>32</sup>, Niedersachsen<sup>33</sup> und Hamburg<sup>34</sup>) bereits parallel zu diesem IMK-Prozess eigene

- 
- 28 Mecklenburg-Vorpommern hat seit März 2018 ein neues Polizeigesetz mit der Einführung der elektronischen Fußfessel und Ausrüstung von Polizisten mit Body-Cams, Sechstes Gesetz zur Änderung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes vom 22. März 2018 (GVBl. S. 114).
  - 29 Das im Mai 2019 verabschiedete neue Polizeigesetz in Sachsen umfasst eine erweiterte Videoüberwachung, die erweiterte Kommunikationsüberwachung von Verbindungsdaten und Inhalten sowie schärfere Auflagen für gewaltbereite Straftäter, Gesetz zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen vom 11. Mai 2019 (GVBl. S. 358).
  - 30 Bereits im Juni 2017 wurden die Kennzeichnungspflicht für Polizisten und die Erprobung von Body-Cams im Polizeigesetz von Sachsen-Anhalt verankert; im Oktober 2018 in einem weiteren Änderungsgesetz zudem die Einführung der elektronischen Fußfessel für Gefährder, Meldeauflagen, Aufenthalts- und Kontaktverbote sowie eine Videoüberwachung beschlossen, Siebentes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt vom 18. Oktober 2018 (GVBl. S. 376).
  - 31 Die im März 2019 beschlossene Novelle des Brandenburgischen Polizeigesetzes enthält u. a. eine Ausweitung von Aufenthaltsvorgaben, Kontaktverbote und Meldeanordnungen, eine Ausweitung des Polizeigewahrsams und der Schleierfahndung, längere Speicherfristen für Videoüberwachung im öffentlichen Raum, die Einführung von Bodycams sowie Explosivmittel als neue Bewaffnung; im ursprünglichen Entwurf vorgesehene weitergehende Maßnahmen wie elektronische Fußfesseln für terroristische Gefährder, Online-Durchsuchungen und die Auswertung von Messenger-Diensten waren nicht konsensfähig, Zwölftes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes vom 1. April 2019 (GVBl. I. Nr. 3).
  - 32 In Hessen erfolgte im Rahmen einer umfassenden Novellierung des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes auch eine Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, mit der u. a. eine Ausweitung von Aufenthaltsvorgaben, ein Kontaktverbot, Meldeauflagen, die elektronische Fußfessel, Einführung der Quellen-TKÜ, Onlinedurchsuchung, Einführung einer automatisierten Anwendung zur Datenanalyse, Ausweitung der Datenerhebung durch Observation, der Einsatz technischer Mittel sowie eine Ausweitung des Einsatzes verdeckter Ermittler geregelt wurden, Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen vom 25. Juni 2018 (GVBl. S. 302).
  - 33 In Niedersachsen hat der Landtag im Mai 2019 eine Novelle des Polizeigesetzes beschlossen, die eine Überwachung mittels elektronischer Fußfesseln, Möglichkeiten von Hausarresten, polizeilichem Gewahrsam, Kontaktverboten und Meldeauflagen für Gefährder enthält, Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze vom 20. Mai 2019 (GVBl. S. 88). Zur Anpassung an die BVerfG-Rechtsprechung werden aktuell Nachbesserungen der Regelungen zur automatischen Kennzeichenerfassung und Schleierfahndung diskutiert (vgl. LT-Drs. 18/4852).
  - 34 Das Hamburgische Polizeigesetz enthielt bereits weitreichende polizeiliche Befugnisse, z. B. mit Quellen-TKÜ und Präventivgewahrsam und wurde 2019 neben datenschutz-

Rechtsetzungsverfahren zur teilweise inhaltsgleichen Rechtsänderung ihrer Landespolizeigesetze unternommen. Schwerpunkte bilden bei all diesen Initiativen die zumeist mit erhöhter Terrorgefahr begründete Erweiterung polizeilicher Eingriffsbefugnisse, wie neue und weiter reichende präventiv-polizeiliche Befugnisse zur Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und Quellen-TKÜ, eine Befugnis für Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote mithilfe der sogenannten elektronischen Fußfessel, die Erweiterung der polizeilichen Bewaffnung durch die Nutzung von Explosivmitteln sowie eine Vorverlagerung des Gefahrenbegriffes.

Die Landespolizeibehörden bekommen nach diesen neuen Regelungen die Kompetenz zur Überwachung der Telekommunikation schon im Vorfeld einer konkreten Gefahr (z. B. § 23b Abs. 1 BWPoLG); danach sollen „bestimmte Tatsachen“ genügen, wenn sie die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat begehen wird, die sich gegen näher bestimmte Rechtsgüter richtet und einer näher umschriebene Einschüchterungs-, Nötigungs- oder Beeinträchtigungsabsicht bedarf<sup>35</sup>. Das Bayerische Polizeigesetz (BY POG) sieht beispielsweise vor, dass die Landespolizei bereits bei einer drohenden Gefahr Eingriffsbefugnisse wahrnehmen kann (PolizeiorganisationsG Bay (POG), in der Fassung vom 18. Mai 2018 (GVBl. S. 301) und PolizeiaufgabenG Bay (PAG), in der Fassung vom 18. Mai 2018 (GVBl. S. 301); Waechter 2018). Auch die Eingriffsbefugnis für die Quellen-TKÜ wird z. T. um den Zugriff auf verschlüsselte Messengerdienste erweitert. Ebenso findet sich in den Regulierungen eine Standardbefugnis zum Erlass von „Aufhaltensvorgaben und Kontaktverboten zur Verhütung terroristischer Straftaten“ im Vorfeld einer konkreten Gefahr (z. B. § 27b BWPoLG.). Die Umsetzung dieser Maßnahmen soll durch die elektronische Aufenthaltsüberwachung (Fußfessel) kontrolliert werden (z. B. § 27c BWPoLG in Anlehnung an § 56 BKAG).

---

rechtlichen Anpassungen u. a. erweitert um Regelungen zur elektronischen Fußfessel und einer automatisierten Datenanalyse, Drittes Gesetz zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften vom 12. Dezember 2019 (GVBl. S. 485).

- 35 Mit diesen Formulierungen orientiert sich die baden-württembergische Regelung an der Rechtsprechung des BVerfG in seinem BKA-Urteil (BVerfGE 141, 220). Damit wird nicht nur bei der Bestimmung der Eingriffsschwelle „bestimmten Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen“ und den genannten Rechtsgütern (Leib, Leben oder Freiheit einer Person, Bestand des Bundes oder eines Landes usw.), sondern auch an den zusätzlichen Einschränkungen für die geplante Anlasstat (terroristische Straftat) wortgleich an § 5 Abs. 1 Satz 2 BKAG angeknüpft. Diese Vorschrift hatte das BVerfG im BKA-Urteil u. a. als maßgeblich zur verhältnismäßigen Beschränkung eingriffsintensiver Überwachungsmaßnahmen wie der TKÜ eingestuft (Sikora 2017).

Geplant ist zudem, die Bewaffnung der Polizei durch Explosivmittel zu erweitern (Handgranaten, Sprenggeschosse, Sprengmittel) (z. B. § 54a BWPoLG in Anlehnung an Art. 69 BayPAG.), deren Einsatz unter Umständen auch gegenüber Personen möglich wäre. Dies ist aber mittels eines Behördenleitervorbehalts abgesichert. Die Verwendung von Explosivstoffen soll grundsätzlich Einsatzkräften des Spezialeinsatzkommandos vorbehalten sein<sup>36</sup>. Schließlich wird dem Polizeivollzugsdienst ermöglicht, durch Videoüberwachungstechnik gewonnene Bilder anhand bestimmter Verhaltensmuster elektronisch auszuwerten (z. B. § 21 Abs. 4 BWPoLG; Sikora 2017).

---

## 5 Perspektive

Jegliche Reformüberlegungen zur Sicherheitsstruktur müssen den Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit im Blick behalten (Hoffmann-Riem 2002) – erforderlich sind operable Instrumente für die Sicherheitsbehörden, die justitiabel sind oder durch Gremien in einer Transparenzkontrolle begleitet werden. Dabei sollten auch föderal-traditionelle Besitzstände einer Optimierung der staatsorganisatorischen Gesamtstruktur der öffentlichen Sicherheit nicht entgegenstehen. Die derzeitige Architekturstruktur mit ihren Eckpfeilern der Sicherheitsarchitektur, tragenden Rechtsprinzipien und bereits etablierten Kooperationsmechanismen bedarf der fortwährenden Weiterentwicklung.

## Literatur

- Baldus, Manfred. 2014. Entgrenzungen des Sicherheitsrechts – neue Polizeirechtsdogmatik? *Die Verwaltung* 1: 1–23.
- Dickow, Marcel, und N. Bashi. 2016. Sicherheit im Cyberspace. *Das Parlament Beilage* 43–45: 15–20.
- De Maizière, Thomas. 2017. Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 3. Januar 2017.

---

36 Polizeigesetze anderer Länder erlauben den Gebrauch von Sprengmitteln gegen Menschen explizit nicht: Art. 69 Abs. 4 PAG; § 61 Abs. 3 HSOG; § 66 Abs. 4 PoLG NRW; § 67 Abs. 5 ThürPoLG (Sikora 2017).



- Deutscher Bundestag Parlamentsnachrichten, Hrsg. 2018. *Diskussion über Terrorabwehrzentrum*, Heute im Bundestag (hib) 326/2018.
- Dombert, Matthias, und K. Räufer. 2014. Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation. *Die Öffentliche Verwaltung* 10: 414–421.
- Ebert, Frank. 2017. Entwicklungen und Tendenzen im Recht der Gefahrenabwehr. *Landes- und Kommunalverwaltung* 1: 10–17.
- Eissing, Thomas. 2016. Cyber-War-Phänomene als Herausforderung an die deutsche Sicherheitsarchitektur. *Kriminalistik* 2016: 490–496.
- Fremuth, Michael Lysande. 2014. Wächst zusammen, was zusammengehört? *Archiv des öffentlichen Rechts* 139 (1): 32–79.
- Gall, Reinhold. 2014. Vorratsdatenspeicherung ist Teil moderner Sicherheitsarchitektur. *Deutsche Richterzeitung* 6: 200–201.
- Goger, Thomas, und J. Stock. 2017. Cybercrime – Herausforderung für die internationale Zusammenarbeit. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1: 10–14.
- Gusy, Christoph. 2014. Architektur und Rolle der Nachrichtendienste in Deutschland. *Das Parlament Beilage* 18–19: 9–14.
- Hector, Pascal. 2016. Hybride Kriegsführung: Eine neue Herausforderung? *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 76: 513–526.
- Herdegen, Matthias. 2017. Art. 26. In *Grundgesetz-Kommentar*, Hrsg. T. Maunz und G. Dürig. 81. EL September 2017. München: Beck.
- Hillgruber, Christian. 2017. Art. 26. In *Grundgesetz*, Hrsg. B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann und H.-G. Henneke. 14. Aufl., Köln: Carl Heymanns.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 2002. Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 12: 497–501.
- Kluth, Winfried. 2015. Verfassungsrechtliche Direktiven der Bekämpfung des internationalen Terrorismus am Beispiel der Dschihadisten. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1: 6–9.
- Krieger, Heike. 2006. Notstand und gewaltenteilende Staatsstrukturen: eine rechtsvergleichende Perspektive. In *Gewaltenteilung und Menschenrechte, Kolloquium 11. 12. November 2005*, Hrsg. E. Klein, 171–195. Berlin: BWV.
- Krings, Günter. 2015. Terrorismusbekämpfung im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit. *Zeitschrift für Rechtspolitik München* 48: 167–170.
- Kugelmann, Dietmar. 2014. Entwicklungslinien eines grundrechtsgeprägten Sicherheitsverwaltungsrechts. *Die Verwaltung* 47 (1): 25–55.
- Kuschewitz, Henning. 2014. *Das Bundesverfassungsgericht und die neue „Sicherheitsarchitektur“*. (Dissertation). Frankfurt a. M.
- Ladiges, Manuel. 2017. Der Cyberraum – ein (wehr-)verfassungsrechtliches Niemandsland? *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* 59 (6): 221–244.
- Landau, Paul. 2016. Verfassungsrecht und Staatsrecht. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 18–20: 505–511.
- Maaßen, Hans-Georg. 2016. Sicherheit im Wandel – Die Sicht des Verfassungsschutzes. In *Freiheit und Sicherheit*, Hrsg. H.-J. Papier, U. Münch und G. Kellermann, 51–62. Baden-Baden: Nomos.
- Mitsch, Wolfgang. 2015. Strafbarkeit zur Abwehr terroristischer Gewalttaten. *Neue juristische Wochenschrift*: 209–212.
- Nehm, Kay. 2004. Das nachrichtendienstliche Trennungsgesetz und die neue Sicherheitsarchitektur. *Neue juristische Wochenschrift*: 3289–3295.

- Niedersächsischer Landtag. 2018. *Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes*. Drucksache 18/4852.
- Schaller, Christian. 2018. Aktive Cyberabwehr und Notstand im Völkerrecht. *Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht* 1: 57–61.
- Marxsen, Christian. 2017. Verfassungsrechtliche Regeln für Cyberoperationen der Bundeswehr. *JuristenZeitung* 72 (11): 543–552.
- Plate, Tobias. 2011. Völkerrechtliche Fragen bei Gefahrenabwehrmaßnahmen gegen Cyber-Angriffe. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 44 (7): 200–202.
- Roggan, Frederik, und N. Bergemann. 2007. Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland – Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz. *Neue Juristische Wochenschrift* 7: 876–881.
- Schallbruch, Martin. 2017. IT-Sicherheitsrecht – Schutz kritischer Infrastrukturen und staatlicher IT-Systeme. *Computer und Recht* 33 (10): 648–656.
- Schärdel, Florian. 2009. Zusammenfassung der Tagung „Schutz kritischer Infrastrukturen – IT und Energie“ an der Humboldt-Universität zu Berlin vom 17.02.2009. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7: 436.
- Schulz, André. 2017. Sicherheitsarchitektur auf den Prüfstand! *Deutsche Richterzeitung* 2: 53
- Sikora, Judith. 2017. Antiterrorkampf in Grün – Der Entwurf für eine Änderung des Polizeigesetzes Baden-Württemberg, Schwerpunkt JuWissDay 2017. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0301-20180326-133315-1> Zugegriffen 27. Mai 2020.
- Streinz, Rudolf. 2018. Art. 26. In *Grundgesetz*, Hrsg. M. Sachs. 8. Aufl., München: Beck
- Thiel, Markus. 2011. *Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr: Grundfragen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Waechter, Kay. 2018. Bayern: Polizeirecht in neuen Bahnen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7: 458–461.
- Werthebach, Eckhart, und B. Droste. 1999. *Bonner Kommentar zum Grundgesetz Art. 73 Nr. 10*. Heidelberg: C.F. Müller.



---

# The Changing Scope of Migrant Integration Developments in Four Federal Countries

F. Leslie Seidle

---

## Abstract

This paper explores how the meaning and practice (policies, programs and services) of migrant integration in western countries are changing as a result of increases in one or more of the following: refugees, asylum seekers and irregular migrants. It begins by reporting data on the changing face of migration to western countries and then discusses the meaning and dimensions of migrant integration. Drawing on original interview research, the core of the paper comprises case studies of major initiatives of the federal government in Canada and in Germany, the state of California and the city of Barcelona. The paper concludes with some observations about the effects of the changing scope of migrant integration on governance, particularly in federal countries. In this context, the author emphasizes that cities are on the front line in a number of respects but are still often treated as secondary actors within federal systems. This could be corrected through framework agreements, with associated funding, between subnational and city governments with large migrant populations.

---

## Keywords

Immigration, Migrant integration, Refugees, Asylum seekers, Irregular migrants, Integration courses, Intergovernmental agreements, Migrant services in cities

## 1 Introduction

Migrant integration is a complex policy issue with several dimensions. Programs and services therefore cannot be the responsibility of a single department or agency of the national government. Local governments play a major role because migrants depend on various basic services they provide. In federal countries, subnational governments (states, provinces, etc.) are necessarily also involved because they usually have jurisdiction over important matters that affect integration.

The picture becomes more complex as migrant populations diversify. Germany's experience since 2015 with a large influx of asylum seekers from war-torn Syria comes immediately to mind. The flow of asylum seekers to other western countries has not been on the same scale, but the numbers have nevertheless risen. These migrants' background, language and even health differ considerably from those of persons admitted through programs for labour immigration. At the same time, the public climate has become less open and in some countries is being aggravated by right-wing political parties and movements.

This paper explores how the meaning and practice (policies, programs and services) of migrant integration are changing as a result of increases in one or more of the following: refugees, asylum seekers and irregular migrants. It begins with a brief section about the changing face of migration to western countries. The following section discusses the meaning and dimensions of migrant integration. The core of the paper comprises case studies of major initiatives of the federal government in Canada and Germany, the state of California and the city of Barcelona. The paper concludes with some observations about the effects of the changing scope of migrant integration on governance, particularly in federal countries.

The sources for this paper include recent academic publications, government documents, policy literature (notably reports from research and international organizations) and nine semi-structured telephone interviews with government officials, managers in service provider organizations and migration activists.<sup>1</sup>

---

1 I would like to express my appreciation to all those who agreed to be interviewed for my research, a number of whom provided unpublished information and/or suggested other people to approach.

## 2 The Changing Face of Migration

The diversification of migrant populations within western countries has accelerated as a result of, among other developments, the flight of millions from the Middle East and the increased number of people attempting to enter Europe by crossing the Mediterranean and the United States via the Rio Grande. Such migrants generally fall into one of three categories: people who have been recognized as refugees by countries where they have applied for asylum or who have been resettled in a sponsoring country; asylum seekers who have applied for but not yet received international protection; and irregular migrants who do not have legal permission to stay in the country where they now live (for further details see box 1).

### Box 1 Categories of Migrants

#### Immigrants

People whose status on arrival allows them to stay indefinitely (or for a set period of time) in a host country; the latter becomes their new country of usual residence.

#### Refugees

Migrants who have successfully applied for asylum (international protection\*) and have been granted some sort of protection in their host country. Resettled refugees are persons who are relocated from an asylum country to another state that has agreed to admit them and grant them permanent settlement.

#### Asylum seekers

People who have formally applied for asylum in another country but are waiting for a final decision.

#### Irregular (or undocumented) migrants

People who do not have a legal permission to stay in the country where they are now living. They include migrants whose asylum claim has been rejected, people who have not filed an asylum claim and migrants who no longer have a valid visa.

\*According to the 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees.

Source: Adapted from OECD 2018c, Box 1.1 (p. 26f.) and OECD 2016, Box 1 (p. 7); © Seidle

The number of asylum seekers rose significantly in the decade after 2010. It peaked in 2015 when 1,255,600 first-time asylum seekers applied for international protection in the member states of the European Union (EU) – more than double the previous year's number. Somewhat less than one-third (362,800) of the 2015 total were Syrians (Eurostat 2016); the remainder came from quite a range of countries; 35 percent of the first-time applicants were registered in Germany.

Data (2016–18) on the number of resettled refugees and successful asylum claims in the four countries represented in this paper are presented in table 1. By far the highest number of successful asylum claims during that period was in Germany. As for resettled refugees, following the sharp drop in the number sponsored by the United States, Canada overtook that country in 2017.

**Table 1** Resettled Refugees and Asylum Admissions in Canada, Germany, Spain and the United States, 2016–18

Country	Year	Resettled refugees	Successful asylum claims	Resettled refugees and asylum admissions per 1,000 population*
Canada	2016	62,343	9,972	1.99
	2017	44,747	13,553	1.59
	2018	28,100	14,790	1.16
Germany	2016	1,240	445,210	5.43
	2017	3,015	325,375	3.97
	2018	3,200	139,550	1.72
Spain	2016	375	6,880	0.16
	2017	1,490	4,120	0.12
	2018	830	2,965	0.08
United States	2016	96,900	20,340	0.36
	2017	33,400	26,568	0.18
	2018	22,900	n/a	n/a

Note: The data on successful asylum claims in the United States are for the fiscal year, which runs from 1 October of the previous year to 30 September of the years listed in the table.

Sources:

Canada – Successful asylum claims: Immigration and Refugee Board of Canada n. d.

United States – Successful asylum claims: Department of Homeland Security 2018

Germany/Spain – Successful asylum claims: Eurostat 2020

Canada/United States – Resettled refugees: UNHCR n. d.

Germany/Spain – Resettled refugees: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00195/default/table?lang=en>

Population estimates (as of 1 July of the given year): United Nations – Department of Economic and Social Affairs n. d.

© Seidle

Further evidence of the changes in migration patterns is reflected in data such as the following:

- In the first quarter of 2019, citizens of 149 countries sought asylum for the first time in the EU (Eurostat 2019a).
- In 2015, 2,154,700 non-EU citizens were illegally present in the EU (the highest number recorded). In 2018, the corresponding number was 601,500 (Eurostat 2019b).
- There were 10.7 million irregular migrants living in the United States in 2016 (Passel and Cohn 2018, p. 5).

Some differences in settlement patterns have also been observed. For example, compared to other categories, a larger proportion of asylum seekers are residing in smaller cities and rural areas (OECD 2018a). Developments such as those reviewed above have political, social and other implications, and present new challenges to policy makers, community activists and service-provider organizations.

---

### 3 The Scope and Significance of Migrant Integration

Key concepts underlying public policy are often contested. In the case of migrant integration, views differ about the extent to which newcomers should be expected to adapt to the culture of their new home country and to what degree the receiving society needs to change in response to greater diversity. It is nevertheless possible to identify considerable common ground among the definitions of integration in the academic and policy literature.

The terrorist attacks of the early 2000s and the rise in anti-Muslim discourse moved migrant integration up the political agenda, leading various international organizations to address the meaning and application of the concept. One of the most active organizations, the European Union (EU), has been reluctant to impose a common approach, in part because its core treaty reserves to member states the regulation of the integration of third-country nationals.<sup>2</sup> The EU has nevertheless

---

2 Article 79 (4) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2009): “The European Parliament and the Council ... may establish measures to provide incentives and support for the action of Member States with a view to promoting the integration of third-country nationals residing legally in their territories, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States.”

taken some important steps, including the adoption of the Common Basic Principles (CBPs) for Immigrant Integration Policy in the European Union (Council of the European Union 2004).

**Box 2** Definitions of Migrant Integration

“Integration is a dynamic, long-term, and continuous two-way process of mutual accommodation, not a static outcome. It demands the participation not only of immigrants and their descendants but of every resident. The integration process involves adaptation by immigrants, both men and women, who all have rights and responsibilities in relation to their new country of residence. It also involves the receiving society, which should create the opportunities for the immigrants’ full economic, social, cultural, and political participation.” (Council of the European Union 2004, p. 19).

Immigrant integration is a process through which newcomers become capable of participating in the economic, social and civic/political life of the receiving country. Acquiring these capacities is not only the responsibility of newcomers: the receiving society and its governments must provide instruments and resources that will allow immigrants (and their families) to do so. (Seidle and Joppke 2012, p. 9)

“The active participation of immigrants and their children in the labour market and, more generally, in public life is vital for ensuring social cohesion in the host country and the ability of migrants to function as autonomous, productive and successful, self-realised citizens. This is also critical for facilitating their acceptance by the host-country population.” (OECD/European Union 2015, p. 9)

“Migrant integration ... refers to a two-way process of adaptation by migrants and host societies ... [and implies] consideration of the rights and obligations of migrants and host societies, of access to different kinds of services and the labour market, and of identification and respect for a core set of values that bind migrants and host communities in a common purpose.” (Migration Data Portal 2019)

“[I]ntegration demands the adaptation and learning of immigrants but also significant changes in access to and the working of institutional structures of the host society.” (Penninx and Garcés-Masareñas 2016, p. 21)



The CBP definition of integration, quoted at the top of box 2, as well as the second quote (from a comparative study sponsored by the Forum of Federations) illustrate aspects of the concept that have become fairly widely accepted:

- Integration is a continuous two-way process that entails adaptation on the part of newcomers, who have both responsibilities and rights (see first quote in box 2), as well as change within the receiving society (fourth and fifth quotes).
- The process has several dimensions – sometimes enumerated as economic, social and civic/political.<sup>3</sup>
- The integration process is continuous, takes time and should be enabling (see the references to participation in the first three quotes in box 2).

On adaptation, a number of official statements (see the fourth quote in Box 2) stress that newcomers must respect core values. For example, the second CBP begins as follows: “Everybody resident in the EU must adapt and adhere closely to the basic values of the European Union” (Council of the European Union 2004, p. 19).

The emphasis on enabling in the quotes in box 2 points to the importance of helping migrants realize their potential. As a conference held in California in 2017 concluded: “[T]he primary goal of immigrant integration is not to reduce difference or spur cultural homogenization, but *to reduce differences in opportunity* – the chances of individuals to get ahead in life.” (Skrentny 2018, p. 2; emphasis added)

In this context, many agree that migrant integration needs to be linked to, indeed bolstered by, programs that do not specifically target migrants. What is referred to as mainstreaming is “the effort to reach people with a migration background through social programming and policies that also target the general population” (Collett and Petrovic 2014, p. 3). In this regard, Demetrios Papademetriou (2012, p. 2) takes the following position: “At their core, integration problems are socioeconomic in nature. Therefore, governments must make their most sustained investments in workplaces and schools.”

Policy leaders in this field also believe that effective integration policies and programs require action – sometimes joint, sometimes parallel – on the part of the different governments and key stakeholders (including immigrant community organizations). Intergovernmental collaboration is particularly salient in federal

---

3 For a discussion of policies relevant to these dimensions, see Seidle and Joppke (2012). The Common Basic Principles include cultural participation and state that “[a]cquiring the language and culture of the host society should be an important focus” (Council of the European Union 2004). However, if pushed too far, cultural integration can approach assimilation. If culture is intended as a synonym for fundamental values, including it as a dimension of migrant integration is less problematic.

countries, where more than one order of government often delivers programs on education, health and labour market training (among other fields relevant to integration).

International organizations and others have warned about the risks of insufficient integration. For example, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has suggested that inadequate integration can negatively affect social cohesion:

“[A] lack of integration can lead to significant economic costs in terms of lower productivity and growth. It also entails political costs and instability, and more generally negatively affects social cohesion. Moreover, integration failure in one country can negatively affect integration prospects in other countries as it may influence the overall perception of migrants. Poor integration outcomes of immigrants also constrain the political space to better manage future migration, whether it is for work, family or protection purposes.” (OECD/European Union 2018, p. 10)

Although much of the policy literature continues to focus on the integration of immigrants (as defined in Box 1), more attention is being paid to other categories of migrant. The needs of refugees and asylum seekers have been a particular concern in Europe. As stated in the European Commission’s 2016 action plan on the integration of third-country nationals:

“Newly-arrived refugees ... face specific problems, such as vulnerability resulting from traumas suffered, lack of documentation including as regards qualifications, inactivity prior to and during asylum procedure, but also cultural and language barriers and risks of stigmatisation in education and on the labour and the housing market...” (European Commission 2016, p. 4)

A recently developed benchmark for refugee integration is being applied in 14 EU countries. Indicators cover the following areas: general (Impact of reception, mainstreaming), legal, socio-economic and socio-cultural (Wolffhardt et al. 2019).

The situation of irregular migrants is also being addressed. According to a report from a University of Oxford research centre: “Irregularity is a problem for municipalities... Cohesion is threatened if a section of the de facto population is visibly excluded, cannot speak the language, and does not use the same services and public spaces as other residents.” (Delvino and Spencer 2019, p. 12f.) As the scope of migrant integration broadens, programs and services need to take account of a more varied set of circumstances than in the past.

## 4 Changing Practices of Migrant Integration

This section consists of case studies from four federal countries: Canada, Germany, the United States and Spain. For Canada and Germany, the focus is on the main integration program of the federal government. Both programs address various aspects of integration, with particular emphasis on language learning (which research has shown is a key lever to economic integration).

The third case study describes migrant integration programs in California, a number of which can be accessed regardless of immigration status. The final case study focuses on the city of Barcelona, which has a longstanding welcome policy inspired by interculturalism and provides asylum seekers and irregular migrants with a range of public services.

