

Einleitung

A. Problemstellung und Ziele der Forschung

In der Bundesrepublik Deutschland existiert seit fast zwei Jahrzehnten ein kommunaler Investitionsrückstand, der sich im Zeitverlauf kontinuierlich verstärkt hat. Dieser entsteht, sobald das Investitionsniveau einer Kommune innerhalb eines Haushaltsjahres unterhalb des notwendigen Abschreibungsvolumens des kommunalen Vermögens liegt. In der Folge sinkt der Kapitalstock und es resultiert ein Investitionsrückstand. Sofern ein Investitionsrückstand infolge einer geringen Investitionstätigkeit unterhalb des jährlich notwendigen Abschreibungsvolumens über mehrere Haushaltsjahre steigt, kann von einem Investitionsstau gesprochen werden. Es kann ein Vermögensverzehr bzw. -verschleiß entstehen, welcher zu einem Verfall des kommunalen Infrastrukturvermögens und daraus resultierenden Nutzungs- und Funktionseinschränkungen oder gar einem Nutzungs- und Funktionsverlust des kommunalen Infrastrukturvermögens führen kann. Die öffentliche Investitionstätigkeit innerhalb der Bundesrepublik Deutschland erfolgt im Wesentlichen auf der kommunalen Ebene. Aufgrund der föderalen Staatsstruktur werden die verschiedenen staatlichen Aufgaben durch unterschiedliche Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) wahrgenommen. Besonders stark von Investitionsrückständen und steigenden Investitionsbedarfen betroffen ist neben der Verkehrsinfrastruktur der Aufgabenbereich der Schulinfrastruktur. Der bundesweite kommunale Investitionsbedarf im Bereich der Schulinfrastruktur ist im Zeitverlauf sowohl absolut als auch in Relation zum kommunalen Gesamtinvestitionsbedarf stetig und stark gestiegen. Diese Entwicklung gibt Anlass dafür, die (ausbleibende) Investitionstätigkeit im Bereich der kommunalen Schulinfrastruktur und deren Gründe zu untersuchen. Der Bereich der Schulinfrastruktur als zentraler Grundpfeiler des Bildungswesens hat für den Staat und die Gesellschaft einen besonderen Stellenwert, da Bildung einen grundlegenden Wachstumsmotor für eine Volkswirtschaft darstellt. Daher ist diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Die vorliegende Arbeit hat das Ziel, die Wege zur Finanzierung der Schulinfrastruktur innerhalb des deutschen Föderalstaates zu analysieren und die tatsächliche Investitions- und Erhaltungstätigkeit sowie deren Determinanten am Beispiel der Grundschulen innerhalb des Freistaates Sachsen im Rahmen einer Langfristbetrachtung zu untersuchen. In diesem Zusammenhang werden die Entscheidungen bei der Realisierung von Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen in die

Grundschulinfrastruktur durch die kommunalen Entscheidungsträger analysiert. Diesem Forschungsvorhaben wird sich mithilfe verschiedener Methoden genähert. Neben einer tiefgründigen Literaturanalyse und -auswertung dient eine umfangreiche empirische Untersuchung der Überprüfung der aus der theoretischen Betrachtung abgeleiteten Zusammenhänge. Die empirische Untersuchung umfasst einerseits die Auswertung zweier Kommunalbefragungen der Landkreise sowie sämtlicher Schulträgergemeinden im Freistaat Sachsen. Andererseits wird eine Datenanalyse und eine sich daran anschließende statistische Untersuchung in Form von Panelregressionen auf der Grundlage eines umfangreichen Datensatzes, bestehend aus 354 sächsischen Schulträgergemeinden in einem 18-jährigen Zeitraum durchgeführt. Im Rahmen der Literaturanalyse wird die nationale sowie internationale finanzwissenschaftliche Literatur zu den Charakteristika sowie der ökonomischen Theorie des Föderalismus herangezogen. Mit der Literaturanalyse wird beabsichtigt, herauszustellen, durch welche Merkmale der Föderalismus gekennzeichnet ist, inwiefern diese Staatsstruktur aus ökonomischer Perspektive theoretisch begründet werden kann und wie die Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben auf die verschiedenen Ebenen des deutschen Föderalstaates verteilt sind. Zusätzlich erfolgt eine Analyse der Entscheidungsstrukturen innerhalb von Kommunen. Diese werden aus theoretischer Sicht anhand der Public-Choice-Theorie sowie der Prinzipal-Agenten-Theorie beleuchtet und mit den Befragungsergebnissen aus der kommunalen Praxis des Freistaates Sachsen gespiegelt. Zur Untersuchung der Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen im Rahmen der Planung schulischer Infrastruktur wird die Infrastruktur- sowie die Fachplanung auf der Basis der Literatur analysiert. Da die Infrastrukturplanung in der Fachliteratur vielfach kritisiert wird, dient die Analyse als erster Ansatzpunkt für die Untersuchung von Problemlagen im Rahmen der Planung und Finanzierung schulischer Infrastruktur. Als weiterer Anknüpfungspunkt an relevante Problemlagen dient die Untersuchung der Erfassung öffentlicher Investitionen innerhalb verschiedener Erfassungskonzepte (VGR, Finanzstatistik, haushaltsrechtliche Definition) sowie die Analyse der Entstehung von Investitionsbedarfen.

