

# Einführung

Der Föderalismus offenbart sich schon im Namen der *Bundesrepublik Deutschland*, er gehört zugleich zu den unabänderlichen Verfassungsprinzipien in Artikel 20 des Grundgesetzes (GG), der seinerseits durch die Ewigkeitsklausel in Artikel 79 (3) GG geschützt wird. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden zunächst die Bundesländer von den Alliierten in ihren Besatzungszonen eingerichtet, die dann ihrerseits die Gründung der Bundesrepublik Deutschland mit vorbereiteten. Es war also nicht der Bund, der die Länder begründete, sondern umgekehrt, die Länder, die dem Bund vorausgingen. Die Bundesländer verfügen über eine eigene Gewaltenteilung zwischen Landesregierung und Landtag, die sich, wie in den parlamentarischen Systemen üblich, eher als Gewaltenverschränkung zeigt. Als vertikale Ebene der Gewaltenteilung ergänzen die Bundesländer die horizontale auf Bundesebene. Sie haben eigene Verfassungen, und ihre Institutionen werden durch Wahlen demokratisch legitimiert. Die Trennung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen sowie die Kooperationsfelder werden schon im Grundgesetz benannt. Dadurch fallen nicht wenige Aufgaben und Kompetenzen in die Zuständigkeit der Bundesländer. So können einerseits regionale Lösungen für die Herausforderungen gefunden werden, die in anderen Landesteilen so nicht vorhanden sind, andererseits können die Länder auch bei ähnlichen Voraussetzungen unterschiedliche Lösungswege beschreiten, so dass sich auf dieser Ebene bessere Lösungen in der Praxis abzeichnen können. Das gilt ebenso für das politische Personal auf Landesebene, das diese Bühne auch als Sprungbrett für die Spitzenämter auf Bundesebene nutzen kann. Denn der größte Teil des Personals wird auf der Ebene der Länder beschäftigt, wo sich also der personelle Schwerpunkt der Verwaltung findet. Bei der Gesetzgebung des Bundes bildet der Bundesrat praktisch die zweite Kammer

der Legislative, durch die die Länder ihre Interessen in den Entscheidungsprozess mit einbringen können.

Das Bundesland Baden-Württemberg bietet in vielerlei Hinsicht einen interessanten Untersuchungsgegenstand. Sein grüner Ministerpräsident und die inzwischen dritte Landesregierung unter Führung von Bündnis 90/Die Grünen machen das Land zu einem deutschlandweiten Unikum. Ministerpräsident Kretschmann erfreut sich nicht nur im eigenen Land, sondern weit darüber hinaus einer außerordentlichen Beliebtheit, und seine Wahlerfolge dokumentieren, dass es den Grünen in Baden-Württemberg gelungen ist, sich jenseits ihrer klassischen Wählerschaft erhebliche Potenziale in bürgerliche und konservative Kreise hinein zu erschließen. Dabei galt Baden-Württemberg lange als Stammland der CDU, deren Spitzenkandidaten zuvor jahrzehntelang die Regierungen führten, zeitweise sogar ohne Koalitionspartner. Inzwischen wurde die CDU in der Wählergunst von den Grünen überholt, sie ist seit 2016 nur noch als Juniorpartner in der Landesregierung vertreten. Seine einzigartige Entstehung macht Baden-Württemberg zu einem jungen Bundesland, zumindest in der Gruppe der Länder der alten Bundesrepublik Deutschland; es feierte 2022 seinen 70. Geburtstag. Zugleich zeichnet der einzig erfolgreiche Zusammenschluss von mehreren Bundesländern in der Geschichte ein Bild der Schwierigkeiten, einerseits durch die anspruchsvollen Vorgaben des Grundgesetzes und andererseits durch Probleme der praktischen Umsetzung. Diese konnten selbst in Baden-Württemberg letztlich erst 1970 mit der Volksabstimmung in Baden überwunden werden. Baden-Württemberg gehört zu den wirtschaftlich erfolgreichen Ländern in der Bundesrepublik und innerhalb des Länderfinanzausgleichs zu den Geberländern. Das Schulsystem und seine Lernenden zeigten sich in verschiedenen Vergleichsstudien oft überdurchschnittlich erfolgreich und das Hochschulsystem ist vielfältig ausgestaltet. Die Hochschulen dienen auch als Ressource für die Wirtschaft des Landes. Die Bedeutung der Automobilunternehmen hat sich auch durch die grünen Landesregierungen nicht verändert. Gleichzeitig bleibt das Land eingebunden in das föderale System, es ist nur eines von sechzehn Bundesländern,