The cases were chosen to demonstrate some of the ways in which that the different orders of government within four federal countries approach migrant integration, with a focus on their response to the presence of greater numbers of refugee claimants and irregular migrants.

### 4.1 Canada: Federal Government Settlement Program

In Canada, the federal and provincial governments share constitutional jurisdiction over immigration; if there is a conflict, federal law prevails. All provincial governments have an agreement with the federal government giving them a significant role in the selection of economic immigrants (Paquet 2014; Seidle 2013). However, except for Quebec, there are no federal-provincial agreements<sup>4</sup> on what are referred to in Canada as settlement services. Various intergovernmental processes nevertheless encourage collaboration (Schertzer et al. 2016).

For decades, civil society organizations have provided settlement services. To take an early example, in 1952 the Italian Immigrant Aid Society was formed by two church parishes in Toronto. In 1974 the federal government launched the Immigrant Settlement and Adaptation Program to fund settlement services across

---

4 Settlement services were devolved to the British Columbia and Manitoba provincial governments in 1998 and 1999 respectively. In 2013, the federal government announced that it would resume management and delivery of those services in both provinces. Federal immigration minister Jason Kenney stated that “this change means that the Government of Canada is ... bringing these programs in line with every other province and territory outside Quebec” (CBC News 2012). The opportunity for the federal government to cultivate political links with immigrant organizations that act as settlement service providers may have been another factor.

the country (see Vineberg 2012, chap. 4). Language training was added as a core element of the program in 1992.

One of the objectives of the 2001 federal immigration law (still in force) is “to promote the successful integration of permanent residents into Canada, while recognizing that integration involves mutual obligations for new immigrants and Canadian society.” (Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 3 (1) (e)) Integration is not defined, but the wording references the two-way process discussed earlier.

Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC) manages the Settlement Program through which reception and integration services (including language training) are provided to permanent residents throughout the entire country, except in Quebec. Under a 1991 agreement with the federal government, the government of Quebec (in addition to playing a major role in selection) administers settlement services within the province. The federal government provides the Quebec government with an annual grant for that purpose.

The Settlement Program funds the following services, which are delivered by hundreds of local service provider organizations (SPOs) across the country: needs assessment and referrals; information and orientation; language training; employment-related services; and building community connections. Permanent residents are under no legal obligation to take advantage of any of the services. In fiscal year 2018–19, nearly 520,000 persons accessed at least one IRCC-funded settlement service – an increase of 14 percent from the previous year. The Settlement Program budget for that year was slightly more than Can\$776 million. The grant to Quebec for 2018–19 was Can\$559.4 million.<sup>5</sup>

Following a call for proposals, IRCC signs contribution agreements with SPOs whose applications are successful. In August 2019, it announced that 824 projects had been selected for funding starting April 2020. In addition to the areas listed above, projects will encourage the integration of “vulnerable populations, such as youth, women, senior and LGBTQ2 newcomers” and “enhance local integration and social inclusion in small-centre, rural and northern areas” (Canada, IRCC 2019a).

The Refugee Assistance Program (RAP) provides government-assisted refugees with initial reception and other services (e.g. referrals to relevant government programs), and income support for one year. Privately-sponsored refugees receive financial support (also for one year) from their sponsors, along with in-kind support.<sup>6</sup>

---

5 The data reported in this paragraph were provided by Immigration, Refugees and Citizenship Canada.

6 A third category is blended visa-office-referred refugees. They receive financial support from the federal government for six months and for a further six months from their

All refugees, who become permanent residents on arrival, have access to language training and other Settlement Program services.

Canada's immigration system faced a huge challenge when the Liberal government that took office in November 2015 pledged to resettle 25,000 Syrian refugees by the end of February 2016. Canada has a long history of resettling refugees, but this commitment was unprecedented (by comparison, 12,873 refugees were resettled in Canada in all of 2014). The refugees were flown to Toronto or Montreal, most on one of 99 government-sponsored flights. IRCC-funded services, including providing winter clothing, began upon arrival. With support from a range of sectors, the government's commitment was met: by 29 February 2016, 26,172 Syrian refugees had arrived in Canada. By the end of 2016, the total was 39,636 (IRCC 2019b).

IRCC led Operation Syrian Refugees, which involved 15 federal departments and agencies. The minister, John McCallum, was a strong champion and gave media briefings almost daily. To help establish where the refugees would settle, IRCC created planning tables with representatives from provincial governments and some of the larger cities. Rapid adjustment was nevertheless required, in particular because the profile of the refugees arriving differed from the department's initial information: there were quite a few large families; 51 percent of the refugees were under age 18 (Canada, IRCC 2016); and a considerable number were illiterate.

Dawn Edlund, a senior IRCC official who played a lead role in managing the process, reported that "we tried to be as nimble as possible, including by making adjustments to funding arrangements to respond to emerging program needs."<sup>7</sup> The network of SPOs under the RAP was increased from 23 to 36. Even so, capacities were stretched. COSTI, a longstanding settlement agency in Toronto, had to deliver initial services to twice as many refugees (2,200) as it expected.<sup>8</sup> Pre-literacy training was provided to those who required it before starting to learn English or French. In a 2018 survey, 77 percent of Syrian adults reported having accessed IRCC-funded language training since arriving in Canada (Canada, IRCC 2019b, 7). Some SPOs launched new projects, such as COSTI's internship for professionals, which was funded by a foundation (see Seidle 2019).

Operation Syrian Refugees has informed the Settlement Program's planning. For example, IRCC has launched a project to improve settlement workers' capacity to identify warning signs for mental health issues and make appropriate referrals

---

private sponsors. For further details on the categories of refugees and their access to settlement services, see Canada, IRCC 2016, p. 2f.

7 Dawn Edlund (Telephone interview, 18 September 2019). Some of the information reported here is drawn from this interview.

8 Mario Calla, Executive Director, COSTI (Interview, 9 April 2019).

(Prince 2019, p. 9; see also Birjandian 2016). As Canada's newcomer population changes, the Settlement Program continues to adapt and innovate. It is complemented by various programs sponsored by provincial governments, the larger cities and community organizations.

## 4.2 Germany: National Integration Course

The German federal republic has considerable experience with people claiming asylum. Following the end of the Second World War, millions of German citizens and foreign ethnic Germans were expelled from other European countries or otherwise displaced; a considerable proportion sought asylum in Germany. In this context, the 1949 Basic Law includes an article (16a) stating that “[p]ersons persecuted on political grounds shall have the right of asylum.”

In 2004, Germany took a major step toward recognizing that it had become an immigration country through the adoption of an immigration act. The legislation focused on long-term permanent residence for migrants and enacted what is generally known as the Residence Act. Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory (Germany, Federal Ministry of Justice and Consumer Protection 2017) Under the latter, an important program innovation, the national integration course, was launched. The *Länder*, most of which were then governed by conservative parties, were unwilling to contribute to the funding of the program (Kolb 2012, p. 126).<sup>9</sup> As a result, the authority for the courses was assigned to the Federal Office for Migration and Refugees (FOMR), which is under the Interior ministry.

The rationale for the integration course is stated in section 43 of the Residence Act:

1. Foreigners living lawfully in the federal territory on a permanent basis shall be provided with support in integrating into the economic, cultural and social life of the Federal Republic of Germany and are expected to undertake commensurate integration efforts in return.
2. Integration efforts by foreigners shall be supported by [an] ... integration course. The aim of the integration course shall be to successfully impart the German language, legal system, culture and history to foreigners. In this way, foreigners

---

9 Berlin was the first of the *Länder* to adopt migrant integration legislation through its 2010 Participation and Integration Act. It provided a framework outlining cross-sectoral tasks and measures for all public entities and established a Commissioner for Migration and Integration (OECD 2019c).

are supposed to become acquainted with the way of life in the federal territory to such an extent as to enable them to act independently in all aspects of daily life, without the assistance or mediation of third parties.

Section 43 thus incorporates key aspects of integration discussed earlier in this paper: it is a two-way, multidimensional process; foreigners are expected to adapt to the German way of life; and the ultimate aim of the course is to enable them to act independently in their daily lives.

The integration course is comprised of a language course and an orientation course. The language course, which in most cases lasts for 600 lessons (45 minutes each), covers “important aspects of everyday life,” including health, work and social interaction. Participants also learn to write letters and e-mails in German, complete forms, make telephone calls and apply for jobs (Germany, FOMR n. d.). They take a final language examination at the end of the integration course.

After completing the language course, participants attend the orientation course. It lasts 100 hours and concludes with an examination.<sup>10</sup> During the sessions topics such as the following are discussed:

- “the German legal system, history and culture,
- rights and obligations in Germany, forms of community life, and
- values that are important in Germany, such as freedom of religion, tolerance and gender equality” (Germany, FOMR n. d.).

Since it was instituted, the integration course has been compulsory for most new immigrants to Germany. Failure to attend can result in refusal to extend the person’s residence permit (for further details about the course, including penalties, see Kohlmeiser et al. 2005).

The FOMR, which has 51 regional offices throughout Germany, oversees the management and delivery of the integration course. In addition to networking with course providers and carrying out on-site visits, regional office staff liaise with institutions involved in integration activities, including *Länder* ministries, local governments and nongovernmental organizations. In 2017, the German federal government spent €859 million on integration courses (Seidle 2019, table 1).

In 2015, 441,800 first-time asylum applications were filed that year – 2.5 times the 2014 number (Eurostat 2016). In 2016, there were 722,370 first-time applications; in 2017, the figure declined considerably to 198,317 (Germany, FOMR 2019). Successful claims are reported in table 1.

---

<sup>10</sup> The duration of the orientation course was originally 30 hours.

The German government responded with a number of important measures, including large grants to subnational governments for the services they provide. More than 40 percent of the 2016 federal budget for refugees and asylum seekers was transferred to *Länder* and municipalities (Seidle 2019, table 1). The government also prepared an Integration Act centred on the following objectives:

“The rapid learning of the German language, the rapid integration into education, studies and the labour market, the understanding and observance of the fundamentals of social coexistence as well as the observance of our laws are indispensable for successful integration. New entrants should become good neighbours and citizens. In this way we will succeed in strengthening social cohesion and preventing parallel societies in our country.” (Germany, Federal Government Press and Information Office 2016; unofficial translation)

The news release just quoted underlined that “[i]ntegration is a task for society as a whole.”

The Integration Act introduced new rules for asylum seekers’ access to employment and training. In certain cases, those waiting for a decision on their application will have easier access to jobs than previously. The integration course is now open to asylum seekers with good prospects of having their claims approved.<sup>11</sup> Recipients of unemployment or asylum seeker benefits can be compelled to take the integration course. Those failing to attend could lose government benefits and even the right to remain in Germany. The duration of the orientation course was extended to 100 hours, and the emphasis on values, including the equality of women and men, was strengthened.

Johannes Fritz of the FOMR reported that between 2015 and 2016, FOMR staff increased fourfold to around 10,000. At one point, the office had engaged more than 7,000 interpreters. Participants in the language course who were illiterate were given an additional 300 hours of training before starting to learn German. Migrants are not separated by country of origin but by their level of knowledge of German. Some language classes are for women only; there are also some for parents. The FOMR has also developed some vocational language courses for migrants who have completed the integration course and could benefit from learning German related to their workplace needs.<sup>12</sup>

---

11 Including asylum seekers from (as of 2019) Syria, Iraq, Iran, Eritrea and Somalia (Brücker et al. 2019, note 96).

12 The information in this paragraph is primarily from a Johannes Fritz, Federal Office for Migration and Refugees (Telephone interview 6 September 2018).



The 2016 Integration Act built on the 2005 reform – for example, through the continued, but stronger, emphasis on learning German. It also included a number of policy innovations. What may seem a bold step was nevertheless informed by realism. As one perceptive assessment put it: “Since many ... newcomers will not be returned even if their applications are rejected, the risk of not investing in people who stay (e.g., social exclusion and marginalization) exceeds the risk of investing in people who leave.” (Papademetriou and Benton 2016, p. 21) Although the Integration Act has some quite restrictive provisions, its emphasis on an early start to integration, even for migrants whose future status is uncertain, is sound public policy.

The federally-sponsored measures are only part of the migrant integration picture in a country where the governments of the states and big cities play a very important role. They nevertheless stand out as an example of a countrywide framework that has been adapted to significant changes in the composition of the migrant population.

### 4.3 California: State Government Actions

The United States federal government takes what has been described as a *laissez-faire* approach to migrant integration: it “has no real national policy tools to promote immigrants’ social, economic, civic, and political advancement” (de Graauw, 2016, p. 178). The US federal government does administer a relatively modest Citizenship and Assimilation Grant Program which funds organizations to prepare permanent residents for naturalization or learn English, US history and civics.<sup>13</sup> In fiscal year 2018, the grants totalled US\$9.4 million. Under the United States Refugee Admissions Program, resettled refugees receive support for basic necessities during their initial period in the US.

A number of other federal programs, such as those for adult literacy, help migrants integrate. However, few address this directly. Rather, since the 1980s the federal government has focused considerable legislative and enforcement efforts on discouraging irregular migration. The 1996 Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act broadened considerably the list of crimes for which authorized immigrants as well as irregular migrants could be charged and even deported.

---

13 ‘Assimilation’ was substituted for ‘integration’ in the program’s name after Donald Trump became president. For the program’s objectives and the services organizations must provide, see USCIS 2019.

Given their jurisdiction in areas such as education, state governments can play an important role in migrant integration. Indeed, along with local governments, many of them are attempting to fill the federal policy void (Bloemraad and de Grauw 2012, p.49; Fix et al. 2008, p. 1f.). At least 27 states have programs that teach English or advance biliteracy. Eighteen states have added portions of the U.S. naturalization exam to high school civics curricula or testing requirements (Chanda 2017; Morse 2019).

Migrant integration extends well beyond learning English and civics. In this regard, an expert committee chaired by Mary Waters identified a number of barriers of particular concern. One of these was “the role of legal status in slowing or blocking the integration of not just the ... undocumented but also their citizen children. A range of laws regarding undocumented immigrants at local, state, and federal levels often contradict each other...” (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine 2015).

The legal status barrier is particularly significant in California, which has the highest number of irregular migrants of any US state – 2.4 million in 2017 (Public Policy Institute of California n.d.). They have made a major contribution to the state’s economy for decades while often struggling on the margins. In the early 1990s, the growing number of irregular migrants and their access to certain public services led to a backlash – reflected most starkly in Proposition 187, which was aimed at barring undocumented residents from access to services such as non-emergency health care and public education. With the strong support of Republican Governor Pete Wilson, it passed in a 1994 statewide referendum. However, the courts struck down its main provisions as infringements on the federal government’s authority over immigration.

The California government has a number of programs that promote key aspects of migrant integration, often through grants to public institutions or civil society organizations. A notable example is the California Adult Education Program (CAEP), which serves close to one million students. In the fiscal year ending 30 June 2020, the California Community College Chancellor’s Office (CCCCO) and the California Department of Education (CDE), which administer the CAEP, provided \$538 million to regional consortia for delivery of services.<sup>14</sup> According to

---

14 In federal fiscal year 2018, the CDE received approximately \$100 million from the federal government under the Workforce, Innovation and Opportunity Act, Title II (Literacy) to support adult education programs in public and private nonprofit institutions, including English as a second language.

Neil Kelly of CCCCCO, about 60 percent of those enrolled in the CAEP are English language learners.<sup>15</sup>

Since the election of a Democratic governor in 2011, a number of legislative measures to protect irregular migrants' rights have been adopted:

- Since 2013 the law allowed undocumented residents to obtain a driver's licence and legally own a motor vehicle. Previously, many of them drove without a licence; if stopped by the police, they could end up being deported.
- Since 2016, children under 18, regardless of immigration status, have been eligible for health care under Medi-Cal, California's equivalent of Medicaid. In 2019, coverage was extended to low-income adults aged 19 to 25 (again, regardless of immigration status).
- Between 2013 and 2017, seven laws were passed to protect workers from employment-related discrimination and retaliation related to their immigration status. A report described the measures as "a groundbreaking experiment that ... [is] especially valuable in an era of increased immigration enforcement at the federal level" (Costa 2018, p. 17).
- In 2017, a "sanctuary state" law was adopted. It does not prevent immigration raids but makes them more difficult by curtailing considerably the sharing of personal information between state/local police and federal agents (Ulloa 2017).

Measures such as the above often result from advocacy by migrant rights organizations, which have a long history in California.<sup>16</sup> These organizations lobby city and county governments, a number of which have been innovators in expanding services and legal protections for irregular migrants (ALLIES 2017, p. 10f.). As Joseph Villela, an experienced policy activist, told the author, there is a growing acceptance that such migrants "are here and need to be recognized."<sup>17</sup>

The California government's progress largely results from the work of individual legislators without reference to any overall policy. Steps are nevertheless being taken to encourage coordination within the state government. Notably, in 2016 Governor Jerry Brown appointed a director of immigrant integration within his office. The director is charged with preparing a comprehensive report on programs

---

15 Neil Kelly, California Community Colleges Chancellor's Office (Telephone interview, 23 September 2019).

16 For an informative review of the history and roles of immigrant rights nonprofits in the US as well as the constraints they face, see de Graauw (2016, chap. 1).

17 Joseph Villela, Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles (Telephone interview, 8 September 2019).

and services of state departments and agencies that support immigrants (It has not yet been released). Other senior officials with specific responsibility for migration matters have been appointed. According to one such official, Jennifer Hernandez of the Labor and Workforce Development Agency, these appointments “have helped start collaboration across departments.”<sup>18</sup>

On the ground, an already wary public climate has become worse under the Trump administration. As fear about possible deportation has risen, migrant organizations are trying to keep migrants from ‘dis-enrolling’ from programs for which they are eligible.<sup>19</sup> As for the broader public, Samuel Tsoi of Welcoming San Diego reported that the increase in asylum seekers crossing from Mexico in recent years has made it harder to promote public understanding on migration issues.<sup>20</sup>

In Villela’s assessment, California has become a model state on migrant integration. However, another interviewee indicated that “people within the state government are reluctant to push forward” on migration issues. The California government is still some distance from a horizontal (all-of-government) approach to migrant integration (for a proposed model, see ALLIES 2017). Such an approach may prove illusive, but many will continue to watch how, in California, the scope of migrant integration is being broadened.

#### **4.4 City of Barcelona: Interculturalism and Inclusive Services**

The Spanish national government does not have a migrant integration program. Responsibility for services relevant to integration is shared among a number of government departments. The Ministry of Employment and Security plays an important role, including overseeing three coordination bodies.<sup>21</sup> In 2007, the Spanish government, then led by the Socialist party, launched a Strategic Plan on Citizenship and Integration (PECI). It had a substantial budget and was aimed

---

18 Jennifer Hernandez, Associate Secretary, Farmworker and Immigrant Services, Labor and Workforce Development Agency, Government of California (Telephone interview, 17 September 2019).

19 Margalit Tepper, Massachusetts Immigrant and Refugee Advocacy Coalition (Telephone interview, 3 September 2019).

20 Samuel Tsoi, Welcoming San Diego (Telephone interview, 5 September 2019).

21 According to Pasetti (2014), the Interministerial Commission on Aliens promotes coordination within the Spanish government; the Forum for the Social Integration of Immigrants is a channel for the involvement of NGOs; and the Sectoral Conference on Immigration is intended to coordinate actions of the Spanish and AC governments.

in part to coordinate the actions of the different levels of government as well as civil society (Pasetti 2014). Ricard Zapata-Barrero (2012, p. 154) saw cooperative federalism reflected in the PEI. However, the strategic plan expired in 2014 (the conservative *Partido Popular* was then in power) and has not been renewed.

The autonomous communities (ACs) have various integration programs within their fields of jurisdiction – e.g. language training. Catalonia has been a leader among the ACs: the first Catalan integration plan was launched in 1993; there have been five others since. Under its 2006 Statute of Autonomy, Catalonia was given exclusive authority over immigrant reception. The General Secretariat of Migration of the Catalan government contributes 20 percent of its budget to the city of Barcelona’s secretariat of welcome policies (OECD 2018b, p. 45).

Barcelona’s approach has been described as based on the following principles:

- Integral and fast reception for newcomers to foster integration from day one as well as a lifelong orientation.
- Equal access to rights and obligations as residents of the city and to multi-sectoral municipal services.
- Promotion of diversity and interculturalism as intrinsic to the city to preserve social cohesion (OECD 2018b, p. 47).

On interculturalism, the city of Barcelona is regarded internationally as a leader. Its city council released its first Interculturality Plan in 2010, with interaction as its central axis:

“Without interaction there cannot be socialisation, and without socialisation there cannot be knowledge, exchange, identification and reinforcement of common elements and therefore a sense of belonging, nor can there be cultural enrichment or consolidation of shared civic values.” (Ajuntament de Barcelona n.d., p. 23)

Barcelona has programs that explicitly promote socialization within the neighbourhoods and spaces of the city. Indeed, a major OECD report singled out as a best practice what it described as “fostering proximity and creating spaces to bring communities together” (OECD 2018b, p. 14). One of Barcelona’s intercultural initiatives, the Anti-Rumour Strategy, stands out for its originality. City officials were concerned that prejudices and stereotypes hampered interactions between people from different backgrounds. Because “lots of people have prejudices” they decided to address the views of the majority, not just those of a racist minority.<sup>22</sup>

---

22 Daniel de Torres, Director, Antirumours Global (Telephone interview), 8 April 2019). As Immigration Commissioner in the Barcelona city government, de Torres played a

The Anti-Rumour Strategy, launched in 2010, entailed developing arguments to address false rumours, creating a network of local actors from civil society, and training and empowering “anti-rumour agents” (Seidle 2019).

The city of Barcelona has a long track record of providing services to all migrants, whatever their status, immediately upon arrival. At the centre of the system is the Care Service for Immigrants, Emigrants and Refugees (SAIER), which dates from 1999. Through this ‘migration hub’, reception services, information and integrated support are delivered – often by local nongovernmental organizations (in 2016, some 160 were involved delivering welcome services (Calbo et al. 2016)).

As part of this system, irregular migrants are obliged to register in the city’s *padrón* (population register) along with other Spanish residents. Registration grants irregular migrants access to mainstream services such as education, emergency social services, libraries and sports facilities. In addition, all people registered in the *padrón* have access to public health care.<sup>23</sup>

Spain has been less affected than some other European countries by the post-2015 rise in asylum seekers. Barcelona municipality nevertheless assisted 16,739 asylum seekers in 2013–18 (Bazurli 2018). Moreover, in light of the economic attractions of the Barcelona region, most of these migrants were not in transit. Gaps in the Spanish government’s asylum policy left many migrants without coverage (OECD 2018b, p. 55f.). In 2015, the city government declared Barcelona a City of Refuge (Barcelona Ciutat Refugi n. d). The following year, it launched the Nausica program, which includes temporary housing arrangements and a support structure that builds on the well-established welcome system. The City of Refuge program also provides grants to community organizations to promote awareness of international protection issues.

Asked which integration initiatives had made the most difference, Ramon Sanahuja, the city’s director of Immigration and Interculturality, replied that “welcome policies since moment zero have proven very successful.” He added that Barcelona’s status-blind access to mainstream services has helped deter residential segregation.<sup>24</sup> According to Ignasi Calbó, director of the City of Refuge program, “we are trying not to differentiate between [various migrant groups] and other [residents], because otherwise this could lead to social conflicts and to unrest” (Calbó et al. 2016, p. 5).

Barcelona has demonstrated considerable innovation in this field, notably through its explicit coverage of all migrants regardless of status – the basis of which was set

---

lead role in developing the Anti-Rumour Strategy.

23 Under a 2018 royal legislative decree, undocumented migrants throughout Spain were granted access to public health care under the same conditions as Spanish nationals.

24 Ramon Sanahuja (Email to the author, 3 October 2019).

20 years ago. Although the climate has become more difficult, it is significant that Barcelona city council, with support from pro-migrant social movements (Bazurli 2019), has remained committed to a progressive policy that targets not only migrants but also the wider population.

---

## 5 Concluding Observations: Implications for Governance

The emphasis on innovation and adaptation in the integration measures reviewed in the preceding section means that the cases are only illustrative and do not provide the basis for generalization. It is nevertheless clear from the case studies and other countries' experience that the growing diversity of migrant populations, particularly the increase in refugee inflows, is affecting the objectives and scope of integration policies and programs.

Of course innovation has been more notable where political will was strong – as with the important changes to Germany's immigration law and integration course following the influx of Syrian refugees. In response to a newly elected government's commitment, Canada's well-established settlement program served, with some adaptation, the almost 40,000 Syrian refugees who were resettled in Canada in 2015–16.

Political will nevertheless needs to be paired with an appreciation of often-precarious situation of migrants. In this regard, initiatives aimed at providing basic services to residents regardless of their immigration status reflect a humane, entirely reasonable vision. As Jaume Asens, a deputy mayor of Barcelona, has stated: "Barcelona will protect all our neighbours including those that happen to be in an irregular situation, because above all, they are our citizens and neighbours, and deserve protection as human beings." (PICUM 2017) In a similar vein, immigration activists and progressive political leaders in California have collaborated on measures to remove barriers to education and health care faced by irregular migrants.

As for the relation to federalism, in the countries covered in this paper intergovernmental collaboration is less well developed than might be expected given the high degree of interdependence among migrant integration policies and programs. In Canada and Germany, the federal government alone sets the policy, funds and oversees the administration of a very significant national integration program. Except for one with Quebec, which manages its own integration program, Canada has no federal-provincial agreements on migrant integration (although a number of provinces have their own programs). Similarly, the German integration course is not subject to agreements with the *Länder*, which administer most federal laws. There

is some discussion about possibly devolving the administration of the integration course to the *Länder* (Ohliger et al. 2017), but in the near term this is not realistic.

In the absence of a national migrant integration policy in the United States and Spain, other governments have occupied some of the policy space – on occasion challenging jurisdictional boundaries. In California, cities such as Los Angeles and San Francisco were innovators, particularly in serving irregular migrants, well before the state government became more active after 2010. The city of Barcelona has a long track record on status-blind migration services and intercultural activities. Developments such as these underline that “cities are not condemned to be passive receivers of social changes and political conditions imposed at a higher scale” (Bazurli 2019, p. 1). Indeed, almost the opposite is true: ideas and impetus have emerged within cities – often in partnership with civil society organizations that are active in advocacy and/or service delivery.

However, there are constitutional, financial and other limits on cities’ initiatives. To take an example from this chapter, without the authorization of the Spanish government, migrants in Barcelona would not have full access to health care regardless of their status. Cities are on the front line of migrant integration in a number of respects, but they are still too often treated as secondary actors. This needs to be corrected, possibly through framework agreements, with associated funding, between subnational and city governments with large migrant populations. This approach would be more flexible than trying to strike trilevel (federal, subnational, city) agreements that risk being cumbersome and not sufficiently attuned to local conditions.

Intergovernmental processes can help national, regional and local governments coordinate their migrant integration efforts and learn from each other. Going forward, intergovernmental instruments should not only support but be inspired by the kind of commitment and creativity that led to some of the initiatives reviewed in this chapter. They should also help promote the community partnerships and alliances that will be increasingly necessary to broaden the scope and increase the effectiveness of migrant integration measures.



