

Rechtspolitisches Forum

Legal Policy Forum

85

25 Jahre Institut für Rechtspolitik

Wege zu einem starken und lebendigen
Föderalismus

Rechtspolitisches Forum
85

25 Jahre Institut für Rechtspolitik

Wege zu einem starken und lebendigen Föderalismus

Mit Beiträgen von
Prof. Dr. Frank Decker
Prof. Dr. Peter M. Huber

Institut für Rechtspolitik
an der Universität Trier



Impressum

Herausgegeben von Prof. Dr. Thomas Raab und Prof. Dr. Antje von Ungern-Sternberg unter Mitarbeit von Michelle Beth und Noah Drautzburg.

Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier · D-54286 Trier
Telefon: +49 (0)651 201-3443 · Telefax: +49 (0)651 201-3857
E-Mail: sekretariat@irp.uni-trier.de · Internet: www.irp.uni-trier.de

Die Redaktion übernimmt für unverlangt eingesandte Manuskripte keine Haftung und schickt diese nicht zurück.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Herausgebers oder der Mitarbeiter des Instituts wieder.

© Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2025
ISSN 1616-8828

Frank Decker, geboren 1964, ist Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn sowie wissenschaftlicher Leiter der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik

Peter M. Huber, geboren 1959, ist Professor für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Von 2009 bis 2010 war er Innenminister des Freistaats Thüringen sowie anschließend zwischen 2010 und 2023 Richter am zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts.

Der vorliegende Band enthält schriftliche Fassungen der Vorträge, die die Verfasser im Rahmen der Jubiläumsveranstaltung des Instituts für Rechtspolitik am 06. Juni 2025 im Kurfürstlichen Palais in Trier gehalten haben.

Vorwort

Am 6. Januar 2000 wurde am Rande der „Bitburger Gespräche“ der „Verein Institut für Rechtspolitik e. V.“ gegründet mit dem Ziel, ein Institut für Rechtspolitik zu errichten, das sich der Förderung der Forschung auf dem Gebiet der Rechtspolitik widmet. Eine der wesentlichen Aufgaben war dabei die wissenschaftliche Vor- und Nachbearbeitung der seinerzeit schon traditionsreichen „Bitburger Gespräche“.

In diesem Jahr kann das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier auf eine 25-jährige Tätigkeit zurückblicken. An der bei der Gründung definierten Aufgabenstellung hat sich während dieser Zeit nichts Wesentliches geändert. Die wissenschaftliche und organisatorische Begleitung der „Bitburger Gespräche“ – stets in Kooperation mit der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik – zählt nach wie vor zu den Kernaufgaben des Instituts. Daneben sieht das Institut seine Funktion vor allem darin, ein Forum für die öffentliche Diskussion und den Austausch von Wissenschaft und Praxis auf Gebieten aktueller Rechtspolitik zu bieten. In verschiedenen Formaten, Diskussionsveranstaltungen, kleineren und größeren Tagungen, in neuerer Zeit auch über das Medium des Podcasts, werden rechtliche und rechtspolitische Themen des deutschen Bundes- und Landesrechts, aber auch des internationalen Rechts, vor allem des Europa- und Völkerrechts, von und mit auf den jeweiligen Gebieten ausgewiesenen Fachleuten behandelt.

Das 25-jährige Jubiläum war Anlass für eine kleine Feier, die am 6. Juni 2025 in den Räumlichkeiten des Kurfürstlichen Palais zu Trier stattfand. In dieser wurde nicht nur mit Dankbarkeit auf die Geschichte des Instituts und ihre zahlreichen Unterstützer zurückgeblickt. Vielmehr widmete sich die Veranstaltung auch einem aktuellen rechtspolitischen Thema. Unter dem Titel „Wege zu einem starken und lebendigen Föderalismus“ mit

dem Untertitel: „Der kooperative Föderalismus des Grundgesetzes im Spannungsfeld zwischen vertikaler Gewaltenteilung und Sicherung der Vielfalt der Länder einerseits und Zwang zur Vereinheitlichung, Verantwortungsdiffusion und ‚Politikverflechtungsfälle‘ andererseits – brauchen wir eine (weitere) Föderalismusreform?“ beschäftigte sich die Jubiläumstagung mit der – in der Vergangenheit schon häufiger diskutierten – Frage, wie es gelingen kann, die Eigenstaatlichkeit der Länder im Sinne einer sichtbaren Unterscheidbarkeit und Eigenverantwortung zu stärken, ohne gleichzeitig in eine „Kleinstaaterei“ zu verfallen, welche die Akzeptanz des Bundesstaatsprinzips gefährdet.

Die Thematik wurde in zwei Hauptvorträgen einmal aus rechtswissenschaftlicher und einmal aus politikwissenschaftlicher Perspektive beleuchtet. Den verfassungsrechtlichen Vortrag hielt Herr *Prof. Dr. Peter M. Huber*, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München, von 2009 bis 2010 Minister des Inneren des Freistaats Thüringen sowie von 2010 bis 2023 Richter des Bundesverfassungsgerichts. Für den politikwissenschaftlichen Vortrag konnte Herr *Prof. Dr. Frank Decker*, Universitätsprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bonn, gewonnen werden. Wir freuen uns außerordentlich, dass beide Referenten sich bereit erklärt haben, uns eine schriftliche Fassung ihres Vortrags zur Verfügung zu stellen, und wir hierdurch die Möglichkeit haben, den Inhalt der Vorträge im Rahmen unserer institutseigenen Schriftenreihe „Rechtspolitisches Forum“ einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Beiden Referenten gilt unser herzlicher Dank nicht nur für die Übernahme des Vortrags, sondern auch für die Bereitschaft, diesen zu publizieren.

Die Referenten vertieften die Thematik im Anschluss an die Vorträge noch im Rahmen einer von *Martin Ferber*, Redakteur

bei den Badischen Neuesten Nachrichten, moderierten Podiumsdiskussion mit dem Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz, Herrn *Alexander Schweitzer*, dem Vorsitzenden des Rechtsausschusses des rheinland-pfälzischen Landtags, Herrn *Dr. Helmut Martin* sowie Frau *Prof. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle* vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer. Von einem Abdruck der Podiumsdiskussion wurde abgesehen. Wir danken aber ausdrücklich allen Akteuren für den intensiven und anregenden Gedankenaustausch.

Ein herzliches Dankeschön gilt daneben dem für unser Institut zuständigen Minister für Wissenschaft und Gesundheit, Herrn *Clemens Hoch*, sowie der Präsidentin der Universität Trier, Frau *Prof. Dr. Eva Martha Eckkrammer*, für die Grußworte, dem Präsidenten der Allgemeinen Dienstleistungsdirektion (ADD) in Trier, Herrn *Thomas Linnertz*, als Hausherr für die Überlassung der traditionsreichen Räumlichkeiten sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für die perfekte Organisation, die einen würdigen Rahmen für das Jubiläum schuf.

Trier, im Oktober 2025

Thomas Raab

Antje von Ungern-Sternberg

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
---------------	-----

Frank Decker

Wege zu einem starken und lebendigen Föderalismus – die Sicht der Politikwissenschaft	1
--	---

A. Der unitarische Bundesstaat	5
B. Föderalismusreform 2006	10
C. Neuerliche Verflechtung und Vertikalisierung der Finanzbeziehungen seit 2009	15
D. Reformoptionen und -perspektiven	19

Peter. M. Huber

Wege zu einem starken und lebendigen Föderalismus – die Sicht des Verfassungsrechts	25
--	----

A. Der ungeliebte Bundesstaat	25
B. Deutschland als Bundesrepublik	26
C. Das ungeliebte Erbe	52
D. Der Einzelne als Ausgangspunkt politischer Selbstbestimmung	54
E. Entflechtung als Verfassungsgebot	61
F. Fazit: Klarere Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern als Vorgabe des Demokratieprinzips ...	73

Frank Decker

Wege zu einem starken und lebendigen Föderalismus – die Sicht der Politikwissenschaft

Die Deutschen haben zum Föderalismus ein gespaltenes Verhältnis. Die Zugehörigkeit zu Ländern und Gemeinden macht neben der Nationszugehörigkeit einen wichtigen Teil ihrer Identität aus und wird von niemandem infrage gestellt. Sie fußt auf regionalen und landsmannschaftlichen Traditionen, die in unterschiedlichen Dialekten, Gebräuchen sowie – nicht zuletzt – Küchen Ausdruck finden und bis heute weiterwirken. Auch die Länder selbst vereinen solche Unterschiede in sich. Das gilt für die nach 1945 künstlich geschaffenen „Bindestrich-Länder“ Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz oder Baden-Württemberg ebenso wie für Bayern, das vom Gegensatz zwischen seinen drei „Stämmen“ – Altbayern, Franken und Schwaben – geprägt ist. (Bis zum Zweiten Weltkrieg gehörte die Pfalz noch als vierter Stamm dazu.) Missverständlich ist der inzwischen verschwundene, nach der deutschen Einheit aber häufig verwendete Begriff der „neuen Länder“, da diese auf eine längere historische Kontinuität zurückblicken können als die meisten Länder der „Altbundesrepublik“.