Zur konkreten Untersuchung der Finanzierungs- und Entscheidungsstrukturen bei der Realisierung von Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen in die Schulinfrastruktur wird der Untersuchungsgegenstand auf die Grundschulinfrastruktur innerhalb des Freistaates Sachsen begrenzt. Neben der Analyse der Strukturen zur Finanzierung der kommunalen Schulinfrastruktur innerhalb sowie außerhalb des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs dient die Auswertung der zwei Kommunalbefragungen der Gewinnung tiefgründiger Einblicke in die Entscheidungsfindung kommunaler Entscheidungsträger. Den anschließenden statistischen

Untersuchungen liegen eine umfangreichen Literaturanalyse der einschlägigen nationalen und internationalen ökonomischen Fachliteratur zur Durchführung und Auswertung von Panelregressionen zugrunde. Die Durchführung der Panelregressionen ermöglicht die Identifizierung statistischer Zusammenhänge zwischen der Investitions- sowie Erhaltungstätigkeit in Grundschulen und möglicher Faktoren. Es werden demografische, einnahmeseitige, ausgabeseitige und verschuldungsrelevante Variablen untersucht. Die Ergebnisse der Panelregressionen dienen folglich dem Abgleich der Ergebnisse aus der Literaturanalyse sowie aus den Kommunalbefragungen. Mithilfe der Schätzung verschiedener Fixed-Effects-Modelle auf der Basis einzelgemeindlicher Demografie- und Finanzdaten können bisher in der Fachliteratur angenommene Zusammenhänge empirisch überprüft werden.

B. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit umfasst insgesamt vier Kapitel. Im **ersten Kapitel** wird zunächst aufgezeigt, dass die Schulpolitik eine **gesamtstaatliche Aufgabe** darstellt, da die drei Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder und Gemeinden) an dieser Aufgabe beteiligt sind bzw. mitwirken. Auf der Grundlage der nationalen und internationalen Literatur wird der Föderalismus charakterisiert sowie die **ökonomische Theorie des Föderalismus** analysiert. Anschließend wird die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen innerhalb des deutschen Föderalstaates erläutert. Der Fokus dieser Analyse liegt auf der kommunalen Ebene, welche den Schlüsselakteur bei der Wahrnehmung örtlicher Angelegenheiten darstellt. Zur Untersuchung der Entscheidungsstrukturen im Rahmen der Schulnetzplanung erfolgt zunächst eine Analyse der grundsätzlichen **Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen in Kommunen**. Diese werden aus theoretischer Sicht anhand der Public-Choice-Theorie sowie der Prinzipal-Agenten-Theorie beleuchtet. Anschließend wird erläutert und beurteilt, inwiefern die drei Gebietskörperschaftsebenen an der gesamtstaatlichen Aufgabe der Schulpolitik beteiligt sind.

Das **zweite Kapitel** umfasst einerseits die Untersuchung der Infrastrukturplanung und Fachplanung als Teilbereich der Raumplanung. Neben der Definition und Abgrenzung sämtlicher planungsrechtlicher Begrifflichkeiten erfolgt eine Darstellung des Planungssystems innerhalb der Kommune anhand der Haushaltsplanung und -aufstellung, der Stadt- und Entwicklungsplanung sowie der Fachplanung. Darauf aufbauend wird die **Planung der Schulinfrastruktur**, deren

Einflussfaktoren und deren Herausforderungen in den Blick genommen. Andererseits wird im zweiten Kapitel die öffentliche Investitionstätigkeit am Beispiel der Schulinfrastruktur analysiert. Dies erfordert zunächst die Definition des Investitionsbegriffs im öffentlichen Sektor sowie die Unterscheidung der Erfassung öffentlicher Investitionen innerhalb verschiedener Erfassungskonzepte (VGR, Finanzstatistik, haushaltsrechtliche Definition). Anschließend wird die **Beurteilung der Investitionstätigkeit** sowie die **Erfassung von Investitionsbedarfen** auf der Grundlage nationaler und internationaler Literatur untersucht und verschiedene Gründe für die Diskrepanzen zwischen den Investitionsbedarfen und der tatsächlichen Investitionstätigkeit diskutiert. Beispielhaft sind die kommunale Verschuldung, der Einfluss der Fördermittelvergabe sowie die Auswirkungen der Auslagerungstätigkeit zu nennen. Auf der Basis der Literaturanalyse werden zusätzlich potenzielle Handlungsansätze zur Senkung des kommunalen Investitionsstaus erörtert.