## References

- Ajuntament de Barcelona. n.d. Pla Barcelona Interculturalitat. <https://www.eccar.info/sites/default/files/document/BCN%20Plan%20for%20Interculturalitat%20%28eng%29.pdf> last access 29 January 2020.
- ALLIES. 2017. Immigrant Integration Framework: From English Learning to Full Participation. [https://www.allies4innovation.org/wp-content/uploads/2017/05/Allies\\_White-Paper\\_ImmigrantIntegrationFramework-hr.pdf](https://www.allies4innovation.org/wp-content/uploads/2017/05/Allies_White-Paper_ImmigrantIntegrationFramework-hr.pdf) last access 29 January 2020.
- Barcelona Ciutat Refugi. n. d. The Plan. <http://ciutatrefugi.barcelona/en/plan> last access 21. May 2020.
- Bazurli, Raffaele. 2019. Local Governments and Social Movements in the 'Refugee Crisis': Milan and Barcelona as 'Cities of Welcome.' *South European society and Politics* 24 (3): 343–370.
- Birjandian, Fariborz. 2016. Global Refugee Realities: Enhancing Resettlement and Integration Outcomes of Refugees. *Canadian Diversity* 13 (2): 50–53.
- Bloemraad, Irene, and E. de Graauw. 2012. Immigrant Integration Policy in the United States: A Loosely Stitched Patchwork. In *International Perspectives: Integration and Inclusion*, eds. J. Frideres and J. Biles, 205–232. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Brücker, Herbert, P. Jäschke, and Y. Kosyakova. 2019. Integrating Refugees and Asylum Seekers into the German Economy and Society: Evidence and Policy Objectives. Migration Policy Institute. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TCM\\_2019\\_Germany-FINAL.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TCM_2019_Germany-FINAL.pdf) last access 29 January 2020.
- Calbó, Ignasi, R. Sanahuja, and C. Thibos. 2016. Barcelona: city of Refuge. openDemocracy. <https://www.opendemocracy.net/en/mediterranean-journeys-in-hope/barcelona-city-of-refuge/> last access 21 May 2020.
- Canada. Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC). 2016. Rapid Impact Evaluation of the Syrian Refugee Initiative. <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/resources/evaluation/pdf/evaluation-syrian-refugee-initiative.pdf> last access 29 January 2020.
- Canada. Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC). 2018. Departmental Results 2017–2018. <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/images/corporate/publications-manuals/departmental-results-reports/2018/english/drr-2017-2018.pdf> last access 29 January 2020.
- Canada. Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC). 2019a. New programs to boost newcomer settlement and integration. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2019/08/new-programs-to-boost-newcomer-settlement-and-integration.html> last access 29 January 2020.
- Canada. Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC). 2019b. Syrian Outcomes Report. <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/documents/pdf/english/corporate/reports-statistics/evaluations/syria-outcomes-report-may-2019.pdf> last access 29 January 2020.
- CBC News. 2012. Manitoba angry about federal immigration changes. 12 April. <https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/manitoba-angry-about-federal-immigration-changes-1.1174711>

- Chanda, Ishanee. 2017. State Efforts to Help Immigrants Integrate. National Conference of State Legislatures. <http://www.ncsl.org/research/immigration/state-efforts-to-help-immigrants-integrate.aspx> last access 29 January 2020.
- Collett, Elizabeth, and M. Petrovic. 2014. The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/research/future-immigrant-integration-europe-mainstreaming-approaches-inclusion> last access 29 January 2020.
- Council of the European Union. 2004. Press release, 19 November. [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf) last access 29 January 2020.
- Costa, Daniel. 2018. California leads the way. Washington, DC: Economic Policy Institute. <https://www.epi.org/files/pdf/143988.pdf> last access 29 January 2020.
- de Graauw, Els. 2016. *Making Immigrant Rights Real: Nonprofits and the Politics of Integration in San Francisco*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- de Graauw, Els. 2019. City Migrant Affairs Offices in the United States: Taking local control of immigrant integration. In *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, eds. T. Caponio, P. Scholten and R. Zapata-Barrero, 168–181. Routledge: Abingdon (United Kingdom).
- Delvino, Nicola., and S. Spencer. 2019. Migrants with Irregular Status: Guidance for Municipalities. Global Exchange on Migration and Diversity. <https://www.compas.ox.ac.uk/2019/migrants-with-irregular-status-in-europe-guidance-for-municipalities/> last access 29 January 2020.
- Department of Homeland Security. 2018. Yearbook of Immigration Statistics 2017. [https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2017#\\*](https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2017#*) last access 21. May 2020.
- European Commission. 2016. Action Plan on the integration of third country nationals. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_action\\_plan\\_integration\\_third-country\\_nationals\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf) last access 29 January 2020.
- Eurostat. 2016. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> last access 29 January 2020.
- Eurostat. 2019a. Asylum quarterly report, 17 June. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report#Where\\_do\\_asylum\\_applicants\\_come\\_from.3F](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Where_do_asylum_applicants_come_from.3F) Zugriffen: last access 29 January 2020.
- Eurostat. 2019b. Immigration law enforcement in the EU – figures for 2018. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190712-1> last access 29 January 2020.
- Eurostat 2020. Asylum statistics. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) last access 21 May 2020.
- Fix, Michael, M. McHugh, A. M. Terrazas, and L. Laglaron. 2008. Los Angeles on the Leading Edge: Immigrant Integration Indicators and their Policy Implications. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/research/los-angeles-leading-edge-immigrant-integration-indicators-and-their-policy-implications> last access 29 January 2020.
- Federal Government Press and Information Office. 2016. Meseberger Erklärung zur Integration, 25 May. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/meseberger-erklarung-zur-integration-396024> last access 29 January 2020.

- Federal Office for Migration and Refugees (FOMR). 2019. 2016/2017 Migration Report: Key Results. [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2016-2017-zentrale-ergebnisse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2016-2017-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile) last access 29 January 2020.
- Federal Office for Migration and Refugees. n.d. The content and stages of the procedure. <https://www.bamf.de/EN/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/InhaltAblauf/inhalttablauf-node.html> last access 29 January 2020.
- Federal Ministry of Justice and Consumer Protection. 2017. Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory. [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_aufenthg/englisch\\_aufenthg.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.pdf) last access 29 January 2020.
- Immigration and Refugee Board of Canada. n. d. Refugee Protection Claims (New System) Statistics. <https://irb-cisr.gc.ca/en/statistics/protection/Pages/RPDStat.aspx> last access 21. May 2020.
- International Organization for Migration. n. d. IOM and Migrant Integration. <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-DMM-Factsheet-LHD-Migrant-Integration.pdf> last access 29 January 2020.
- Kohlmeier, Manfred., J. Heine, S. Mananashvili, and H. Hecht. 2005. Policy Analysis Report on Migration and Asylum. German National Contact Point of the European Migration Network. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/annual-policy/2005/germany\\_policy\\_report\\_20-3\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2005/germany_policy_report_20-3_en.pdf) last access 29 January 2020.
- Kolb, Holger. 2012. Germany. In *Immigrant Integration in Federal Countries*, eds. C. Joppke and F. L. Seidle, 112–121. Montreal, Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Migration Data Portal. n. d. "Migrant integration." <https://migrationdataportal.org/themes/migrant-integration#definition> last access 29 January 2020.
- Morse, Ann. 2019. Immigrant Policy Project: Report on State Immigration Laws, 2018. National Conference of State Legislatures. [http://www.ncsl.org/Portals/1/Documents/immig/ImmigPolicy\\_2018\\_v04.pdf](http://www.ncsl.org/Portals/1/Documents/immig/ImmigPolicy_2018_v04.pdf) last access 29 January 2020.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2015. Report Finds Immigrants Come to Resemble Native-Born Americans Over Time, But Integration Not Always Linked to Greater Well-Being for Immigrants. <http://www8.nationalacademies.org/onpinews/newsitem.aspx?RecordID=21746> last access 29 January 2020.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2016. Making Integration Work: Refugees and others in need of protection. [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/making-integration-work-humanitarian-migrants\\_9789264251236-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/making-integration-work-humanitarian-migrants_9789264251236-en) last access 29 January 2020.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2018a. Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees. <http://www.oecd.org/publications/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-9789264085350-en.htm> last access 29 January 2020.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2018b. Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Barcelona. [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-in-barcelona\\_9789264304062-en#page1Barcelona](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-in-barcelona_9789264304062-en#page1Barcelona) last access 29 January 2020.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) / European Union. 2015. *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264234024-en> last access 29 January 2020.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) / European Union. 2018. *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*. OECD Publishing: Paris. European Union: Brussels. <https://doi.org/10.1787/9789264307216-en> last access 29 January 2020.
- Ohliger, Rainer, F. Polat, H. Schammann and D. Thränhardt. 2017. *Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung*. Heinrich-Böll-Stiftung. <https://heimatkunde.boell.de/de/e-paper-integrationskurse-reformieren> last access 29 January 2020.
- Papadimitriou, Demetrios. 2012. *Rethinking National Identity in the Age of Migration*. Transatlantic Council on Migration. Council Statement. <https://www.migrationpolicy.org/research/TCM-rethinking-national-identity-council-statement> last access 29 January 2020.
- Papadimitriou, Demetrios, and M. Benton. 2016. *Towards a Whole-of-Society Approach to Receiving and Settling Newcomers in Europe*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/research/towards-whole-society-approach-receiving-and-settling-newcomers-europe> last access 29 January 2020.
- Paquet, Mireille. 2014. *The Federalization of Immigration and Integration in Canada*. *Canadian Journal of Political Science* 47: 519–548.
- Pasetti, Francesco. 2014. *Country Report: Integration policies in Spain*. European University Institute. <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33231/INTERACT-RR-2014%20-%2030.pdf> last access 29 January 2020.
- Passel, Jeffrey S., and D. Cohn. 2018. *U.S. Unauthorized Immigrant Total Dips to Lowest Level in a Decade*. [https://www.pewresearch.org/hispanic/wp-content/uploads/sites/5/2019/03/Pew-Research-Center\\_2018-11-27\\_U-S-Unauthorized-Immigrants-Total-Dips\\_Updated-2019-06-25.pdf](https://www.pewresearch.org/hispanic/wp-content/uploads/sites/5/2019/03/Pew-Research-Center_2018-11-27_U-S-Unauthorized-Immigrants-Total-Dips_Updated-2019-06-25.pdf) last access 29 January 2020.
- Penninx, Rinus, and B. Garcés-Masareñas. 2016. *The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept*. In *Integration Processes and Policies in Europe: Context, Levels and Actors*, eds. B. Garcés-Masareñas and R. Penninx. Heidelberg: Springer.
- Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM). 2017. *New report: European cities fill health care gaps for migrants*. <https://picum.org/new-report-european-cities-fill-health-care-gaps-migrants/> last access 29 January 2020.
- Prince, C. 2019. *Canada's Response to Global Demand: Integration of Refugees and Vulnerable Migrants*. [Presentation to OECD Policy Dialogue on the Integration of Refugees and Other Vulnerable Migrants]. Paris, 11 January.
- Public Policy Institute of California. n.d. "Immigrants in California." <https://www.ppic.org/publication/immigrants-in-california/> last access 29 January 2020.
- Schertzer, Robert, A. McDougall, and G. Skogstad. 2016. *Collaboration and Unilateral Action: Recent Intergovernmental Relations in Canada*. Montreal: Institute for Research on Public Policy. <https://irpp.org/research-studies/study-no62/> last access 29 January 2020.
- Seidle, F. Leslie. 2013. *Canada's Provincial Nominee Immigration Programs: Securing Greater Policy Alignment*. IRPP Study 43. Montreal: Institute for Research on Public Policy. <https://irpp.org/wp-content/uploads/assets/research/diversity-immigration-and-integration/canadas-immigration-programs/Seidle-No43.pdf> last access 29 January 2020.
- Seidle, F. Leslie. 2019. *Migrant Integration in Cities: Learning from Others*. Ottawa: Forum of Federations. [http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2019/06/OPS44\\_Migrant\\_Integration\\_in\\_Cities\\_Learning\\_from\\_Others.pdf](http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2019/06/OPS44_Migrant_Integration_in_Cities_Learning_from_Others.pdf) last access 21 May 2020

- Seidle, F. Leslie, and C. Joppke. 2012. Introduction. In *Immigrant Integration in Federal Countries*, eds. C. Joppke and F. L. Seidle, 3–21. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Skrentny, John D. 2018. *Immigrant Integration and Gateways for Growth: Comparative Perspectives*. La Jolla, CA: Yankelovich Center for Social Science Research, University of California-San Diego. [http://ccis.ucsd.edu/\\_files/conference\\_papers\\_present/Immigration%20Integration%20SD%20Report.pdf](http://ccis.ucsd.edu/_files/conference_papers_present/Immigration%20Integration%20SD%20Report.pdf) last access 29 January 2020.
- Vineberg, Robert. 2012. *Responding to Immigrants' Settlement Needs: The Canadian Experience*. Dordrecht: Springer.
- Ulloa, Jazmine. 2017. California becomes 'sanctuary state' in rebuke of Trump immigration policy. *Los Angeles Times*, 5 October. <https://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-brown-california-sanctuary-state-bill-20171005-story.html> last access 29 January 2020.
- UNHCR – The UN Refugee Agency. n. d. Global Trends. <https://www.unhcr.org/search?co-mid=56b079c44&&cid=49aea93aba&tags=globaltrends> last access 21. May 2020.
- United Nations – Department of Economic and Social Affairs. n. d. Population Division. *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> last access 21. May 2020.
- USCIS – U.S. Citizenship and Immigration Services. 2019. *Citizenship and Assimilation Grant Program*. <https://www.uscis.gov/about-us/citizenship-and-assimilation-grant-program> last access 03. June 2020.
- Wolffhardt, Alexander, C. Conte, and T. Huddleston. 2019. *The European benchmark for refugee integration: A comparative analysis of the National Integration Evaluation mechanism in 14 EU countries*. Brussels: Migration Policy Group. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/the-european-benchmark-for-refugee-integration-a-comparative-analysis-in-14-eu-countries> last access 29 January 2020.
- Zapata-Barrero, Ricard. 2012. Spain. In *Immigrant Integration in Federal Countries*, eds. C. Joppke and F. L. Seidle, 134–160. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.



# Integrationsverwaltung im Föderalismus

Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann

## Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag steht das Zusammenspiel von institutioneller Kompetenzverteilung im föderalen Mehrebenensystem und Funktionsfähigkeit der Verwaltung im Bereich der Integrationspolitik im Zentrum. Dieser Verwaltungsbereich gewinnt zunehmend an Bedeutung, da sich für den Personenkreis der ca. 983.000 anerkannten Flüchtlinge, die länger oder dauerhaft in Deutschland bleiben werden, inzwischen neue Problemlagen ergeben, welche vor allem Fragen der Arbeitsmarktintegration, Aus- und Weiterbildung und berufsbezogenen Sprachförderung betreffen. Es wird der Leitfrage nachgegangen, welche institutionellen Strukturen und Aufgabenprofile sich im Bereich der Integrationsverwaltung im föderalen Mehrebenensystem herausgebildet haben und inwieweit diese sich als funktional und leistungsfähig oder als reformbedürftig erwiesen haben. Dabei wird auf Aspekte der Zentralisierung, Dezentralisierung und Verflechtung als wesentliche Institutionalisierungsoptionen eingegangen und aufgezeigt, dass in einigen Bereichen mehr Entflechtung in Form von Dezentralisierung und Aufgabenabschichtung „nach unten“ sinnvoll erscheint, während in anderen Handlungsfeldern verstärkte Bündelung und (besser funktionierende) Verflechtung angebracht wären.

## Schlüsselbegriffe

Integration, Migration, Verwaltung, Flüchtlingskrise, Verflechtung, Mehrebenensystem, Dezentralisierung, Ausländerbehörde, Arbeitsmarkt, Kommune

## 1 Einleitung

Im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise sind in Deutschland trotz erheblicher Flexibilität und großer Improvisationskunst der Verwaltungen zahlreiche Vollzugs- und Koordinationsprobleme im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik zu Tage getreten (siehe hierzu zusammenfassend Bogumil et al. 2016a, 2016b; Bogumil et al. 2018). Die Handlungsnotwendigkeiten im Bereich des föderalen Integrationsmanagements werden daraus ersichtlich, dass mittlerweile bundesweit knapp 983.000 Flüchtlinge anerkannt sind (Asyl, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot; Januar 2015 bis Dezember 2019), die somit gemäß SGB II in die Zuständigkeit der lokal angesiedelten Jobcenter fallen. Integrationsaufgaben richten sich aber zum Teil auch auf die bundesweit über 191.000 (06/2019) Geduldeten ohne direkte Ausreisepflicht, für die fast ausschließlich die Kommunen zuständig sind.<sup>1</sup> Für den Personenkreis der anerkannten Flüchtlinge ergeben sich seit dem Abebben der unmittelbaren „Krisensituation“ und im Zusammenhang mit ihrem längeren oder dauerhaften Verbleib in Deutschland neue Problemlagen, da es nun nicht mehr zentral um Fragen der Unterkunft, Wohnungssuche, des Unterhalts oder der Sprachkurse geht, sondern vor allem um weiterführende Integrationsmaßnahmen, die u. a. im Kontext von Arbeitsmarktintegration, Aus- und Weiterbildung sowie berufsbezogener Sprachförderung stehen und im Einzelfall sehr unterschiedlich sein können.

Im Unterschied zur Erteilung von Asylbescheiden und Aufenthaltsgenehmigungen stellt die Integration von Migranten eine langwierigere und grundlegendere Aufgabe dar, die zunächst im Bereich der Verwaltungswissenschaften eher wenig Aufmerksamkeit gefunden hat. Auf der Grundlage einer neueren Studie (siehe Bogumil et al. 2018; Bogumil und Hafner 2019) sind jedoch inzwischen fundiertere empirische Aussagen zum Zusammenspiel von institutionellem Setting und Funktionsfähigkeit der Verwaltung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik möglich, von denen im Folgenden die wichtigsten für das Handlungsfeld der Integration vorgestellt werden sollen. Es wird der Leitfrage nachgegangen, welche institutionellen Strukturen und Kompetenzverteilungen sich im Bereich der Integrationsverwaltung im föderalen Mehrebenensystem herausgebildet haben und inwieweit sich diese Strukturen, vor allem unter Krisenbedingungen, als funktional und leistungsfähig oder als reformbedürftig erwiesen haben, so dass institutionelle Verschiebungen der verwaltungsföderalen Konfiguration notwendig erscheinen.

---

1 Ausgenommen hiervon sind im Bereich der Arbeitsmarktintegration verschiedene Maßnahmen im SGB III, die durch die Bundesagentur für Arbeit bzw. die Agenturen für Arbeit verantwortet werden.

Dabei wird vor allem auf Aspekte der Zentralisierung, Dezentralisierung und Verwaltungsverflechtung als wesentliche Institutionalisierungsoptionen eingegangen (vgl. Benz 1997; 2018) und aufgezeigt, dass in einigen Bereichen mehr Entflechtung in Form von Dezentralisierung und Aufgabenabschichtung „nach unten“ sinnvoll erscheint, während in anderen Handlungsfeldern verstärkte Bündelung und (besser funktionierende) Verwaltungsverflechtung angebracht wären. Da die Integrationsverwaltung ihren institutionellen Schwerpunkt auf den subnationalen Ebenen hat, stehen diese auch im Zentrum des vorliegenden Beitrags. Es soll vor allem darum gehen, die Kompetenzverteilung und Koordination im verwaltungsföderalen Mehrebenensystem zu untersuchen, das sich gerade im Politikfeld von Migration und Integration durch einen hohen Grad an Politik- und Verwaltungsverflechtung auszeichnet und entsprechend typische Handlungsmuster, Flexibilitäten, aber auch Koordinationsprobleme und Leistungsdefizite aufweist.

---

## 2 Aufgaben und Strukturen der Integrationsverwaltung

Die Integrationsverwaltung nimmt zum einen ordnungs- bzw. ausländerpolitische und zum anderen sozial- und integrationspolitische Aufgaben wahr. Diese beiden (teils widerstreitenden) Aufgabenbündel spiegeln sich in einem grundlegenden „Spannungsverhältnis zwischen einem ordnungsrechtlichen Ansatz (Migrationssteuerung) und einem wohlfahrtsstaatlichen (arbeitsmarktliche Integration und Existenzsicherung)“ (Schammann 2015, S. 171) wider, welches sich exemplarisch in der Ressortzuständigkeit des Bundesministeriums des Innern (zuständig für Asyl- und Aufenthaltsrecht) einerseits und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (zuständig für AsylbLG) andererseits manifestiert und auch auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen durch Innen- und Sozialministerien der Länder und kommunale Ausländer- und Sozialämter sichtbar ist (ebd.).

Zwar liegt die Vollzugskompetenz integrationspolitischer Aufgaben in Deutschland überwiegend bei den Kommunen (Ausländerbehörden, Kindertagesbetreuung, Schulträgerschaft, Asylbewerberleistungsgesetz, Wohnen, Kulturarbeit, Träger von Volkshochschulen; vgl. ausführlich Bogumil et al. 2017). Jedoch wird ihr Leistungsspektrum durch zahlreiche weitere Akteure (Bund, Länder, NGOs) ergänzt und flankiert. Zu nennen sind hier zum einen die Jobcenter, die überwiegend als Einrichtungen von Bund und Kommunen<sup>2</sup> betrieben werden und vor allem Auf-

---

2 Im Regelfall werden Jobcenter als gemeinsame Einrichtungen (gE) von der Bundesagentur für Arbeit und einer Kommune (Kreise/kreisfreie Städte) betrieben, was auf 303



gaben zur Integration in den Arbeitsmarkt sowie der Aus- und Weiterbildung und berufsbezogenen Sprachangebote wahrnehmen. Darüber hinaus ist der Bund, speziell das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), im Bereich der Integrations- und Sprachkurse aktiv und fördert verschiedene Integrationsberatungsangebote. Schließlich sind die Länder zu erwähnen, wobei ihre Aufgaben weniger der Leistungs- und Vollzugsverwaltung zuzurechnen, als vielmehr im Bereich der Koordination von Förderprogrammen für Kommunen und NGOs zu verorten sind.

Inhaltlich beziehen sich Integrationsaufgaben auf strukturelle (Bildung, berufliche Qualifizierung, rechtlicher Status, Integration in den Arbeitsmarkt), kulturelle (Sprache, Kenntnis der Kultur des Einwanderungslandes), soziale (soziale Kontakte) und identifikatorische Aspekte (subjektive Gefühle der Migrierten gegenüber einer Gesellschaft; vgl. Esser 2001; Heckmann 1997). Sieht man von den ordnungs- bzw. ausländerpolitischen Aufgaben ab<sup>3</sup>, so richten sich Integrationsmaßnahmen in Deutschland in erster Linie (vielerorts auch ausschließlich) an Flüchtlinge, die entweder eine „gute Bleibeperspektive“ haben oder bereits hinsichtlich einer der Schutzformen durch das BAMF anerkannt sind. Allerdings gibt es auch zunehmend Diskussionen darüber, inwieweit Integrationsangebote auch auf die Gruppe der Geduldeten (ohne Ausreisepflicht) ausgedehnt werden können oder sollen, für die es bisher kaum übergreifende Programme gibt, obwohl von mehrjährigem Verbleib in Deutschland auszugehen ist. Da diese Entscheidung jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Kommunalvertretungen fällt, gibt es hier – je nach lokalen Politikkonstellationen und -präferenzen – deutschlandweit sehr unterschiedliche Handlungspraktiken.

## 2.1 Sprachförderung, Migrationsberatung, Arbeitsmarktintegration: die Rolle des Bundes

Aus funktionaler und verwaltungsföderaler Sicht mag es erstaunen, dass die zentrale wie auch dezentrierte Bundesverwaltung in Deutschland eine durchaus bedeutende Rolle bei der Implementation von Integrationsaufgaben spielt, was im

---

der insgesamt 407 Jobcenter in Deutschland zutrifft. Die weiteren 104 Jobcenter werden in alleiniger Verantwortung eines zugelassenen kommunalen Trägers (zkT) betrieben (sog. „Optionskommunen“).

- 3 Zwar gehören auch ordnungs- bzw. ausländerpolitische Aufgaben (v. a. Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs oder das Ausstellen von Aufenthalts- und Beschäftigungsgenehmigungen) zur Kernaufgabe der Integration, diese sollen jedoch hier nicht vertiefend behandelt werden.

Kontrast zu ihrer ansonsten üblichen überwiegenden Beschränkung auf Politikformulierung und Gesetzgebung steht (auf die Gründe für diese eher ungewöhnliche Zuständigkeitsverteilung kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden; siehe hierzu Kreienbrink 2013). Ihre maßgeblichen Zuständigkeitsbereiche beziehen sich zum einen auf die Konzipierung, Koordination und Umsetzung von lokal angebotenen Sprachförderangeboten (Integrationskursen, berufsbezogener Deutschsprachförderung, sog. DeuFö) und zum anderen auf die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen durch die bundesweiten Jobcenter. Hinzu kommen – im Zuständigkeitsbereich des BMI – die Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und – im Zuständigkeitsbereich des BMFSJ – die Beratung durch Jugendmigrationsdienste (JMD), deren operative Umsetzung allerdings durchweg den freien Trägern der Wohlfahrtspflege obliegt, wobei die finanzielle Förderung direkt von der Bundesverwaltung an die Wohlfahrtsverbände (ohne Einbeziehung von Ländern und Kommunen) fließt.

### **2.1.1 Sprachförderung**

Die von der Bundesverwaltung verantwortete und institutionell beim BMI (BAMF) sowie beim BMAS angesiedelte Sprachförderung für Migranten umfasst eine breite Palette von Aufgaben, die von der Entwicklung der Grundstruktur und der Lerninhalte bis hin zur Qualitätssicherung, Finanzierung, Steuerung und Koordination der Integrationskurse reichen (Kursgröße, Kursauswahl, Anforderungen an Lehrkräfte, Fahrkostenerstattung, Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und Kursüberprüfung). Während für die Integrationskurse das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig ist, wird die berufsbezogene Deutschsprachförderung vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) koordiniert. Diese getrennte Ressortzuständigkeit spiegelt sich auch in der Aufgabenerledigung im BAMF wider, da die Koordinierung der DeuFö-Kurse, im Gegensatz zu den Integrationskursen, nicht den dezentriert angesiedelten Regionalkoordinatoren des BAMF, sondern den Außendienstmitarbeitern obliegt, die hierzu mit der BA und den Jobcentern zusammenarbeiten.

Hinsichtlich der vom BMI (BAMF) verantworteten Integrationskurse besteht die Regelung, dass integrationsbedürftige Personen durch die Ausländerbehörde, die Jobcenter und seit 2017 durch die Träger der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden können. Außerdem gibt es die Möglichkeit, selbst einen Antrag auf Zulassung zum Integrationskurs beim BAMF zu stellen. Vorliegende Statistiken zeigen, dass der Anteil der erfolgreichen Absolventen von Sprachkursen im Zeitverlauf gesunken ist, während jener der Kurswiederholer zunahm. So haben 2017 ca. 10 Prozent weniger Absolventen als in den Vorjahren, nämlich nur 49 Prozent, das Sprachniveau BI

erreicht (vgl. BAMF 2014 – 2018). Erklärungsfaktoren für diese Entwicklung liegen zum einen im veränderten Bedarf, bezogen auf die verschiedenen Kursarten, da 2017 mehr als ein Viertel der Integrationskursteilnehmer einen Alphabetisierungskurs besucht und damit den höherwertigen (B1) Sprachabschluss gar nicht erreichen konnte. Zum anderen muss gerade angesichts der immensen Erhöhung der Kurszahlen die Qualitätssicherung der Integrationskurse ins Auge gefasst werden (vgl. FAZ 2018). Lag die Anzahl der begonnenen Kurse 2012 noch bei 7.568 (2013: 8.851), erhöhte sie sich 2016 auf 20.047 (2017: 18.915). Zahlreiche neue Kursträger waren hinzugekommen und es bestanden Engpässe bei der Besetzung der Kurslehrerstellen. Insgesamt ist somit bei der Erklärung der sinkenden Erfolgsquoten von einem Zusammenspiel zielgruppenspezifischer (hoher Anteil an Analphabeten unter den Teilnehmern) und struktureller Faktoren (institutionelle Probleme im BAMF, Leistungsdefizite auf Seiten der Kursträger) auszugehen.

Mit der Änderung der Integrationskursverordnung im Juni 2017 (Dritte Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung) eröffnete der Gesetzgeber die Möglichkeit der direkten Zusteuerung von Teilnahmeberechtigten und -verpflichteten zu Integrationskursen durch das BAMF, um eine zeitnahe Kursteilnahme sicherzustellen (BAMF 2017a, S. 2).<sup>4</sup> Bereits seit Frühjahr 2017 erprobte das BAMF das veränderte Verfahren an 23 Projektstandorten, an denen die Teilnehmer in sogenannten Test- und Meldestellen zuerst getestet und dann in Kooperation mit den örtlichen Integrationskursträgern Kursen zugewiesen wurden. Mangelt es an bestimmten Angeboten, werden qualifiziert Bedarfslisten erstellt, um bei ausreichender Nachfrage möglichst zeitnah entsprechende Kurse anbieten zu können. Laut BAMF fallen die bisherigen Erfahrungen zum Pilotprojekt sehr positiv aus, weshalb geplant ist, nach weiterer Testlaufzeit, die Zusteuerung in der Fläche zu implementieren.