Weil es den Ländern gelungen ist, die regionalen und landsmannschaftlichen Identitäten in ein gemeinsames Landesbewusstsein zu überführen, sind Überlegungen über eine territoriale Neugliederung des Bundesgebietes heute weitgehend obsolet. Gerade im Nebeneinander von großen und kleinen, wirtschaftlich starken und schwachen sowie protestantisch und katholisch geprägten Ländern beweist die Bundesrepublik ihre

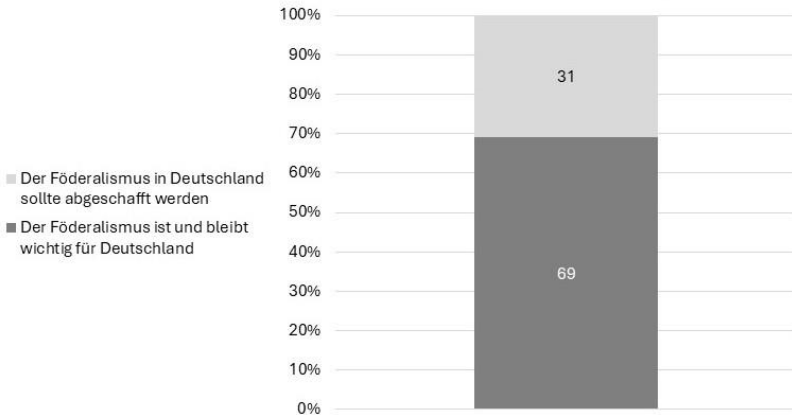
föderale Vielgestaltigkeit. Dies schlägt sich zugleich in der Parteienlandschaft nieder, die sowohl eine Ost-West- als auch eine Nord-Süd-Spaltung aufweist. Während die ideologischen Randparteien – die Linke und die AfD – im Osten mehr als doppelt so hohe Wähleranteile erreichen können wie im Westen, sind im Norden und Westen des Landes die Sozialdemokraten und im Süden die Christdemokraten stärker. Letzteres gilt auch für den Norden und Süden der früheren DDR.

Die Anerkennung und Wertschätzung dieser Vielfalt finden allerdings keine Entsprechung, wenn es um den Föderalismus als staatliches Herrschaftsprinzip geht. Hier dominiert in der politischen Kultur der Bundesrepublik genau die gegenteilige Vorstellung. Nicht die Einheitlichkeit ist begründungspflichtig, sondern die Herbeiführung und Aufrechterhaltung von Unterschieden. Symptomatisch dafür ist die Rede vom föderalen „Flickenteppich“. Während der Coronakrise wurde sie fast gebetsmühlenhaft vorgetragen, um den Föderalismus als Haupthindernis für eine effektive Bekämpfung der Pandemie an den Pranger zu stellen.

Eine von der Friedrich-Ebert-Stiftung beauftragte Studie zur Demokratiezufriedenheit der Deutschen, die wir Mitte 2022, also im Gefolge der Coronakrise durchgeführt haben, bestätigt die Ambivalenz.¹ Einerseits stimmen die Befragten dem Föderalismus als Herrschaftsform grundsätzlich zu, möchten diesen jedenfalls mit deutlicher Mehrheit erhalten.

¹ Vgl. *Volker Best* u.a., *Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Deutschen auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?*, Bonn 2023, S. 38 ff.

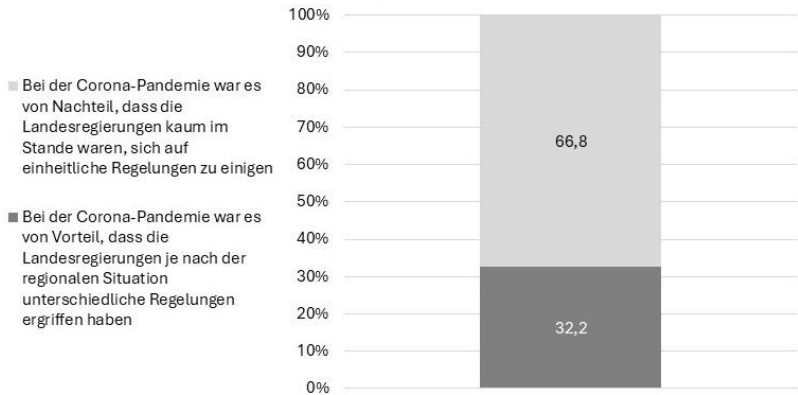
Föderalismus: Wichtig oder abschaffen? (n=2064)



Andererseits hadern sie jedoch mit der Vorstellung, der Föderalismus könne zu uneinheitlichen Lösungen oder Regelungen führen, wünschen sich also mehr Zentralismus. Die Skepsis ist dabei unter den Ostdeutschen stärker ausgeprägt als unter den Westdeutschen, die ihn deshalb auch prinzipiell häufiger ablehnen (42 gegenüber 28 Prozent). Betrachtet man es als Grundidee der föderalen Herrschaftsform, dass sie wünschenswerte Vielfalt mit notwendiger Einheitlichkeit verbindet, scheinen die Deutschen mit dem ersten Teil der Formel in der Tat nur wenig anfangen zu können.

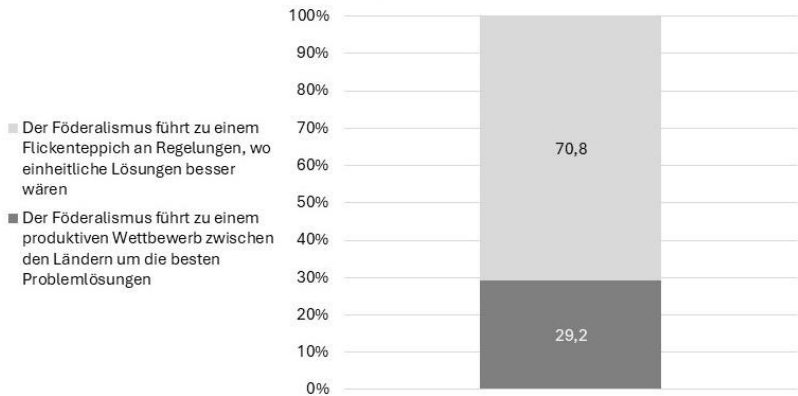
Föderalismus: Vor- oder Nachteil Uneinheitlichkeit?

(n=2438)



Föderalismus: Flickenteppich vs. Best Practice

(n=2203)



A. Der unitarische Bundesstaat

Die Politologin *Heidrun Abromeit* erregte 1992 mit einer kurzen Abhandlung Aufsehen, in der sie die Bundesrepublik als „verkappten“ Einheitsstaat apostrophierte.² Damit nahm sie die Formel vom „unitarischen Bundesstaat“ auf, die der Staatsrechtler *Konrad Hesse*³ bereits in den 1960er Jahren geprägt hatte, um die sukzessive Akkumulation der gesetzgeberischen und Verwaltungskompetenzen beim Zentralstaat (dem Bund) zu beschreiben. Die Akkumulation ging mit einer zunehmenden Kooperationstätigkeit der staatlichen Ebenen einher, die durch die Föderalismusreformen der ersten Großen Koalition ab Mitte der 1960er Jahre maßgeblich vorangetrieben wurde. Auf der „dritten Ebene“ wirkten Bund und Länder in den Bereichen gemeinsamer oder sich überschneidender Zuständigkeit nun immer stärker und intensiver zusammen, was zu einer Inflationierung entsprechender Bund-Länder-Kommissionen führte. Und auf der „vierten Ebene“ beugten die Länder in den Bereichen, in denen sie die Primärzuständigkeiten besaßen, einem Übergreifen des Bundes in ihre Domänen vor, indem sie sich durch freiwillige Selbstkoordination miteinander um einheitliche Lösungen bemühten. Das prominenteste Beispiel ist die Kultusministerkonferenz. Die Bedeutung der Ministerpräsidentenkonferenz ist den Deutschen dagegen erst mit der Coronakrise zum ersten Mal richtig ins Bewusstsein getreten.⁴

Mag man in der Unitarisierung eine Fehlentwicklung oder Übertreibung sehen, stand sie doch mit dem grundgesetzlichen Modell durchaus in Einklang, das einen vielgestaltigen, am Prinzip der Subsidiarität orientierten Föderalismus von vornherein nicht

² *Heidrun Abromeit*, Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1992.