weder das größte noch das bevölkerungsreichste, weder das jüngste noch das älteste Bundesland. So scheint es reizvoll und lohnenswert, sich genauer mit diesem Bundesland auseinanderzusetzen, das die Rahmenbedingungen der Bundesrepublik Deutschland offensichtlich erfolgreich für sich zu nutzen wusste.

Als Verfasser danke ich mit diesem Buch dem Land Baden-Württemberg, dessen Universitätssystem mich einst herziehen ließ und mich gewissermaßen zu seinem Adoptivkind machte. Für die Aufnahme in die Reihe *Politik verstehen* danke ich dem Herausgeberteam, besonders Herrn Prof. Dr. Helmar Schöne und Herrn Prof. Siegfried Frech für die Kürzungsanregungen sowie dem Lektoratsleiter Herrn Dr. Peter Kritzingen für seinen Einsatz.



# **I. Die Bundesländer im deutschen Föderalismus**

## **1. Der deutsche Verbundföderalismus**

Die Landespolitik nimmt in der öffentlichen Berichterstattung oft nur wenig Raum ein. Sie steht im Schatten des Geschehens vor Ort in der regionalen Berichterstattung einerseits und den Nachrichten auf den nationalen und internationalen Bühnen in der überregionalen Berichterstattung der Zeitungen andererseits. Trotzdem ist gerade diese Ebene der Politik von zentraler Bedeutung für den Alltag der Menschen, denn hier wird über Bildung und Schulen, Hochschulen und Universitäten, die Polizei und innere Sicherheit, Medien und Infrastruktur (auch digitale) sowie die regionale Wirtschaftsförderung entschieden. Diese Bedeutung lässt sich auch im Grundgesetz (GG) erkennen, denn der Föderalismus wird als Verfassungsprinzip in Artikel 20 (1) GG festgeschrieben, der seinerseits durch die Ewigkeitsklausel (Art. 79 (3) GG) geschützt ist. Er ist damit, anders als die meisten anderen Verfassungsbestimmungen, selbst mit einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat nicht veränderbar. Um dieses Verfassungsprinzip abzuschaffen, wäre also eine neue Verfassung erforderlich (Art. 146 GG). Föderalismus bedeutet eine geteilte Souveränität zwischen Bund und Gliedstaaten und steht damit im Gegensatz zum Staatenbund, in dem die Souveränität bei den Gliedstaaten verbleibt, und zum Zentralstaat, in dem das Zentrum über die alleinige Souveränität verfügt. Föderale Staaten können so wirtschaftlich, kulturell, sprachlich, ethnisch oder historisch unterschiedliche Teile integrieren. Dadurch werden die Gewalten bzw. die Macht verteilt und Subsidiarität bzw. regionale Lösungen ermöglicht (vgl. Mannewitz und Rudzio 2022, S. 325). Die föderalen Bestandteile

in der Bundesrepublik änderten sich mehrfach, so wurde Baden-Württemberg erst 1952 aus den Vorgängern Baden, Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden gebildet. Das Saarland trat 1957 bei und nach der Wiedervereinigung vollendeten Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und das wiedervereinigte Berlin durch ihren Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes die heutige Bundesrepublik.