Gegen eine bundesweite Implementierung der zentralen Zusteuerung wurden seitens vieler Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände verschiedenste Argumente vorgebracht. Es gibt ein vielfältiges Angebot an Sprachfördermaßnahmen auf lokaler Ebene, welches zwar von Kommune zu Kommune variiert, jedoch i. d. R. weit mehr umfasst, als die durch das BAMF verantworteten Integrationskurse (z. B. kommunal finanzierte niederschwellige Angebote, ehrenamtliche Kurse, weitere, durch Landes- oder Bundesmittel geförderte Angebote). Erst durch die Kenntnis des Gesamtangebotes wird eine oft notwendige Flexibilisierung des

---

4 Auf der Grundlage von § 7 Abs. 3 der Integrationskursverordnung (IntV) sieht das Zusteuerungssystem im Kern vor, dass Ausländer zentral auf ihre sprachlichen Fähigkeiten hin getestet und im Anschluss daran unmittelbar durch einen Mitarbeiter des BAMF einem Kurs zugewiesen werden.

Spracherwerbs möglich, welche die relativ starren Rahmenbedingungen der BAMF-Integrationskurse nicht hergeben. Dieser Blumenstrauß an Maßnahmen wird bereits in einer Vielzahl von Städten, Gemeinden und Kreisen aktiv koordiniert, zudem bestehen lokal weithin etablierte Netzwerkstrukturen und Arbeitsgremien, die alle relevanten Akteure einbeziehen. Ein durch das BAMF gesteuertes Zuweisungsverfahren, welches ausschließlich auf die BAMF-Integrationskurse abzielt, würde die vorhandenen übergreifenden kommunalen Koordinierungsbemühungen unterlaufen. Ebenso kann nicht angestrebt werden, dem BAMF die Aufgabe der Koordinierung aller Sprachfördermaßnahmen zu übertragen. Hier besitzen die kommunalen Akteure schlichtweg bessere Kenntnis über die Entwicklungen innerhalb ihrer Gebietskörperschaft.

Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung des individuellen Integrationsprozesses ist es überdies fraglich, wie sinnvoll eine durch das BAMF vorgenommene zentrale Zuweisung zu Integrationskursen ist, wenn doch weit mehr Umstände für den erfolgreichen Abschluss eines Integrationskurses von Bedeutung sind, als das reine Ergebnis eines Sprachtests (z. B. Sicherstellung von Kinderbetreuung, Vereinbarung des Sprachkurses mit anderen sozialintegrativen Leistungen, Fahrwege usw.). Dies kann qua Aufgabenbestand allein die kommunale Ebene berücksichtigen und sicherstellen. Zudem mag eine besonders schnelle Teilnahme am Integrationskurs durch eine zentrale Zuweisung nicht immer der Schlüssel zum Erfolg sein, da gleichermaßen der Prozess des „Ankommens“ der Geflüchteten vor Ort eine Rolle spielt, wenn z. B. erst der Schulbesuch der Kinder organisiert werden muss oder absehbar ist, dass sich die Wohnanschrift nochmals ändert. Erste Hinweise aus den Projektstandorten mit Test- und Meldestellen lassen überdies an der praktischen Umsetzung des Verfahrens zweifeln, da seitens der Kommunen teilweise von inkorrekten Zuweisungen durch das BAMF gesprochen wird (vgl. hierzu auch Paritätischer Gesamtverband 2017).

### **2.1.2 Migrationsberatung**

Das BAMF ist die Bewilligungsbehörde für die Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für Erwachsene (MBE), die vom BMI herausgegeben werden (vgl. BMI 2016). Zudem legt das BAMF die Einzelheiten zur Aufgabenerledigung, zur fachlichen und persönlichen Qualifikation des Beratungspersonals und zur Durchführung des Controllings fest und führt dieses ebenfalls durch. Die MBE stellt „ein den Integrationskurs ergänzendes migrationsspezifisches Beratungsangebot für erwachsene Zuwanderer“ (BMI 2016, S. 548f.) dar, das den Anspruch hat, den Integrationsprozess gezielt zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. Es soll dabei helfen, Zuwanderer zu einem selbstständigen Handeln im Alltag zu befähigen und dadurch die Abhängigkeit von Transferleistungen zu minimieren.

Zielgruppe der MBE sind v. a. erwachsene Neuzuwanderer (über 27 Jahre) mit einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis. Aber auch nachholende Integration bei entsprechendem Integrationsbedarf wird durch die MBE abgedeckt.

Diese wird jedoch nicht von der Bundesverwaltung selbst, sondern durch die Träger der freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Der Paritätische Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) und den Bund der Vertriebenen umgesetzt. Die Aufgabenschwerpunkte der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer umfassen dabei die bedarfsorientierte Einzelfallberatung, eine gruppenpädagogische Begleitung sowie die Unterstützung bei der Vermittlung von Kinderbetreuungsangeboten während der Teilnahme am Integrationskurs. Des Weiteren obliegt den MBE-Stellen die Mitarbeit in kommunalen Netzwerken, die Mitwirkung bei der interkulturellen Öffnung von Regeldiensten und Verwaltungsbehörden sowie eine aktive Öffentlichkeitsarbeit.

Für die Beratung jüngerer Zuwanderer sind Jugendmigrationsdienste (JMD) zuständig, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert werden. Für die JMD zeichnet eine ähnliche Trägerstruktur verantwortlich, wie sie bei den MBE vorzufinden ist (Arbeiterwohlfahrt, Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit, Internationaler Bund, Der Paritätische Gesamtverband und Deutsches Rotes Kreuz). Während der Zugang zur MBE an eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis bzw. die Teilnahme an einem Integrationskurs geknüpft ist, erfolgt die Beratung durch die JMD unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Neben der Einzelfallberatung zählen zu den Tätigkeiten der JMD die Durchführung von Gruppenangeboten, Elternarbeit, Förderung von freiwilligem und bürgerschaftlichem Engagement, Netzwerk- und Sozialraumarbeit sowie die Initiierung und Begleitung der interkulturellen Öffnung sozialer Dienste und Einrichtungen (BMFSFJ 2017, S. 2ff.).

Der Blick auf die Migrationsberatungsangebote des Bundes lässt bereits erahnen, dass es sich hier um eine ausgesprochen fragmentierte institutionelle Landschaft handelt, die im lokalen Raum auf Koordinations- und Kompatibilitätsprobleme stößt, insbesondere, wenn man bedenkt, dass es in den Kommunen zahlreiche weitere Beratungsangebote gibt, die von kommunalen Trägern, Jobcentern und sonstigen lokalen Akteuren angeboten, aber bisher kaum untereinander, geschweige denn mit MBE und JMD, koordiniert werden. So findet eine systematische Abstimmung zwischen den lokal operierenden bundesgeförderten Beratungsdiensten (MBE, JMD) und den beiden wichtigsten lokalen Integrationsakteuren, den Jobcentern einerseits und den Kommunen andererseits, kaum statt. Stattdessen gibt es Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten, die in Doppel- und Mehrfachberatungen von Migranten

münden und bisweilen auch zu unterschiedlichen Empfehlungen führen. Inwieweit hier durch ebenen- und sektorenübergreifendes Case Management effektive institutionelle Lösungen gefunden werden können, wird weiter unten zu zeigen sein.

### **2.1.3 Arbeitsmarktintegration durch die Jobcenter**

Die überwiegend von Bund (BA) und Kommunen gemeinsam getragenen Jobcenter sind mit der Anerkennung einer Schutzform bundesweit für die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) zuständig und müssen im Rahmen dessen das Fallmanagement im Bereich der Arbeitsmarktintegration für Geflüchtete übernehmen. Sie sind damit die zentralen Akteure, die nach der Zuerkennung einer Schutzform durch das BAMF in kontinuierlichem Kontakt (die Kontakthäufigkeit ist dann deutlich höher als bei der Ausländerbehörde) zu den Geflüchteten stehen und somit auf eine gelingende Integration hinwirken können. Bedenkt man die eingangs genannte Zahl von knapp 983.000 positiven BAMF-Bescheiden seit 2015, wird die enorme Erweiterung des SGB II-„Kundenkreises“ deutlich. Im Rahmen der Bewältigung dieser Herausforderung verfolgen die Jobcenter unterschiedliche Strategien der Verwaltungsreform, um ihre Organisation (z. B. Schaffung von sogenannten Integration Points) und die inhaltliche Ausrichtung der Integrationsmaßnahmen (z. B. Maßnahmen speziell für Neuzuwanderer) an die sich wandelnde Adressatenstruktur und die damit einhergehenden veränderten Anforderungen anzupassen.

In vielen Kommunen – in NRW sogar flächendeckend – wurden in der Vergangenheit Integration Points (IP) implementiert, die durch Kooperationen zwischen Jobcenter, Arbeitsagentur, kommunalen Akteuren (z. B. Ausländerbehörden) und weiteren eine rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktintegration ermöglichen sollen (vgl. Bogumil et al. 2017). Diese sind einerseits eine spezifische Anlaufstelle für den Personenkreis der Neuzuwanderer, andererseits finden Elemente des regulären Fallmanagements Anwendung, die generell zur Arbeit in den Jobcentern gehören. Allerdings hat diese Institutionalisierungsvariante bislang nur begrenzt bundesweit Verbreitung gefunden.

## **2.2 Integrationsgesetzgebung und Förderpolitik: die Rolle der Länder**

Im Unterschied zur Bundes- und Kommunalverwaltung nehmen die Länder nur wenige operative Aufgaben im Bereich des Integrationsmanagements wahr (vgl. Münch 2016). Ihre Betätigungsfelder im Bereich der Migration und Integration sind einerseits legislativer Art (z. B. Integrationsgesetze, Kommunalrecht, Engagement-

politik etc.). Andererseits und überwiegend besteht ihre Rolle jedoch darin, das lokale Integrationsmanagement durch verschiedene Maßnahmen zu unterstützen und zu steuern, wofür die Landesprogramme zur Förderung von Kommunalen Integrationszentren (NRW) oder Integrationsbeauftragten/-managern (Baden-Württemberg) Beispiele bieten.

### **2.2.1 Institutionalisation von Integration in der Ministerialverwaltung**

Inzwischen befasst sich in jedem Bundesland ein Ministerium federführend mit dem Bereich Integration und fast flächendeckend haben die Länder das Amt eines Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten geschaffen (vgl. Bogumil et al. 2018). Ein Großteil verfügt zusätzlich über sogenannte Landesbeiräte, welche die Regierungen in integrationspolitischen Fragen beraten. Zudem haben vier Bundesländer eigene Landesintegrationsgesetze erlassen (Berlin 2010, NRW 2012, Baden-Württemberg 2015, Bayern 2016). Während die ersten drei vor allem regeln, unter welchen Rahmenbedingungen Integrationspolitik stattfindet und wie integrationspolitische Institutionen ausgestaltet werden sollen, beziehen sich die Regelungen in Bayern, schon von den Debatten um die Fluchtzuwanderung geprägt, stärker auf die individuelle Integration von Zugewanderten (SVR-Forschungsbereich 2017, S. 4).

Die Ministerialverwaltungen der Länder zeigen hinsichtlich der Institutionalisierung und Ressortierung von Migration und Integration ein uneinheitliches Bild. Dennoch lässt sich als ein gewisser Trend feststellen, dass die Mehrheit der Bundesländer integrationspolitische Aufgaben in den Sozialministerien ansiedelt und migrations- und ausländerrechtliche Aufgaben den Innenministerien zuweist. Wie weiter oben bereits erwähnt, bewegt sich Integrationspolitik immer in einem Spannungsfeld zwischen Ordnungs- und Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik (bzw. Migrationssteuerung versus Integration). Während auf Bundesebene die hauptsächliche Zuständigkeit für das Politikfeld Integration durch die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 vom BMAS zum BMI wechselte, deutet sich anhand der Ressortzuständigkeiten an, dass die Länder eher in Richtung einer sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zuordnung des Aufgabenkomplexes tendieren. Dies hat auch damit zu tun, dass die Länder im Bereich zuwanderungs- und ausländerrechtlicher Fragestellungen über keine eigenen Kompetenzen verfügen. Dennoch gibt es vier Länder, die den ordnungsrechtlichen Teil (Aufenthaltsrecht) mit dem integrationspolitischen Teil verbunden haben (Schleswig-Holstein, Bayern, Rheinland-Pfalz, NRW), wobei in Rheinland-Pfalz, Thüringen und NRW die aufenthaltsrechtlichen Fragen aus dem Bereich des Innenministeriums herausgelöst wurden. Bei einer solchen Verlagerung der ordnungsrechtlichen Belange aus dem Innenministerium heraus erweist sich allerdings der Umstand als problematisch,

dass in diesen Fällen die zuständigen Minister nicht mehr Teil der Innenministerkonferenz sind, wenn hier über diese Politikbereiche gesprochen wird. Umgekehrt geht jedoch auch die Verlagerung der Integrationspolitik direkt ins Innenministerium (Schleswig-Holstein und Bayern) mit der Gefahr einher, dass hier die ordnungsrechtlichen Belange überwiegen.<sup>5</sup>

Ein eigenständiges Integrationsministerium ohne weitere Politikbereiche richtete bisher nur Baden-Württemberg während der ersten Amtszeit Winfried Kretschmanns als Ministerpräsident unter der grün-roten Regierung (2011 – 2016) ein. Es bestand in der Summe allerdings nur aus 59 Beschäftigten. Mit der neuen Legislaturperiode wurde es wieder abgeschafft und die Aufgaben auf das „Ministerium für Soziales und Integration“ und das „Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration“ verteilt. Dies war aber weniger das Ergebnis einer systematischen Evaluation der Erfahrungen, sondern divergierender Interessen der jeweiligen Koalitionspartner (Grüne/CDU, vorher Grüne/SPD). Prinzipiell stellt sich die Frage nach dem Sinn eines reinen Querschnittsministeriums. So ist die Einrichtung eines eigenen Integrationsministeriums als problematisch zu betrachten, insbesondere, wenn diesem keine oder sehr wenige eigenständige Kompetenzen zugeordnet sind und es somit zur Politikumsetzung immer auf die Mitarbeit anderer Ministerien angewiesen ist. Zudem wird das Nichtvorhandensein eigener Kompetenzen in der Regel als „Schwäche“ des Ministeriums ausgelegt, so dass die Koordinierungsfunktion für den Querschnittsbereich eher erschwert wird.

### 2.2.2 Förderprogramme der Länder

Die zentrale Aufgabe der Landesverwaltungen liegt in der Förderung integrationspolitischer Aktivitäten in den Kommunen, für die es zahlreiche Förderprogramme gibt. Beispielhaft können hier die Kommunalen Integrationszentren (KI) in NRW und die kommunalen Integrationsbeauftragten bzw. -manager in Baden-Württemberg genannt werden. Diese haben neben der strukturellen Verankerung kommunaler Integrationsarbeit und der Koordination integrationsbeteiligter Akteure vor Ort auch die Funktion, den Überblick über die zahlreichen Landesförderprogramme zur Integration (siehe weiter unten) zu behalten und zu entscheiden, welche Maßnahmen zum individuellen Fall passen. Dabei geht die Förderung der Kommunalen Integrationszentren in NRW durch das Land bereits auf das Teilhabe- und Inte-

---

5 Am stärksten streuen die migrations- und integrationspolitischen Aufgaben in Niedersachsen (Stand 2015) auf vier Orte im ministeriellen Aufbau: Es gibt eine Ausländerrechtsabteilung im Innenressort, eine Beauftragte für Migration und Teilhabe, eine zentrale Koordinationsstelle in der Staatskanzlei und schließlich eine operative Einheit im Sozialministerium (Schamburek 2016, S. 4).



grationsgesetz (TIntG NRW) aus dem Jahr 2012 zurück (vgl. Ulusoy et al. 2016). Inzwischen sind die KI in NRW flächendeckend (54 Kreise und kreisfreie Städte) implementiert<sup>6</sup> und werden von Seiten des Landes durch eine in der Bezirksregierung Arnsberg angesiedelte Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren (LaKI) begleitet, die den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen dezentralen Integrationszentren sicherstellt. Die Aufgabe der durchschnittlich ca. zehn Mitarbeiter umfassenden Kommunalen Integrationszentren besteht darin, die verschiedenen integrationspolitischen Angebote unterschiedlichster Akteure (kommunale Fachämter, Einrichtungen, freie Träger, Flüchtlingsinitiativen) vor Ort zu koordinieren und die Integration im Bildungsbereich durch eine enge Zusammenarbeit mit den Schulaufsichtsbehörden zu unterstützen.

Auch in Baden-Württemberg gibt es seit 2013 eine Landesförderung kommunaler Integrationsarbeit<sup>7</sup> sowie seit 2017 eine Förderung im Rahmen des Paktes für Integration. Ähnlich wie in NRW besteht das Ziel beider Förderprogramme darin, die kommunale Integrationsarbeit vor Ort stärker strukturell zu verankern und koordinierende Institutionen zu installieren, aber auch von staatlicher Seite mitzusteuern. Dabei wird im Unterschied zu NRW keine bestimmte Institutionalisierungsform in der Kommune, sondern im Wesentlichen die Etablierung von zwei integrationsbezogenen Funktionsstellen in den Kommunen gefördert: Integrationsbeauftragte einerseits und Integrationsmanager andererseits. Während die *Integrationsbeauftragten*, von denen es inzwischen 121 in den Städten und 34 in den Kreisen gibt, zentrale Ansprechpartner für Fragen der Integration in der Kommune sein und die kommunale Integrationsarbeit, z. B. durch den Aufbau von Netzwerken, koordinieren sollen, sind die *Integrationsmanager*, von denen ca. 1.000 in den Städten und Gemeinden finanziert werden, für die individuelle Betreuung und Beratung von Flüchtlingen mit guter Bleibeperspektive zuständig (MSI BW 2017, S. 1), wobei sie sich am Case Management-Ansatz orientieren sollen (MSI BW 2017, S. 2). Darüber hinaus erhalten die Kommunen Fördermittel für den

- 
- 6 Das Land fördert die KI durch die Finanzierung von jeweils 5,5 (kreisfreie Städte) bzw. 6,5 (Kreise) Stellen, wobei die qualifikatorische Ausrichtung der Stellen (sozialpädagogische/-wissenschaftliche Fachkräfte, Verwaltungsassistenten, Lehrkräfte) vorgegeben ist. Die Kommunen selbst sind für die Bereitstellung von Räumlichkeiten, die Finanzierung von Verwaltungskosten und Lehr- und Lernmitteln sowie zusätzliche kommunal finanzierte Stellen verantwortlich.
  - 7 Sog. Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Integrationsbeauftragten (VwV-Förderung).

Aufbau und die Pflege kommunaler Netzwerke für Integration und die Erstellung von Integrationskonzepten und Wegweisern für Migranten.<sup>8</sup>

Neben diesen umfangreichen Förderprogrammen, die von den für Integration federführend zuständigen Ministerien getragen und gesteuert werden, finanzieren auch die anderen Landesministerien zahlreiche weitere Integrationsmaßnahmen, z. B. zur Integration von Migranten und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt, zur Kompetenzfeststellung, schulischen Qualifikation, Berufsanerkennung, zum Spracherwerb, zur Nachqualifizierung und Förderung ehrenamtlichen Engagements. So hat beispielsweise in Baden-Württemberg das Ministerium für Soziales und Integration zwei Förderprogramme („Chancen gestalten – Wege der Integration in den Arbeitsmarkt öffnen“ mit ca. 4,4 Millionen Euro und „Gemeinsam in Vielfalt“) aufgelegt, um Flüchtlingen den Zugang zu Sprachkursen und Erwerbstätigkeit zu erleichtern, sowie lokale Bündnisse für Flüchtlingshilfe und bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen. Das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport fördert die Vorbereitungsklassen (VKL) sowie das Vorqualifizierungsjahr Arbeit/Beruf mit Schwerpunkt Erwerb von Deutschkenntnissen (VABO), wofür insgesamt bis zu 1.165 Stellen zur Beschulung von Flüchtlingskindern und jugendlichen Flüchtlingen zur Verfügung gestellt wurden.<sup>9</sup> Im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst sind z. B. das Förderprogramm „Studienförderung von Flüchtlingen aus Syrien“ und das „Förderprogramm zur Einrichtung von Zertifikatskursen DaF/DaZ“ angesiedelt, zudem wird dort die Schaffung von „vier regionalen Koordinatoren zur Beratung und Unterstützung von Flüchtlingen“ finanziert. Vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau werden u. a. das Projekt „Welcome Center“ als zentrale Anlaufstellen für internationale Fachkräfte und mittelständische Betriebe, das Projekt „Integration durch Ausbildung – Perspektive für Flüchtlinge“, das „Landesprogramm Arbeitsmarkt und regionale Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen (LAurA)“ und das Landesförderprogramm „Wohnraum für Flüchtlinge“ finanziert.

---

8 Während das jährliche Fördervolumen des VwV-Programms seit 2013 über drei Millionen Euro beträgt, beinhaltet der Pakt für Integration aus dem Jahr 2017 weitere 320 Mio. Euro für die Kommunen, wobei die Integrationsmanager mit 116 Millionen Euro gefördert werden, und weitere 24 Millionen Euro in Maßnahmen aus den Bereichen Schule und Übergang zum Beruf, Spracherwerb sowie bürgerschaftliches Engagement in der Kommune fließen. Weitere 180 Millionen Euro werden ihnen zudem durch das Land pauschal für den Bereich Integration als Unterstützung für die Kosten der Anschlussunterbringung zur Verfügung gestellt.

9 Ende Mai 2017 waren in Baden-Württemberg ca. 31.000 Schüler in ca. 1.990 VKL sowie ca. 9.500 Schüler in rd. 590 VABO-Klassen untergebracht.

Es wird also deutlich, dass die Förderlandschaft im Bereich Integration hochgradig fragmentiert und intransparent ist, so dass der Eindruck eines Förderdschungels entsteht. Eine übergreifende Koordination ist weder bei der Programmgestaltung noch bei der Umsetzung und (mangels übergreifender Förderportale) auch nicht bei der Informationspolitik über Fördermaßnahmen zu erkennen, was nicht nur auf Baden-Württemberg, sondern auch auf andere Bundesländer zutrifft. Selbst in den Ministerien ist nicht immer bekannt, welche Förderprogramme es jeweils im eigenen Ressort gibt. Dies mindert die Effektivität der Programmumsetzung, da der Zugang der Adressaten (Kommunen) zu den „Fördertöpfen“ erschwert ist, Mittel nicht zielgenau und zeitnah eingesetzt werden können und es auch zu überlappenden Maßnahmen kommt.

Um diesem Problem wenigstens ansatzweise Abhilfe zu verschaffen, gibt es inzwischen Versuche, durch Überblicksbroschüren und Handreichungen etwas Licht in die unübersichtliche Förderlandschaft zu bringen, wobei dadurch das strukturelle Koordinationsproblem nicht gelöst wird. So wurden in NRW in einer fast siebzigseitigen Broschüre sämtliche Informationen über bestehende Beratungsangebote, Förder- und Anerkennungsmöglichkeiten sowie Qualifizierungsmaßnahmen (insgesamt 60) zusammengefasst und den Kommunen als Handreichung zur Verfügung gestellt (vgl. Bezirksregierung Arnsberg 2017). Ferner hat das Netzwerk Stiftungen und Bildung im Jahr 2016 die Förderprogramme des Bundes und der Länder zur Integration von Neuzugewanderten im Bereich der Bildung (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) zusammengetragen (Netzwerk Stiftungen und Bildung 2016, S. 5), wobei allein für den Bereich der Integration durch Bildung 14 Bundesprogramme (BMBF, BMFSJ, BMAS, BMI/BAMF, DAAD) und 35 Länderprogramme identifiziert wurden (Netzwerk Stiftungen und Bildung, S. 22f.).

## **2.3 Integration als Querschnittsaufgabe und Fallmanagement: die Rolle der Kommunen**

### **2.3.1 Organisatorische Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe**

Die kommunale Integrationsverwaltung umfasst unmittelbare und mittelbare Aufgaben. Von unmittelbaren Aufgaben ist dann zu sprechen, wenn sie sich unmittelbar auf Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund beziehen bzw. (zumindest teilweise) exklusiv für sie erbracht werden. Mittelbare Aufgaben der Integrationsverwaltung sind dagegen Leistungen, die nicht ausschließlich auf den o. g. Personenkreis gerichtet sind, aber dennoch einen verstärkt integrativen Charakter besitzen (vgl. Hafner 2019). Tabelle 1 zeigt die hieraus folgende Einteilung auf.

**Tab. 1** Aufgaben der kommunalen Integrationsverwaltung\*

<b>Unmittelbar</b>	<b>Mittelbar</b>
Ausländerwesen	Schulträgerschaft
Einbürgerungswesen	Kindergärten
Leistungsverwaltung Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe
Unterbringung von Asylbewerbern	Volkshochschulen
Unbegleitete Minderjährige Ausländer (UMA)	Sozialer Wohnungsbau
Freiwillige Integrationsleistungen (= <i>kommunale Integrationsaufgaben im engeren Sinne</i> )	(arbeitsmarktbezogene) Eingliederungsmaßnahmen
	Kultur- und Vereinsförderung

\*Die Tabelle enthält nur die wichtigsten Aufgabenfelder und ist keine abschließende Aufzählung. Quelle: in Anlehnung an Hafner (2019); © Bogumil und Kuhlmann

Ferner ist zwischen strategischen und operativen Elementen der Integrationsarbeit zu unterscheiden (vgl. z. B. Reichwein und Vogel 2004; KGSt 2017). Auf der strategischen Ebene geht es zum einen um die grundsätzliche Ausrichtung der örtlichen Integrationsarbeit, z. B. durch das Ausarbeiten und Implementieren eines Integrationskonzeptes, und zum anderen um die Koordinierung und Abstimmung der relevanten Akteure, Maßnahmen und Projekte innerhalb der Kommune. Die operative Ebene steht hingegen für die materielle Umsetzung von Integrationsmaßnahmen und -angeboten (z. B. in den Bereichen Sport, Kultur, Freizeitaktivitäten etc.). Hierzu gehört beispielsweise das Einrichten von Sprachkursen für Geduldete oder das Schaffen von Beratungsangeboten, die über die beiden vom Bund geförderten Regelinstitutionen, Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und Jugendmigrationsdienst (JMD), hinausgehen sowie die Ausgestaltung der lokalen Flüchtlingssozialarbeit.

Bei der organisatorischen Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe der Kommunen finden in Widerspiegelung der kommunalen Organisationshoheit vielfältige Institutionalisierungsvarianten Anwendung (Bündelungsbehörde, Querschnittsamt, Stabsstelle, Federführung, Projektorganisation, Integrationszentren). Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei aufgrund ihrer Verbreitung und des Innovationsgehalts die integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration sowie die Kommunalen Integrationszentren.

Kennzeichnend für die integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration ist die organisatorische Zusammenführung aller Verantwortungs-

bereiche bzw. Aufgaben, die das Thema der Integration betreffen (vgl. Bogumil et al. 2017, S. 72f.). Die konkrete Umsetzung auf kommunaler Ebene divergiert zwar, zur beispielhaften Veranschaulichung kann jedoch das Modell eines Fachbereichs Migration und Integration herangezogen werden, welches die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ausgearbeitet hat. Wesentliches Merkmal dieser Konzeption ist die Bildung der drei Abteilungen Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und Projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) sowie Leistung und Unterbringung (wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung) (KGSt 2017, S. 50ff.). Hinzu kommt eine Steuerungsunterstützung in Form einer Stabsstelle, die vor allem der Informationsbeschaffung und -aufbereitung für die Führungsebenen dient und in engem Kontakt zur zentralen Steuerungsunterstützung der Kommunalverwaltung steht. Zudem wird innerhalb des Fachbereichs die Geschäftsstelle für einen sogenannten Koordinierungskreis Migration/Integration implementiert, welcher die fachbereichsübergreifende Koordination des Integrationsmanagements sicherstellt und verwaltungsinternen und -externen Akteuren offensteht. Ergänzendes Baustein der Bündelungsbehörde ist die Einführung eines Front Office (Servicecenter), das verschiedene Aufgaben, hier z. B. melderechtliche Angelegenheiten und Beratungsleistungen für Ausländer (z. B. zu Sprachkursen durch die VHS), integriert. Das Servicecenter kann darüber hinaus auch weiteren Akteuren, z. B. dem Jobcenter für den Bereich der Arbeitsmarktintegration oder Migrantenselbstorganisationen, offenstehen.