³ *Konrad Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

⁴ Vgl. *Nathalie Behnke*, Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70 (2020), H. 35-37, S. 9-15.

im Sinn hatte. Damit folgte dieser der deutschen Verfassungskontinuität. Das Streben nach Rechtseinheit hatte bereits zu den wichtigsten Triebfedern der bismarckschen Reichsgründung gehört – das Bürgerliche und das Strafbuch erlangten reichseinheitliche Geltung, lange bevor es die Bundesrepublik gab. Die Formel der einheitlichen Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes a.F.) weitete das Prinzip nach 1949 auf alle Gebiete aus, die die Lebenswirklichkeit der Menschen prägten. Dies gilt vor allem für das Sozialrecht und die Steuergesetzgebung. Lediglich der Kulturbereich blieb von einer vollständigen Usurpation durch den Bund ausgenommen.⁵

Die in Art. 70 GG festgestellte Primärzuständigkeit der Länder für die Gesetzgebung, „soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“, täuscht über den wahren Charakter der Unitarisierung ebenso hinweg wie die „konkurrierende“ Gesetzgebung gemäß Art. 72 GG, bei der es sich in Wirklichkeit um eine Vorranggesetzgebung des Bundes handelt. Deren Inanspruchnahme setzte zwar das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung voraus, die sich aber mit den in Art. 72 GG genannten Kriterien (Rechts- und Wirtschaftseinheit, Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse) leicht begründen ließ und vom Bundesverfassungsgericht im Zweifelsfalle stets im Sinne des Bundes ausgelegt wurde.

⁵ Das lag auch daran, dass die Landespolitiker aus Union und SPD, als sie die Kompetenzaufteilung im Parlamentarischen Rat berieten, nicht sicher sein konnten, wer von ihnen später die Bundesregierung stellt. Bei einem Sieg der anderen Seite war so zumindest Sorge getragen, dass nicht auch dieser – für die Meinungs- und Willensbildung wichtige Politikbereich – von der politischen Konkurrenz dominiert werden würde.

Auch die in Art. 83 GG festgeschriebene Regelzuständigkeit der Länder für die Verwaltung stellte der Unitarisierung kein föderales Korrektiv entgegen. Mit ihr hatte die Verfassung des Kaiserreichs 1871 eine plausible Lösung für das Problem gefunden, dass die meisten der sich zum Deutschen Reich vereinigenden Königreiche und Fürstentümer⁶ voll ausgebildete Staaten mit funktionsfähigen Verwaltungen waren, die das Reich für die Ausführung seiner eigenen Gesetze einspannen konnte. Diesem Modell war bereits die Paulskirchenverfassung von 1849 gefolgt.⁷ Eine weitreichendere Verwaltungsautonomie wie in der Schweiz, die den Gliedstaaten Spielräume bei der Gesetzesausführung belässt, sollte sich aus dieser Aufgabenteilung nicht ergeben. Stattdessen wurde unter dem Grundgesetz auch die Verwaltung immer mehr dem unitarisierenden Zugriff des Zentralstaates unterworfen, indem dieser durch den Erlass von Verwaltungsvorschriften, die Einrichtung spezieller Bundesbehörden und die Ausdehnung der sogenannten Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 87 GG einen möglichst einheitlichen Vollzug der Gesetze sicherstellte. Bei Letzterer besitzt der Bund ein besonderes Weisungsrecht gegenüber den Ländern.⁸

Dass sich die Länder in die Auszehrung ihrer Kompetenzen scheinbar widerstandslos fügten, lag an ihrer gleichzeitig gewachsenen Machtposition im Bundesrat. Dessen Bedeutungs-

⁶ Das Grundgesetz hat für die Gliedstaaten die bereits in der Weimarer Reichsverfassung eingeführte Bezeichnung „Länder“ übernommen. Den in der Alltagssprache häufig verwendeten Begriff „Bundesländer“ kennt es nicht.

⁷ Vgl. *Gerhard Lehmruch*, Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, in: Arthur Benz/ders. (Hrsg.), *Föderalismus*, Wiesbaden 2001, S. 67 ff.

⁸ Vgl. *Heiderose Kilper/Roland Lhotta*, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 170 ff.

gewinn rührte paradoxerweise gerade aus den zentralisierenden Eingriffen des Bundes in die Verwaltungszuständigkeit der Länder, die laut Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes nur mit deren Zustimmung möglich waren. Einen ähnlichen Effekt hatte die Perfektionierung des Verbundföderalismus im Bereich der Finanzbeziehungen. Beides zusammengekommen trieb den Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze, bei denen der Bundesrat im Unterschied zu den sogenannten Einspruchsgesetzen über ein absolutes Vetorecht verfügt, seit den 1970er Jahren auf deutlich über 50 Prozent in die Höhe.

Seit dieser Zeit kamen in der Wissenschaft die ersten kritischen Stimmen auf. In der Politikwissenschaft wurden sie vor allem von zwei Kollegen vertreten – *Fritz W. Scharpf* und *Gerhard Lehmbruch* –, deren wegweisende Studien zur Politikverflechtung und zum Zusammenwirken mehrheits- und konsensdemokratischer Funktionsprinzipien im deutschen „Parteienbundesstaat“ schulbildend waren und im Mainstream der Forschung⁹ bis heute fortwirken. *Scharpf*¹⁰ und *Lehmbruch*¹¹ beklagten die Effizienzmängel und demokratischen Probleme eines sich

⁹ Stellvertretend dafür stehen die Arbeiten von *Arthur Benz* und *Sabine Kropp*. Der stärker vom Subsidiaritätsgedanken bestimmte Ansatz des Erlanger Politologen *Roland Sturm*, bei dem *Kropp* sich im Jahre 2000 habilitierte, verblieb dagegen in einer Außenseiterposition. Vgl. *Arthur Benz*, *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*, Baden-Baden 2020; *Sabine Kropp*, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden 2010; *Roland Sturm*, *Der deutsche Föderalismus – nur noch ein Ärgernis?*, in: Alexander Gallus/Thomas Schubert/Tom Thieme (Hrsg.), *Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckhard Jesse*, Baden-Baden 2013, S. 297–308.

¹⁰ *Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel*, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976.

¹¹ *Gerhard Lehmbruch*, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976.

selbst fesselnden Systems, in welchem die am „goldenen Zügel“ des Bundes gehaltenen Länder kaum noch über eigene politische Gestaltungsmöglichkeiten verfügten und der Bund im Gegenzug in seiner eigenen Handlungsfähigkeit durch die föderalen Konsenszwänge massiv beschränkt war. Letzteres hatte auch damit zu tun, dass die Situation eines von den Oppositionsparteien dominierten Bundesrates ab dieser Zeit immer mehr zum Regelfall wurde.

Dennoch sollte es von dort an noch fast drei Jahrzehnte dauern, bis sich die politischen Akteure an eine Erneuerung des föderalen Systems heranwagten. Selbst die deutsche Einheit wurde nur zu marginalen Korrekturen wie der Abstufung der „Einheitlichkeit“ zur „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse genutzt, die sich später freilich als wichtiges Einfallstor für die Reform erwiesen. Neben den heterogener gewordenen Lebensverhältnissen waren es vor allem drei Entwicklungen, die zu Beginn der 2000er Jahre das Gelegenheitsfenster öffneten. Erstens begann sich die Einsicht durchzusetzen, dass der vermeintliche „Reformstau“ der zu dieser Zeit als „kranker Mann Europas“ apostrophierten Bundesrepublik auch der Schwerfälligkeit ihres politischen Systems geschuldet sein könnte. Zweitens gewann das vom Neoliberalismus inspirierte Leitbild eines Wettbewerbsföderalismus im öffentlichen Diskurs an Boden.¹² Und drittens wuchs gerade bei den großen finanzstarken Ländern der alten Bundesrepublik die Sorge, die europäische Integration

¹² Vgl. *Heribert Schatz/Robert Chr. van Ooyen/Sascha Werthes*, Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes, Baden-Baden 2000.

könne zu einer weiteren Auszehrung ihrer Gesetzeskompetenzen führen, ohne dass sie dafür durch vermehrte Beteiligungsrechte entschädigt würden.¹³

B. Föderalismusreform 2006

Die 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform beruhte auf einem Tauschgeschäft. Die Länder sollten durch eine Rückverlagerung von Bundes- oder gemeinsam wahrgenommenen Zuständigkeiten wieder einen größeren Spielraum in der Gesetzgebung bekommen und gleichzeitig auf Zustimmungsrechte im Bundesrat verzichten. Herrschte im zweiten Punkt weitgehend Einvernehmen, so gingen die Meinungen über die Kompetenzverteilung deutlich auseinander. Unter den großen Ländern gab es Sympathien für ein Modell umfassender Abweichungs- oder Zugriffsrechte im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.¹⁴ Sie wurden durch zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts beflügelt, die dem Bund in einer Neuauslegung der Erforderlichkeitsklausel untersagten, die Einführung sogenannter Juniorprofessuren und die Erhebung von Studiengebühren gesetzlich zu regeln. Der Bundesseite ging es deshalb in den Verhandlungen vor allem darum, möglichst viele der aus ihrer Sicht besonders wichtigen Materien von der Erforderlichkeitsklausel künftig auszunehmen. Dafür war sie im Gegenzug zu erheblichen Regelungsverzichten in anderen Bereichen bereit, die freilich gerade bei den kleineren und finanzschwächeren Ländern auf wenig Begeisterung stießen. So blieben am Ende sowohl die rückverlagerten Kompetenzen als auch die neu eingeführ-

¹³ Den Ländern war es im Zuge der Neufassung des Europaartikels 23 allerdings schon vorher gelungen, weitreichende Beteiligungsrechte durchzusetzen.

