

Bundesstaat

Horst Pötzsch

15.12.2009

Die föderale Gliederung der Bundesrepublik hat historische Wurzeln. Im Bundesstaat ist die Macht aufgeteilt, Bund und Länder müssen zusammenarbeiten und kontrollieren sich so gegenseitig.



Der Bundesrat, dem die Vertreter der Länder angehören, ist die zweite Kammer des Parlaments in Deutschland (© Bundesrat 2006)

Mit der Entscheidung für eine bundesstaatliche Ordnung knüpften die Verfassungsgeber an alte deutsche Verfassungstraditionen an. Manche Länder der Bundesrepublik Deutschland, wie Bayern, Mecklenburg, Sachsen, die Hansestädte Bremen und Hamburg, können auf eine jahrhundertlange Geschichte zurückblicken. Der erste Bundesstaat auf deutschem Boden, der Norddeutsche Bund, entstand 1867. Auch das Bismarckreich und die Weimarer Republik waren Bundesstaaten. 1933 wurden die föderalistischen Strukturen zerschlagen, und der nationalsozialistische Führerstaat trat an ihre Stelle. In der DDR wurden die fünf Länder 1952 aufgelöst und durch 15 Bezirke ersetzt, die von Ostberlin aus regiert wurden.

Die föderalistische Ordnung hatte anfangs wenig Rückhalt in der Bevölkerung. Im Laufe der Zeit hat sich das Meinungsbild gewandelt, die Zustimmung zum föderalistischen System ist heute fast einhellig, es gibt nur noch wenige Befürworter eines zentralistischen Staates.

Was spricht gegen den Bundesstaat?

Die Verfechter eines Zentralstaates führen gegen die föderalistische Ordnung ins Feld:

Der Bundesstaat **ist zu kompliziert**. Der Entscheidungsprozess ist schwerfällig. Bund und Länder müssen langwierige Verhandlungen führen, bis es endlich zu Entscheidungen kommt, die oft nur mühsame Kompromisse darstellen.

Der Bundesstaat **ist unübersichtlich**. Das Zusammenwirken im Kooperativen Föderalismus mit den vielen formellen und informellen Gremien verwischt die klare Abgrenzung der Kompetenzen und macht Entscheidungsprozesse undurchschaubar. Damit werden die demokratischen Prinzipien der Öffentlichkeit und Transparenz unterlaufen.

Der Bundesstaat **hat unterschiedliche Lebensverhältnisse zur Folge**. Diese Situation kann für die betroffenen Bürger ungünstig sein, etwa, wenn verschiedene Schulsysteme bei einem Wohnortwechsel nachteilig für die Kinder sind.

Der Bundesstaat **kostet zu viel Geld**. 16 (Landes-)Regierungen, Parlamente und Verwaltungen sind teurer als die entsprechenden Organe in einem Einheitsstaat.

Was spricht für den Bundesstaat?

Der Bundesstaat beschränkt die Machtkonzentration im Zentralstaat. Die klassische horizontale Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung ist im heutigen Parteienstaat weitgehend unwirksam geworden, die staatliche Macht liegt in der Hand der Regierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit. Im föderalistischen System sind die staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Sie müssen zusammenwirken und kontrollieren sich damit gegenseitig (vertikale Gewaltenteilung). Das geschieht vor allem durch die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes.

Der Bundesstaat ermöglicht mehr politische Beteiligung. Die Wähler können von ihrem Stimmrecht doppelt Gebrauch machen, nicht nur alle vier Jahre bei der Wahl zum Bundsparlament, sondern auch bei der Wahl zum Landesparlament.

Der Bundesstaat mit seiner Gliederung in kleinere überschaubarere Einheiten sichert mehr Bürgernähe. Das politische Engagement der Bürgerinnen und Bürger wird erleichtert, und ihre Interessen werden wirksamer wahrgenommen, wenn nicht alles von einer fernen Zentrale bestimmt wird, sondern wenn Entscheidungen von Politikern und Verwaltung getroffen werden, die mit den regionalen Verhältnissen vertraut und für die Menschen leichter erreichbar sind.

Der Bundesstaat **kann reformfreudiger sein**. Neuerungen, in einem Land ausprobiert, werden von anderen übernommen, wenn sie sich bewährt haben.

Der Bundesstaat **verbessert die Chancen der Opposition**. Sie kann in den Ländern, in denen sie die Regierung stellt, politische Alternativen zur Bundesregierung anbieten und ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen.

Der Bundesstaat **sorgt für eine breite Reserve an politischem Führungspersonal**. In den Parlamenten und Regierungen der Länder können sich Politiker bewähren und für Führungsaufgaben im Bund qualifizieren. So sind alle Bundeskanzler seit 1966 zuvor Ministerpräsidenten in Ländern (Kiesinger, Brandt, Kohl, Schröder) oder Landesminister (Schmidt) gewesen. Eine Ausnahme ist Bundeskanzlerin Angela Merkel. Ebenso waren Kanzlerkandidaten zuvor häufig Regierungschefs in Ländern.