Auch die Kommunalen Integrationszentren, die in Nordrhein-Westfalen vorzufinden sind, stellen Bündelungsbehörden dar, da sie gleichzeitig in den Aufgabenfeldern „Integration durch Bildung“ und „Integration als Querschnittsaufgabe“ tätig sind (vgl. Ulusoy et al. 2016). Allerdings unterscheiden sich die KI von den „klassischen“ kommunalen Bündelungsbehörden (Ämter/Fachbereiche für Migration und Integration; siehe oben) dadurch, dass sie keine eigenständigen Organisationseinheiten in der Kommunalverwaltung darstellen, sondern unterschiedlichen Bereichen und Hierarchiestufen der kommunalen Linienstruktur zugeordnet sind (Amt/Fachbereich, Abteilung, Dezernat, Stabsstelle beim Landrat/Oberbürgermeister, Dezernent, Kreisdirektor oder Integrationsbeauftragte; vgl. Ulusoy et al. 2016, S. 50ff.). Zudem variiert die organisatorische Zuordnung zwischen dem Schul- und Sozialbereich und ihre Einrichtung unterliegt spezifischen Förderbedingungen des Landes, insbesondere dahingehend, dass sie als *eine* Organisationseinheit zu erkennen sein müssen und das Personal nicht auf verschiedene Arbeitseinheiten verteilt werden darf (LaKI 2013, S. 6).

### 2.3.2 Lokales Fallmanagement

Weiter oben wurde bereits auf die Doppel- und Mehrfachstrukturen bei der Migrationsberatung und die Intransparenz sowie fehlende Abstimmung bei Förderprogrammen hingewiesen. Weitere Koordinationsdefizite gibt es im Bereich des lokalen Fallmanagements. Dieses findet aufgrund der zahlreichen Bundes- und Landesprogramme zunehmend Anwendung und wird vor Ort mit dem Ziel implementiert, die individuellen Besonderheiten von Migranten besser zu berücksichtigen und dabei die verschiedenen Fördermöglichkeiten auszuschöpfen, wofür der Fallmanager auf eine profunde Kenntnis der institutionellen Zuständigkeiten, Regelungen und Handlungsoptionen in diesem Politikfeld zurückgreifen soll. Dies ist auch deshalb nötig, weil sich für die anerkannten Flüchtlinge inzwischen rechtlich und institutionell komplexere Problemlagen ergeben, welche die Schul-, Aus- und Weiterbildung sowie entsprechende Unterstützungsleistungen und Anerkennungsregularien betreffen. So ist das Schul-, Ausbildungs- und Weiterbildungssystem in Deutschland extrem ausdifferenziert und komplex, zahlreiche formale Regelungen (z. B. Schulbesuchsrecht, Ausbildungsverordnungen, Anerkennungsverfahren für Zeugnisse und Abschlüsse) erschweren den Zugang. Zudem gibt es unterschiedlichste Unterstützungsleistungen (SGB II-Bezug, BAföG, Schüler-BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe usw. mit komplizierten Vorrang- und Anrechnungsbestimmungen), deren Beantragung selbst für deutsche Staatsbürger nicht unproblematisch ist. Vor diesem Hintergrund gewinnen für den Personenkreis der anerkannten Flüchtlinge zielgruppenspezifische Beratungsprozesse (Fallmanagement) zunehmend an Bedeutung, um eine Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu erreichen.

Allerdings sind auch für den Bereich des lokalen Fallmanagements (wie auch bei den Beratungsstrukturen und Förderprogrammen) die extreme institutionelle Fragmentierung, Unübersichtlichkeit und ein Zuständigkeitswirrwarr charakteristisch, welche eine ganzheitliche und effektive Beratung erschweren und zu Doppel- und Mehrfachangeboten für gleiche Zielgruppen führen. So wird das Fallmanagement für Migranten nicht nur von einigen Kommunen als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe angeboten und durch zusätzliche landesgeförderte Programme (wie KI in NRW oder die Integrationsmanager in Baden-Württemberg) ergänzt. Vielmehr sind auch die Jobcenter, bei denen die Arbeitsvermittlung im Mittelpunkt ihres Fallmanagements steht, sowie das Fallmanagement der bundesgeförderten Maßnahmen (JMD, MDE) zu berücksichtigen. Somit ist das lokale Fallmanagement als ebenen- und sektorenübergreifende Aufgabe auf der Bundesebene (Förderung von JMD, MDE), der Landesebene (Förderung von „Integrationskoordinatoren“, wie KI und Integrationsmanager) sowie kommunalen Ebene (Umsetzung der Landesprogramme für Fallmanagement; eigene Fallmanager) verankert. Es können bis zu fünf Fallmanagementstrukturen verschiedener Akteure/Ebenen im gleichen Territorium

und für teilweise gleiche Personengruppen identifiziert werden. Damit entsteht ein weiteres Mal das Problem von Doppel- und Mehrfachstrukturen und -angeboten und einer unzulänglichen Gesamtkoordination und -steuerung in diesem Aufgabenbereich. Trotz der Komplexität des Institutionengeflechts gibt es im Bereich

**Tab. 2** Beratungsstrukturen für Migranten

	<b>Grundlage</b>	<b>Umsetzung durch</b>	<b>Ausrichtung</b>
Kommunales Fallmanagement	Freiwillige Aufgabe	Kommunales Personal oder z. B. Personal der freien Träger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oft Schwerpunkt auf erste Zeit nach Ankunft in Kommune bzw. auf Zeit des Leistungsbezugs AsylbLG</li> </ul>
Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)	„Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)“ des BMI	Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, Bund der Vertriebenen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• erwachsene Zuwanderer (über 27 Jahre); Einschränkungen v. a. bei Asylbewerbern und Geduldeten</li> <li>• Inanspruchnahme ist auf drei Jahre begrenzt</li> <li>• weite thematische Ausrichtung</li> </ul>
Jugendmigrationsdienst (JMD)	„Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP)“ des BMFSFJ	Arbeiterwohlfahrt, Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit, Internationaler Bund, Der Paritätische Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jugendliche Zuwanderer (12–27 Jahre); unabhängig vom Aufenthaltsstatus, solange rechtmäßiger Aufenthalt (bzw. Duldung) besteht</li> <li>• weite thematische Ausrichtung</li> </ul>
Fallmanagement der Jobcenter	SGB II	Personal der Jobcenter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus v. a. auf Arbeitsmarktintegration</li> </ul>
KI (NRW)	Landesförderung	Personal der KI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seiteneinsteigerberatung</li> </ul>

Quelle: Bogumil et al. (2018, S. 87); © Bogumil und Kuhlmann

des lokalen Fallmanagements bislang keine Instanz, die diese Prozesse übergreifend koordiniert und abstimmt. Tabelle 2 fasst noch einmal das Spektrum der Akteure, die Fallmanagement auf lokaler Ebene anbieten, ihre jeweiligen Zielgruppen, Rechtsgrundlage und Finanzierung überblicksartig zusammen.

---

### **3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Im vorliegenden Beitrag ging es um eine Bestandsaufnahme und Bewertung der föderalen Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung im Bereich der Integrationsverwaltung. Dabei stand die Leitfrage im Zentrum, inwieweit sich die gegebene institutionelle Konfiguration in Zeiten der Krise bewährt oder als veränderungsbedürftig erwiesen hat und welche Reformoptionen es generell zur Optimierung des verflochtenen Systems in diesem Bereich gibt. Mögliche Neuordnungsvorschläge aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht müssen sich dabei an dem Ziel orientieren, unnötige Schnittstellen abzubauen und Doppelarbeiten zu vermeiden (Entflechtung), Kooperation und Koordination da, wo nötig, zu verstärken und zu verbessern (Verflechtung) und Verwaltungsverfahren ohne Qualitätsverluste zu beschleunigen. Eine Antwort auf die Kernfrage, welche Ebene im föderalen Staat welche Aufgabe am effektivsten und effizientesten lösen kann, bewegt sich zudem immer im Spannungsverhältnis zwischen grundsätzlicheren Überlegungen im Hinblick auf Kompetenzverteilungen im Bundesstaat und den bestehenden Verwaltungsstrukturen, deren Veränderung immer mit Machtinteressen und Transaktionskosten verbunden ist. Abschließend sollen noch einmal die drei wesentlichen Reformoptionen, die hier mit Blick auf die Integrationsverwaltung diskutiert worden sind (Entflechtung, Optimierung von Verflechtung, Bündelung), resümiert werden.

#### **3.1 Entflechtung**

Die zunehmende Ausweitung der Kompetenzen und die Erfahrungen mit der Koordination von Integrationskursen und anderen Sprachangeboten in den Jahren der Flüchtlingskrise führen dazu, dass von kommunaler Seite die Sorge geäußert wird, dass sich das BAMF in Richtung einer „Bundesintegrationsagentur“ entwickeln könnte. Insbesondere das neue Zusteuerungsverfahren für Integrationskurse wird dabei als nächster Schritt angesehen, neue Aufgabenfelder für sich zu erschließen. Bezweifelt wird dabei nicht, dass eine „Zusteuerung“ potenzieller Teilnehmer in die



Integrationskurse sinnvoll ist, doch eine kommunal verantwortete Koordinierung der Sprachkurse wird als bessere Möglichkeit angesehen, die Integrationskurse mit eigenen oder von den Ländern vorgehaltenen Sprachkursangeboten und den ebenfalls kommunal verantworteten Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu verzahnen. Das BAMF erscheint nicht prädestiniert für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die von zentraler Bedeutung für den Prozess der Integration der Betroffenen vor Ort ist. Aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen und der Aufgabenverteilungen im Integrationsbereich spricht vieles für Aufgabenverlagerungen in Richtung Länder und Kommunen. Auf der Ebene des Verwaltungsvollzugs der Integrationskurse *und* der berufsbezogenen Sprachförderung (Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und Kursüberprüfung, Zusteuerung sowie Koordinierung des Sprachkursangebotes) sollte eine Kompetenzverlagerung auf die Länder forciert werden. Die Entwicklung der Grundstruktur, der Lerninhalte und die Finanzierung der Sprachkurse sollten im BAMF verbleiben. Dagegen würde die Implementierung eines zentral vom BAMF verwalteten Zusteuerungsverfahrens, zumindest nach Ansicht des Landkreistages, dazu führen, dass das BAMF in absehbarer Zeit ein dichtes Netz von neuen Niederlassungen im gesamten Bundesgebiet schaffen müsste. Ob es unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll ist, bereits vorhandene und leistungsfähige kommunale Strukturen durch eine neue Struktur des Bundes quasi zu duplizieren und gegebenenfalls in ihrer Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen, ist zweifelhaft. Die schon heute ausufernde Dislozierung des BAMF als obere Bundesbehörde im gesamten Bundesgebiet würde damit weiter zunehmen, was auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch ist (vgl. Bogumil et al. 2018). Stattdessen sollten die Koordination des Kursangebotes innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Zusteuerung zu diesen Maßnahmen und die Gestaltung des Übergangs zu Anschlusskursen den kreisfreien Städten und Kreisen als Pflichtaufgabe übertragen werden. Hierfür bieten sich lokale Bündelungsinstitutionen an (z. B. die KI, die Integrationsmanager oder auch Volkshochschulen), die einen Überblick über sämtliche in einer Kommune verfügbaren Sprachfördermaßnahmen haben und darüber informieren können.

### 3.2 Optimierung von Verflechtungsstrukturen

Im Bereich der vom Bund finanzierten und von den Wohlfahrtsverbänden implementierten Migrationsberatung (MBE, JMD) stellt sich die institutionell zwar nötige, jedoch in der Praxis schlecht funktionierende Zusammenarbeit der Beratungsträger mit den lokalen Behörden (Kommunen und Jobcenter) als Problem dar. Ein reibungsloses Zusammenwirken der beteiligten Akteure ist jedoch eine

wesentliche Voraussetzung für ein wirksames Fallmanagement (vgl. Borchers et al. 2013). Da weder die Bundesverwaltung noch die Wohlfahrtsverbände organisatorisch und von ihrer Zuständigkeit her geeignet sind, ein ganzheitliches Fallmanagement durchzuführen, erscheint es sinnvoll, den Kommunen auch hier stärkere Verantwortung zu übertragen und sie gegebenenfalls auch dazu zu verpflichten, ein Fallmanagement aufzubauen bzw. dieses in Abstimmung mit den anderen beteiligten Akteuren (Jobcenter, Träger der Migrationsberatung) weiterzuentwickeln. Zwar wäre es – im Sinne von Entflechtung und Dezentralisierung – auch denkbar, die Verantwortung für die Migrationsberatung komplett auf die kommunale Ebene zu verlagern. Die Fördermittel, welche der Bund für die MBE und JMD verausgabt, würden dann über die Länder an die Kommunen weitergegeben werden, die damit, unter Hinzunahme weiterer Finanzmittel, ein kommunales Fallmanagement „aus einem Guss“ aufbauen und koordinieren könnten, womit sich auch Doppelstrukturen vermeiden ließen. Denn in einem solchen Modell würden nur noch die Kommunen selbst und die Jobcenter im Bereich der Arbeitsmarktintegration Fallmanagement betreiben. Allerdings wird eine solche einschneidende Dezentralisierungs- und Entflechtungsvariante vermutlich schwer umzusetzen sein, so dass eine weniger radikale Möglichkeit in der Optimierung von Verflechtungsstrukturen liegt. Diese müsste darauf zielen, die Kooperation zwischen den am Fallmanagement beteiligten Akteuren zu verbessern, indem beispielsweise von Seiten der Bundes- und Landesgesetzgeber eine Verpflichtung zum Abschluss verbindlicher Verwaltungsvereinbarungen eingeführt wird, welche die Zielgruppen der einzelnen Beratungsstrukturen und auch die Kooperation der Akteure untereinander definieren.

### 3.3 Bündelung

Jenseits von Kompetenzverschiebungen im Mehrebenensystem stellt die organisatorische Bündelung von thematisch zusammenhängenden Teilfunktionen innerhalb gegebener Verwaltungseinheiten eine weitere Optimierungsmöglichkeit im Bereich der Integrationsverwaltung dar. So gibt es bereits in vielen Kommunen positive Erfahrungen mit integrierten Verwaltungseinheiten (Amt oder Fachbereich) für Migration und Integration, da diese die Verwaltungswege verkürzen, eine einheitliche Politikumsetzung befördern und zu einer besseren Koordination zwischen den Fachverwaltungen führen. Die integrierte Verwaltungseinheit kann insbesondere dazu beitragen, das Spannungsfeld zwischen ordnungs- bzw. ausländerpolitischen und sozial- sowie integrationspolitischen Aufgaben abzufedern, da Ausländerbehörde, Einbürgerungswesen, Leistungsverwaltung, Unterbringung und Integra-

tionsaufgaben i. e. S. zusammen durch eine Leitungsstelle auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet werden können, was zudem durch entsprechende Integrationskonzepte und -leitbilder unterlegt werden kann. Hierzu ist die kommunale Ebene auch deshalb prädestiniert, weil sie als multifunktionale Bündelungsinstanz (Kuhlmann 2015, S. 188ff.) auf eine bessere horizontale Koordination hinwirken kann, als dies auf anderen Ebenen angesichts der dort wirkungsmächtigen Ressortegoismen und der Dominanz sektoraler Policy-Interessen möglich ist.

### **3.4 Fazit: Krisenfestigkeit des verwaltungsföderalen Systems?**

Die Analyse hat gezeigt, dass das deutsche verwaltungsföderale System zwar insgesamt gut in der Lage war, die institutionelle Überforderung, welche die Verwaltung der verschiedenen Ebenen im Zuge der jüngsten „Flüchtlingskrise“ ergriffen hatte, zu bewältigen. Dabei zeigte sich vor allem auf der kommunalen Ebene eine bemerkenswerte Anpassungsflexibilität und Problemlösungskapazität, wohingegen die staatliche Ebene (speziell das BAMF, aber auch Landeseinrichtungen, wie z. B. das LAGESO in Berlin) deutlich langwieriger mit institutionellem Stress und Überforderung bis hin zu Behördenversagen (LAGESO) zu kämpfen hatten. Insgesamt hat sich die subnational-lokale Verortung von Integrationsaufgaben als eine adäquate und funktionale Lösung erwiesen, die zwar noch weitere Verbesserungspotenziale (Bündelung, Optimierung von Verflechtung) aufweist, aber dennoch grundsätzlich effektives und effizientes Verwaltungshandeln befördert hat. Dagegen scheint die Vollzugszuständigkeit zentralstaatlicher Behörden für Aufgaben mit überwiegend lokal-dezentraler Zielrichtung und direktem Adressatenbezug problematisch, zumal sie auch sonst wenig passfähig mit der verwaltungsföderalen Basisorganisation ist, die keine hochgradig dislozierte Staatsverwaltung in der Fläche vorsieht. Die für das deutsche System typische vertikale und horizontale Verwaltungsverflechtung hat sich zudem nicht in jeder Hinsicht als funktional erwiesen, da es teils Zustände von Überflechtung (z. B. Sprachkurse), teils Probleme einer Unterflechtung gab bzw. gibt (z. B. Migrationsberatung). Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich für den Bereich der Integrationsverwaltung einerseits, die Kompetenzverteilung im Mehrebenen-system kritisch zu hinterfragen und entsprechende Verschiebungen in der verwaltungsföderalen Konfiguration sowie gegebenenfalls im Verflechtungsgrad und -modus vorzunehmen. Andererseits liegt die Optimierung von Organisationsstrukturen und Prozessen innerhalb der jeweiligen Verwaltungseinheiten nahe, für die auch die Digitalisierung von Verfahren und Prozessen einen zunehmend wichtigen Hebel darstellt (vgl. Bogumil et al. 2019).

## Literatur

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Hrsg. 2014. *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2013*. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Hrsg. 2015. *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2014*. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Hrsg. 2016. *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2015*. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Hrsg. 2017a. Anlage zum Trägerrundschreiben 11/2017. Dritte Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung. [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Traegerrundschreiben/2017/traegerrundschreiben-11\\_20170705-anlage-01.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Traegerrundschreiben/2017/traegerrundschreiben-11_20170705-anlage-01.pdf?__blob=publicationFile) Zugriffen: 10. Februar 2020.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Hrsg. 2017b. *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2016*. Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Hrsg. 2018. *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2017*. Nürnberg.
- Benz, Arthur. 1997. Verflechtung der Verwaltungsebenen. In *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Hrsg. K. König und H. Siedentopf, 167–194. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur. 2018. Verwaltung als Mehrebenensystem. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. S. Veit, C. Reichard und G. Wewer, 87–98. Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-21571-2\_10-1.
- Bezirksregierung Arnsberg, Hrsg. 2017. *Integration ist unsere Mission. Bereiche und Aufgaben der Bezirksregierung Arnsberg*. Arnsberg.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Hrsg. 2017. *Grundsätze zur bundesweiten Förderung der individuellen Begleitung junger zugewanderter Menschen im Kinder- und Jugendplan des Bundes (III., 4 des KJP in der Fassung vom 29. 09. 16)*. Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern, Hrsg. 2016. Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE). *Gemeinsames Ministerialblatt* 67 (28): 548–552.
- Bogumil, Jörg, M. Burgi, S. Kuhlmann, J. Hafner, M. Heuberger, und C. Krönke. 2018. *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 49. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg, J. Hafner, und A. Kastilan. 2017. Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Essen: Stiftung Mercator GmbH.
- Bogumil, Jörg, J. Hafner, und S. Kuhlmann. 2016a. Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und Asylantragbearbeitung. *Die Verwaltung* 49 (2): 289–300.
- Bogumil, Jörg, J. Hafner, und S. Kuhlmann. 2016b. Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugsystems Asyl. *Verwaltung und Management* 22 (3): 126–136.
- Bogumil, Jörg, und J. Hafner. 2019. *Kommunale Integrationsarbeit in Nordrhein-Westfalen. Ausgangsanalyse und Handlungsempfehlungen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag*

- des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Bochum.
- Bogumil, Jörg, S. Kuhlmann, S. Gerber, und C. Schwab. 2019. *Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation*, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 44. Baden-Baden: Nomos.
- Borchers, Andreas, W. Erler, und C. Reis. 2013. *Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“*. Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Esser, Hartmut. 2001. *Integration und ethnische Schichtung*, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 40. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2018. Träger von Integrationskursen werden kaum kontrolliert. Artikel vom 2. 6. 2018. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bamf-affaere-traeger-von-integrationskursen-werden-kaum-kontrolliert-15619110.html> Zugegriffen 10. Februar 2020.
- Hafner, Jonas. 2019. *Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung*. In *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, Hrsg. J. Bogumil, S. Kuhlmann und I. Proeller, 103–126. Baden-Baden: Nomos.
- Heckmann, Friedrich. 1997. *Integration und Integrationspolitik in Deutschland*, Efms Paper Nr. 11. Bamberg.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Hrsg. 2017. *Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung*. Köln: KGSt.
- Kreienbrink, Axel. 2013. 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 33 (11-12): 397–410.
- Kuhlmann, Sabine. 2015. Administrative Reforms in the Intergovernmental Setting: Impacts on Multi-Level Governance from a Comparative Perspective. In *Multi-Level Governance: The Missing Linkages*, Reihe Critical Perspectives on International Public Sector Management, Hrsg. E. Ongaro, 183–215. Bingley: Emerald.
- LaKI – Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren, Hrsg. 2013. Einrichtung eines Kommunalen Integrationszentrums gemäß § 7 Teilhabe- und Integrationsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. [https://kommunale-integrationszentren-nrw.de/sites/default/files/public/system/downloads/1300305\\_fragen\\_und\\_antworten\\_-\\_einrichtung\\_kommunale\\_integrationszentren.pdf](https://kommunale-integrationszentren-nrw.de/sites/default/files/public/system/downloads/1300305_fragen_und_antworten_-_einrichtung_kommunale_integrationszentren.pdf) Zugegriffen 10. Februar 2020.
- MSI BW – Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg, Hrsg. 2017. *Zuwendungsrichtlinie des Ministeriums für Soziales und Integration zur Förderung des Integrationsmanagements in den Städten, Gemeinden und Landkreisen (VwV Integrationsmanagement)*. [https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads\\_PIK/PIK\\_VwV-Integrationsmanagement.pdf](https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_PIK/PIK_VwV-Integrationsmanagement.pdf) Zugegriffen 10. Februar 2020.
- Münch, Ursula. 2016. Integrationspolitik der Länder. Dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch. In *Die Politik der Bundesländer*, Hrsg. A. Hildebrandt und F. Wolf, 365–390. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Netzwerk Stiftungen und Bildung. 2016. *Förderprogramme zur Integration von Neuzugewanderten durch Bildung*. Berlin.

- Paritätischer Gesamtverband, Hrsg. 2017. Protokoll zum Workshop „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)“. [http://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Schwerpunkte/Migration/doc/MBE/Protokoll\\_WS\\_Oktober\\_2017.pdf](http://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Migration/doc/MBE/Protokoll_WS_Oktober_2017.pdf) Zugegriffen 10. Februar 2020.
- Reichwein, Alfred und S. Vogel. 2004. *Integrationsarbeit – effektiv organisiert*. Düsseldorf: Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Schamburek, Daniel. 2016. *Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen. Eine handlungstheoretische Erklärung von Organisationsentscheidungen am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik*. Bamberg: University of Bamberg Press.
- Schammann, Hannes. 2015. Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9 (3): 161–182.
- SVR-Forschungsbereich, Hrsg. 2017. *Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich*. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Forschungsbereich.
- Ulusoy, Yunus, D. Halm, M. Sauer, und N. Kersting. 2016. *Wissenschaftliche Begleitung der Kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW*. Essen: Stiftung Türkeistudien und Integrationsforschung.



# Integrationspolitik im deutschen Föderalismus: eine Implementationsanalyse

Dietrich Thränhardt

## Zusammenfassung

In der Asylkrise 2015/16 haben sich die dezentralen Strukturen in Deutschland bewährt, Länder und Kommunen brachten mit vielfältiger aktiver Hilfe der Bevölkerung die Flüchtlinge unter und versorgten sie. Im Gegensatz dazu erwies sich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Schwachstelle und Nadelöhr, weil das Bundesinnenministerium es über Jahre vernachlässigt hatte. Das BAMF war 2005 in der Erwartung neu begründet worden, eine zentrale übergreifende Bundesbehörde werde Asyl und Integration effektiver organisieren. Entgegen diesen Erwartungen kam es beim BAMF nicht nur zu einem großen Bearbeitungsstau, sondern auch zu extremen regionalen Disparitäten und Qualitätsproblemen bei den Asylentscheidungen. Die Gerichte hoben einen großen Teil der Entscheidungen auf, 2017 waren es 44 Prozent. Die Erwartung, eine zentrale Behörde werde die Prozesse optimieren, wurde enttäuscht. Ebenso erwies sich die zentral organisierte Sprachvermittlung als ineffektiv.

Die zentralistische Koalitionsvereinbarung über die AnKER-Zentren unter Einbeziehung der Ministerpräsidenten brach sich an der Verfassungsrealität, sie wurden nur in drei Ländern eingerichtet. Man verständigte sich schließlich darauf, dass jedes Land eigene Wege geht. Auch bei der Asylverfahrensberatung und der Gesundheitsversorgung für Asylbewerber ergaben sich trotz einheitlichen Rechtsrahmens unterschiedliche Landeslösungen. Die parteipolitische Überformung des Föderalismus mit A- und B-Ländern hat sich aufgelockert. Sowohl in der Asylpolitik wie bei der Einbürgerung zeigt sich ein bunteres Bild. CDU-geführte Länder gehen unterschiedliche Wege, zwei Länder mit grüner Regierungsbeteiligung haben die niedrigsten Einbürgerungsraten.

Das positive Selbstbild Deutschlands als „Integrationsland“ wird zwar in „Gipfeln“ zelebriert, es lässt sich aber im administrativen Handeln von Bund und

Ländern kaum wiederfinden. Die Einbürgerung bleibt im föderalen Beziehungsnetz stecken. Der Bund kompliziert die Prozesse und nur wenige Kommunen erreichen ein ausreichendes Implementationsniveau.

### Schlüsselbegriffe

Föderalismus, Zentralismus, BAMF, Flüchtlinge, Integration

*„Ich sage nur: Bamf, Kraftfahrzeugbundesamt,  
Eisenbahnbundesamt, Bundeswehr“*

Winfried Kretschmann, 10.12.2018 (Klein 2018)

## 1 Integrationskonsens und eine starke Bundesbehörde

Deutschland habe die Integration „verschlafen“, erklärte Bundespräsident Köhler 2006 (Die Welt 2006). Bundeskanzlerin Merkel sagte 2007 im gleichen Sinn: „Wenn wir ehrlich sind, müssen wir zugeben, dass wir das Thema Integration in unserem Land zu lange auf die lange Bank geschoben haben“ (Merkel 2007). Nun solle der Staat aktiv werden und „nachholende Integrationspolitik“ (Bade 2007) betreiben. Die Denkfigur, früher seien Fehler gemacht worden und nun werde eine aktive Politik betrieben, wird weithin akzeptiert. Deutschland entwickelte in Bezug auf Integration ein positives Selbstbild. Auch auf Landesebene gab es entsprechende Aussagen, beispielsweise im Koalitionsvertrag Baden-Württemberg (2011, S. 70): „Integrationspolitik der vergangenen Jahrzehnte hat durch zu spätes, unverbindliches Handeln Integrationshemmnisse geschaffen, die wir abbauen wollen. Wir streben eine Neuausrichtung der Integrationspolitik an.“ Politiker aller Parteien und Wissenschaftler heben immer wieder hervor, dass der Staat seit 2005 eine aktive Integrationspolitik betreibe, der neue „ganzheitliche Integrationsansatz“ wird positiv von der Zeit davor abgesetzt. Als „Integration als Staatsprogramm“ (Michalowski 2007) ist der neue Trend zutreffend charakterisiert worden, mit Entsprechungen auch in anderen europäischen Ländern.