¹⁴ Vgl. *Frank Decker*, Regieren im „Parteienbundesstaat“. Zur Architektur der deutschen Politik, Wiesbaden 2011, S. 229 ff.

ten Bereiche, in denen die Länder abweichend vom bestehenden Bundesrecht eigene Regelungen treffen können, im Umfang überschaubar; auch wenn sich darunter durchaus bedeutende Materien wie die Beamtenbesoldung, der Strafvollzug oder das Umweltrecht befanden.¹⁵

Das Ziel einer Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten hat die Reform mit den Rückverlagerungen und der Abschaffung von einigen der in 1960er Jahren eingeführten Gemeinschaftsaufgaben zwar zum Teil erreicht, die eigentliche Kompetenzordnung ist durch sie aber eher komplizierter geworden.¹⁶ Denn statt der früheren vier (ausschließliche Gesetzgebung des Bundes und der Länder, konkurrierende und Rahmengesetzgebung) kennt das Grundgesetz nunmehr fünf oder sogar sechs Gesetzgebungsarten, da sich zu den ausschließlichen Befugnissen des Bundes und der Länder gleich mehrere Varianten der konkurrierenden Gesetzgebung hinzugesellen (mit oder ohne Erforderlichkeitsklausel, mit vollem oder eingeschränktem Abweichungsrecht). Sollte die Idee der Reform darin bestanden haben, den Wähler durch die Entflechtung wieder eine klarere Zuweisung von Verantwortlichkeiten zu gestatten, so ist sie in diesem Punkt offenkundig gescheitert.

Als moderater Erfolg verbucht werden konnte dagegen die Reduktion des Anteils der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat von gut 50 auf etwa 40 Prozent. Erreicht wurde dieses Ziel, indem den Ländern die Befugnis eingeräumt wurde, von den unitarisierenden Verwaltungsvorschriften des Bundes unter bestimmten Bedingungen abzuweichen. Dass sich die Rolle des Bundesrates im Gesetzgebungsprozess deutlich ge-

¹⁵ Vgl. *Fritz W. Scharpf*, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt a.M./New York 2009.

¹⁶ Vgl. Winfried Kluth (Hrsg.), *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*. Baden-Baden 2007.

wandelt hat, liegt allerdings weniger daran als an der Entwicklung des Parteiensystems. Sorgte der bis Mitte der 2000er Jahre dominierende Antagonismus von Schwarz-Gelb und Rot-Grün dafür, dass die jeweilige Bundesregierung sich regelmäßig einem von der Opposition beherrschten Bundesrat gegenübersah, verfügen in der heutigen Konstellation des Parteiensystems weder die Regierungs- noch die Oppositionsparteien in der Länderkammer über eine Mehrheit. Weil sowohl im Bund als auch in den Ländern immer häufiger „lagerübergreifende“ Koalitionen gebildet werden müssen, liegt diese vielmehr bei den „gemischt“ regierten Ländern. Seit 2013 war dies sogar permanent der Fall, wobei allein die Grünen über bis zu elf Regierungsbeteiligungen verfügten.¹⁷

Mit der veränderten Konstellation ging ein Wandel der Koordinierungs- und Konsensbildungsprozesse einher. Diese wurden zwar aufwendiger und komplizierter, führten aber nur noch in Ausnahmefällen zu Blockaden. Weil die Kompromissfindung meistens schon in der Ausschussphase und sogenannten „Koordinierungswoche“ gelang, konnten Mehrheiten für Beschlüsse auch ohne Vermittlungsverfahren sichergestellt werden.¹⁸ Bei wichtigen und politisch heiklen Gesetzesvorhaben fand die Abstimmung zudem immer öfter bereits im Vorfeld außerhalb des Bundesrates statt, „etwa im Rahmen von Fachministerkonferenzen, der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) oder entlang von Parteilinien in fachpolitischen Koordinierung-

¹⁷ Vgl. *Frank Decker*, Die deutsche Demokratie, Bonn 2022, S. 190 ff.

¹⁸ In der 18. Wahlperiode wurde nur zwei Gesetzen die Zustimmung versagt, beide Male seitens der Grünen. In einem Fall ging es um die Erklärung von Algerien, Marokko und Tunesien zu sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, im anderen Fall um die Kürzung der Grundversicherung für Asylbewerber.

gen zwischen den im Bund und den Ländern zuständigen Fachministern mit gleicher Parteizugehörigkeit.“¹⁹ Symptomatisch für die Vorverlagerung der Konsenssuche war zugleich, dass Landespolitiker an den Koalitionsverhandlungen zur Bildung der Bundesregierung immer umfassender beteiligt wurden.

Institutionelle Probleme warf das durch die Pluralisierung der Parteienlandschaft eingetretene Übergewicht der „gemischten“ Koalitionen mit Blick auf die Abstimmungsregeln im Bundesrat auf. Sind die so regierten Länder über ihr Stimmverhalten, das laut Grundgesetz einheitlich zu erfolgen hat, uneins, werden sie durch ihre Koalitionsverträge zur Enthaltung verpflichtet. Da die Abstimmungsregeln des Bundesrates für alle Beschlüsse die absolute Mehrheit vorschreiben, führt das dazu, dass die Enthaltungen bei zustimmungspflichtigen Gesetzen de facto wie Neinstimmen wirken.²⁰ Von politik- und rechtswissenschaftlicher Seite wurden Vorschläge gemacht, um das Problem zu lösen (Einführung einer Koalitionsstimme, Verbot von Enthaltungen, Genügen einer relativen Mehrheit, Umkehrung der Abstimmungsfrage), die aber allesamt chancenlos waren. Schon in der Föderalismusreform hatte man das Thema wohlweislich ausgeklammert. Auch andere Eigentümlichkeiten wie die unterschiedlichen Stimmregeln in Plenum und Ausschüssen stehen nicht zur Disposition.²¹ Zwar gelingt es durch die oben beschriebenen Konsensmechanismen in vielen Fällen, Enthaltungen zu

¹⁹ *Hans-Jörg Schmedes*, Regieren im semi-souveränen Parteienbundesstaat. Die administrativen und politischen Koordinierungsstrukturen im deutschen Föderalismus, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48 (2017) H. 4, S. 911.

²⁰ Vgl. *Frank Decker* (Fn. 14), S. 260 ff.

²¹ Im Plenum, wo die Stimmen der Länder nach der Bevölkerungsgröße zwischen drei und sechs gewichtet sind, gilt die absolute, in den Ausschüssen, wo jedes Land über eine Stimme verfügt, die relative Mehrheit. Beides zusammengekommen kann dazu führen, dass die Ausschussempfehlungen von den Plenarbeschlüssen abweichen, was jeglicher Logik entbehrt. In der Praxis verursacht das freilich keine

vermeiden. Dennoch bleiben die wenig transparenten Entscheidungsstrukturen und -prozesse aus demokratischer Sicht misslich, weil sie es den Wählern nahezu unmöglich machen zu erkennen und zu bewerten, wie die Parteien, die auf der Landesebene die Regierung stellen, ihre Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung jeweils wahrnehmen.

Dies hat auch damit zu tun, dass im exekutivföderalen Verbundsystem die parlamentarische Regierungsform in den Ländern praktisch leerläuft. Wenn Artikel 50 des Grundgesetzes von der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung sowie den Angelegenheiten der Europäischen Union spricht, ist de facto die Mitwirkung der Länderregierungen gemeint. Dasselbe gilt auf der dritten und vierten Ebene der Bund-Länder und Länder-Länder-Verhandlungen. Den Landesparlamenten bleibt nicht viel mehr als eine Zuschauerrolle. Ihre Kontroll- und Mitwirkungsrechte fallen selbst hinter diejenigen zurück, die der Bundestag auf der EU-Ebene genießt. Auf der anderen Seite haben sich die Länderregierungen zumindest formal – im Rahmen des Grundgesetz-Artikels 23 – gegen die Aushöhlung ihrer Kompetenzen durch die EU weitgehend wappnen können. Ihre diesbezüglichen Rechte gehen hier sogar über die des Bundestags hinaus, auch wenn sie sich in der Praxis als ähnlich ineffektiv erweisen.²²

großen Probleme, da der weit überwiegende Teil der Ausschussempfehlungen nicht parteipolitisch geprägt ist, sondern Länderinteressen folgt. Vgl. *Markus M. Müller* u.a., *Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse*, Baden-Baden 2020.

