

**Felix Henke (LL.M.)**

---

**Aus der Reihe: e-fellows.net stipendiaten-wissen**

e-fellows.net (Hrsg.)

Band 2913

## **Deutschland am Scheideweg. Abschaffung oder Neugestaltung der bundesstaatlichen Rechtsordnung?**

Diskussion um den Föderalismus in der Bundesrepublik

Masterarbeit

# BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei [www.GRIN.com](http://www.GRIN.com) hochladen  
und kostenlos publizieren



## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:**

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

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

## **Impressum:**

Copyright © 2018 GRIN Verlag  
ISBN: 9783668836983

## **Dieses Buch bei GRIN:**

<https://www.grin.com/document/449905>

**Felix Henke (LL.M.)**

**Aus der Reihe: e-fellows.net stipendiaten-wissen**

e-fellows.net (Hrsg.)

Band 2913

## **Deutschland am Scheideweg. Abschaffung oder Neugestaltung der bundesstaatlichen Rechtsordnung?**

**Diskussion um den Föderalismus in der Bundesrepublik**

## **GRIN - Your knowledge has value**

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite [www.grin.com](http://www.grin.com) ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

### **Besuchen Sie uns im Internet:**

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

[http://www.twitter.com/grin\\_com](http://www.twitter.com/grin_com)

Berlin, den 5. April 2018

Masterarbeit zum Thema:

**Deutschland am Scheideweg –**  
**Abschaffung oder Neugestaltung der bundesstaatlichen Rechtsordnung?**

*Grundlagen, Herausforderungen und Zukunftsperspektiven*  
*des Föderalismus in der Bundesrepublik*

vorgelegt von

Herrn Felix Henke

4. Fachsemester  
Sommersemester 2018

Fachbereich 3 – Allgemeine Verwaltung  
Recht für die öffentliche Verwaltung (LL.M.)

Abgabetermin: 5. Juli 2018

# Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung .....	1
B. Historie .....	8
C. Föderalismusreform I (2006) .....	18
I. Gründe und Ziele .....	18
II. Inhalte / Veränderungen .....	21
1. Korrektur der Zustimmungsrechte .....	21
2. Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen .....	22
3. Mischfinanzierung .....	23
4. Bundesstaatliche Lastenverteilung .....	25
5. Hauptstadtfrage und Europatauglichkeit .....	25
6. Weitere Aspekte .....	27
III. Kritik .....	28
IV. Auswirkungen .....	30
D. Föderalismusreform II (2009) .....	33
I. Gründe und Ziele .....	33
II. Inhalte / Veränderungen .....	36
1. Schuldenbremse und Konsolidierungshilfen .....	36
2. Ausnahmefälle: Naturkatastrophen und Notlagen .....	38
3. Stabilitätsrat .....	40
4. Zusammenwirken in der Informationstechnologie .....	41
III. Kritik .....	42
IV. Auswirkungen .....	44
E. Föderalismusreform III (2017) .....	46
I. Gründe und Ziele .....	46
II. Inhalte / Veränderungen .....	56
1. Bund-Länder-Finanzbeziehungen .....	56
2. Finanzhilfen für die kommunale Bildungsinfrastruktur .....	57
3. Digitalisierung der Verwaltung .....	59
4. Infrastrukturgesellschaft für die Bundesautobahnen .....	60
5. Weitere Aspekte .....	61
III. Kritik .....	63
IV. Zukunftsperspektiven .....	69

F. Lösungsansätze aus anderen Staaten.....	72
G. Schlussbetrachtung.....	79
I. Gesamtwürdigung mit Beantwortung der Forschungsfrage.....	79
II. Ausblick / Handlungsempfehlungen .....	86
Literaturverzeichnis .....	93
Gesetzessynopse .....	VI
Anhang .....	XXVI

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz / Absätze
AfD	Alternative für Deutschland
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel / s
AZ	Aktenzeichen
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukts
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSZ	Braunschweiger Zeitung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union
dbb	Deutscher Beamtenbund und Tarifunion
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DNA	Desoxyribonukleinsäure
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
Ebd.	Eben da
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FStrBAG	Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hrsg.	Herausgeber
IT	Informationstechnologie
Jg.	Jahrgang