Kanzlerin Merkel hat inzwischen elf „Integrationsgipfel“ präsiert, der zwölfte soll 2021 folgen. Bund und Länder brachten Integrationspläne auf den Weg. Bundesinnenminister Schäuble und seine Nachfolger luden seit 2007 zu „Islamkonferenzen“ ein. Der Islam gehöre nun auch zu Deutschland, erklärte Schäuble



bei dieser Gelegenheit – ein Ausspruch, der später von Bundespräsident Wulff und Kanzlerin Merkel wiederholt wurde, aber kontrovers blieb. Die Länder, auf ihre Eigenständigkeit bedacht, vereinbarten ein „Integrationsmonitoring der Länder“, um ihre Bemühungen und Erfolge zu vergleichen. Im Koalitionsvertrag der dritten Großen Koalition 2013 wurde eine Fortentwicklung vereinbart, die vierte Große Koalition 2018 will „größere Transparenz in das Geflecht der bestehenden Integrationsmaßnahmen bringen“. In der Bevölkerung fand die Integrationspolitik der Bundesregierung vor der Flüchtlingskrise weitgehend Vertrauen, mehr als in vielen Nachbarländern (SVR 2014, S. 25ff.; GMF 2013, S. 41; GMF 2014, S. 33).

Verbunden war der neue Ansatz mit einem Zentralisierungsschub und einer neu gestalteten Bundesbehörde. Mit der Aufgabenerweiterung und Neubenennung des „Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge“ (BAMF) war die Hoffnung verbunden, ein „migrationspolitisches Kompetenzzentrum“ werde Asyl und Integration rationaler und effektiver organisieren und koordinieren. Zur Asylentscheidung kamen die Integrationsförderung, insbesondere die Sprach- und Integrationskurse, die zentrale Dokumentation und weitere Verwaltungszuständigkeiten hinzu. Auch eine Forschungsabteilung wurde eingerichtet. *„Durch die Bündelung der Zuständigkeiten im Bereich Migration wurde das Bundesamt nunmehr in Deutschland die zentrale Behörde im Asyl- und Migrationsbereich.“*, erklärte Gründungspräsident Albert Schmid. (BAMF 2005) Mit der Neugründung des BAMF wich der Bundesgesetzgeber von der üblichen Verwaltung von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art. 83 GG ab. Zentralisierung galt als Weg zu mehr Effektivität – eine Auffassung, die im politischen Diskurs immer wieder zu hören ist, die deutsche politische Kultur seit dem 19. Jahrhundert prägt (Lehmbruch 2000) und auch in Bereichen wie dem Autobahnssystem zu Zentralisierungsschüben als Ausweg aus der „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 2009) geführt hat. Länder und Kommunen blieben allerdings für den Vollzug des Ausländerrechts und auch für die Einbürgerung zuständig.

Der neue Integrationskonsens folgte auf eine lange Zeit kontroverser Debatten um Einwanderung und Integration, in der die Regierung Kohl 1982–98 an der Erklärung festhielt, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Gleichzeitig verdoppelte sich die Zahl der Ausländer. Ein letzter Höhepunkt der Auseinandersetzung war der Streit um die Einbürgerungsreform 1999, welche die hessische Landtagswahl entschied und die Mehrheit im Bundesrat kippte. Die Bundesländer hatten in diesen Jahrzehnten unterschiedliche Profile. Bayern und Baden-Württemberg standen für eine restriktive Politik, Bayern insbesondere für separate Beschulung von ausländischen Kindern mit dem Ziel der „Reintegration“ in die Herkunftsländer (Hunger und Thränhardt 2001; Münch 2017). Berlin engagierte sich seit den achtziger Jahren für mehr Einbürgerung, Nordrhein-Westfalen förderte früh Migrantinnen-Organisationen.

Im Folgenden fragen wir, ob die neue Integrationspolitik zu Fortschritten geführt hat. Sind die Abläufe mit der neuen Zentralinstitution effektiver geworden? Es geht um eine evidenzbasierte Analyse. Zur Debatte stehen dabei die Flüchtlingsaufnahme – insbesondere in der Asylkrise 2015/16 – die Integration, vor allem die Einbürgerung sowie die Veränderungen in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern.

---

## 2 Bund und Länder in der Asylkrise

Die Asylkrise sei „im Großen und Ganzen bewältigt“ worden, resümierte Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung im Frühjahr 2018 (Merkel 2018, S. 4). Sie hatte Grund zu danken, was die vielfältige aktive Hilfe durch die Bevölkerung und die Organisationskraft der Bundesländer und Kommunen betraf, von der Unterbringung und der Kleidersammlung über die Beratung und die sprachliche Übersetzung bis hin zur Vermittlung von Arbeit in späteren Jahren.<sup>1</sup> Länder und Kommunen versorgten 2015 die überraschend große Zahl von Flüchtlingen, die über die Grenze kamen. Sie brachten diese unter, errichteten Sammelunterkünfte, zunächst auch provisorisch in großen Zelten. Die Kommunen arbeiteten mit den vielen Freiwilligen zusammen, die sich spontan zusammenfanden oder in kirchlichen und wohlfahrtsverbandlichen Strukturen aktiv wurden.<sup>2</sup> Millionen Menschen aus ganz unterschiedlichen Milieus engagierten sich, halfen und spendeten (BMFSFJ 2017; Ahrend 2017). Die autonomen föderalen Strukturen bewährten sich. Länder und Kommunen setzten viel Geld ein, mit großen Unterschieden je nach den lokalen Gegebenheiten, der Effektivität ihrer Verwaltungen und der Qualität der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (Glorius und Schondelmayer 2018).<sup>3</sup>

Im Gegensatz dazu erwies sich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Schwachstelle und Nadelöhr. Schon bevor die Flüchtlinge in großer Zahl

- 
- 1 Für die Asylkrise 1992/93 war noch konstatiert worden, dass die Bereitschaft zur Einschränkung des Asylrechts und der Flüchtlingsaufnahme „mit der Nähe zu der föderativen Ebene, die die Aufnahme, Versorgung und Unterbringung von Immigranten leistet, wächst“ (Münch 1993, S. 11; Münch 2017, S. 252).
  - 2 Eine Darstellung der lokalen Aktivierung für die Stadt Erlangen bei Bendel et al. 2015; Schammann 2017; Thränhardt und Weiss 2017.
  - 3 Für Baden-Württemberg vgl. Kostner 2017, S. 206ff. Probleme sowohl bei der Erstversorgung wie bei der Zusammenarbeit mit den Freiwilligen gab es in Berlin. Zeitweise übernahmen dort Freiwillige kommunale Funktionen. Vgl. Muschter 2017; Wikipedia 2019a.

über die Balkanroute nach Deutschland kamen, war ein gravierender Bearbeitungsstau entstanden: Ende 2014 waren 169.166 unerledigte Anträge aufgelaufen. Seit 2008 waren jedes Jahr weniger Asylanträge entschieden worden als eingegangen waren (Thränhardt 2014). Damit entstand ein Anreiz für Antragsteller mit geringen Aussichten auf Anerkennung, in Deutschland Anträge zu stellen, um längere Zeit oder für immer bleiben zu können. Insbesondere konzentrierten sich die Anträge aus Südosteuropa auf Deutschland (Thränhardt und Weiss 2017).

Anfang 2015 war das BAMF nicht mehr in der Lage, die Antragsteller auch nur zu registrieren. Es entstand eine Diskrepanz zwischen der Zahl der Flüchtlinge, die Länder und Kommunen versorgten, und den Zahlen des BAMF über Asylantragstellungen. Die Länder hatten schon bei den Koalitionsverhandlungen 2013 auf den Stau beim BAMF aufmerksam gemacht. Daraufhin war in der Koalitionsvereinbarung festgelegt worden, dass Asylanträge innerhalb von drei Monaten entschieden werden sollten. Das BMI reagierte aber nicht, wiederholten Bitten der BAMF-Leitung um mehr Personal kamen die Innenminister Friedrich und de Maizière nicht nach, obwohl die Bundeskanzlerin bei der Sechzig-Jahr-Feier des Bundesamtes den Innenminister Friedrich öffentlich auf das Problem hingewiesen hatte.<sup>4</sup> Ende 2015 waren 500.000 Fälle aufgelaufen, wie das BAMF selbst später mit einem Schaubild dokumentiert hat (Grote 2018, S. 16). Im Fachjargon sprach man seit 2015 vom „EASY-Gap“. EASY ist die Abkürzung für „Erstverteilung der Asylbegehrenden“ nach dem Königsteiner Schlüssel, in der die Länder alle Aufgenommenen am Tag der Aufnahme registrieren. Diese Statistik informiert zuverlässig darüber, wie viele Menschen gekommen sind. In der BAMF-Statistik über Asylbewerber tauchen etwa 500.000 Asylsuchende, die 2015 gekommen waren, erst 2016 auf.

Im Sommer 2015 wurde klar, dass das BAMF seine Aufgaben nicht erfüllen konnte. Das Amt war personell unterbesetzt, die Datenverarbeitung aus der Zeit gefallen, Akten wurde nach wie vor mit der Post verschickt. Pässe wurden bei einer Sammelstelle konzentriert und waren nicht mehr auffindbar, so dass rückkehrwillige Flüchtlinge nicht zurückkehren konnten und die kommunalen Ämter sich um Passersatzdokumente bemühen mussten. Im September 2015 trat BAMF-Präsident Schmidt zurück, im Oktober übergab Innenminister de Maizière die Koordination der Flüchtlingsaufnahme an das Bundeskanzleramt (Alexander 2017, S. 117). Bis 2016 waren die Datenerkennungssysteme von BAMF und Bundespolizei nicht kompatibel, es entstand ein Kontrollverlust. So konnte sich beispielsweise der

---

4 In der Sondersitzung des Innenausschusses zu den Problemen beim BAMF berichtete der ehemalige BAMF-Präsident Schmidt, er habe seit 2012 in einem „heftigen E-Mail-Verkehr“ das BMI auf die Dringlichkeit von „externem Personalzuvachs“ hingewiesen (Protokoll des Innenausschusses vom 8. Juni 2018, nicht veröffentlicht).

**Tab. 1** Asylanträge, Entscheidungen, unerledigte Anträge 2010–2019

Jahr	BAMF Asylanträge	BAMF Entscheidungen	Unerledigte Anträge
2010	48.549	48.187	23.289
2011	53.347	43.362	33.773
2012	77.651	61.826	49.811
2013	127.023	80.978	95.743
2014	202.834	128.911	169.166
2015	476.649*	282.762	364.664*
2016	722.370*	695.733	433.719
2017	222.683	603.428	68.245
2018	185.853**	216.873	58.325
2019	165.938**	183.954	57.042

\*2015 wurden etwa 500.000 Antragsteller nicht beim BAMF registriert, das wurde 2016 nachgeholt.

\*\*Seit Anfang 2020 berechnet das BAMF die Asylanträge neu und zieht die Anträge für in Deutschland geborene Kinder ab. Damit ergeben sich für 2018 111.094 „grenzüberschreitende Erstanträge“ und für 2019 129.628.

Quellen: BAMF 2020a; BMI 2020; © Thränhardt

Attentäter Anis Amri mit dreizehn unterschiedlichen Identitäten anmelden. Mit dem „Datenaustauschverbesserungsgesetz“ wurde diese Schwachstelle 2016 beseitigt, 2019 folgte ein zweites „Datenaustauschverbesserungsgesetz“.

Da nach der damals geltenden Rechtslage Sprach- und Orientierungskurse erst nach der Asylentscheidung angeboten werden durften, blockierte der Stau bei den Asylentscheidungen auch den Integrationsprozess. Gleiches galt für die Arbeitsaufnahme. Die Beschäftigung von Asylsuchenden war völlig unkalkulierbar, weil ihre Zukunft unklar blieb. „All day waiting“ zermürbte die Flüchtlinge, die mit großen Erwartungen nach Deutschland gekommen waren und nun über Monate oder sogar Jahre stillgestellt wurden (Christ, Meininghaus und Röing 2017). Der Enthusiasmus der vielen freiwilligen Helfer, das aktive Interesse vieler Unternehmen und die Organisationskraft der Länder und Kommunen standen in einem eklatanten Missverhältnis zur Ineffizienz der Bundesbehörde, die doch eigentlich eingerichtet worden war, um die Prozesse zu optimieren. Die Hoffnung auf zentralistische Effizienz wurde entzaubert. Der Vorschlag einer „Altfallregelung“ zum Abbau des Staus (BT-Drs. 18/3839) wurde abgelehnt.

### 3 Qualitätsprobleme bei den Asylentscheidungen und die Gerichte als Korrekturinstanz

Die neue Leitung des BAMF unter dem Präsidenten der Bundesagentur für Arbeit Weise digitalisierte die Abläufe und modernisierte die IT-Systeme. 54,8 Millionen Euro wurden für Beratungsunternehmen ausgegeben. Asylanhörungen wurden von Entscheidungen entkoppelt, Bearbeitungsdruck aufgebaut, Qualitätsstandards vernachlässigt, Personal auf Zeit eingestellt und wieder entlassen, immer wieder neue „Priorisierungen“ aus dem Innenministerium angeordnet. Die Mitarbeiter standen unter Druck, viele Entscheidungen zu fällen, ohne Rücksicht auf die Qualität (Dummer 2017). Der Personalrat gewann Prozesse gegen die Amtsleitung (Kastner 2018). Die Entscheidungsqualität sank und es kam zu einer Klageflut vor den Verwaltungsgerichten. Am 30.6.2019 waren immer noch 301.815 Klagen anhängig (BT-Drs. 19/12797, S. 42). Skandale und Pseudoskandale ruinierten den Ruf der Behörde, 2018 musste erneut eine Leitung zurücktreten. Als „Sündenböcke vom Dienst“ für die Versäumnisse des Bundesinnenministeriums bemitleidete der „Stern“ die BAMF-Mitarbeiter (Loer 2018).

Die quantitativen Probleme sind behoben, seit das BAMF mehr Personal und eine ausreichende technische Ausstattung bekommen hat und die Antragszahlen gesunken sind. Aber auch nach der Krise bleibt die Entscheidungsqualität problematisch. Detaillierte Informationen darüber verdanken wir den Anfragen der Abgeordneten Jelpke im Bundestag. Die Bundesregierung musste in ihren Antworten offenlegen, wie extrem unterschiedlich die lokalen Organisationseinheiten des BAMF Asylanträge bescheiden. In Tabelle 2 sind die Extreme zusammengestellt.

**Tab. 2** Höchste und niedrigste Gesamtschutzquoten bei den Entscheidungen von lokalen BAMF-Organisationseinheiten 2018, ausgewählte Herkunftsländer

#### Afghanistan

Organisations-einheit	Gesamtschutz- quote	Organisations- einheit	Gesamtschutz- quote
Ingelheim/Bingen	85,1 %	Mannheim	34,7 %
Jena/Hermsdorf	81,3 %	Zirndorf	32,9 %

#### Irak

Organisations- einheit	Gesamtschutz- quote	Organisations- einheit	Gesamtschutz- quote
Augsburg	75,0 %	Schweinfurt	11,8 %
Bremen	75,3 %	Eisenhüttenstadt	4,7 %

## Iran

Organisations- einheit	Gesamtschutz- quote	Organisations- einheit	Gesamtschutz- quote
Ingelheim/Bingen	82,6 %	Eisenhüttenstadt	11,6 %
Nostorf-Horst	59,1 %	Bamberg	6,7 %

## Türkei

Organisations- einheit	Gesamtschutz- quote	Organisations- einheit	Gesamtschutz- quote
Essen	78,0 %	Berlin	10,8 %
Suhl	67,2 %	Bremen	8,7 %

Quelle: BT-Drs. 19/8701, S. 15–22

Eigene Zusammenstellung. Daten unter Außerachtlassung formeller Ablehnungen, Organisationseinheiten mit über 80 Fällen. © Thränhardt

Zwar sind unterschiedliche Entscheidungsmuster bei gleicher Rechtslage auch in anderen Rechtsbereichen beobachtet worden, etwa bei der Einbürgerung (Hagedorn 2001; Thränhardt 2017). Hier geht es aber um eine spezialisierte Behörde, inzwischen mit ausreichender Personalausstattung, die im Kern ihrer Aufgabe extrem unangemessene Ergebnisse erbringt, mit großen Folgewirkungen für die Betroffenen und die Gesellschaft. Derartige Diskrepanzen sagt man üblicherweise dem Föderalismus nach. Die „Asyl-Lotterie“, die seit Jahrzehnten an der EU kritisiert wird, zeigt sich innerhalb des BAMF deutlich.

Das BAMF hatte diese Unterschiede traditionell nach Bundesländern ausgewiesen. Die Zahlen streuen aber auch innerhalb der Bundesländer, wie am Beispiel Bayern sichtbar wird. Anträge von Afghanen wurden 2018 in München mit 63,7 Prozent positiv entschieden, in Augsburg mit 58,0 Prozent, in Schweinfurt mit 46,4 Prozent und in Zirndorf mit 32,9 Prozent (BT-Drs. 19/8701). Hypothesen, die Einflüsse von Bundesländern auf die Entscheidungspraxis vermutet hatten (Riedel und Scheider 2017), sind mit den neuen Daten obsolet geworden. Da die Bundesländer keinen Einfluss auf das Verfahren haben, war die Hypothese von vornherein problematisch. Der Ansatz zeigt aber, wie tief die Idee von zentralistischer Effizienz und föderalistischer Unterschiedlichkeit kulturell verankert ist.

Zudem kassieren die Gerichte einen beträchtlichen Teil der Entscheidungen und kritisieren ihre geringe Qualität (Tabelle 3). Sie bemängeln nicht nachvollziehbare Bescheide, unzureichende Informationen und die Nichtanwesenheit von BAMF-Vertretern bei den Prozessen (Dummer 2018). „Das BAMF nimmt seine Rolle in den Asylverfahren nicht wahr“, kommentierte Nicola Haderlein, die Vize-

präsidentin des Verwaltungsgerichts Düsseldorf (Wernicke 2019). Faktisch sind die Verwaltungsgerichte zu einer ständigen umfassenden Revisionsinstanz geworden.<sup>5</sup>

**Tab. 3** Aufgehobene BAMF-Asyl-Ablehnungsentscheide 2018

Staatsangehörigkeit	Insgesamt	Gerichts- entscheidung	Abhilfe- entscheidung
Syrien	12.381	11,055	1.336
Afghanistan	11.904	10.507	1.397
Irak	1.575	1.397	178
Iran	1.478	1.302	176
Pakistan	862	692	170
Insgesamt	34.008	29.215	4.786

Quelle: BT-Drs. 19/8701, S. 57; © Thränhardt

Die hohen Erfolgchancen der Klagen sind ein großer Anreiz, Entscheide vor Gericht zu überprüfen. Im ersten Halbjahr 2019 waren 26,5 Prozent der Klagen erfolgreich (bereinigte Erfolgsquote).<sup>6</sup> Die Legitimität der Entscheide sinkt und es entsteht ein anhaltender Vertrauensverlust in die Integrität des Verfahrens.<sup>7</sup> Die Klagequote ist seit 2017 stark angestiegen (Tabelle 4).

**Tab. 4** Klagequote gegen ablehnende Bescheide

Jahr	Klagequote	Jahr	Klagequote
2012	58,5 %	2016	39,7 %
2013	57,0 %	2017	73,4 %
2014	55,8 %	2018	75,8 %
2015	31,9 %	2019	75,0 %

Quelle: BT-Drs. 19/8701, S. 59; BAMF 2019; © Thränhardt

5 Im Jahr 2018 kamen 3526 positive Entscheidungen infolge von Folgeanträgen und 163 Anerkennungen aus sonstigen Gründen hinzu (BT-Drs. 19/8701, S. 57).

6 BT-Drs. 19/12797, S. 31; 1, eigene Berechnung.

7 Vgl. exemplarisch dazu eine Reportage des Bayerischen Rundfunks, in der die Fehlleistungen und die problematischen Begleitumstände in einem AnKER-Zentrum anhand eines Einzelfalls geschildert werden: Krauß 2019.

Eine besondere Rolle spielen dabei die Klagen von Syrern auf Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder nach Grundgesetz statt der Gewährung von subsidiärem Schutz. Im Frühjahr 2016 war das BAMF auf Anweisung des Bundesinnenministeriums dazu übergegangen, syrischen Flüchtlingen nur noch subsidiären Schutz zu gewähren. Hintergrund war die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte im März 2016. Dies löste eine zusätzliche Klagewelle aus, die alle Beteiligten und auch das BAMF belastete. Die Erfolgsaussichten bei den Gerichten waren extrem unterschiedlich und reichten von 1,6 bis 64,1 Prozent, wenn man zwischen den Bundesländern vergleicht (Tabelle 5).

**Tab. 5** Klageerfolge von Syrern in den Bundesländern 2018

Land	Entscheidungen	Erfolgreiche Klagen	Erfolgsquote
Baden-Württemberg	4.828	3.096	64,1 %
Hessen	3.362	1.781	53,0 %
Bayern	2.084	799	38,3 %
Sachsen	954	317	33,7 %
Schleswig-Holstein	1.846	620	33,6 %
Sachsen-Anhalt	1.353	424	31,3 %
Thüringen	649	163	26,0 %
Nordrhein-Westfalen	10.659	2.199	20,6 %
Niedersachsen	3.390	632	18,6 %
Bremen	339	54	15,9 %
Mecklenburg-Vorpommern	489	55	11,2 %
Rheinland-Pfalz	2.427	225	9,3 %
Hamburg	1.019	73	7,2 %
Brandenburg	142	7	4,9 %
Berlin	2.443	113	4,6 %
Saarland	383	6	1,6 %
Insgesamt	36.367	10.006	27,5 %

Anerkennungen nach Grundgesetz und nach Genfer Konvention.

Quelle: BT-Drs. 19/8701, S. 55; eigene Berechnungen; © Thränhardt

Das hat damit zu tun, dass die Rechtsmittel eingeschränkt worden waren und keine höchstrichterliche Rechtsprechung vorliegt. Nach Auskunft der Bundesregierung hat das BMI dazu einen Gesetzentwurf erstellt, „für den in Kürze die Ressortabstimmung eingeleitet werden soll“ (BT-Drs. 19/7338, S. 66). Schon im Mai 2018



hatten Hamburg, Berlin, Bremen und Brandenburg dazu einen Gesetzentwurf eingebracht, der vom Bundesinnenminister blockiert wurde (Der Spiegel 2018).

Das Qualitätsproblem wird nicht gelöst, wenn man es klein- oder schönredet. Insofern ist es besorgniserregend, wenn das BAMF zur Bilanz des ersten Halbjahrs 2018 am 24.8.2018 erklärte, nun schon unter dem jetzigen Präsidenten Sommer:

„Weiterhin hohe Klagezahlen lassen keine Rückschlüsse auf Qualität der Asylverfahren zu: Zunehmende Bestätigung der BAMF-Entscheidungen durch die Gerichte. ...Die Gerichte haben in Asylgerichtsverfahren mehrheitlich nicht zugunsten der klagenden Asylbewerber entschieden: Während 2017 22 % der BAMF-Entscheidungen von den Gerichten aufgehoben wurden, sank deren Zahl im 1.Halbjahr 2018 anteilig weiter auf nun 17,4 %. Deutlich häufiger, nämlich in 37,8 % der Fälle, wurden die Entscheidungen des Bundesamtes bestätigt; 44,9 % der Entscheidungen entfielen auf so genannte „sonstige Erledigungen“, worunter etwa Einstellungen der Verfahren wegen Nicht-Betreibens durch die Schutzsuchenden, klaglos stellende Abhilfebescheide oder Ausreisen in das Herkunftsland summiert werden. Aus Sicht des Bundesamtes müssen auch diese Verfahrenserledigungen in der Gesamtbewertung berücksichtigt werden.“ (BAMF 2019:<sup>54</sup>; BAMF 2018)

Nach dieser grotesken Argumentation wäre es schon ein Erfolg, wenn die Behörde die Mehrheit ihrer Prozesse nicht verliert. Das BAMF berechnet hier die Erfolgsquote nicht aus dem Verhältnis von gewonnenen und verlorenen Prozessen, sondern bezieht andere Erledigungen ein, von denen ein Teil allerdings ebenfalls für die Asylsuchenden erfolgreich ist, etwa wenn das BAMF selbst seine Bescheide korrigiert, ohne die Gerichtsentscheidung abzuwarten. Selbstbewusst erklärt das BAMF im Oktober 2019: „Die Optimierung der Geschäftsprozesse und Implementierung eines ganzheitlichen Qualitätsmanagementsystems sind im Vergleich mit anderen Behörden nahezu einzigartig.“ (BAMF 2019) Blickt man auf die Zahlen, so kann man die Einzigartigkeit durchaus bestätigen, wundert sich allerdings über den Optimismus der Aussage.

Die Länder werden durch den Qualitätsverlust bei den Asyl-Entscheidungen in mehrfacher Weise belastet. Sie tragen die Kosten für die auf eine Entscheidung wartenden Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, seit der Asylkrise refinanziert der Bund ihre Kosten allerdings mit einer Pauschale. Sie müssen ihre Gerichte ausbauen und die problematischen BAMF-Entscheidungen dort nachbessern – zu sehr viel höheren Kosten als sie beim BAMF entstehen würden. Mit der überbordenden Inanspruchnahme der Gerichte durch Asylverfahren wird das Justizsystem belastet und an den Rand seiner Funktionsfähigkeit gebracht. Hohe Verwaltungsrichter erklärten dem Bundestag in einer Anhörung, achtzig Prozent der Verwaltungsgerichtsverfahren seien inzwischen Asylsachen gewidmet (Deutscher Bundestag 2019e).

## 4 Das BAMF als „Widerrufsbehörde“ und der neue Stauaufbau 2018/19

Inzwischen ist das BAMF ausreichend mit Personal ausgestattet. Gleichwohl beträgt die durchschnittliche Bearbeitungszeit von Asylanträgen immer noch sechs Monate. Das ist umso weniger verständlich, als es heute in vielen Fällen um Kinder geht, die in Deutschland geboren worden sind. 2018 wurden allein für 31.415 in Deutschland geborene Kinder von Amts wegen Asylanträge gestellt. Der Status der Kinder folgt dem der Eltern. Außerdem geht es in vielen Fällen, die das BAMF leider nicht beziffern kann, um nachziehende Familienangehörige, die vor der Einreise schon intensiv überprüft worden sind (BT- Drs. 19/16279, mit analytischen Fragen der Abgeordneten Jelpke).

Das Amt verwendet einen großen Teil seiner Arbeitskraft auf Widerrufsverfahren<sup>8</sup> und baut dabei einen neuen Bearbeitungstau auf. Begründet wurde diese Schwerpunktsetzung mit dem Verdacht, es seien während der Asylkrise zu viele positive Entscheidungen getroffen worden.<sup>9</sup> Das ist in den Verfahren nicht erhärtet worden. Die Fehlerquote bei den positiven Entscheidungen (Tabelle 6) liegt weit unterhalb derer bei Ablehnungen (siehe oben). Gegen die Widerrufsentscheidungen wird wiederum geklagt, und interessanterweise war die Erfolgsquote der von den Gerichten entschiedenen Klagen gegen Widerrufe mit 18 Prozent höher als die Widerrufsquote.<sup>10</sup>

**Tab. 6** Stauaufbau bei den Widerrufsprüfverfahren und Widerrufsquote 2017–2019

	Angelegte Widerrufsprüfverfahren	Entscheidungen	Widerrufsquote in %	Anhängige Widerrufsprüfverfahren
2017	72.106	2.527	16,7 %	76.625
2018	192.664	85.052	1,2 %	182.332
2019	205.285	170.406	3,3 %	215.618

Quelle: BAMF 2020b, S. 14; © Thränhardt

- 
- 8 Im September 2019 wurden dafür allein 727,7 Stellen eingesetzt, weitere 313,75 für Dublin-Fälle, 203,5 für Qualitätssicherung, 358,3 für „Prozess insgesamt“ und 2193 für Asylverfahren (Deutscher Bundestag 2019f, S. 21)
  - 9 So BAMF-Präsident Sommer in einem Interview mit der „Welt“ am 24. März 2019, das das BAMF noch im Oktober 2019 auf seiner Website wiedergab. Vgl. auch Focus-Online 2019.
  - 10 Eigene Berechnung. Im ersten Halbjahr 2019 wurden von den Gerichten 56 Widerrufe bestätigt und 10 aufgehoben. Dazu kamen 77 „sonstige Verfahrenserledigungen“ (BT- Drs. 19/12797, S. 33).