²² Vgl. *Martin Große Hüttmann*, *Als Bundesstaat im EU-Mehrebenensystem: Die „Koevolution“ von Europäischer Union und deutschem Föderalismus seit 1949*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2019*, Baden-Baden 2019, S. 149-160.

C. Neuerliche Verflechtung und Vertikalisierung der Finanzbeziehungen seit 2009

Nimmt man die Literatur als Maßstab, gilt die Föderalismusreform 2006 heute weitgehend als Misserfolg. Die Befürworter einer stärkeren Entflechtung und Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Länder, die in der Rechtswissenschaft deutlich stärker vertreten sind als in der Politikwissenschaft, führen das Scheitern vor allem darauf zurück, dass das Entflechtungsziel nur halbherzig verfolgt wurde und die Neuordnung der Kompetenzen nicht von einer gleichlautenden Neuordnung der Finanzbeziehungen begleitet wurde.²³ Tatsächlich beschränkte sich die 2009 verabschiedete Föderalismusreform II im Wesentlichen auf die Einführung einer „Schuldenbremse“. Gemäß dem „Neuverschuldungsverbot“ darf der Bund seit 2016 seinen Haushalt nicht mehr durch Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Die Länder unterlagen diesem Verbot ab 2020.²⁴

Anders als den Ländern blieb dem Bund eine jährliche Neuverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erlaubt. Die Länder besitzen neben den Verbundsteuern zwar auch eigene Steuerhebungsrechte – so etwa bei der Grunderwerbsteuer, deren Sätze sie seit der Föderalismusreform I selbst festsetzen können, oder der den Kommunen zufließenden Grund-²⁵ und Gewerbesteuer. Diese spielen aber im Ver-

²³ Vgl. *Roland Sturm* (Fn. 9).

²⁴ Vgl. *Horst Risse/Tilman Hoppe*, Ohne Geld ist alles nichts: 10 Jahre Reform der Bund-Länder-Finzen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus* 2017, Baden-Baden 2017, S. 39 f.

²⁵ Die bisherige Erhebung der Grundsteuer wurde vom Bundesverfassungsgericht aufgrund der ungleichen Festsetzung der sogenannten Einheitswerte für verfassungswidrig erklärt. Die von der Großen Koalition am 18. Oktober 2019 im Bundestag beschlossene Neufassung sieht ein Abweichungsrecht der Länder von der bundesgesetzlichen

gleich zu den ertragreichen Verbundsteuern, deren Erhebungs-kompetenz ausschließlich beim Bund liegt, nur eine marginale Rolle. Insofern ist es durchaus bemerkenswert, dass die Länder die Einführung der Schuldenbremse in die Verfassung ohne nennenswerte Gegenwehr akzeptierten, wurde ihnen damit doch der letzte verbliebene Bereich entwunden, in dem sie noch autonom über ihre Einnahmen bestimmen konnten.

<i>Jahr</i>	<i>Gegenstand/ Anlass</i>	<i>Wichtigste Neuerungen</i>
1955	Kleine Finanz-reform	Einkommen- und Körperschaftsteuer als Gemeinschaftsteuer Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich
1969	Große Finanz-reform	Gemeinschaftsaufgaben Bundesinvestitionshilfen Umsatzsteuer als Gemeinschaftsteuer Rahmengesetzgebung des Bundes für das Hochschulwesen
1976	Art. 29 GG	Länderneugliederung nur noch als „Kann“-Vorschrift
1990	Deutsche Ein-heit	Ersetzung des Beitrittsartikels 23 durch ei-nen Europaartikel Anpassung der Stimmverteilung im Bundes-rat
1993	Solidarpakt I	Bundesergänzungszuweisungen für die ost-deutschen Länder
1994	Art. 72 GG	Erforderlichkeits- statt Bedürfnisklausel Gleichwertigkeit statt Einheitlichkeit der Le-bensverhältnisse
2001	Solidarpakt II	Bundesergänzungszuweisungen für die ost-deutschen Länder

Regelung vor, für die das Grundgesetz erneut geändert werden musste.

2006	Föderalismus-reform I	Rückgabe von konkurrierenden Zuständigkeiten in die Zuständigkeit der Länder (u. a. Beamtenbesoldung) Wegfall der Rahmengesetzgebung Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG) Reduktion des Anteils der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze durch Abweichungsrechte im Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 GG) Abschaffung von Gemeinschaftsaufgaben Rückführung von Bundesfinanzhilfen
2009	Föderalismus-reform II	Einführung einer Schuldenbremse (Art. 109 und 115 GG)
2017-2019	„Föderalismus-reform III“	Wiedereinführung von Bundesinvestitionshilfen (Art. 104b und 104c GG) Ersetzung des horizontalen durch einen rein vertikalen Finanzausgleich (Art. 107 GG)

Tabelle 1: Reformen der bundesstaatlichen Ordnung

Vor diesem Hintergrund stellte es keine Überraschung dar, dass in der Folge das Pendel von der Entflechtung in Richtung einer neuerlichen Verflechtung wieder zurückschlug. Ablesbar war das an der Einführung neuer Gemeinschaftsaufgaben, die man mit der Reform ja eigentlich hatte zurückdrängen wollen. So wurde 2014 die 2006 vorgenommene Entflechtung bei der Wissenschaftsförderung rückgängig gemacht und 2019 die Möglichkeit von Finanzhilfen des Bundes im Bereich der Schulinfrastruktur – einer kommunalen Aufgabe – neu und beim Sozialen Wohnungsbau wieder eingeführt. Mit der Verstärkung der Bundeshilfen ging eine Neuregelung des Finanzausgleichs einher. Das bisherige „bündische“ Systems des horizontalen Ausgleichs wurde auf Betreiben finanzstarker Länder wie Bayern durch ein vollständig vertikales System abgelöst, das die Ausgleichsfunktion nurmehr dem Bund zuweist. Nicht den Ländern, sondern ausschließlich diesem obliegt es seither, für möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

zu sorgen.²⁶ Im Gegenzug gestanden die Länder dem Bund eine Ausdehnung seiner Regelungsbefugnisse und „Ingerenzrechte“ bei der Mittelverwendung (etwa durch die Verankerung von Berichtspflichten) zu, die – in den Artikeln 104b und 104c des Grundgesetzes festgeschrieben – dazu beigetragen hat, die Eigenstaatlichkeit der Länder noch weiter auszuhöhlen.²⁷

Die Überforderung der Länder bei der Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben, die insbesondere die finanzschwächeren unter ihnen geneigt macht, Finanzhilfen des Bundes zu akzeptieren, selbst wenn sie dafür im Gegenzug auf eigene Gestaltungsmöglichkeiten verzichten müssen, ist vor allem ein Problem der Ausgabenseite. Weil die Hauptaufgabe der Länder im deutschen Föderalismus in der nachgelagerten Verwaltung besteht, also der Durchführung von Bundesgesetzen, ist der größte Teil der Ausgaben in ihren Haushalten von vornherein festgelegt. Das Problem der notorischen Unterfinanzierung betrifft dabei besonders die Kommunen, die als staatsrechtlicher Teil der Länder einerseits die Kosten der Pflichtaufgaben tragen müssen, andererseits die Kosten, die im Rahmen ihrer freiwilligen Selbstverwaltung entstehen. Der Spielraum für letztere wird naturgemäß geringer, wenn die Länder und der Bund den Kommunen – unter Missachtung des „Konnexitätsprinzips“ – immer mehr zusätzliche Aufgaben übertragen. Da ihre Einnahmen gleichzeitig stark von strukturellen und konjunkturellen Faktoren abhängen, hat sich dadurch die Finanznot in

²⁶ Vgl. *Wolfgang Renzsch*, 70 Jahre deutscher Bundesstaat. Veränderung der fiskalischen Rahmenbedingungen und des föderalen Gefüges, in: Felix Knüpling u.a. (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat*, Wiesbaden 2020, S. 135-158.