Nach dem Zweiten Weltkrieg gingen die Bundesländer der Bundesrepublik nicht nur voraus, sie begründeten die Bundesrepublik Deutschland. Denn »in der Zeit, in der das Grundgesetz erarbeitet wurde, gab es keine deutsche Zentralgewalt« (von Beyme 2017, S. 377). Aus der Perspektive der Alliierten bildete der Föderalismus eine zusätzliche Ebene der Gewaltenteilung und war insofern auch eine Maßnahme gegen eine erneute Zentralisierung der Macht, verbunden mit der Gefahr eines erneuten Missbrauchs. Der Föderalismus lag also sowohl im Interesse der alliierten Militärgouverneure wie auch der deutschen Ministerpräsidenten, die durch die fehlende Gesamtregierung die Machtträger auf deutscher Seite waren. Beide Parteien nahmen entsprechend Einfluss auf die Gestaltung des Grundgesetzes. In Deutschland fanden sich verschiedene föderale Vorläufer, dazu gehören das Alte Reich (bis 1806), der Rheinbund und das Deutsche Reich (ab 1815), die allerdings weitgehend ohne Zentralgewalt auskamen. Der Versuch, in der Paulskirchenverfassung einen Bundesstaat zu gründen, scheiterte. Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Kaiserreich ab 1871 waren monarchisch-hegemoniale Bundesstaaten unter der Vormacht Preußens. In der Weimarer Republik setzten sich die zentralisierenden Kräfte durch: »Das System [...] war kein Bundesstaat, sondern ein dezentralisierter Einheitsstaat« (von Beyme 2017, S. 378). Nach der Niederlage der Nationalsozialisten, die einen zentralistischen Einheitsstaat geschaffen hatten, waren nach 1945 die föderalistischen Kräfte in den westlichen Besatzungszonen stark. Es existierte »in der US-Zone seit 1945 ein Länderrat in Stuttgart bestehend aus den Regierungschefs der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Bremen, der einstimmig Gesetze für die Länder dieser Besatzungszone vorbereitete und deren

Anwendung koordinierte« (Schmidt 2012, S. 657). Der Hamburger Zonenbeirat der britischen Zone, der sich aus Parteivertretern und Landesministern zusammensetzte, hatte dagegen nur gutachterliche Befugnisse. Nach 1947 gab es einen Exekutivrat mit Sitz in Frankfurt für die britisch-amerikanische Bizone, in dem sich die Ländervertreter trafen und der insofern als Vorläufer des Bundesrates verstanden werden kann (vgl. Mannewitz und Rudzio 2022, S. 29). Er bildete die Vertretung der Länder gegenüber dem parlamentarischen Wirtschaftsrat und dem Verwaltungsrat. Zum Problem für die föderale Ausgestaltung wurden die Besatzungszonen der Alliierten, bei deren Zuschnitt teilweise wenig Rücksicht auf regionale Traditionslinien genommen wurde und neue Einheiten geschaffen wurden. Dazu hält von Beyme (2017) fest: »Nur Bayern und die Hansestädte waren historische Gebilde. Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen waren reine Kunstprodukte in den Grenzen der Besatzungszonen« (S. 378). Dabei musste selbst Bayern auf die bayrische Pfalz verzichten. Zu den ältesten Bundesländern können darüber hinaus Sachsen, Brandenburg und Schleswig-Holstein gezählt werden und auch Thüringen besteht schon seit über 100 Jahren. Zu den neu zusammengesetzten Bundesländern gehören Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen. Für einen späteren Zusammenschluss der Länder im Südwesten gab es mit dem alten Artikel 118 sogar einen separaten Artikel im Grundgesetz, der schließlich bei der Gründung von Baden-Württemberg auch genutzt wurde, um die strikteren Regelungen von Artikel 29 zu umgehen. Obwohl die Deutsche Demokratische Republik (DDR) 1990 nicht einwohnerreicher als Nordrhein-Westfalen war, entschied man sich für den Rückgriff auf die alten Länder der sowjetischen Zone, die dann bei der Wiedervereinigung politische Realität wurden. Die Entstehungsgeschichte des Föderalismus führte zu unterschiedlich großen und leistungsfähigen Ländern. Die Fülle der Aufgaben ist vor allem für kleine Bundesländer nur schwer zu leisten.