Im **dritten Kapitel** werden zunächst die verschiedenen **Wege zur Finanzierung der Grundschulinfrastruktur** innerhalb und außerhalb des **kommunalen Finanzausgleichs** des Freistaates Sachsen skizziert. Zusätzlich werden eine Analyse und Erläuterung der **Schulnetzplanung** im Freistaat Sachsen auf der Grundlage der gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgenommen. Zur Untersuchung der tatsächlichen Durchführung der Schulnetzplanung werden verschiedene, öffentlich verfügbare Teilschulnetzpläne einzelner Landkreise und kreisfreier Städte des Freistaates Sachsen hinsichtlich ihres Aufbaus, Inhalts und der Methodik bei der Prognostizierung der Schülerzahlen analysiert. Zur Gewinnung weiterer, tiefgründiger Erkenntnisse über die Entscheidungen bei der Realisierung von Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen in öffentliche Grundschulen werden die zwei im Rahmen des Dissertationsvorhabens durchgeführten **Kommunalbefragungen** ausgewertet. Diese adressierten einerseits die zehn Landkreise sowie andererseits sämtliche Schulträgergemeinden des Freistaates Sachsen. Anschließend wird die tatsächliche Investitions- und Erhaltungstätigkeit in die Grundschulinfrastruktur im Freistaat Sachsen für den Betrachtungszeitraum zwischen 2000 und 2017 dargestellt und erörtert.

Das **vierte Kapitel** umfasst eine **eigene empirische Untersuchung**, in der die statistischen Zusammenhänge zwischen der Investitions- und Erhaltungstätigkeit in die Grundschulinfrastruktur und verschiedenen demografischen, einnahme-seitigen, ausgabeseitigen und verschuldungsrelevanten Variablen analysiert werden. Dazu werden 354 Schulträgergemeinden von Grundschulen des Freistaates Sachsen in dem Zeitraum zwischen 2000 und 2017 in den zu untersuchenden Paneldatensatz einbezogen. Die Untersuchungen erfolgen auf der Grundlage der Schätzungen von **Fixed-Effects-Modellen** mit verschiedenen

Modellausprägungen. Bei den Regressionsanalysen wird evolutisch vorgegangen, indem zunächst einfache Grundmodelle geschätzt und anhand zusätzlicher Modelle erweitert, verbessert oder spezifiziert werden. Mithilfe der eigenen empirischen Untersuchung werden die Ergebnisse der Literaturanalyse sowie der Kommunalbefragungen abgeglichen und Übereinstimmungen sowie Unterschiede mit diesen identifiziert und erörtert. Das vierte Kapitel beinhaltet zudem die Erläuterung von elf, auf der Grundlage der vorangegangenen Kapitel aufgestellten **Hypothesen**. Diese werden abschließend anhand der empirischen Ergebnisse verifiziert bzw. falsifiziert.

Föderale Strukturen in Deutschland mit besonderem Blick auf die Schulpolitik

A. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands der Grundschulinfrastruktur

Bildung stellt grundsätzlich einen elementaren Wachstumsmotor für eine Volkswirtschaft und ein unverzichtbares Element demokratisch geführter Staaten dar. Vor diesem Hintergrund spielt die Gewährleistung, Finanzierung und vor allem die Ausgestaltung des Bildungswesens eine bedeutende Rolle für den Staat, die Volkswirtschaft und die Gesellschaft. Zunächst gilt es, den Umfang und die verschiedenen Bereiche der Bildungspolitik zu definieren. Unter dem Begriff der Bildungspolitik wird in der Regel das frühkindliche Bildungswesen (v. a. die Betreuung von Kindern in Kinderkrippen und Kindertagesstätten bzw. der Kindertagespflege), das Schulwesen, das Weiterbildungs- und das Hochschulwesen sowie die Forschung verstanden. Der Bildungspolitik der föderal strukturierten Bundesrepublik Deutschland wird zudem eine Sonderstellung zuteil, da die Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen innerhalb der Bildungspolitik nicht zentralisiert, sondern auf den Bund, die Länder und die Kommunen aufgeteilt sind. Die öffentlichen Bildungsausgaben sind zudem sehr ungleichmäßig auf diese drei Gebietskörperschaftsebenen verteilt.¹ Aufgrund der unterschiedlichen Charakteristika, Strukturen und gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der damit verbundenen Komplexität dieser bildungspolitischen Bereiche ist in der vorliegenden Arbeit ausschließlich die Schulpolitik Gegenstand der Betrachtung. Die Schulpolitik stellt eine gesamtstaatliche Aufgabe dar, da alle drei Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder und Kommunen) in unterschiedlicher Intensität an der Schulpolitik beteiligt sind bzw. mitwirken. Daher wird in den