²⁷ Vgl. *Hanno Kube*, Schleichender Abschied vom Föderalismus? Die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017, in: Reimut Zohlnhöfer/Thomas Saalfeld (Hrsg.), *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement*, Wiesbaden 2019, S. 373–395.

vielen Städten und Gemeinden seit den 2000er Jahren verschärft. Die solidarische Bewältigung der Altschulden wird so zu einem Gebot der Stunde. Manche Länderregierungen verschärfen die Finanzprobleme noch zusätzlich, wenn sie ihren Kommunen die Erhebung örtlicher Aufwandsteuern und Gebühren gesetzlich erschweren, wie es zuletzt zum Beispiel in Bayern der Fall war.²⁸ Mit der Einmischung in Angelegenheiten, deren Regelung man genauso gut oder besser den Kommunen überlassen könnten, halten sie sich dabei auch für die Auszehrung ihrer eigenen Kompetenzen durch den Bund schadlos.

D. Reformoptionen und -perspektiven

Welche Ansatzpunkte gibt es unter diesen Bedingungen für eine Revitalisierung des Föderalismus? Bei der Antwort muss man zwischen Maßnahmen unterscheiden, die die Gesetzgeber in Bund und Ländern innerhalb der bestehenden Strukturen schon heute von sich aus treffen können, und solchen, die eine punktuelle oder umfassendere institutionelle Neuordnung des Bund-Länder-Verhältnisses auf der gesamtstaatlichen Ebene voraussetzen. Wie die Entwicklungen der letzten Jahre gezeigt haben, sind zumindest punktuelle Änderungen nicht nur möglich, sondern gang und gäbe – nirgendwo ist das Grundgesetz häufiger geändert worden als im Bereich des Föderalismus. Solche Änderungen sind im Koalitionsvertrag der neuen schwarz-roten Regierungen bereits angekündigt. Zumindest

²⁸ Die neu erlassenen Regelungen bezogen sich auf die Einführung einer Bettensteuer sowie einer Verpackungsabgabe, die beide untersagt wurden, und die Deckelung der Anwohnerparkgebühren. Von der CSU-geführten Staatsregierung wurde dabei vor allem die von SPD und Grünen regierte Landeshauptstadt München adressiert, die diese Maßnahmen geplant hatte. Vgl. *Heiner Effern*, Selbstverwaltung der Kommunen – Wie der Freistaat die Stadt München ausbremst, Süddeutsche Zeitung vom 26. Mai 2025.

auf dem Papier streben sie wieder mehr Entflechtung und eine Stärkung der Autonomie der Länder an, nachdem seit Mitte der 2010er Jahre die gegenteilige Richtung eingeschlagen worden war. Die Chancen für eine neue, umfassendere Föderalismusreform, die sich manche Befürworter eines Trennsystems immer noch erhoffen, dürften allerdings gegen Null tendieren.

Die Gründe dafür sind von der Politikwissenschaft überzeugend herausgearbeitet und auch in der rechtswissenschaftlichen Föderalismusdebatte weithin rezipiert worden. Sie liegen erstens darin, dass es ein föderales Trennsystem strenggenommen gar nicht geben kann. Der Bund besteht ja aus den Ländern und der Bundesstaat kann nur durch koordiniertes Zusammenwirken der beiden Ebenen funktionieren.²⁹ Zweitens lassen sich die Grundstrukturen des Systems, die bereits mit der Reichsgründung etabliert wurden, nicht beliebig, sondern immer nur graduell verändern, indem im Rahmen des einmal eingeschlagenen Pfades Anpassungen vorgenommen werden. Und drittens weist die wachsende Komplexität der Probleme in einem auch europäisch verstandenen Mehrebenensystem des Regierens eher in Richtung einer weiteren Zunahme der Verflechtung.

Politologen wie *Arthur Benz*³⁰ empfehlen deshalb, in der Reformdebatte vor allem nach solchen Wegen der Koordination zu suchen, die der Interdependenz Rechnung tragen, dabei aber demokratieverträglich und mit Blick auf die Länder möglichst autonomieschonend sind. Dazu gehören z.B. Abweichungs-

²⁹ Die Bezeichnung „kooperativer“ Föderalismus ist deshalb ein Pleonasmus.

³⁰ Vgl. *Arthur Benz*, Zwischen Parteipolitik, Verwaltung und Recht. Zur Entwicklung der föderalen Demokratie in Deutschland, in: Felix Knüpling u.a. (Hrsg.), Reformbaustelle Bundesstaat, Wiesbaden 2020, S. 130 f.

rechte in der Gesetzgebung (bis hin zu *opt outs*), weichere Formen der vereinheitlichenden Steuerung wie Standards und Leistungsvergleiche, an denen sich die Länder nach Maßgabe eigener politischer Bewertungen orientieren, oder staatsvertragliche Verabredungen wie beim 2019 in Kraft getretenen „Gute Kita-Gesetz“, in dem Bund und Länder gemeinsam (insgesamt zehn) Handlungsfelder der Qualitätsverbesserung definiert haben, über deren Priorisierung und Ausgestaltung die Länder selbst entscheiden.³¹

Was die bereits existierenden Abweichungsrechte betrifft, zeigen die – allerdings lückenhaften – Auswertungen der Parlamente und wissenschaftlichen Literatur, dass hier auch in den großen Ländern noch sehr viel „Luft nach oben“ besteht. Nur bei einer stärkeren Ausschöpfung dieser Rechte könnten die Länder gegenüber dem Bund glaubhaft darauf dringen, den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung für weitere Abweichungsmöglichkeiten zu öffnen – eine solche Öffnung, die auch die für die Lebenswirklichkeit der Menschen besonders wichtigen Fragen des Wirtschafts- und Sozialrechts einbezogen hätte, war in den seinerzeitigen Beratungen der Föderalismuskommission erwogen, am Ende aber wieder verworfen worden. Eine pauschale Ausweitung der Abweichungsrechte wäre allemal sinnvoller als die heute vorherrschende punktuelle Regelungspraxis wie zuletzt bei der Grundsteuer oder den Abstandsregelungen für Windkraftanlagen. Dass man dafür eigens das Grundgesetz ändern muss(te), erscheint misslich.

³¹ Vgl. *Frank Decker/Sandra Fischer*, Zwischen Reformnotwendigkeit und Reformresistenz. Der Föderalismus in Deutschland als Dauerbaustelle, in: *Andrea Tony Hermann* u.a. (Hrsg.), *Regional, National, Föderal*, Wien 2020, S. 277 ff.

Spielraum für Änderungen im Bereich der Finanzverfassung besteht durch die angekündigte Lockerung der Schuldenbremse, die den Ländern einen Teil ihrer Autonomie im Einnahmehereich zurückgeben würde. Noch euphorischer haben die Ländervertreter das im Koalitionsvertrag enthaltene Versprechen aufgenommen, die im Verhältnis von Ländern und Kommunen eingeführte „Veranlassungskonnexität“ auch auf das Verhältnis von Bund und Ländern zu übertragen. Ob das tatsächlich so kommen kann und wird, ist fraglich, würde es doch der funktionalen Aufgabengliederung im bisherigen System widersprechen, das den Ländern mit der Zuständigkeit für die Durchführung der Bundesgesetze auch die entsprechenden Personal- und Verwaltungskosten auferlegt. Für eine Ausweitung eigener Steuerquellen der Länder im Rahmen des bestehenden Steuerverbundes gibt es ebenfalls keine triftigen Argumente, solange das Gros der Ausgaben in den Länderhaushalten auf bundesgesetzliche Verpflichtungen zurückgeht. Dringend geboten und möglich wäre dagegen eine Vergemeinschaftung der Altschulden, die von Bund und Ländern gemeinsam getragen werden müsste.

Wenig Illusionen machen sollte man sich auch über die Möglichkeiten, die Kontroll- und Informationsrechte des Landtages gegenüber der Regierung im Bereich der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung nennenswert zu stärken. In vielen Ländern dürften die entsprechenden Vorkehrungen hier schon weitgehend ausgereizt sein. Viel mehr als die bereits vorhandenen Kontroll- und Informationsrechte auch im Rahmen öffentlichkeitswirksamer Debatten nach außen hin besser sichtbar zu machen, wird man in diesem Bereich vermutlich nicht machen können. Ausgebaut werden könnte dagegen die Zusammenarbeit der Landesparlamente untereinander, um ein Gegengewicht zur vorherrschenden Exekutivkooperation zu bilden. Neben einer regelmäßigen Zusammenkunft der Landtagspräsidien wäre hier etwa an einen bei Bedarf einzuberufenden

Konvent zu denken, in dem die Abgeordneten – wenn umfassendere Veränderungen anstehen – über Fragen der bundesstaatlichen Verfassung beraten.