Für Länder und Kommunen bedeuten die Länge der Asylverfahren und die Konzentration auf Widerrufsverfahren erneut eine Belastung, für die Flüchtlinge eine weitere Verunsicherung. Zudem führen Widerrufe angesichts der langen Aufenthaltszeiten im Allgemeinen nicht zu Ausreisen. Sichtbar wird das Problem an der Zahl der Menschen, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz versorgt werden. Ende 2018 bezogen immer noch 411.000 Menschen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Das waren zwar weniger als Ende 2015 mit 975.000 und auch weniger als Ende 2017 mit 469.000, aber es gibt immer noch sehr viele Menschen in einem ungeklärten Aufenthaltszustand, die von den Ländern versorgt werden müssen. (ZEIT ONLINE 2019)

Auf dem Höhepunkt der Asylkrise 2016 hatte die Bundesregierung beklagt, dass die Asylverfahren mit sechs Monaten zu lange dauerten. Wenn das 2019 noch immer der Fall ist, muss eine Fehlentwicklung konstatiert werden. In der Begründung des ersten Datenaustauschverbesserungsgesetzes wurde dazu 2016 ausgeführt:

„Die Asylverfahren sind mit einer derzeit durchschnittlichen Dauer von knapp sechs Monaten zu lang. Die betroffenen Personen leben demzufolge entsprechend lange in Unsicherheit über ihr weiteres Schicksal. Jene, deren Anträge letztlich positiv beschieden werden und die deshalb zunächst in Deutschland bleiben dürfen, erhalten so relativ spät Zugang zu Integrationsmaßnahmen und benötigen geraume Zeit, bis sie sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen können. Aber auch für diejenigen, die lange auf einen ablehnenden Bescheid warten müssen, erschwert die Dauer der Verfahren eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer. Insbesondere Kinder, die sich schon wegen der Teilnahme am Schulunterricht im Regelfall schneller integrieren, können dann aus einer ihnen gerade vertraut gewordenen Umgebung gerissen werden. Nicht zuletzt deshalb steigt mit der Verweildauer erfahrungsgemäß auch die Wahrscheinlichkeit von Duldungen nach erfolgten Ablehnungen. Dies wiederum beansprucht Ressourcen, die für anerkannte Schutzbedürftige benötigt werden.“ (BT-Drs.18/7203).

Auch die Integrationsbeauftragte Staatsministerin Widmann-Maunz beschrieb 2018 die Dringlichkeit schnellen Integrationshandelns: *„Unmittelbar nach dem Ankommen brauchen wir Kurse, die Werte und Erwartungen vermitteln, unabhängig von Aufenthaltsdauer und Status.“* (Die Bundesregierung 2018)

---

## 5 Probleme beim zentral organisierten Spracherwerb

2005 wurde der Bund mit seiner Behörde BAMF für den Spracherwerb allein zuständig. Die Zahl der Kursteilnehmer ging ab 2005 zunächst zurück, von 130.728 im Jahre 2005 auf 88.629 im Jahre 2010, obwohl im öffentlichen Diskurs die zentrale

Rolle der Sprache bei der Integration ständig betont wurde.<sup>11</sup> Die Haushaltsansätze wurden gegenüber denen der Vorgängerinstitution „Sprachverband Deutsch“<sup>12</sup> nicht erhöht. In den 1990er Jahren waren weit höhere Beträge eingesetzt worden. Erst mit der Asylkrise gingen die Ansätze wieder nach oben. Schon 2005 wurde kritisiert, dass der Bedarf nicht gedeckt werde.

2003 lief der Vertrag mit dem „Sprachverband Deutsch“ aus, der Verband löste sich auf. Zuständig wurde das BAMF, allerdings nicht als Anbieter, sondern als Auftrags-, Kontroll- und Standardisierungsinstanz. Die Sprachkurse wurden ausgeschrieben, die niedrigsten Angebote kamen zum Zug. Die Sprachlehrer wurden überwiegend als Selbständige beschäftigt, die Kurse von „unterbezahlten und prekär beschäftigten Lehrkräften durchgeführt“ (Klinger et al. 2019, S. 2). In der Asylkrise geriet dieses System an seine Grenzen, da nun viele Träger Personal suchten und Lehrkräfte ins Schulsystem wechseln konnten, wo sie sehr viel besser bezahlt wurden. Das BAMF konnte den Bedarf mit seinen Integrationskursen nicht decken, auch dabei entstand ein Stau. Länder, Kommunen, karitative und andere Verbände und viele Freiwillige sprangen ein. Auch die Bundesanstalt für Arbeit bot ein zusätzliches Programm an. Statt eines rationalen Systems entstand ein Durcheinander an unterschiedlichen Angeboten, welches die Kommunen auf lokaler Ebene koordinieren mussten (Ohliger et al. 2017; Bogumil et al 2018, S. 42). Die Erfolgsquoten bei den Prüfungen zum Sprachniveau B1 liegen bei etwa 50 Prozent, 2018 waren es 52 Prozent. Dabei reicht dieses Niveau nicht aus, um in Arbeit zu kommen. Das Wettbewerbssystem veranlasst die Anbieter, leistungsstarke Migranten zu bevorzugen und die Klassen möglichst voll zu bekommen. 2018 betrug die Wartezeit bis zur Teilnahme an einem Kurs im Durchschnitt 8,1 Monate und für Eltern und Frauenintegrationskurse 11,5 Monate. Sie war gegenüber 2017 um 2,4 Monate angestiegen (BT-Drs. 19/10344, S. 11). Auch die Zahl der erfolglosen Teilnehmer ist 2018 gestiegen, und zwar auf 197.278 Personen (BT-Drs. 19/10334, S. 14).

Der Bundesrat hat die Kritik an der Qualität der Integrationskurse am 11. September 2019 in einer Entschließung aufgegriffen (BR-Drs. 433/19). Er fordert „eine

---

11 Vgl. beispielsweise Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2010

12 Nicht nur in politischen Reden, sondern sogar in der Literatur wird neuerdings immer wieder behauptet, die „Gastarbeiter“ hätten keine Sprachkurse bekommen. Dabei genügt schon ein Blick in Wikipedia, um eine ausführliche Darstellung über die umfangreichen Angebote des Sprachverbands Deutsch 1974–2003 zu finden (Wikipedia 2019b). Der Sprachverband war ein Zusammenschluss von Volkshochschulen und anderen Trägern. El-Mafalaani (2018, S. 33) behauptet sogar, es habe auch keine Beratungs- und Orientierungsangebote gegeben. Dabei ging die Zahl der Sozialberater bei Caritas, Diakonie und Arbeiterwohlfahrt in die Tausende. (Vgl. Puskeppeleit und Thränhardt 1990)

*grundsätzliche Neugestaltung der Struktur der Deutschkursangebote“ und eine „übersichtliche und bedarfsgerechte Gestaltung eines qualitativ verbesserten umfassenden Sprachprogramms, bei dem die verschiedenen Angebote an Erstorientierungs- und Integrationskursen sowie zur berufsbezogenen Sprachförderung vereinheitlicht, schlüssig aufeinander abgestimmt und miteinander verzahnt sind.“* Er spricht sich auch für die frühzeitige Einbeziehung *„alle(r) Zuwandernden, einschließlich der Geduldeten“* aus. Die Bundesregierung wird aufgefordert, ihre *„Verantwortung für die Vermittlung von Deutschkenntnissen wahrzunehmen und die Angebote der Länder entbehrlich zu machen.“* Insgesamt ist die Entschließung eine höflich formulierte vernichtende Kritik an den Zuständen. Die Länder begnügten sich allerdings mit einem Protestvotum, das zu den Akten ging und in der Öffentlichkeit keine Beachtung fand. Sie forderten keine Rückverlagerung in dezentrale Zuständigkeiten, wie es Schammann (2018) vorgeschlagen hatte.

Der nordrhein-westfälische Integrationsminister Stamp kritisierte gleichzeitig die Einführung des Stichtags 1. August 2019 im Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz. Damit werden die Integrationskurse zwar für Altfälle geöffnet, in Zukunft entsteht aber erneut ein Problem vieler neuer Asylsuchender, die keine Kurse bekommen. *„Denn es wäre wirklich fahrlässig, wenn wir ... Migrantinnen und Migranten, von denen ein erheblicher Teil in Deutschland bleiben wird, vom Erwerb der deutschen Sprache ausschließen.“* (Minister Stamp, Bundesrat 2019b, S. 453f.).

---

## 6 Der großkoalitionäre „AnKER“-Plan bricht sich an Landeszuständigkeiten

Bei den Koalitionsverhandlungen 2018 wurde das Konzept der „AnKER-Zentren“ entwickelt, es steht für „Ankunft, kommunale Verteilung, Entscheidung bzw. Rückführung“. Zunächst wurde an eine Trägerschaft des Bundes gedacht. Die Gewerkschaft der Polizei kritisierte dies sofort wegen mangelnder Praktikabilität, sie wandte sich gegen *„jahrelange Kasernierung und Isolation von Schutzsuchenden“*. Dort könne ein *„erhebliches Aggressions- und Gefährdungspotenzial“* entstehen. Die Bundespolizei sei personell nicht in der Lage und auch nicht dazu bestimmt, Flüchtlinge zu bewachen (Die Welt 2018). Schließlich wurde ein Konzept vereinbart, das Bundes- und Landesinstitutionen an einem Ort kombinieren und abgelehnte Flüchtlinge bis zu ihrer Rückführung aufnehmen sollte. Obwohl die Koalitionsvereinbarung auch von Ländervertretern mitgetragen wurde, brach sich das Konzept an unterschiedlichen Vorstellungen und Realitäten in den Ländern.

Bayern errichtete sieben, Sachsen ein Anker-Zentrum, das Saarland folgte später, gelockt von einem speziellen Bundeszuschuss.<sup>13</sup> Die übrigen Länder beteiligten sich nicht und argumentierten, dass sie Einrichtungen unterhielten, in denen die relevanten Ämter und Behörden zusammenarbeiteten. Im November 2018 einigte sich die Innenministerkonferenz darauf, dass die Länder weiterhin unterschiedlich verfahren würden. (Die Welt 2018) Das bayerische Ankerzentrum für Schwaben wird Ende 2019 aufgelöst und durch dezentrale Strukturen ersetzt. Der Augsburger Oberbürgermeister Gribl, stellvertretender Vorsitzender der CSU, erklärte es für gescheitert. „Die Dinge funktionieren nicht so in der Lebenswirklichkeit, wie es angedacht ist, weil es auch keine ausreichenden Rückführungsabkommen und solche Gestaltungen gibt.“ Das bedeute, dass abgewiesene Asylbewerber dann im Ankerzentrum blieben. Und konzentriert an einem Ort so viele Leute, das sei nicht gut, so Gribl. (BR24 2019)

Die im Koalitionsvertrag angekündigte unabhängige Beratung in den Ankerzentren kam nicht zustande. Vereinbart worden war: *„Eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ist zu gewährleisten. Über die Frage von Zuständigkeit und Trägerschaft wird eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern getroffen“* (Koalitionsvertrag, S. 107). Stattdessen wurde in den Anker-Zentren eine Beratung durch das BAMF selbst eingeführt. Unabhängigen Beratern und Rechtsanwälten blieb in einem Anker-Zentrum in Bayern der Zugang verwehrt (Kastner und Rahmsdorf 2018).<sup>14</sup> Mit dem „Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ wurde dann die Beratung entweder durch das BAMF selbst oder durch Wohlfahrtsverbände gesetzlich normiert (BT-Drs. 19/10706, S. 8). Sie umfasst aber keine beratende Beteiligung im Entscheidungsprozess, wie das in der Schweiz, den Niederlanden und in Skandinavien praktiziert wird (Parusel 2016; Thränhardt 2016a; Thränhardt 2016b). Es ist abzusehen, dass in den Bundesländern unterschiedliche Lösungen zustande kommen werden.

Ein Bund-Länder-Problem gibt es auch beim „Geordneten Rückkehr-Gesetz“. Es wird einerseits wegen offensichtlicher Europarechtswidrigkeit kritisiert und andererseits wegen mangelnder Praktikabilität und Zielerreichung (Amann 2019; Lohse et al. 2019). Unter den Kritikern sind 14 von 16 Landesjustizministern mit unterschiedlicher Parteizugehörigkeit, die das Gesetz ausführen müssten, dies aber

---

13 „Wir haben nichts verändert, sondern nur optimiert“, zieht der saarländische Innenminister Klaus Bouillon (CDU) Bilanz. Tatsächlich ist fast alles beim Alten geblieben.... Mit der Umbenennung in Anker-Zentrum bekam das Saarland vom Bund eine halbe Million Euro für die sozialen Träger, 100 Bundespolizisten und zwölf neue Mitarbeiter beim BAMF.“ (Dylla 2019)

14 Vgl. auch den Bericht des European Council on Refugees: ECRE (2019, S. 6)

wegen seiner Europarechtswidrigkeit nicht tun wollen. Nur Bayern stimmte in der Justizministerkonferenz zu, es gab eine Enthaltung.

Die 2005 durch Bundesgesetz eingeführte Härtefall-Regelung, nach der abgelehnte ausreisepflichtige Asylbewerber aus besonderen „humanitären oder persönlichen“ Gründen der Aufenthalt gestattet werden kann, vor allem wenn sie gut integriert sind, wird von den Ländern in unterschiedlichem Umfang angewandt. Wie aus der Tabelle zu ersehen ist, bestehen dabei keine generellen Unterschiede zwischen SPD- und CDU/CSU-geführten Ländern, sondern es gibt sehr unterschiedliche Traditionen und Verhaltensweisen, zumal inzwischen in allen Ländern Koalitionsregierungen amtierend.

**Tab. 7** Erteilte Härtefall-Aufenthaltserlaubnisse 2018 in den Bundesländern

CDU/CSU geführt		SPD geführt		Grün geführt	
Bayern	353	Berlin	1748	Baden-Württemberg	478
Hessen	320	Brandenburg	91		
NRW	1700	Bremen	100	Links geführt	
Saarland	85	Hamburg	160	Thüringen	944
Sachsen	209	Mecklenburg	22		
Sachsen-Anhalt	141	Niedersachsen	917		
Schleswig-Holstein	199	Rheinland-Pfalz	577	Deutschland	8098

Härtefallregelung des § 23a AufenthG

Quelle: BMI 2019, S. 119; © Thränhardt

## 7 Krankenversicherung für Asylbewerber – Reformbemühungen

Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz von 1993 bezweckte der Bundesgesetzgeber, Asylbewerber mit Sozialleistungen „unterhalb der Leistungen für deutsche Staatsbürger“ (Schammann 2015, S. 166) zu versorgen und damit die Attraktivität Deutschlands als Zufluchtsort zu vermindern. Dieses Ziel wurde 2012 vom Bundesverfassungsgericht konterkariert. „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“, lautete der Kernsatz des Urteils. Der Bundestag passte daraufhin 2015 das Asylbewerberleistungsgesetz weitgehend an die Sozialhilfe-Regelungen an und verkürzte seine Geltungszeit auf die ersten 15 Monate. Es blieb aber bei einer separaten gesetzlichen Grundlage, mit der Folge, dass hunderttausende Flüchtlinge nach der Anerkennung von dem durch die Länder organisierten Asylbewerber-

leistungssystem in das bundesfinanzierte „Hartz IV“-System überwechseln müssen – eine kostenverschlingende Großoperation.<sup>15</sup>

Unterschiedlich ist nach wie vor die Krankenversicherung geregelt. Asylbewerber haben nur Anspruch auf erforderliche Behandlungen akuter Krankheiten. Sie müssen dazu beim zuständigen Sozialamt eine Einzelgenehmigung beantragen – ein extrem umständliches Verfahren (Schammann 2015). In Bayern musste zudem ein Behandlungsschein vorliegen, um den sich der behandelnde Arzt oder die behandelnde Ärztin bemühen musste (Schammann 2015, S. 175). Angesichts der großen Zahlen im Jahr 2015 und der Gefahr von Seuchen war dieses Verfahren nicht mehr praktikabel. Gleichzeitig gab es 2015 im Kontext der „Willkommenskultur“ Kritik an den bestehenden restriktiven Regelungen und Verfahren. Deswegen wurde im Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz 2015 den Ländern die Möglichkeit eröffnet, eine elektronische Gesundheitskarte einzuführen und die Krankenkassen zu verpflichten, die Abwicklung zu übernehmen (Wächter-Raquet 2016). In Bremen war das schon seit 2005 praktiziert worden („Bremer Modell“), in Hamburg seit 2012. Aber nun wurden die Krankenkassen verpflichtet, sich beauftragen zu lassen.<sup>16</sup> Ländern und Kommunen sollte es freigestellt sein, ob sie diese Möglichkeiten nutzen wollten (BT-Drs. 18/ 6158, S. 60). Die Länder Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Berlin, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Brandenburg und Thüringen schlossen entsprechende Vereinbarungen mit den Krankenkassen ab. Bayern und Sachsen lehnten ab, im Saarland, in Sachsen-Anhalt, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern scheiterten die Verhandlungen (Günther et al. 2019). In den zustimmenden Ländern verhielten sich die Kommunen sehr unterschiedlich. In Brandenburg beteiligten sich alle Kommunen, in Niedersachsen nur die Stadt Delmenhorst. Trotz der ablehnenden Haltung Sachsens will die Landeshauptstadt Dresden die Gesundheitskarte im Jahr 2020 einführen. Die Entscheidung über die Gesundheitskarte war von unterschiedlichen Erwartungen über die finanziellen Folgen bestimmt, da die Kommunen die Kosten zu tragen hatten. Die Länder griffen ihnen in unterschiedlicher Weise unter die Arme. Insgesamt entstand eine unübersichtliche Landschaft unterschiedlicher Regelungen, obwohl der Bund schließlich mit pauschalen Zahlungen einsprang. Es gibt keine Übersicht darüber, wie stark

---

15 Wie komplex der sogenannte „Rechtskreiswechsel“ ist und wie unterschiedlich er in den Kommunen gehandhabt wird, zeigen Flussdiagramme zu den Verfahren in Schleswig-Holstein. Deutlich wird dabei, wie viele Akteure bei der Flüchtlingsaufnahme in unterschiedlichen Handlungsfeldern involviert sind, wie herausfordernd die Koordination ist und wie stark sich die Praxis zwischen den einzelnen Städten und Kreisen unterscheidet. Vgl. dazu Kreisverwaltung Kreis Schleswig-Flensburg; Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein 2017.

16 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, Art. 11.



die einzelnen Länder und Kommunen in der Asylkrise finanziell belastet wurden bzw. im Einzelfall sogar eine positive Bilanz ziehen konnten. Insgesamt ergibt sich eine Parallele zur partiellen Umsetzung der Anker-Regelungen. Einige Länder schlossen sich an, einige waren dagegen, dazwischen gab es eine große Grauzone, und man lebt mit der Unterschiedlichkeit.

---

## 8 Vernachlässigte Einbürgerung trotz Integrationsrhetorik

Deutschland ist inzwischen ein offenes Einwanderungsland, bürgert aber wenig ein. Seit dem Memorandum des ersten Ausländerbeauftragten Heinz Kühn 1979 haben die Integrationsbeauftragten immer wieder für die Einbürgerung geworben.<sup>17</sup> Auch die Bundeskanzlerin *„hat Zuwanderer aufgerufen, die deutsche Staatsbürgerschaft anzunehmen. Es liege im Interesse der Bundesrepublik, dass sich möglichst viele Migrantinnen und Migranten zu einer Einbürgerung entschlossen“* (ntv 2009).

Gleichwohl sind die Einbürgerungszahlen im Jahrzehnt zwischen 2008 und 2018 kaum angestiegen, die Einbürgerungsrate ist gleichgeblieben. Mehrfach haben Bundesgesetze die Einbürgerung komplizierter gemacht, die Einbürgerungsgebühren decken die Verwaltungskosten nicht. Mehrstaatigkeit wird für EU-Länder, die Schweiz und für viele Nichtausbürgerungsstaaten zugelassen, für alle anderen Länder nicht.<sup>18</sup> Besonders belastend ist die Praxis, dass die alte Staatsangehörigkeit abgegeben werden muss, bevor der Neubürger oder die Neubürgerin die deutsche Staatsangehörigkeit bekommt. Dadurch entsteht zwischenzeitlich eine Situation der Staatenlosigkeit, was völkerrechtlich problematisch ist. Zudem macht es die Einbürgerungswilligen abhängig von der jeweiligen Herkunftsregierung bzw. von deren Amtsträgern. Ist die Ausbürgerung durch den anderen Staat erfolgt, wird anschließend erneut geprüft, ob noch alle Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gegeben sind. Diese Praxis gibt es nur in Deutschland. Sie beruht nicht auf einem Gesetz, sondern auf den Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht des Bundes, die seit 2000 nicht an die Gesetzeslage

---

17 Maas 2009; Einleitung von Staatsministerin Maria Böhmer – Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2008)

18 Im Fall von Israelis lehnt die Bundesregierung zwar eine Änderung des Gesetzes ab, geht aber davon aus, dass das Gesetz „großzügig“ gehandhabt wird, d. h. sie mutet den Ländern zu, in diesen Fällen außerhalb des Gesetzes zu handeln (Sehl 2019). Zu anderen Diskrepanzen im Verwaltungsvollzug vgl. Thränhardt 2017, S. 17.

angepasst worden sind (StAR-VwV. 2000). Obwohl diese Verwaltungsvorschrift explizit erlaubt, in „besonders begründeten Ausnahmefällen“ abzuweichen, halten sich alle Bundesländer an diese Regeln und erschweren damit den kommunalen Behörden ihr Verwaltungshandeln. Die Länder führen die Einbürgerung nach Art 83 GG „als eigene Angelegenheit“ aus.

Vergleicht man die Bundesländer, so ist die Einbürgerungspraxis extrem unterschiedlich, ebenso wie im europäischen Vergleich (Thränhardt 2017, S. 9–11; Eurostat 2019). Hamburg hat in den letzten Jahren eine Einbürgerungskampagne durchgeführt und gleichzeitig die Kapazitäten seiner Einbürgerungsbehörde ausgebaut. Zwischen 2008 und 2018 hat es seine Einbürgerungsrate fast verdoppelt, von zwei

**Tab. 8** Einbürgerungszahlen und Einbürgerungsraten 2008 und 2018 pro Tausend Ausländer mit mehr als zehnjähriger Ansässigkeit (ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial aEP)

Bundesland	Einbürgerungsraten aEP 2018	aEP 2008	Einbürgerungen 2018	2008
Hamburg	3,71	2,01	5.778	2.799
<i>Thüringen</i>	3,38	3,29	640	345
<i>Sachsen</i>	3,26	2,51	1.645	743
Bremen	2,96	3,21	1.580	1.574
Schleswig-H.	2,90	4,02	2.700	3.131
Brandenburg	2,86	2,29	800	407
Rheinland-Pfalz	2,78	2,91	5.655	5.159
<i>Sachsen-Anhalt</i>	2,77	3,46	655	484
<i>Mecklenburg-Vorp.</i>	2,66	2,68	440	297
Niedersachsen	2,65	2,84	8.470	7.704
Hessen	2,40	2,78	12.520	13.323
Bayern	2,21	1,44	16.060	9.988
NRW	2,06	2,14	27.650	26.106
Saarland	2,02	2,52	1.105	1.267
Baden-Württemberg	1,82	1,35	16.285	11.277
Berlin	1,43	2,57	6.500	6.866
Deutschland	2,19	2,11	112.340	94.470

Quelle: Statistisches Bundesamt 2016; Statistisches Bundesamt 2019.

Neue Länder kursiv.19 © Thränhardt

19 Die Einbürgerungsraten in den neuen Ländern sind höher als in den alten, weil dort anteilmäßig mehr Einwanderer aus Fluchtländern und EU-Beitrittsländern leben, die

von Hundert auf fast vier von Hundert. Auf sehr viel niedrigerem Niveau ist die Einbürgerungsrate auch in Bayern gestiegen, das früher meist den letzten Platz in der Skala belegte. Bayern ist jetzt etwa da angekommen, wo Hamburg 2008 stand.<sup>20</sup>

In früheren Jahrzehnten spiegelten die Einbürgerungsraten deutlich eine Links-Rechts-Spannung wider (Henkes 2008, S. 124; Thränhardt 2017). Bayern und Baden-Württemberg mit ihren stabilen CSU- bzw. CDU-Mehrheiten belegten immer die letzten Plätze und vertraten die Ansicht, Einbürgerung sei der Abschluss der Integration. In den letzten Jahren ist das Bild komplexer geworden. Berlin erscheint 2018 deutlich abgehängt, obwohl der Senat für Einbürgerung geworben hat. Anscheinend ist in Berlin die Diskrepanz zwischen politischen Erklärungen und Umsetzungskapazität besonders ausgeprägt. Baden-Württemberg steht mit seiner grün geführten Regierung an zweitletzter Stelle, das Thema hatte für die Grünen bei ihren Verhandlungen mit der CDU keine Priorität.<sup>21</sup>

Analysiert man die Einbürgerungspraxis, so fallen deutliche Unterschiede in der Implementation auf. Während Städte wie Koblenz das Antragsformular ins Netz stellen und Hinweise zu den weiteren erforderlichen Unterlagen geben, fordern andere nur zu einem Behördenbesuch auf, was angesichts der Terminprobleme zu einer Verzögerung führen muss. Ein Beispiel für diese Art wenig ermutigender Information ist die Website Baden-Württembergs, in der es heißt: *„Das Staatsangehörigkeitsrecht ist so komplex, dass hier nur dessen Grundzüge dargestellt werden können. Da auch jeder Fall anders ist, lassen Sie sich von der zuständigen Behörde beraten“* (Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg o. J.).

Die meisten Bundesländer veröffentlichen keine Statistiken über die Einbürgerungsraten in ihren Kommunen, obwohl die Einbürgerungszahlen nach § 36 Staatsangehörigkeitsgesetz erfasst und auf Landes- und Bundesebene veröffentlicht werden. Den besten Vergleich über die sehr unterschiedlichen Einbürgerungsraten

---

sich stärker einbürgern lassen als Menschen aus den alten EU-Ländern und anderen OECD-Ländern. Vgl. Thränhardt 2017, S. 13f.

20 Zur Messung der Einbürgerungsraten werden seit 2007 speziell die Einbürgerungsraten der Ausländer erhoben, die zehn Jahre und länger in Deutschland leben. Wir vergleichen zwischen 2008 und 2018, weil seitdem die aEP-Daten vorliegen.