Als Bundesstaat haben auch die Länder Staatsqualität und die Verfassungsbereiche von Bund und Ländern stehen als eigene Ordnungen nebeneinander. Der Bund und die einzelnen Länder verfügen

in ihren Grenzen über die Staatsgewalt. Bund und Länder sind gleichwertig und gleichgewichtig, das führt zu einer Haushaltstrennung von Bund und Ländern mit je eigenem Budgetrecht. Allerdings hat die Bundesgesetzgebung die Möglichkeit, finanzielle Lasten nach unten zu verteilen, damit wird zunächst der finanzielle Handlungsspielraum von Ländern und Gemeinden beschränkt. Dadurch erweitern sich wiederum die Möglichkeiten für den Bund, seine Interessen gegenüber den unteren Ebenen im Tausch gegen finanzielle Zugeständnisse durchzusetzen.

Die Zuständigkeit für Aufgaben impliziert nach Artikel 104a GG auch die Finanzverantwortung, d. h. die Finanzierungskompetenz folgt der Verwaltungs- und nicht der Gesetzgebungskompetenz. Während der Schwerpunkt der zweiten beim Bund liegt, tragen die Länder die Verantwortung für ersteres. Das ermöglicht z. B. die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf den Kita-Platz, dessen Einlösung bzw. Finanzierung dann aber letztlich bei den Gemeinden anfällt und dessen Folgekosten oft im Voraus nur schwer abschätzbar sind. Die Länder und Kommunen tragen dann finanzielle Lasten für Entscheidungen, die sie nicht selbst getroffen haben

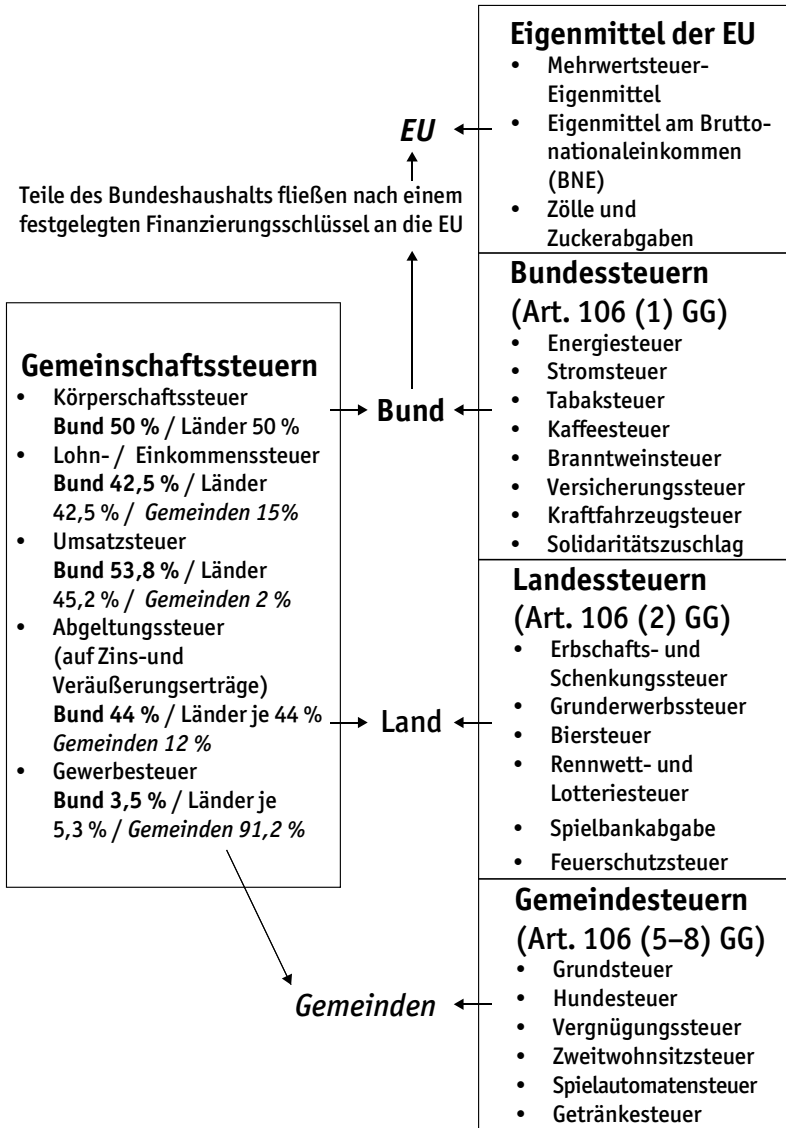
Der Föderalismus wird in verschiedenen Staaten unterschiedlich umgesetzt, grundsätzlich können Verbund- und Trennsysteme unterschieden werden. Die USA und die Schweiz folgen dem Modell der Trennsysteme. Der deutsche Verbundföderalismus ist vor allem von Gemeinschaftsaufgaben einerseits und Gemeinschaftssteuern andererseits gekennzeichnet. Dabei werden die verschiedenen politischen Ebenen miteinander verflochten und dazu Akteure unterschiedlicher Ebenen beteiligt. Er setzt damit auf die Kooperation und den Konsens der verschiedenen Ebenen (vgl. Mannewitz und Rudzio 2022, S. 326). Das erschwert die Nachvollziehbarkeit von Verantwortlichkeiten sowohl im Erfolgs- wie auch im Misserfolgsfall. Die Bundesländer stehen damit vor der Herausforderung, ihre Interessen einerseits gegenüber dem Bund und andererseits gegenüber der Europäischen Union zu vertreten. Die Interessen der Bundesländer sind in bestimmten Fällen deckungsgleich, in anderen Fällen sind es spezifische Interessen einzelner Länder, die dann individuell oder als Teilgruppe