Der Bundesstaat **ist eine gerade Deutschland angemessene Staatsform**. Im Laufe seiner Geschichte haben sich vielfältige landsmannschaftliche und kulturelle Unterschiede und Traditionen herausgebildet. Überall gibt es städtische Zentren, die auf eine reiche Geschichte zurückblicken und politisch, wirtschaftlich, vor allem aber kulturell bedeutend sind. Diese Vielfalt würde in einem Einheitsstaat mit der Anziehungskraft seiner Metropole verkümmern. Sie kann in einem Bundesstaat am besten bewahrt werden.

Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung

Artikel 20 (1) *Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.*

Das Grundgesetz hat mit diesem Artikel die bundesstaatliche Ordnung, die Gliederung des Staates in Bund und Länder, zwingend vorgeschrieben. Die Entscheidung für den Bundesstaat bedeutet nicht, dass der Bestand jedes gegenwärtigen Landes in den bestehenden Grenzen garantiert ist. Eine Neugliederung der Länder und eine Verringerung der Zahl der Länder sind nach Art. 29 und 118a zulässig.

Artikel 79 (3) *Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.*

Solange das Grundgesetz besteht, darf die bundesstaatliche Ordnung nicht einmal durch eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit beseitigt werden. Auch die wichtigste Kompetenz der Länder, die Mitwirkung an der Gesetzgebung, muss erhalten bleiben. Das schließt die Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes und das Recht einer eigenständigen Landesgesetzgebung ein.

Artikel 28 (1) *Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. (...)*

In einem Bundesstaat sind die Länder Staaten, nicht nur Selbstverwaltungskörperschaften wie die Gemeinden. Sie haben eigene Verfassungen und verfügen über die Institutionen des parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems: Parlament, Regierung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Der Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes schreibt vor, dass die Verfassung und die Staatsordnung in den Ländern mit den Prinzipien des Grundgesetzes übereinstimmen müssen. Ein Bundesland dürfte beispielsweise nicht die Monarchie oder ein basisdemokratisches System einführen.

Artikel 31 *Bundesrecht bricht Landesrecht.*

Diese Vorschrift bezieht sich auf die Gegenstände, für die der Bund das Recht der ausschließlichen Gesetzgebung hat, und auf Bereiche, in denen Bund und Länder nebeneinander Gesetzgebungskompetenzen besitzen. Der Artikel gilt nicht für Angelegenheiten, die allein von den Ländern gesetzlich zu regeln sind, zum Beispiel das Schulwesen.

Ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz ist die Verpflichtung zur Bundestreue. Sie gilt für Bund und Länder. Die Länder müssen sich bundesfreundlich und der Bund muss sich länderfreundlich verhalten. Dies gilt ebenso für das Verhältnis der Länder untereinander. Die Bundesregierung darf zum Beispiel ein Land nicht deshalb benachteiligen, etwa durch Ablehnung von Investitionshilfen, weil dessen Regierung die gleiche parteipolitische Färbung hat wie die Opposition im Bundestag. Die Länder haben sich gegenseitig Hilfe zu leisten, beispielsweise durch Finanzausgleich.

Bund und Länder

Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundes und der Länder bei Gesetzgebung und Verwaltung sind im Grundgesetz bis ins Einzelne geregelt. Darüber hinaus haben sich vielfältige Formen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern und der Länder untereinander entwickelt. Man spricht vom kooperativen Föderalismus und drückt damit eigentlich eine Selbstverständlichkeit aus: die Verpflichtung des Bundes und seiner Glieder zur gegenseitigen Abstimmung und zur Zusammenarbeit im Interesse des Gemeinwohls. Diese Kooperation ist vielfach informeller Art, es gibt aber auch formalisierte Regelungen des Zusammenwirkens.

In regelmäßigen Abständen finden Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder statt. Sie dienen dem Meinungs- und Erfahrungsaustausch, oft auch der Vorbereitung wichtiger Gesetze. Die ständige Wahrnehmung der Länderinteressen obliegt den Vertretungen, die jedes Land in der Bundeshauptstadt unterhält. An ihrer Spitze steht der Bevollmächtigte des Landes beim Bund, zumeist der Landesminister (oder Senator) für Bundesangelegenheiten. Die Landesvertretungen halten Kontakt zu den Bundesministerien, den Ausschüssen in Bundestag und Bundesrat, zu den anderen Landesvertretungen und berichten ihrer Landesregierung über die Politik des Bundes.

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung: Pöttsch, Horst: *Die Deutsche Demokratie. 5. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2009, S. 22-27.*