LKW	Lastkraftwagen
LSK	Leitsatzkartei des deutschen Rechts
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
Mio.	Millionen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PPP	public private partnerships
Rn.	Randnummer
S.	Seite / Seiten
s.o.	siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Ts.	am Taunus
u.a.	und andere
UnterhVG	Unterhaltsvorschussgesetz
USA Amerika	United States of America / Vereinigte Staaten von Amerika
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

## A. Einleitung

Viele deutsche Bundesbürger sind auf emotionale und räumliche Art mit ihrer Heimat verbunden. Die Niedersachsen kennen ihre Landeshauptstadt Hannover. Bei Bundesligaheimspielen der Hertha sorgt die Landespolizei von Berlin für Recht und Ordnung. Die Hamburger sehen auf mancher Zwei-Euro-Sonderprägung ihren Michel. Im Nachrichtenprogramm der Dritten gibt es lokale Berichte aus Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-



Quelle: Reuter, Konrad: Bundesrat und Bundesstaat, Berlin 2009, vordere Einbandklappe.

Vorpommern und Hessen. Auf Landesgrenzen überschreitenden Bundesautobahnen heißen Schilder Autofahrer „Herzlich Willkommen“. In den 16 Ländern werden in unterschiedlichem Ausmaß eigene Geschichten, Identitäten, Kulturen, Leibspeisen sowie sogar Sprachen und Dialekte gepflegt. Dadurch fühlt sich ein Großteil der Deutschen weitaus mehr zu seiner regionalen Lebenswelt hingezogen, als wenn es diese Besonderheiten nicht gäbe. Doch was steckt juristisch und politisch hinter diesem Phänomen?

Bereits der Titel dieser Masterarbeit bedient sich dreier Begrifflichkeiten, die es dafür als aller Erstes näher zu erläutern gilt, damit eine Grundlage für das weitere Leseverständnis geschaffen ist. Da wäre zunächst der Begriff „Bundesrepublik“. Abgeleitet von den lateinischen Wörtern *res publica*, welche sinngemäß übersetzt „die öffentliche Sache“ bedeuten, steht die Republik für ein System, das sich am Wohle des Volkes ausrichtet, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, indem es sowohl die Regierungsvertreter als auch das Staatsoberhaupt in Wahlen bestimmt und somit auch den wichtigsten Ansatz aller staatlichen Legitimation formt.<sup>1</sup> Weniger deutlich wurde in voran-

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.): Parlamentsdeutsch – Lexikon der parlamentarischen Begriffe, Berlin 2016, S. 64.

stehender Darlegung der erste Wortteil „*Bund*“ aufgezeigt. Das folgt sogleich im Rahmen des zweiten Begriffs „*Bundesstaat*“. Dieser wird als kollektive Kooperation aller Einzelstaaten, hiezulande sind das die Länder, unter dem Gesamtstaat, der Bundesrepublik Deutschland, auf Basis der politischen Maxime des Föderalismus definiert,<sup>2</sup> womit die dritte und wesentlichste Vokabel dieser Thesis eingeführt sowie die anfänglich aufgeworfene Frage beantwortet wurde. Charakteristisch für dieses staatliche Organisationsprinzip ist die Errichtung und der Bestand eines stabilen Gleichgewichts im Spannungsfeld von Partikularismus oder Separatismus auf der einen Seite und Unitarismus oder Zentralismus auf der anderen Seite; ergo zwischen Grundsätzen, welche ihm in der Konsequenz, entweder durch Vereinigung aller Gliedstaaten zum Einheitsstaat oder durch Zerteilung des Gesamtstaats in eigenständige Glieder, ein Ende setzen würden.<sup>3</sup> Das Fremdwort „*Föderalismus*“ stammt gleichfalls aus dem Lateinischen (*foedus*); es heißt so viel wie Vertrag oder Bündnis (zwischen dem Gesamtstaat oder Bund und den Gliedstaaten oder Ländern) und zwar mit dem Inhalt des geschlossenen Auftritts nach Außen sowie der Aufteilung der Staatsmacht untereinander im Innern.<sup>4</sup> Mit diesem Abkommen verzichten die Einzelnen auf einen Teil ihrer Souveränität, bekommen als Ausgleich dafür aber von der Gesamtheit den Schutzschirm aufgespannt und verpflichten sich dieser gegenüber, mithin ebenso für die anderen Einzelnen Verantwortung zu übernehmen. Der Bund schreibt dabei lediglich Normen im Sinne des Volkswillens von oben nach unten vor, die alternativlos für alle die gleiche Geltung haben sollen. Mit dieser Begrenzung sind die Länder ansonsten größtenteils unabhängig, können also auf vielen Gebieten landeseigene Bestimmungen erlassen, sodass schlagwortartig für den Föderalismus festgehalten werden kann:

„*Einer für alle – alle für einen*“ oder „*Einheit in Vielfalt*.“<sup>5</sup>

Zum Thema der Gewaltenteilung sollte ergänzt werden, dass beide politische Hierarchien eigens mit der Ausübung ganz bestimmter, in der Verfassung festgeschriebener Aufgaben betraut worden sind, denn jedes Bundesmitglied besitzt überdies seine eigene Legitimität, hat Rechte, Kompetenzen, eine alleinige Landesverfassung und autonome Einrichtungen für die ausführende, gesetzgebende sowie rechtsprechende Gewalt.<sup>6</sup> Kennzeichnend für den Föderalismus sind des Weiteren die Mixtur aus geteilter Aufgabenerfüllung von beiden Stufen (*shared rule*) und selbstständiger Verfügungsbefugnis

---

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag 2016, S. 16.

<sup>3</sup> Magiera, Siegfried: Eröffnung und Begrüßung, in: von Arnim, Hans Herbert / Färber, Gisela / Fisch, Stefan (Hrsg.): Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?, Berlin 2000, S. 14.

<sup>4</sup> Reuter, Konrad: Bundesrat und Bundesstaat, Berlin 2009, S. 5.

<sup>5</sup> Sonne, Sven: Stichwort Bundesstaat, Berlin 2016, S. 8f.

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag 2016, S. 30.

im jeweils eigenen Handlungsbereich (*self rule*), eine doppelte, weil horizontale und vertikale, Gewaltenteilung sowie eine beachtliche Anpassungs- und Integrationsfähigkeit.<sup>7</sup> Häufiger Streitpunkt in den Diskussionen der beteiligten Akteure ist hingegen die Frage nach der Zuständigkeit, genauer gefragt, welche Ebene innerhalb der föderalistischen Struktur ist für welche Aufgabe verantwortlich oder ist die schon getroffene Zuteilung überhaupt zweckmäßig? In einer besonderen Funktion, nämlich als Vermittler der heterogenen Interessen, tritt der Bundesrat als Organ der (Bundes-)Legislative, allerdings zusammengesetzt aus Vertretern der (Landes-)Exekutiven, auf. Angesichts seiner Position als föderatives Bindeglied, seines Aufbaus und spezieller Tätigkeiten im globalen Vergleich wird er als „*originellster deutscher Beitrag zum Föderalismus*“ sowie als „*einzigartiges Organ in der Welt*“ angesehen.<sup>8</sup> Ursprung der Debatten über die Aufgabenzuweisung ist immer wieder die Verfassung. Jedoch wäre die Effektivität des Föderalismus ohne Grundgesetz gefährdet; bietet es doch nicht nur einen symbolischen Rahmen zur Einheitsförderung, sondern auch ein rechtsstaatliches Fundament.<sup>9</sup> Wenig verwunderlich ist es dementsprechend, dass die essentiellen Leitgedanken in den folgenden Artikeln manifestiert sind:

Art. 20 I GG „*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.*“, Art. 30 GG „*Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.*“, sowie die sogenannte „*Ewigkeitsklausel*“ des Art. 79 III GG „*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.*“<sup>10</sup>

Gemeinsam mit den ihn flankierenden, soeben angesprochenen verfassungsgestaltenden Grundmerkmalen, zuvörderst der Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit, zementiert der Föderalismus bloß die Wurzeln eines unterteilten Gemeinwesens; darüber hinaus lässt er ausreichend Entfaltungsmöglichkeiten, damit er den Bedürfnissen der einzelnen Glieder ebenfalls Rechnung trägt und zeigt auf diese Weise seine enorme Dynamik und Flexibilität.<sup>11</sup> Föderale Axiome haben sich in der Vergangenheit nicht nur

---

<sup>7</sup> Anderson, George / Scheller, Henrik: Fiskalföderalismus, Opladen, Berlin, Toronto 2012, S. 13f.