21 Die grün-rote Koalition 2011–2016 beseitigte eine Reihe von Hürden in der Einbürgerungspraxis, die aus der CDU-Regierungszeit stammten. Die Einbürgerungszahlen stiegen daraufhin an, die Einbürgerungsraten blieben aber bescheiden. Die grün-schwarze Regierungskoalition machte in ihrem Koalitionsvertrag 2016 keine klaren Aussagen zur Einbürgerung. Vgl. Kostner 2017, S. 193–196; Koalitionsvertrag 2016, S. 130.

zwischen Kommunen in einem Bundesland bietet regelmäßig die Stadt Koblenz, die in Rheinland-Pfalz mit Abstand an der Spitze steht.<sup>22</sup>

**Tab. 9** Städte und Kreise mit den höchsten und niedrigsten Einbürgerungswerten 2018 in Rheinland-Pfalz

Stadt/Landkreis	% Einbürgerungen	Stadt/Landkreis	% Einbürgerungen
Ahrweiler	2,02	Südliche Weinstraße	0,75
Koblenz	2,51	Rhein-Hunsrück-Kreis	0,76
Birkenfeld	1,86	Pirmasens	0,73
Landau	1,64	Bitburg-Prümm	0,60

Einbürgerungen je 100 ausländische Einwohner

Quelle: Stadt Koblenz. Kommunale Statistikstelle 2019; © Thränhardt

Insgesamt muss man konstatieren, dass es ein fundamentales Implementationsdefizit bei der Einbürgerung gibt, wenige Städte wie Hamburg und Koblenz ausgenommen. Auch die erfolgreichsten deutschen Kommunen liegen im internationalen Vergleich nur auf einem mittleren Niveau (Thränhardt 2017). Deutschland läuft in eine Situation hinein, in der immer größere Teile der Bevölkerung Nichtstaatsbürger sind und keine politischen Mitwirkungsrechte haben. Ein Blick auf die Website von Luxemburg zeigt, wie einfach und effektiv man Einbürgerung organisieren kann (CTIE 2018). Dort ist zwar der Problemdruck größer, aber man arbeitet an einer Lösung.

---

## 9 Resümee

1. Die 2005 mit großen Erwartungen an mehr Rationalität und Effizienz gestartete Zentralisierung der Integrationszuständigkeiten hat sich in der Asylkrise nicht bewährt. Während Länder und Kommunen ihre Aufgaben effizient und kooperativ erfüllten und vielfach phantasievoll mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiteten, behinderte der Entscheidungstau beim BAMF die Integration, konterkarierte die Bemühungen von Flüchtlingen, Freiwilligen, Wirtschaft und Kommunalbehörden und erzeugte unnötige Kosten. Die Qualitätskrise

---

<sup>22</sup> Vgl. die aussagekräftigen Schaubilder auf der Website der Stadt Koblenz. Kommunale Statistikstelle 2019

- dauert an. Auch die Zentralisierung der Integrationskurse hat keine positiven Ergebnisse erbracht. Die Länder werden durch die Probleme beim BAMF in vielfacher Weise belastet, insbesondere in Bezug auf die Funktionsfähigkeit des Justizsystems. Die Gerichte müssen vielfach die Arbeit der Entscheider übernehmen und die Fakten neu erheben.
2. Entgegen der üblichen Annahme, Zentralisierung führe zu größerer Einheitlichkeit der Ergebnisse, zeigen sich bei den Asylentscheidungen extreme Unterschiede, obwohl die BAMF-Zentrale inzwischen über ausreichend Personal und Steuerungsmöglichkeiten verfügt. Ähnlich sieht es bei den Sprachkursen aus. Die Qualität institutioneller Entscheidungsprozesse hängt offensichtlich nicht nur von institutionellen Zuständigkeiten ab, sondern von der Schulung des Personals und den institutionellen Arrangements vor Ort. Der an anderer Stelle veröffentlichte Vergleich mit dem elaborierten Schweizer Verfahren (Thränhardt 2019) deutet darauf hin, dass die Qualität von Anhörung und Entscheidung verbesserungsfähig ist, insbesondere mit einer Verfahrensbegleitung, die eine ständige Kontrolle beinhaltet, wie das auch für Gerichtsverfahren charakteristisch ist. Bei den Sprachkursen führt die Ausschreibung nach Kostengünstigkeit an private Träger dazu, dass die Implementation diffuse Ergebnisse zeitigt. In beiden Bereichen können Ex-post-Kontrollen diese Defizite nicht beheben, auch wenn sie aufwendig gestaltet werden.
  3. Der Ad-hoc-Kompromiss im Koalitionsvertrag zu den „Anker-Zentren“ brach sich an der Zuständigkeit der Länder. Dabei zeigten sich Unterschiede mit Bezügen zur politischen Richtung und zur administrativen Effektivität, etwa bei der Unterbringung von Asylsuchenden. Während die eine Seite das Konzept der abschreckenden geschlossenen Unterbringung nicht vollzog, führte die andere Seite das Konzept der unabhängigen Verfahrensberatung nicht durch.
  4. Trotz ihrer zentralen Bedeutung für Zugehörigkeit und Demokratie stagniert die Einbürgerung. Die komplexe Rechtslage auf der Bundesebene erschwert das Verwaltungshandeln. Vergleicht man die Bundesländer und Kommunen, so hat sich die Links-Rechts-Differenz der vergangenen Jahrzehnte weitgehend aufgelöst. Stattdessen wird die unterschiedliche Effizienz der öffentlichen Verwaltung zunehmend sichtbar. Nur wenige Länder und Kommunen sichern stringente Abläufe bei der Einbürgerung.
  5. Die vielfachen Bekundungen, dass Integrationspolitik heute besser funktioniere als in der Vergangenheit, finden keine Bestätigung in den administrativen Abläufen und den statistischen Kennzahlen. Die Einbürgerung kommt nicht voran, die Sprachkurse bedürfen einer „Qualitätsoffensive“. Die Qualitätsprobleme beim BAMF verzögern und behindern nach wie vor die Integration. Integration ist zwar „Staatsprogramm“ (Michalowski 2007), sie wird aber weniger durch die

speziellen Integrationsinstitutionen und -programme geleistet, sondern durch die gleichberechtigte Einbeziehung der Migranten in den sozialen Rechtsstaat mit den sozialen Sicherungssystemen, die Gleichberechtigung in der Arbeitswelt mit Betriebsräten und Gewerkschaften und eine aufgeklärte Öffentlichkeit. Insofern ist Integration kein partielles, sondern ein gesamtgesellschaftliches Projekt – einer *societas semper reformanda*, die ihre Integration und ihr inneres Gleichgewicht ständig neu finden und balancieren muss.

## Literatur

- Ahrend, Petra-Angela. 2017. *Wie blickt Deutschland auf Flüchtlinge? Erwartungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen zwischen November 2015 und April 2017*. Hannover: Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland.
- Alexander, Robin. 2017. *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*. München: Siedler.
- Amann, Melanie. 2019. Unionspolitiker gegen Abschiebegesetz „Ich bin nicht glücklich mit dem Ergebnis“. Spiegel Online. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-hubertus-heil-unionspolitiker-gegen-abschiebegesetz-der-bundesregierung-a-1263672.html> Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Arnsperger, Malte. 2019. Bamf-Chef bemängelt viele aussichtslose Asylanträge – Statistik zeichnet anderes Bild. Focus Online. [https://www.focus.de/politik/deutschland/focus-online-exklusiv-bamf-chef-bemaengelt-zu-viele-aussichtslose-asylantraege-doch-statistiken-zeichnen-anderes-bild\\_id\\_10510910.html](https://www.focus.de/politik/deutschland/focus-online-exklusiv-bamf-chef-bemaengelt-zu-viele-aussichtslose-asylantraege-doch-statistiken-zeichnen-anderes-bild_id_10510910.html) Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Bade, Klaus J. 2007. *Leviten lesen. Migration und Integration in Deutschland*. Osnabrück: V&R Unipress.
- Bendel, Petra, J. Scholz, A. Wegler, und N. Hahn-Hoheck. 2015. *Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt: Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen*. Erlangen: FAU University Press.
- BAMF. 2005. Nationaler Kontaktpunkt Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk Policy Analysis Report on Migration and Asylum 01.01.2003 – 31.07.2004. [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/presentation-emn-studie-umf-europarat.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/presentation-emn-studie-umf-europarat.pdf?__blob=publicationFile&v=3) Zugegriffen: 22. April 2020.
- BAMF. 2018. Gerichtsstatistik 1. Halbjahr 2019. Meldung vom 24.08.2018. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2019/20190916-gerichtsstatistik-01-bis-06-2019.html?nn=284830> Zugegriffen: 07. März 2020.
- BAMF. 2019. *Entscheiderbrief 10/2019*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- BAMF. 2020a. Asylgeschäftsstatistik. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/AsylGesStatistik/asylgeschaeftsstatistik-node.html> Zugegriffen 07. März 2020.
- BAMF. 2020b. Aktuelle Zahlen (12/2019). [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3,%20S.%2014](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3,%20S.%2014) Zugegriffen 07. März 2020.

- BMFSFJ. 2017. *Engagement in der Flüchtlingshilfe. Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- BMI. 2019. Migrationsbericht der Bundesregierung 2018. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/migration/migrationsbericht-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/migration/migrationsbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2) Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- BMI. 2020. Pressemitteilung 8. Januar 2020. 111.094 grenzüberschreitende Asylstanträge im Jahr 2019. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/01/asylzahlen-jahr-2019.html> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Bogumil, Jörg, M. Burgi, S. Kuhlmann, J. Hafner, M. Heuberger, und C. Krönke. 2018. *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- BR24. 2019. Kurt Gribl: Ankerzentrum Donauwörth hat nicht funktioniert. *BR*. <https://www.br.de/nachrichten/bayern/kurt-gribl-ankerzentrum-donauwoerth-hat-nicht-funktioniert,RUBaiAk> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Bundesrat. 2019a. *Entschließung des Bundesrates „Deutschkurse für Migrantinnen und Migranten erneuern“*. Drucksache 433/19.
- Bundesrat. 2019b. *Stenographischer Bericht*, 981. Sitzung vom 11. Oktober.2019. <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/981/to-node.html> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Die Bundesregierung. 2018. Integrationsgipfel: Für ein weltoffenes und vielfältiges Deutschland. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fuer-ein-weltoffenes-und-vielfaeltiges-deutschland-1140042> Zugegriffen 07. März 2020.
- Bundesverfassungsgericht. 2012. Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verfassungswidrig. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/bvg12-056.html> Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- CTIE – Centre des technologies de l’information de l’Etat. 2018. Die luxemburgische Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erwerben. <https://guichet.public.lu/de/citoyens/citoyennete/nationalite-luxembourgeoise/acquisition-recouvrement/naturalisation.html> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Christ, Simone, E. Meininghaus, und T. Röing. 2017. „All Day Waiting“. *Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW*. BICC Working Paper, 3/2017. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC).
- Cindark, Ibrahim, A. Deppermann, D. Hünlich, C. Lang, M. Perlmann-Balme, und I. Schöningh. 2019. *Perspektive Beruf. Mündliche Kompetenzen von Teilnehmenden an Integrationskursen und Vorschläge für die Praxis*. Mannheim: IDS.
- Deutscher Bundestag. 2016. *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz)*. Drucksache 18/7203.
- Deutscher Bundestag. 2018. Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion DIE LINKE. *Flüchtlinge willkommen heißen – Für einen grundlegenden Wandel in der Asylpolitik*. Drucksache 18/3839.
- Deutscher Bundestag. 2019a. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE*. Drucksache 19/7338. *Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018*, Drucksache 19/8701.
- Deutscher Bundestag. 2019b. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der*

- Fraktion DIE LINKE*. Drucksache 19/12797. *Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das zweite Quartal 2019*. Drucksache 19/12797.
- Deutscher Bundestag. 2019c. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE*. Drucksache 19/15744. *Berechnungen zum Zuwanderungskorridor für das laufende Jahr 2019*. Drucksache 19/16279.
- Deutscher Bundestag. 2019d. *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung*. Drucksachen 19/10047, 19/10506 – *Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht*. Drucksache 19/10706.
- Deutscher Bundestag. 2019e. Anhörung, 6.5.2019. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw19-pa-inneres-asyl-635510>. Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Deutscher Bundestag. 2019f. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u. a. und der Fraktion DIE LINKE*. Drucksache 19/12455.
- Deutscher Bundestag. 2019g. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*. Drucksache 19/10344.
- Dummer, Niklas. 2017. Schlamperie des Bamf verursacht Kostenexplosion. *WirtschaftsWoche*. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundesamt-fuer-migration-und-fluechtlinge-schlamperie-des-bamf-verursacht-kostenexplosion/20155256.html> Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Dylla, Carolin. 2019. Neuer Name, wenig Veränderung in Lebach. SR. [https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik\\_wirtschaft/bilanz\\_ankerzentrum\\_lebach\\_saarland100.html](https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/bilanz_ankerzentrum_lebach_saarland100.html) Zugegriffen 07. März 2020.
- ECRE – European Council on Refugees. 2019. The Anker centres. Implications for asylum, reception and return. [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/anker\\_centres\\_report.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/anker_centres_report.pdf) Zugegriffen: 07. März 2020.
- El-Mafaalani, Aladin. 2018. *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*. Köln: Kiepenheuer.
- Eurostat. 2019. First instance decisions by outcome and recognition rates [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Table\\_5\\_-\\_First\\_instance\\_decisions\\_by\\_outcome\\_and\\_recognition\\_rates,\\_4th\\_quarter\\_2018\\_.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Table_5_-_First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates,_4th_quarter_2018_.png) Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Glorius, Birgit, und A.-C. Schondelmayer. 2018. Perspektiven auf Fluchtmigration in Ost und West. Ein vergleichender Blick auf kommunale Integrationspraxis. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 1: 75–92.
- GMF. 2013. Transatlantic Trends. <http://www.gmfus.org/publications/transatlantic-trends-2013> Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- GMF. 2014. Transatlantic Trends. <http://www.gmfus.org/publications/transatlantic-trends-2014> Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Grote, Janne. 2018. *Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland*. Nürnberg: BAMF.
- Günther, Wolfgang, D. Kurrek, und A. E. Töller. 2019. Ein starker Fall für die Parteiendifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29: 361–392.
- Hagedorn, Heike. 2001. *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich*. Opladen: Leske und Budrich.

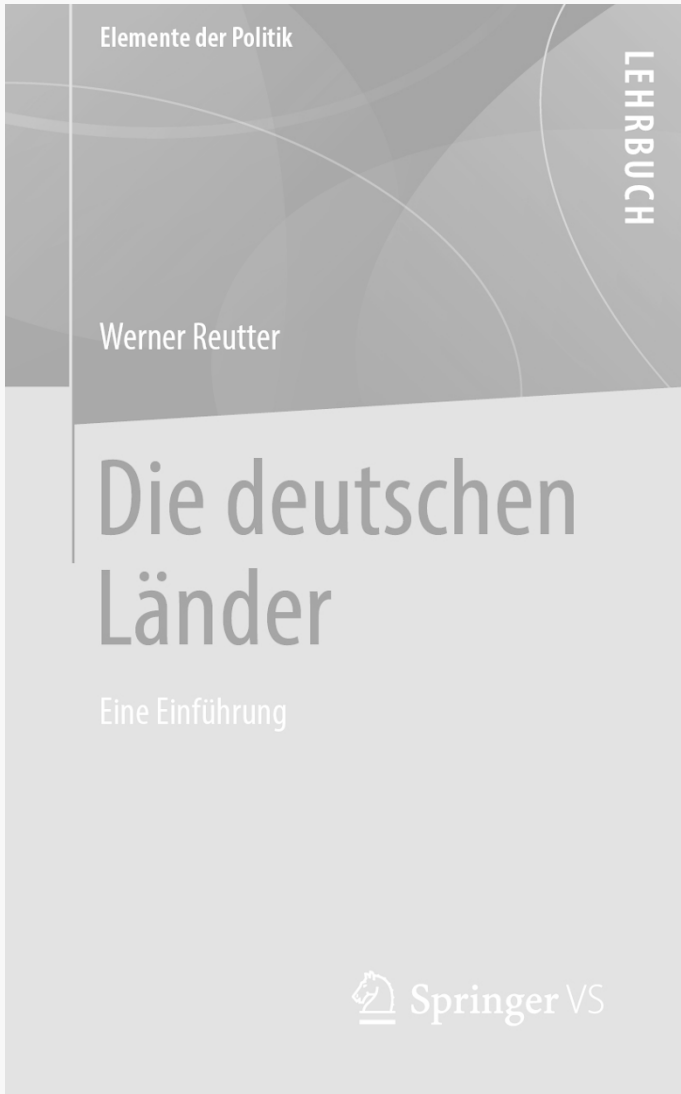


- Hannoversche Allgemeine. 2018. Polizei kritisiert geplante Abschiebe-Zentren. Die Abschiebung soll künftig einfacher werden – dafür möchte die Bundesregierung alle Abläufe bündeln und die Asylbewerber in sogenannten Ankerzentren unterbringen – die Polizei sieht darin aber eher Gefahr als Besserung. Hannoversche Allgemeine. <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Polizei-kritisiert-geplante-Abschiebe-Zentren>. Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Henkes, Christian. 2008. Integrationspolitik in den Bundesländern? In *Die Politik der Bundesländer*, Hrsg. A. Hildebrandt und F. Wolf, 113–135. Wiesbaden: Springer VS.
- Hoerisch, Felix und S. Wurster. 2019. The Policies of the First Green-Red Government in the German Federal State of Baden-Württemberg, 2011–2016. *Politische Vierteljahresschrift* 60: 513–538.
- Hunger, Uwe, und D. Thränhardt. 2001. Integrationspolitik im Vergleich der Bundesländer. In *Migration und Integration in Berlin*. Hrsg. F. Gesemann, 109–126. Opladen: Leske und Budrich.
- Koalitionsvertrag. 2011. *Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg*. Stuttgart.
- Koalitionsvertrag. 2016. Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg 2016–2021. <https://www.gruene-bw.de/wp-content/uploads/2016/06/Gruen-Schwarzer-Koalitionsvertrag-Baden-Wuerttemberg-gestalten.pdf> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Koalitionsvertrag. 2018. *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2018.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2018.pdf) Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Kastner, Bernd. 2018. Hinter der Fassade. Das Asyl-Bundesamt will einen kritischen Personalrat abstrafen – und entblößt sich dabei selbst. *Süddeutsche Zeitung* 109.
- Kastner, Bernd, und I. Rahmsdorf. 2018. Ausgesperrt. Rechtsberater dürfen oberbayerische Asylheime nicht mehr betreten. Kritiker befürchten: Das könnte bald überall gelten. *Süddeutsche Zeitung* 33.
- Kastner, Bernd. 2019. Helfer in Wut. *Süddeutsche Zeitung* 46.
- Klein, Susanne. 2018. Streit um den Digitalpakt: Kretschmann attackiert die Bundesregierung. *Süddeutsche Zeitung*. <https://www.sueddeutsche.de/bildung/schule-digitalpakt-winfried-kretschmann-1.4246541> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Klinger, Ansgar, J. Mikschl, und B. Simoleit. 2019. In Integration investieren! Für eine Reform der Deutschförderung des Bundes. *WISO 16/2019*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kostner, Sandra. 2017. Asyl und Integration: Aufbrüche in stürmischen Zeiten. In *Das grüne Experiment in Baden-Württemberg. Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann*, Hrsg. F. Hörisch und S. Wurster, 185–222. Wiesbaden: Springer.
- Krauß, Ina. 2019. Kein Rechtsanwalt weit und breit. Sind Asylverfahren in Anker-Zentren gerecht? *Der Funkstreifzug*. <https://www.br.de/radio/b5-aktuell/sendungen/der-funkstreifzug/ankerzentren-102.html> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Kreisverwaltung Kreis Schleswig-Flensburg. o.J. Integrationsorientierte Aufnahme Geflüchteter im Kreis Schleswig-Flensburg. [http://willkommen-in-schleswig-flensburg.de/output/download.php?file=%2Fmedia%2Fcustom%2F2704\\_359\\_1.PDF%3F1502107524&fn=Schleswig-Flensburg\\_extern\\_mV](http://willkommen-in-schleswig-flensburg.de/output/download.php?file=%2Fmedia%2Fcustom%2F2704_359_1.PDF%3F1502107524&fn=Schleswig-Flensburg_extern_mV) Zugegriffen: 07. März 2020.

- Landeshauptstadt Dresden. 2019. Dresden führt elektronische Gesundheitskarte für Asylbewerber ein – Stadtrat hat das letzte Wort. Meldung vom 06.09.2019. [https://www.dresden.de/de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/2019/09/pm\\_043.php](https://www.dresden.de/de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/2019/09/pm_043.php) Zugegriffen: 07. März 2020.
- Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Auflage, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Loer, Wigbert. 2018. Sündenböcke vom Dienst. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist überfordert. Gerichte kassieren Entscheidungen. Union und SPD fordern Qualität. Recherchen in einer Behörde, die sich politisch benutzt fühlt. *Stern* 18.1.2018: 92–95.
- Lohse, Eckart, H. Bubrowski, und C. Van Linden. 2019. „Völlig Unakzeptabel“. Unmut in der Union über Seehofers Ausreisegesetz. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/unmut-in-der-union-ueber-horst-seehofers-ausreisegesetz-16144413.html> Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Maas, Marie-Charlotte. 2009. Esra, 19, wird von Angela Merkel eingebürgert. *SPIEGEL Panorama*. <https://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/mein-erstes-mal-esra-19-wird-von-angela-merkel-eingebuergert-a-633461.html> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Mediendienst Integration. 2019. Fragen und Antworten zu Integrationskursen. <https://mediendienst-integration.de/artikel/fragen-und-antworten-zu-integrationskursen.html> Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Merkel, Angela. 2007. Kanzlerin Direkt – Video-Podcast zur Integrationspolitik vom 5.5.2007. [Video]. <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/mediathek/die-kanzlerin-direkt/video-podcast-zur-integrationspolitik-1148490!mediathek?query=> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Merkel, Angela. 2018. Regierungserklärung der Bundeskanzlerin. Bulletin der Bundesregierung 32–2. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/859002/54d50d7487e43920973a3709d4748e93/32-2-bkin-regerkl-data.pdf?download=1>. Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Michalowski, Ines. 2007. *Integration als Staatsprogramm*, Münster: Lit.
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg. o. J. Einbürgerung und Staatsangehörigkeit. <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/migration/einbuengerung-und-staatsangehoerigkeit/> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein. 2017. Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Prozessentwicklung zur integrationsorientierten Aufnahme von Flüchtlingen in den Kreisen und kreisfreien Städten. Abschlussbericht. [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Fluechtlinge/Downloads/Syspons\\_Abchlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Fluechtlinge/Downloads/Syspons_Abchlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3) Zugegriffen: 07. März 2020.
- Muschter, Sebastian. 2018. *Gestalten statt Verwalten. Lernen aus der LaGeSo-Krise*. Eltville: Ideen—mit-Wirkung.de.
- Münch, Ursula. 1993. *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Münch, Ursula. 2017. Föderale Aspekte bundesdeutscher Flüchtlingspolitik. *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, 252–264. Baden-Baden: Nomos.
- ntv. 2009. „Im Interesse der Bundesrepublik“ Merkel ruft zur Einbürgerung auf. *ntv*. <https://www.n-tv.de/politik/Merkel-ruft-zur-Einbuengerung-auf-article69869.html> Zugegriffen: 07. März 2020.

- Ohliger, Rainer, F. Polat, H. Schammann, und D. Thränhardt. 2017. *Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Parusel, Bernd. 2016. *Das Asylsystem Schwedens*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. 2008. Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht. [https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Integration/1\\_\\_Fortschrittsbericht\\_zum\\_Nationalen\\_Integrationsplan\\_\\_NIP\\_\\_2008.pdf](https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Integration/1__Fortschrittsbericht_zum_Nationalen_Integrationsplan__NIP__2008.pdf) Zugegriffen: 07. März 2020.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. 2010. Sprache, der Schlüssel zur Integration. <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/sprache-der-schluessel-zur-integration-391682> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Puskeppeleit, Jürgen, und D. Thränhardt. 1990. *Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger*. Freiburg: Lambertus.
- Riedel, Lisa, und G. Schneider. 2017. Dezentraler Asylvollzug diskriminiert. Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015. *Politische Vierteljahresschrift* 58: 23–50.
- Schammann, Hannes. 2018. Eine Revolution für das BAMF. Das Asylbundesamt ist eine Fehlkonstruktion. Es sollte Zuständigkeiten abgeben, um seiner Aufgabe gerecht zu werden. *Süddeutsche Zeitung* 125.
- Schammann, Hannes. 2015. *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform: kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt: Campus.
- Schröder, Christoph, und N. Zakharova. 2015. Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell? *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 35: 257–262.
- Sehl, Markus. 2019. Deutscher werden, Israeli bleiben? *Der Tagesspiegel* 23950.
- Der Spiegel. 2018. Bayern blockiert Reform der Asylprozesse. Hamburger Senator kritisiert machtpolitische Spielchen der Union. *Der Spiegel* 22.
- Stadt Koblenz. Kommunale Statistikstelle. 2019. Einbürgerungen in Koblenz 2018. <https://www.koblenz.de/downloads/aemter-und-eigenbetriebe/statistikstelle/bevoelkerung/einbuengerungen/einbuengerungen-2018.pdf?cid=w19> Zugegriffen: 07. März 2020.
- StAR-VwV. 2000. Die Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht. [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund\\_13122000\\_V612400513.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_13122000_V612400513.htm) Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Statistisches Bundesamt. 2016. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2012. Fachserie 1 Reihe 2.1. [https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft\\_derivate\\_00025045/2010210127004\\_korr15082016.pdf](https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00025045/2010210127004_korr15082016.pdf) Zugegriffen: 07. März 2020.
- Statistisches Bundesamt. 2019. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2018. Fachserie 1 Reihe 2.1. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/einbuengerungen-2010210187004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/einbuengerungen-2010210187004.pdf?__blob=publicationFile) Zugegriffen: 07. März 2020.
- SVR. 2014. Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten mit Integrationsmonitor. [https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3\\_Publikationen/SVR\\_Jahresgutachten\\_2014\\_Deutschlands\\_Wandel\\_zum\\_modernen\\_Einwanderungsland.pdf](https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/SVR_Jahresgutachten_2014_Deutschlands_Wandel_zum_modernen_Einwanderungsland.pdf) Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Thränhardt, Dietrich. 2014. Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma? *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 34: 177–181.

- Thränhardt, Dietrich. 2016a. *Schnelligkeit und Qualität. Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich. 2016b. *Asylverfahren in den Niederlanden*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich. 2017. *Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich. 2019. Ein funktionierendes Asylverfahrenssystem schafft Vertrauen. Was Deutschland von der Schweiz für die Lösung der Qualitätsprobleme beim Asyl lernen kann. [https://www.boell.de/sites/default/files/e-paper\\_funktionierendes\\_asylverfahren\\_20190604.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/e-paper_funktionierendes_asylverfahren_20190604.pdf) Zugegriffen: 21. Januar 2020.
- Thränhardt, Dietrich, und K. Weiss. 2017. *Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Wächter, Raquet. 2016. *Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Die Welt. 2006. Köhler: Deutschland hat die Integration verschlafen. *Die Welt*. <https://www.welt.de/print-welt/article213411/Koehler-Deutschland-hat-die-Integration-verschlafen.html> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Die Welt. 2018. Bund und Länder wollen bei großen Asylzentren kooperieren. *Die Welt*. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article184709458/Innenministerkonferenz-Bund-und-Laender-wollen-bei-grossen-Asylzentren-kooperieren.html> Zugegriffen: 07. März 2020.
- Wernicke, Christian. 2019. In Düsseldorf ist noch 2015. Am Verwaltungsgericht türmen sich alte Asylklagen. Die Richter attackieren das BAMF. *Süddeutsche Zeitung* 58.
- Wikipedia. 2019a. Moabit hilft. [https://de.wikipedia.org/wiki/Moabit\\_hilft](https://de.wikipedia.org/wiki/Moabit_hilft) Zugegriffen: 07. März 2020.
- Wikipedia. 2019b. Sprachverband Deutsch. [https://de.wikipedia.org/wiki/Sprachverband\\_Deutsch](https://de.wikipedia.org/wiki/Sprachverband_Deutsch) Zugegriffen: 07. März 2020.
- ZEIT ONLINE. 2019. Statistisches Bundesamt: Weniger Menschen beziehen Asylbewerberleistungen. *ZEIT ONLINE*. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-09/statistisches-bundesamt-asylbewerberleistungen-rueckgang-fluechtlinge> Zugegriffen: 07. März 2020.



**Jetzt im Springer-Shop bestellen:**  
[springer.com/978-3-658-29813-5](https://springer.com/978-3-658-29813-5)