vertreten werden müssen. Die Zustimmung fällt den Ländern tendenziell leichter, wenn sie mit finanziellen Vorteilen verbunden ist bzw. wenn andere Nachteile dadurch ausgeglichen werden. Besonders finanzschwache Länder sind für diese Lenkung mit dem sogenannten *goldenen Zügel* durch den Bund anfällig. Dass der Bund über die Hoheit zur Steuergesetzgebung verfügt, gibt ihm die Möglichkeit, seine Interessen auch mit Hilfe dieses Mittels durchzusetzen. Das umgekehrte Prinzip, dass die Länder den Bund finanziell alimentieren, wurde mit der Weimarer Republik abgeschafft. Dafür, dass dieser Schritt mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland nicht rückgängig gemacht wurde, setzte sich insbesondere die SPD nach dem Zweiten Weltkrieg ein.

Der Gesetzgebungsprozess wird von den Exekutiven dominiert, so liegt schon der Schwerpunkt der Gesetzesinitiativen bei der Bundesregierung, die gleichzeitig über eine eigene Mehrheit im Bundestag verfügt. Im Bundesrat ist dann die Zustimmung der Länderregierungen erforderlich. Durch den Charakter des deutschen Verbundföderalismus sind es dann die Länderverwaltungen, die die Umsetzung der Gesetze überwachen. Diese unterstehen wiederum den Exekutiven der Länder. Durch die unterschiedlichen Konsensanfordernisse müssen Konflikte vor der Entscheidung ausgeräumt werden, das gilt für die Koalitionspartner innerhalb von Landes- und Bundesregierung ebenso wie für die Abstimmung von Bund und Ländern bei der Gesetzgebung des Bundes. Institutionell wird diesem Erfordernis durch die Vorlage von Gesetzesvorhaben beim Bundesrat mit der Möglichkeit zur Stellungnahme noch vor deren Einbringen in den Bundestag Rechnung getragen.

Die Landesverfassungen enthalten teilweise eigene Grundrechtskataloge sowie ergänzende soziale Grundrechte und eigene Staatsziele. Durch das Prinzip, dass Bundesrecht Landesrecht bricht, waren Teile von Landesverfassungen unwirksam. So wurde die Todesstrafe in Hessen erst 2018 aus der Landesverfassung gestrichen. Die Legislaturperiode auf der Landesebene beträgt inzwischen fast überall fünf Jahre, nur in Bremen sind es noch vier (vgl. Mannewitz und Rudzio 2022, S. 331–332). Die Ministerpräsidenten werden in allen Ländern



**Abb. 1:** Die Finanzbeziehungen im deutschen Mehrebenensystem