¹ Im Jahr 2020 lag der Bundesanteil an den öffentlichen Bildungsausgaben bei 8,4 %, während der Landesanteil 70,1 % und der Gemeindeanteil 21,6 % der öffentlichen Bildungsausgaben betrug. Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021a), S. 48. Allerdings ist ebenfalls nach Bildungsbereichen zu differenzieren, da die Anteile der Gebietskörperschaftsebenen an den Bildungsausgaben zusätzlich in Abhängigkeit des Bildungsbereichs variieren. Während die öffentlichen Ausgaben für die Kindertagesbetreuung 2020 maßgeblich durch die Gemeinden und Zweckverbände (46,6 %) sowie die Länder (51,2 %) und zu lediglich 2,2 % durch den Bund übernommen wurden, lagen die Ausgaben im Hochschulbereich im selben Jahr mehrheitlich bei den Ländern (85,8 %) und zu 14,2 % bei dem Bund. Die öffentlichen Ausgaben im Schulwesen trugen 2020 hingegen zu 18,1 % die Gemeinden und Zweckverbände, die Länder zu 80,7 % sowie der Bund zu 1,2 %. Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021a), S. 49.

folgenden Abschnitten zunächst der Föderalismus aus theoretischer Sicht, der föderale Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sowie die Aufgabenverteilung im deutschen Bundesstaat beleuchtet. Anschließend erfolgt die Darstellung der Kompetenzverteilung auf Bund, Länder und Kommunen im Rahmen der Schulpolitik.

Der Bereich des Schulwesens gliedert sich in den Primarstufenbereich und den Sekundarstufenbereich. Letzterer setzt sich aus dem Sekundarbereich I und dem Sekundarbereich II zusammen. Der Primarbereich besteht aus der Grundschule sowie der Förderschule.² Der Sekundarbereich I umfasst die Hauptschule, die Realschule, Schularten mit zwei sowie mit drei Bildungsgängen und das Gymnasium. Innerhalb des Sekundarbereichs II existieren verschiedene Schularten, wie bspw. die Berufsschule, die Fachoberschule oder das Gymnasium (gymnasiale Oberstufe).³ Die Schularten innerhalb des Sekundarbereichs I und II unterscheiden sich allerdings zwischen den Ländern, da diesen die Kultushoheit obliegt.⁴ In der vorliegenden Arbeit werden die innerstaatliche Kompetenzverteilung im Rahmen der Schulpolitik und die Strukturen im Rahmen der Planung sowie der Finanzierung der Schulinfrastruktur untersucht. Im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit werden am Beispiel der Grundschulinfrastruktur zusätzlich die Finanzierungsentscheidungen und die tatsächliche Investitionstätigkeit in die öffentliche Grundschulinfrastruktur innerhalb des Freistaates Sachsen analysiert. Aufgrund der Komplexität der verschiedenen Schulformen wird diese Analyse auf den Untersuchungsgegenstand der öffentlichen Grundschulinfrastruktur eingegrenzt. Die Gründe für die Wahl der Grundschulinfrastruktur als Untersuchungsgegenstand werden im Dritten Kapitel C.I. erläutert. Die empirischen Untersuchungen im vierten Kapitel (Panelregressionen), in denen die statistischen Zusammenhänge zwischen der Investitions- bzw. Erhaltungstätigkeit in Grundschulen und demografischen, einnahme- und ausgabeseitigen sowie verschuldungsrelevanten Variablen untersucht werden, ist ebenfalls auf öffentliche Grundschulen begrenzt.