<sup>8</sup> Reuter 2009, S. 11, 51; Beispiele für die „*speziellen Tätigkeiten*“ in: Reuter 2009, S. 34ff.

<sup>9</sup> Anderson, George: Föderalismus, Opladen, Farmington Hills 2008, S. 68.

<sup>10</sup> Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2017, S. 22, 27, 49.

<sup>11</sup> Magiera 2000, S. 15.

zwischen Flensburg im Norden und Garmisch-Partenkirchen im Süden sowie in Ost-West-Ausdehnung zwischen Görlitz und Aachen erfolgreich etabliert, sondern sind auf der ganzen Welt aus verschiedensten Gründen im Aufwind. In Australien, Brasilien, Kanada, Russland und den Vereinigten Staaten von Amerika ist es die riesige Staatsfläche, in Indien, Mexiko, Nigeria und Pakistan ist es die große Einwohnerzahl, in Belgien, Bosnien-Herzegowina und der Schweiz ist es die multikulturelle Bevölkerungsstruktur; aber auch für Inselstaaten wie die Komoren, Mikronesien, Palau, St. Kitts und Nevis sowie für noch junge, Äthiopien, Malaysia, Südafrika und Venezuela seien hier aufgezählt, oder sogar für noch im Aufbau befindliche Staaten wie die Demokratische Republik Kongo, den Irak und den Sudan, erweist sich der Föderalismus als favorisierte Wahl.<sup>12</sup> Summa summarum sind 28 der 192 UN-Staaten vom Namen her oder der Sache nach föderal aufgebaut, was auf den ersten Blick mitnichten besonders viel erscheint, jedoch immerhin knapp die Hälfte der Weltbevölkerung umfasst.<sup>13</sup> Selbst in Frankreich, Italien und Spanien, die originär für Zentralismus stehen, gibt es neuerdings einen Dezentralisierungsprozess, einhergehend mit der sukzessiven Stärkung der Gebietskörperschaften.<sup>14</sup> Das beweist zwei konträre Entwicklungen, wie der Föderalismus gewachsen ist, einerseits, beispielsweise in Deutschland und den USA, durch die Aufnahme ehemaliger unabhängiger Teilgebiete, andererseits, wie in Brasilien und Pakistan geschehen, durch Machtverteilung auf die einzelnen Regionen.<sup>15</sup> In den althergebrachten Föderalstaaten, wie in Österreich und der Schweiz, gibt es derweil Bemühungen das Staatssystem zu modernisieren.<sup>16</sup> Ferner enthalten auch supranationale Vereinigungen – die EU gilt hier als Vorbild für die „*Association of South-East Asian Nations*“, die Afrikanische Union sowie das „*North American Free Trade Agreement*“ – neben vertraglichen auch föderalistische Bestandteile und werden deshalb diesbezüglich als Gebilde *sui generis* bezeichnet.<sup>17</sup> Die Europäische Union weist aber nicht nur föderale Elemente auf, sondern ist Teil eines Mehrebenensystems, welches hierzulande aus den Kommunen und Ländern, dem Bund sowie eben jener EU besteht.<sup>18</sup> Damit die deutschen Länder in einer stetig größer werdenden europäischen Gemeinschaft überhaupt wahrgenommen werden, müssen sie mit einer wirkungsvollen Stimme auftreten, auf die sie sich zunächst intern verständigen sollten. Außerdem stärkt das Grundgesetz in den Arti-

---

<sup>12</sup> Anderson / Scheller 2012, S. 15.

<sup>13</sup> Anderson 2008, S. 9, 13f.

<sup>14</sup> Reuter 2009, S. 9.

<sup>15</sup> Anderson / Scheller 2012, S. 15.

<sup>16</sup> Anderson 2008, S. 9.

<sup>17</sup> Anderson / Scheller 2012, S. 15.