Peter M. Huber

Wege zu einem starken und lebendigen Föderalismus – die Sicht des Verfassungsrechts

A. Der ungeliebte Bundesstaat

Der Föderalismus ist noch vor dem Rechtsstaat der wichtigste Beitrag Deutschlands zum freiheitlichen Verfassungsstaat moderner Prägung. Seine Wurzeln reichen bis in das Hochmittelalter zurück, als 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 das bereitet haben, was wir heute Föderalismus nennen. Mit klarem Blick auf diesen Befund hat kein Geringerer als *Charles de Secondat, Baron de Montesquieu* das vertikal gegliederte Reich nach einer Reise durch Süddeutschland als *République fédérative d'Allemagne*¹ beschrieben und den Weg dafür bereitet, dass auch die *Federalists* bei ihm wichtiges Anschauungsmaterial für die 1787 verabschiedete US-Verfassung gefunden haben.²

Dieses föderale Erbe hat sich über die Befreiungskriege, den Wiener Kongress und die Revolution von 1848 hinweg als so

¹ *Ch. de Montesquieu*, *De l'esprit des lois*, Bd. 1, 1748, S. 174: „République fédérative d'Allemagne“; *ders.* *Meine Reisen in Deutschland 1728–1729*. Ausgewählt, herausgegeben, kommentiert und eingeleitet von Jürgen Overhoff. Aus dem Französischen übersetzt von Hans W. Schumacher. Mit einem Nachwort versehen von Vanessa de Senarclens, 2014.

² Vgl. *A. Hamilton* *Federalist* 9, 20. November 1787, *The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*.

wirkmächtig erwiesen, dass alle deutschen Verfassungen – die Paulskirchenverfassung von 1849, die Reichsverfassungen von 1871 (RV 1871) und die Weimarer Verfassung von 1919 (WRV 1919) – Deutschland – anders als das zeitgleich entstandene und in vielerlei Hinsicht vergleichbare Italien – wie selbstverständlich als Bundesstaat verfasst haben, auch wenn sich die Gewichtsverteilung zwischen Zentral- und Gliedstaaten unterschied.

Diese historische Pfadabhängigkeit³ erhielt angesichts der Erfahrungen mit der Gleichschaltung der Länder unter dem NS-Regime zusätzliche Plausibilität, war damit doch eine besondere – weitere – Vorkehrung gegen den Missbrauch staatlicher Macht beseitigt worden. Da die Alliierten in den Frankfurter Dokumenten daher die Ausarbeitung einer Verfassung des „föderalistischen Typs“ verlangten,⁴ konnten die Mütter und Väter des Grundgesetzes den 1948/49 zu reorganisierenden deutschen Staat nur als Bundesstaat verfassen.

B. Deutschland als Bundesrepublik

Art. 20 Abs. 1 GG bestimmt die Bundesrepublik Deutschland⁵ zum Bundesstaat, der durch die sog. Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG gleich dreimal zum Teil der Verfassungsidetitt des Grundgesetzes erklärt wird: Danach ist eine Änderung des Grundgesetzes, die die Gliederung des Bundes in Länder,

³ Krit. dazu *Chr. Waldhoff*, Föderalismus. Der prekäre Status der Länder als politischer Raum, in: Heinig/Schorkopf (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz, 2019, S. 229 (230).

⁴ Frankfurter Dokument Nr. 1, Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlass Hans Ehard, 1152 Bl. 3-5.

⁵ Als Erfinder des Begriffs gilt *Theodor Heuss*, vgl. *R. Mußnug*, Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, 3. Aufl. 2003, § 8 Rn. 54.

ihre grundsätzliche Mitwirkung bei der Gesetzgebung oder die Grundsätze des Art. 20 Abs. 1 GG berührt, unzulässig. Über Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG gilt dies auch mit Blick auf die europäische Integration.

Aufbau und Struktur des Grundgesetzes spiegeln sein pointiertes Bekenntnis zur Bundesstaatlichkeit durchaus wider. Als Glieder des Bundes sind die Länder Staaten mit eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter – Hoheitsmacht.⁶ Sie genießen grundsätzlich Verfassungsautonomie. Soweit das Grundgesetz nicht besondere Anforderungen statuiert, können sie ihr Verfassungsrecht und ihre Verfassungsgerichtsbarkeit nach eigenem Ermessen ordnen. Sie können in ihre Verfassung Staatsfundamentalnormen aufnehmen, die das Grundgesetz nicht kennt, oder auch solche, die mit den entsprechenden Staatsfundamentalnormen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen.⁷ Die Länder sind weitgehend frei in der Entscheidung, ob sie Regelungen, die das Grundgesetz enthält, in ihre Landesverfassungen übernehmen oder nicht. Sie sind nicht verpflichtet, in ihren Verfassungen bestimmte Regelungen vorzusehen, ja sich überhaupt eine Verfassung im formellen Sinne zu geben.⁸ Allerdings muss die verfassungsmäßige Ordnung der Länder nach dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Dem Landesverfassungsgeber wird damit ein relativ weiter Spielraum zugestanden, auch wenn er sich im Ergebnis nicht mit jenem deckt, der nach Art. 79 Abs. 3 GG dem

⁶ St. Rspr. seit BVerfGE 1, 14 (34); 139, 321 (352 Rn. 97) – Zeugen Jehovas II.

⁷ Vgl. BVerfGE 36, 342 (361).

⁸ Vgl. BVerfGE 147, 185 (210 Rn. 46) – KiföG LSA; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 43, m.w.N.

verfassungsändernden Gesetzgeber auf Bundesebene zukommt.⁹

Innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich 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.

I. Die Entwicklung unter dem Grundgesetz

1. Erosion der Landesgesetzgebung und ihre Kompensation

Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes hat eine kontinuierliche Erosion vor allem der Gesetzgebungskompetenzen der Länder stattgefunden, die mittlerweile ernsthafte Zweifel an ihrer fortdauernden Staatsqualität rechtfertigt.¹⁰ 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“,¹¹ sind ihre Zuständigkeiten insoweit doch bis auf einige Restposten zusammengeschrunpft.

⁹ Anders noch *P. M. Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, 2003, S. 23 f.

¹⁰ *A. Janssen*, ZG 15 (2000), Sonderheft, S. 41 (42), unter Bezugnahme auf *G. Waitz*, Das Wesen des Bundesstaates, in: ders., Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, 1862, S. 153 (169); *M. Nettesheim*, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, S. 363; *R. Scholz*, Zur Reform des bundesstaatlichen Systems, FS Badura, 2004, S. 491 (492 f.).

¹¹ BVerfGE 34, 9 (19 f.).

Hinzu kommt, dass der Bund von seinen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten meist abschließend Gebrauch gemacht hat (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 verschärft¹² und für bestimmte Gegenstände im Zuge der Föderalismusreform I 2006 in Art. 72 Abs. 3 GG sogar die Möglichkeit einer Abweichungsgesetzgebung eingeführt. Auch haben die Länder im Zuge dieser Reform eine Reihe von Zuständigkeiten wieder erhalten: das Dienst- und Besoldungsrecht ihrer Beamten,¹³ wenn auch Statusrechte und -pflichten in der konkurrierenden Gesetzgebung verblieben sind (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG), 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), das öffentliche Wohnungswesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 a. F.),¹⁴ den verhaltensbezogenen Lärmschutz (arg. e Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) und das Hochschulrecht

¹² Zur Entstehungsgeschichte Abschlussbericht GemVerfKom BT-Drucks. 12/6000, S. 16, 33 f.; Protokoll der 11. Sitzung vom 15.10.1992, Zur Sache 2/96, Band 1, S. 543 ff.; BT-Drucks. 12/6633, S. 8; BR-Drucks. 886/93, S. 16 f.; 834/94. Die ursprüngliche Fassung lautete: „Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil 1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder 2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder 3. die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert“.

¹³ Emphatisch *R. Stettner*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2007, Art. 74 Rn. 133.

¹⁴ BVerfGE 157, 223 ff. – Berliner Mietendeckel.

jenseits der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (arg. e Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG). Signifikante Änderungen der föderalen Balance hatte dies gleichwohl nicht zur Folge.¹⁵

Im Gegenteil: 24 Änderungen des Grundgesetzes – darunter die sechs¹⁶ mehr oder weniger breit angelegten Föderalismusreformen – haben die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern weiter zugunsten des Bundes verschoben.¹⁷ Obwohl die Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich das Recht zur Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zuweist, sind solche Zuweisungen in der Staatspraxis die Regel. Sie finden sich ausweislich Art. 70 Abs. 2 GG vor allem in den Vorschriften über die ausschließliche (Art. 73 und Art. 105 Abs. 1 GG) und die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 und Art. 105 Abs. 2 GG). Daneben werden dem Bund aber auch in zahlreichen Einzelbestimmungen (vgl. u.a. Art. 21 Abs. 5, Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 3, Abs. 7, Art. 24 Abs. 1, Art. 26 Abs. 2 Satz 2, Art. 29 Abs. 2, Abs. 5 Satz 4, Abs. 6 Satz 2, Abs. 7 Satz 2, Art. 38 Abs. 3, Art. 41, Art. 45b Satz 2, Art. 45c Abs. 2, Art. 45d Abs. 2, Art. 48 Abs. 3 Satz 3, Art. 54 Abs. 7, Art. 79 Abs. 1, Abs. 2, Art. 84 Abs. 1 Satz 2, Abs. 5, Art. 85 Abs. 1 Satz 1, Art. 86, Art. 87 Abs. 3 Satz 1,

¹⁵ P. M. Huber, Die Abweichungsgesetzgebung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 29 S. 753 ff.