Aufgrund dieser Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands wird der Teilbereich der öffentlichen Grundschulen im Folgenden charakterisiert. Innerhalb des Primarbereichs sind die öffentlichen Grundschulen die dominierenden Einrichtungen, in denen Schulanfänger ihre Schullaufbahn beginnen. Dies liegt vor allem daran, dass

2 Vgl. Edelstein (2013); Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.) (2019).

3 Vgl. Edelstein (2013); Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.) (2019).

4 Vgl. bspw. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.) (2019). Vgl. auch Abschnitt F.II. in diesem Kapitel.

es im Primarbereich im Unterschied zu den weiterführenden Schulen im Sekundarbereich I und II kein Wahlrecht für eine Schule gibt.⁵ Eine Alternative zu öffentlichen Grundschulen innerhalb des Primarbereichs stellen Förderschulen⁶ und Grundschulen in freier Trägerschaft⁷ dar. Grundschulen in freier Trägerschaft (private Grundschulen) existieren in relativ geringer Zahl und sind mehrheitlich bspw. konfessionelle Grundschulen, Freie Waldorfschulen oder Alternativschulen.⁸ Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft werden durch Kommunen betrieben.⁹ Im Freistaat Sachsen sind bspw. bis auf den Landkreis Bautzen (Träger einer sorbischen Grundschule) ausschließlich kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte Träger öffentlicher Grundschulen.¹⁰

Das Verhältnis aus Grundschulen in öffentlicher sowie in freier Trägerschaft innerhalb des Freistaates Sachsen wird anhand der Abbildung 1 veranschaulicht. Die jeweilige Anzahl an Grundschulen (oben) und die Anzahl an Grundschülern (in Tsd.) innerhalb der Grundschulen in öffentlicher sowie freier Trägerschaft sind für den Zeitraum 1992/93 bis 2021/22 dargestellt.

Aus der Abbildung 1 wird ersichtlich, dass der Anteil an Grundschulen in freier Trägerschaft an der Gesamtzahl an Grundschulen im Freistaat Sachsen im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2017 lediglich marginal ausfällt.¹¹ Analog dazu weisen die in Grundschulen in freier Trägerschaft beschulten Grundschüler an der Gesamtheit der sächsischen Grundschüler trotz einer im Zeitverlauf leicht steigenden Tendenz lediglich einen geringen Anteil auf (im Schuljahr 2021/22 etwa 7,7 %). Die Mehrheit der sächsischen Grundschüler wird daher in öffent-

5 Im Freistaat Sachsen wird die Wahl des Bildungsweges nach der Grundschule in § 34 SächsSchulG geregelt. Dementsprechend entscheiden die Eltern über die Wahl der weiterführenden Schule im Anschluss an die Grundschule. Die Eltern werden hinsichtlich einer für den Schüler geeigneten Schulform durch die Grundschule in Form einer schriftlichen Bildungsempfehlung beraten.

6 In Förderschulen werden Schüler mit Beeinträchtigungen in ihren Bildungs-, Entwicklungs- oder Lernmöglichkeiten und einem entsprechend sonderpädagogischen Förderbedarf in Abhängigkeit dieses Bedarfs (z. B. Sehen, Hören, geistige Entwicklung, usw.) sowie der aktuellen gesetzlichen Regelungen des jeweiligen Landesgesetzgebers beschult. Dies wird bspw. im Sächsischen Schulgesetz in § 4c SächsSchulG geregelt.

7 Das Recht, Schulen in freier Trägerschaft (private Schulen) einzurichten, wird durch Art. 7 Abs. 4 GG und teilweise durch explizite Regelungen der jeweiligen Landesgesetzgeber sichergestellt. Dadurch wird die Existenz eines staatlichen Schulmonopols verfassungsrechtlich verhindert. Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.) (2022). Im Freistaat Sachsen existiert bspw. das Sächsische Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (SächsFrTrSchulG). Im Sächsischen Schulgesetz werden zudem verschiedene Sachverhalte explizit für Schulen in freier Trägerschaft geregelt. § 3 SächsSchulG. Beispielhaft sind folgende Regelungen zu nennen. § 4c Abs. 7 S. 3, § 16a Abs 2 S. 1, § 23a Abs. 1 S. 2, § 25 Abs. 5 S. 2 SächsSchulG.

8 Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.) (2022).