<sup>18</sup> Der Begriff des Mehrebenensystems geht zurück auf die Systemtheorie; begründet vom Biologen Ludwig von Bertalanffy; *General System Theory*, New York 1976.

keln 23 und 24 ihre Position, indem die Mitwirkungspflicht bei Zukunftsfragen der Europäischen Union in Solidarität von Bund und Ländern zu erfüllen ist und so als wesentliches Instrument des Binnenföderalismus Einzug erfahren hat.<sup>19</sup> Nichtsdestotrotz werden in diesem Vierklang die Einflussnahmechancen der Länder mit der Metapher des „Sanduhr-Föderalismus“ beschrieben, denn die mittlere Stufe verliert zunehmend an Wirkungskraft, während der Bund sowie die EU und die Lokalebene an Geltung gewinnen.<sup>20</sup> Demnach ist es nachvollziehbar, dass der Fokus der Novellen auf der Neugestaltung der Beziehungen zwischen Gesamtstaat (Bund) und Einzelstaaten (Länder) lag.<sup>21</sup>

Im Zusammenspiel der Institutionen nimmt das Subsidiaritätsprinzip eine ausschlaggebende Rolle ein. Diese philosophische Richtschnur, welche in der katholischen Soziallehre der frühen 1930er Jahre ihre Ausgangspunkte hat und ebenfalls auf familiäre oder gesellschaftliche Beziehungen übertragen wird, besagt, dass eine Unterstützung der nächsthöheren Ebene erst dann gewährt wird, wenn die hierarchisch niedrigere Einheit außerstande ist, Ergebnisse in Eigenregie herbeizuführen.<sup>22</sup> Infolgedessen wird bei der Lösungsfindung alltäglicher Probleme der unteren Stufe eine Vormachtstellung gegenüber der Obrigkeit eingeräumt, weil es oft besser ist, den sachlich näherstehenden, unmittelbar berührten Personen die Entscheidung zu überlassen.<sup>23</sup> Aufgrund der zuvor betonten steigenden Europäisierung sowie Globalisierung ist eine günstige und zeitige Bewältigung der Herausforderungen häufig ausschließlich in Kooperation der Länder mit dem Bund oder des Bundes mit der internationalen Gemeinschaft zu erzielen.<sup>24</sup> Um der sich im dauerhaften Wandel befindlichen Gesellschaft, Kultur, Politik und (Finanz-)Wirtschaft angemessen zu begegnen, bedarf es in der verfassungsrechtlichen Praxis föderalistischer Staaten fortlaufender Reformen. So auch in der Bundesrepublik. Hier drehen sich die Gespräche rund um die Kernfragen des Föderalismus – Aufgabenerfüllung, -finanzierung und -zuweisung – immer auf dem schmalen Grat zwischen bündnischer Einheit und landschaftlicher Vielfalt, zwischen Solidarität und Autonomie.<sup>25</sup> Wie es um die föderale Ordnung in Deutschland bestellt ist, machen nachstehende Beschaffenheitsformulierungen klar: „unitarischer Bundesstaat“ oder „verkorkster Bundes-

---

<sup>19</sup> Magiera 2000, S. 16.

<sup>20</sup> Hajduk, Anja: Was bleibt vom solidarischen Fundament unseres Föderalismus?, in: Junkernheinrich, Martin u.a. (Hrsg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, Berlin 2016, S. 108f.

<sup>21</sup> Andersen, Uwe: Einführung – Der Bundesstaat in der Krisen- und Reformdiskussion, in: Andersen, Uwe (Hrsg.): Föderalismusreform, Schwalbach/Ts. 2008, S. 9.

<sup>22</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Föderalismusreform, Köln 2007, S. 10; Das Subsidiaritätsprinzip stammt aus der 1931 veröffentlichten Sozialzyklika von Papst Pius XI.

<sup>23</sup> Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Bund-Länder-Finanzen, Berlin 2017, S. 1.

<sup>24</sup> Anderson / Scheller 2012, S. 14.

<sup>25</sup> Friedel, Anne-Sophie: Editorial, in: APuZ Föderalismus, 65. Jg. 2015, Nr. 28-30, S. 2.