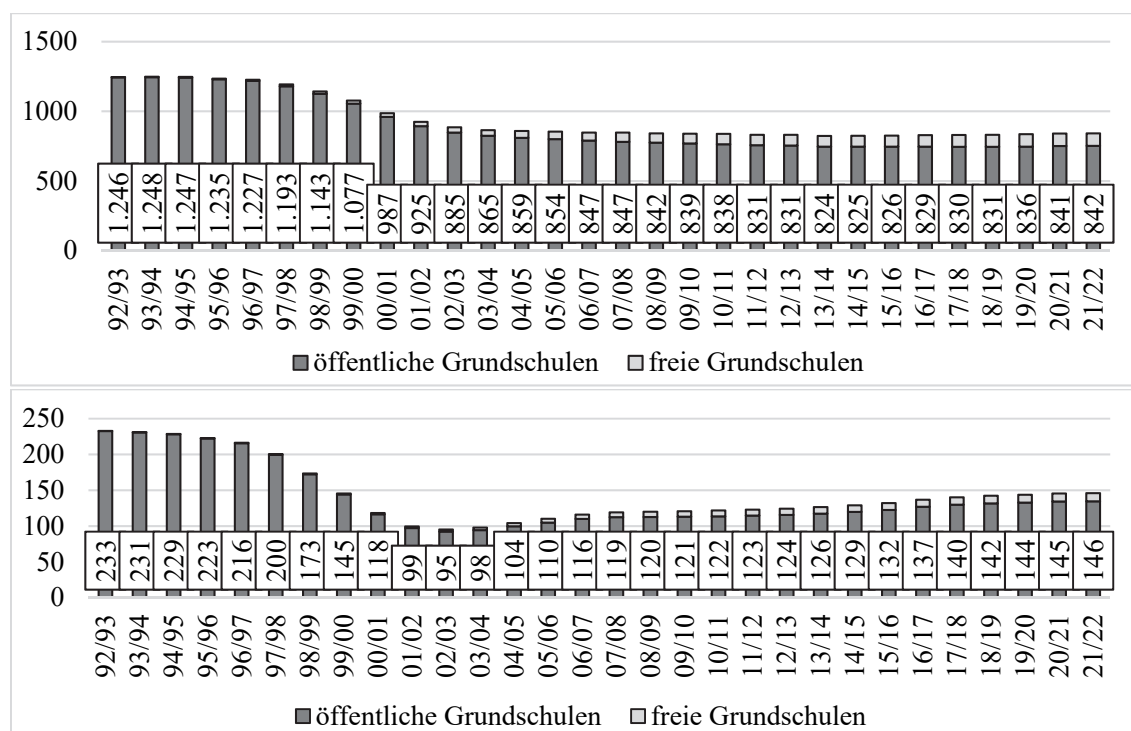
9 Vgl. hierzu Abschnitt F.III. in diesem Kapitel.

10 Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Kultus (SMK) (2022).

11 Dieser Anteil ist im Zeitverlauf gestiegen. Im Schuljahr 2021/22 betrug der Anteil der Grundschulen in freier Trägerschaft an der Gesamtzahl an Grundschulen innerhalb des Freistaates Sachsen etwa 10,7 %.

lichen Grundschulen beschult. Die Entwicklung der Anzahl an Grundschülern in öffentlichen Grundschulen im Zeitverlauf wird im Dritten Kapitel C.II.1. analysiert. In diesem Kapitel gilt es zunächst, den Föderalismus aus theoretischer Sicht, den föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sowie die Aufgabenverteilung im deutschen Bundesstaat zu untersuchen. Darauf aufbauend erfolgt die Analyse der Kompetenzverteilung auf Bund, Länder und Kommunen im Rahmen der Schulpolitik.

Abbildung 1: Anzahl an Grundschulen (oben) und Anzahl an Grundschülern in Tsd. in Grundschulen (unten) des Freistaat Sachsen differenziert nach öffentlicher und freier Trägerschaft zwischen 1992/93 und 2021/22.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2021b).; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2021a). Die Angaben in den Abbildungen verdeutlichen die Gesamtanzahl an Grundschulen (oben) bzw. Grundschülern in Tsd. (unten).

B. Der Föderalismus aus theoretischer Sicht

Etwa 40 Prozent der Weltbevölkerung lebt in Staaten mit föderalen Strukturen.¹² Wenngleich der Föderalismus in vielen Staaten der Erde weit verbreitet ist, existieren mehrere Formen und verschiedene Ausprägungen föderaler Staatsstrukturen.

I. Merkmale föderaler Staaten

Der Begriff Föderalismus stellt grundlegend auf ein politisches Organisations-, Struktur- und Gestaltungsprinzip eines Staates oder eines öffentlichen Gemeinwesens ab.¹³ Dieses Gemeinwesen besteht aus rechtlich gleichgestellten und selbstständigen Einheiten, welche dezentral organisiert sind.¹⁴ Im Folgenden wird ausschließlich auf den Charakter des Föderalismus aus der staatlichen Perspektive eingegangen. Föderale Staaten werden auch als Föderation oder Bundesstaat bezeichnet, welche sich aus mehreren sog. Gliedstaaten zusammensetzen.¹⁵ Die in der Literatur als Gliedstaaten bezeichneten Einheiten eines föderalen Staatsgebildes werden in der politischen Praxis bspw. als Staaten (USA, Australien, Brasilien), Bundesländer bzw. Länder (Deutschland, Österreich), Kantone (Schweiz) oder Provinzen (Kanada) bezeichnet.¹⁶ Der Begriff Bundesstaat rekurriert auf den Rechtsrahmen eines Staates bzw. dessen rechtliche Struktur und gilt in der Literatur als äußerliche Erscheinungsform des Föderalismus.¹⁷ Auf der Grundlage der Literaturrecherche lassen sich drei zentrale Merkmale des Föderalismus identifizieren.

Ein zentrales Merkmal stellt das **Mehrebenensystem (multi-level governance)** dar, in dem die **Gewaltenteilung** Anwendung findet. Eine wesentliche Voraussetzung für eine föderale Staatsstruktur besteht darin, dass die Aufgaben des Staates nicht zentral, sondern auf mindestens zwei verschiedenen Verfassungsebenen wahrgenommen werden. Dies sind die Ebene des gesamten Staates (Bundesebene) und die Ebene der Gliedstaaten.¹⁸ Häufig bestehen in föderalen

12 Vgl. Anderson (2008), S. 13; Anderson/Scheller (2012), S. 15.

13 Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 13; Laufer/Münch (2010), S. 16; Seybold (2005), S. 106 f.

14 Vgl. Laufer/Münch (2010), S. 16. Neben Staaten können ebenfalls weitere Formen des Gemeinwesens föderal strukturiert sein, wie bspw. Verbände, Kirchen, Parteien, Gewerkschaften und Freizeitorganisationen wie insbesondere Sportvereine. Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 13; Laufer/Münch (2010), S. 29.

15 Vgl. Anderson (2008), S. 15; Anderson/Scheller (2012), S. 13; Seybold (2005), S. 106 f.

16 Vgl. Anderson (2008), S. 16; Anderson/Scheller (2012), S. 17.

17 Vgl. Seybold (2005), S. 107 f.

18 Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 13; Laufer/Münch (2010), S. 17; Sturm (2010), S. 50.

Staaten weitere Ebenen unterhalb der Ebene der Gliedstaaten, welche entweder als Verwaltungsebenen oder in selteneren Fällen als dritte Verfassungsebene unterhalb der Ebene der Gliedstaaten organisiert sind (vgl. Abschnitt C und E in diesem Kapitel).¹⁹ Während der aus der Gesamtheit an Gliedstaaten bestehende Bundesstaat mit der völkerrechtlichen Souveränität ausgestattet ist, besitzen die Gliedstaaten zwar Staatscharakter, sind allerdings nicht souverän.²⁰ Die entsprechenden Regierungen auf beiden Ebenen werden durch Wahlen legitimiert und tragen für ihre Entscheidungen gegenüber den Bürgern innerhalb ihrer politischen Ebene die Verantwortung.²¹ Die Gewaltenteilung ist sowohl horizontaler als auch vertikaler²² Natur, sodass in einem föderalen Staat auf beiden Ebenen verschiedene Regierungen gegensätzlicher politischer Richtungen zeitgleich uneingeschränkt nebeneinander existieren können.²³

Ein weiteres Merkmal föderaler Staaten stellt in engem Zusammenhang mit der Gewaltenteilung die **Entscheidungs- und Finanzautonomie der Gliedstaaten** dar. Die eigenverantwortliche Wahrnehmung der den Gliedstaaten zugeordneten Kompetenzbereiche setzt eine finanzielle Eigenständigkeit der Gliedstaaten voraus.²⁴ Zudem sind föderale Staatsstrukturen durch die verfassungsrechtliche Legitimation der **Teilhabe der Gliedstaaten an der politischen Willensbildung im Bundesstaat** gekennzeichnet (3. Merkmal).²⁵

19 Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 13.

20 Vgl. Laufer/Münch (2010), S. 17.

21 Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 13; Sturm (2010), S. 50.

22 Während unter horizontaler Gewaltenteilung die Gewaltenteilung auf die Bereiche Legislative, Exekutive und Judikative verstanden werden kann, verdeutlicht die vertikale Gewaltenteilung die Aufgabenaufteilung auf die verschiedenen Ebenen des föderalen Staates Bund, Länder und Gemeinden. Vgl. Stammen (2013), S. 268.

23 Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 13. An dieser Stelle ist zusätzlich anzumerken, dass es zahlreiche föderal strukturierte Staaten gibt, in denen die Zuständigkeiten nicht nach Politikbereichen (dualer Föderalismus), sondern nach Funktionen (funktionaler bzw. kooperativer Föderalismus) aufgeteilt sind. Bspw. ist das föderale System der Bundesrepublik Deutschland dem kooperativen Föderalismus zuzuordnen. Der duale Föderalismus ist dadurch gekennzeichnet, dass die Kompetenzen der Verfassungsebenen nach Politikfeldern getrennt werden und jede Verfassungsebene dadurch eine eigene Gesetzgebung hat, welche durch eine eigene Verwaltung umgesetzt wird. Der kooperative Föderalismus hingegen ist durch die Zusammenarbeit der Verfassungsebenen charakterisiert, da die Kompetenzverteilung zwischen den Verfassungsebenen nach funktionalen Aufgaben erfolgt. Der duale Föderalismus zielt auf politische Vielfalt, Individualität und den Wettbewerb ab, während das Ziel des kooperativen Föderalismus die Effizienzsteigerung staatlicher Akteure und Entscheidungen darstellt, welche durch Verhandlungen und Absprachen zwischen den Verfassungsebenen erreicht werden. Diese Zusammenarbeit mehrerer Einheiten oder Verfassungsebenen äußert sich bspw. anhand von Bund-Länder-Ausschüssen, Bund-Länder-Kommissionen oder auch Konferenzen der Ministerpräsidenten aller Länder. Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 16; v. Beyme (2010), S. 377 f.; Laufer/Münch (2010), S. 22; Rudzio (2015), S. 322; Sturm (2010), S. 23. Vgl. hierzu weiterführend auch Renzsch (2018), S. 305–322.

24 Vgl. Laufer/Münch (2010), S. 17; Sturm (2001b), S. 11; Sturm (2010), S. 12 f.

25 Vgl. Laufer/Münch (2010), S. 17; Sturm (2001b), S. 11.

Auf der Grundlage dieser drei Charakteristika ergibt sich ein weiteres, übergeordnetes Merkmal des Föderalismus, welches die **Verbindung zwischen Individualität bzw. Pluralismus mit der Einheitlichkeit bzw. Homogenität** darstellt.²⁶ In diesem Zusammenhang ist ebenfalls das **Subsidiaritätsprinzip** zu berücksichtigen, welches dem Föderalismus immanent ist. Dieses ist auf eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung im föderalen Bundesstaat ausgerichtet.²⁷ Aufgrund ihrer regionalen Vernetzung und Sachnähe fallen jene Aufgaben im Bundesstaat, welche durch die unteren, dezentralen Einheiten in gleicher Güte wie durch die übergeordnete politische Ebene erbracht werden können, in die Zuständigkeit dieser kleineren, unteren Einheiten. Zum Ziel der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, der Senkung der Komplexität und der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung politischer Entscheidungen sind lediglich die Aufgaben, die durch die übergeordnete politische Ebene besser erfüllt werden können, durch die zentraleren, höheren politischen Ebenen zu erbringen.²⁸

Föderale Strukturen können ebenfalls zwischen verschiedenen souveränen Staaten Anwendung finden. Diese Formen stellen **Konföderationen** oder **Staatenbünde** dar, welche als supranationale Zusammenschlüsse mit einer regierungsähnlichen Exekutive strukturiert sind, in der die Gliedstaaten ihre völkerrechtliche Souveränität beibehalten.²⁹ Die Exekutive eines Staatenbundes wird nicht durch Wahlen, sondern durch die gemeinschaftliche Ernennung durch die Mitgliedstaaten legitimiert.³⁰

II. Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus

Die ökonomischen Gründe für ein staatliches Mehrebenensystem werden im Folgenden anhand der durch MUSGRAVE ET AL.³¹ definierten, zentralen Ziele der öffentlichen Finanzwirtschaft erläutert. Diese stellen **allokative, distributive sowie stabilitätsorientierte Ziele** dar.

Ein ökonomischer Grund für föderale Staatsstrukturen stellt die **Ausrichtung des öffentlichen Angebots nach regional differenzierten, individuellen Bürgerpräferenzen** dar. Durch eine föderale Staatsstruktur und die sich daraus ergebende stärkere Bürgernähe kann die Verteilung der Ressourcen effektiver an die

26 Vgl. Kilper/Lhotta (1996), S. 60, 71 f.

27 Vgl. Scherf (2011), S. 520.

28 Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 14; Kilper/Lhotta (1996), S. 60; Laufer/Münch (2010), S. 26; Sturm (2010), S. 12 f.

29 Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 15 f.; Küsters (2017), S. 1131; Laufer/Münch (2010), S. 17.

30 Vgl. Anderson/Scheller (2012), S. 15 f.

31 Vgl. Musgrave/Musgrave/Kullmer (1990), S. 5 f.