¹⁶ 21. GGÄndG (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBl. I, 359); 42. GGÄndG vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I 3146); 52. GGÄndG (Föderalismusreform I) vom 28. August 2006 (BGBl. I 2034); 57. GGÄndG (Föderalismusreform II) vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2248); 62. GGÄndG vom 13. Juli 2017 (BGBl. I 2347); 63. GGÄndG (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019 (BGBl. I 2019, 404).

¹⁷ P. M. Huber, „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen, in: RdJB 2007, 4 ff.; ders., Föderalismusreform I – Versuch einer Bewertung, in: Durner (Hrsg.), Reform an Haupt und Gliedern, Symposium aus Anlass des 65. Geburtstag von H. J. Papier, 2009, S. 25 ff.

Satz 2, Art. 87b Abs. 1 Satz 3, Abs. 2, Art. 87d Abs. 1 Satz 3, Abs. 2, Art. 87e Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, Abs. 3 Satz 3, Satz 4, Abs. 4 Satz 2, Art. 91a Abs. 2, Art. 91c Abs. 4, Abs. 5, Art. 91e Abs. 3, Art. 93 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3, Art. 94 Abs. 2, Art. 95 Abs. 3 Satz 2, Art. 96 Abs. 2 Satz 3, Art. 104a Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 4, Art. 104b Abs. 2, Art. 106 Abs. 3 Satz 3, Satz 6, Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 5, Art. 106a Satz 2, Art. 106b Satz 2, Art. 107 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1, Art. 108 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 6, Art. 109 Abs. 4, Abs. 5 Satz 3, Art. 109a Abs. 1, Art. 110 Abs. 2 Satz 1, Art. 112 Satz 3, Art. 114 Abs. 2 Satz 4, Art. 115 Abs. 1 GG) weitere Gesetzgebungsbefugnisse zugewiesen.¹⁸ Da bleibt für die Länder nicht viel übrig.

2. Mitsprache über den Bundesrat als Kompensation

Diese Entwicklung konnte nicht ohne die Zustimmung der Länder oder jedenfalls ihrer großen Mehrheit erfolgen.¹⁹ Diese aber hat der Erosion ihrer Autonomie nicht nur keinen Widerstand entgegengesetzt, sondern sie kräftig befördert, weil die Kompensation aus der Sicht der Länder, jedenfalls der Landesregierungen, hinreichend attraktiv war: die Einräumung immer weitergehender Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der EU. Da diese Mitwirkung ausweislich von Art. 50 GG über den Bundesrat erfolgt, ist dieser mehr und mehr in die Rolle einer (fast) gleichberechtigten Zweiten Kammer²⁰ hineingewachsen, die

¹⁸ BVerfGE 157, 223 (253 Rn. 80) - Berliner Mietendeckel.

¹⁹ A. Janssen, ZG 15 (2000), Sonderheft, S. 41 (43).

²⁰ Zum Begriff BVerfGE 37, 363 (380), das den Begriff der „Zweiten Kammer“ zur Umschreibung gleichberechtigter Mitwirkungsbefugnisse verwendet wissen will und ihn für den Bundesrat deshalb ablehnt; offener H. H. Klein, Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutsch-

ihm die Mütter und Väter des Grundgesetzes – entgegen bayerischem Drängen²¹ – gerade nicht zuerkennen wollten.²² 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.²³ Als Mitglieder des Bundesrates besitzen die Landesregierungen nicht nur ein gewichtiges Wort bei allen Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 2 GG); sie wirken auf diese Weise auch maßgeblich auf die Gesetzgebung des Bundes ein, weil heute ca. 40–50 % aller Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.²⁴

land – die „Zweite Kammer“, AöR 108 (1985), 329 (331); *R. W. Schmitt*, Der Bundesrat – Keine Zweite Kammer?, BayVBl. 1974, 685 ff.; *D. Wyduckel*, Der Bundesrat als Zweite Kammer, DÖV 1989, 181 ff.

²¹ *M. Schulze-Vorberg*, „Von der Centralisation kein Heil“. Wie es zum Bundesrat kam, in: *Hrbek* (Hrsg.), *Miterlebt – Mitgestaltet*, Der Bundesrat im Rückblick, 1989, S. 65 ff.

²² *R. Dolzer*, VVDStRL 58 (1999), 7 (21); *P. Kirchhof*, Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: *FS Badura*, 2004, S. 237 (246).

²³ Siehe dazu *P. M. Huber*, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit zwischen Anspruch und Wirklichkeit, ThürVBl. 2003, 73 ff.

²⁴ Zur Reduzierung der Zustimmungserfordernisse durch die Föderalismusreform I: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform, 2006, WD 3 – 37/06, 123/06; BR-Drucks. 176/08, S. 34; *U. Häde*, Die Föderalismusreform I – eine Zwischenbilanz, in: *Gröhe u. a.* (Hrsg.), *Föderalismusreform in Deutschland*, 2009, S. 35 (38).

II. Verwaltungszuständigkeiten und ihre Verflechtung

Der Föderalismus des Grundgesetzes ist vor allem „Exekutivföderalismus“,²⁵ d. h. ein Regierungssystem, in dem der Bund das Gros der Gesetze erlässt, der Vollzug seiner Gesetze jedoch überwiegend durch Behörden und Gerichte der Länder erfolgt (Art. 83 und Art. 92 GG). Allerdings ist die Verfassungswirklichkeit auch insoweit zunehmend durch vertikale Zuständigkeitsverflechtungen und Ingerenzen des Bundes in die Organisation und das Verfahren der Landesverwaltungen gekennzeichnet.

1. Organisation und Verfahren der Landesverwaltung

Nach Art. 84 Abs. 1 GG ist die Einrichtung der Behörden und die Regelung des Verwaltungsverfahrens grundsätzlich Sache der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen (sog. Landesexekution). Obwohl die Ingerenzrechte des Bundes als begrenzte Ausnahme konzipiert sind, enthält 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.²⁶

Ganz ähnlich liegen die Dinge im Bereich der Bundesauftragsverwaltung, wobei Art. 85 GG weitergehende Einwirkungsrechte des Bundes vorsieht – mit Blick auf die Sachkompetenz

²⁵ P. Kirchhof, Das Parlament als Mitte der Demokratie, FS Badura, S. 237 245); St. Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998, S. 401 ff. – „Vollzugsföderalismus“.

²⁶ Zu dem Begriff EuGHE 1995, I – 4705 (4738) – van Schijndel und van Veen, Rz.21; Th. v. Danwitz, Verwaltungsrechtssystem und europäische Integration, 1996.

des Bundes (Art. 85 Abs. 3 GG), seine Fachaufsicht (Art. 85 Abs. 4 GG), seinen Einfluss auf die Bestellung der Behördenleiter und die Ausbildung der Beamten. Das Bundesverfassungsgericht hat den Ländern in diesem Bereich allerdings weitere Einschränkungen zugemutet und es dem Bund gestattet, etwa mit Blick auf den Vollzug des Atomrechts – einen 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“.²⁷

Dazu sollen – obwohl der Vollzug gegenüber dem Bürger, die Wahrnehmungskompetenz,²⁸ eigentlich Sache der Länder ist – auch „unmittelbare Kontakte nach außen gehören, einschließlich etwaiger informaler Absprachen“.²⁹ Das ist von den Richtern *Di Fabio* und *Mellinghoff* in einem Sondervotum nicht ganz zu Unrecht als Dammbbruch kritisiert worden.³⁰

Die Föderalismusreform I hat hier 2006 zwar einige Barrieren eingezogen und den Ländern bei Ingerenzen des Bundes in die Einrichtung der Behörden und dasungsverfahren im Bereich der Landesexekution eine begrenzte Abweichungsmöglichkeit eröffnet (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 bis 6 GG). Hinzu kommt das sog. Durchgriffsverbot in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG, das es dem Bund untersagt, Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen. Erste Bewährungsproben hat es bestanden,³¹ auch wenn es

²⁷ BVerfGE 104, 249 (265) – Biblis.

²⁸ Zur Begrifflichkeit siehe BVerfGE 81, 310 (332) – SNR 300.

²⁹ BVerfGE 104, 249 f. – Biblis.

³⁰ Sondervotum BVerfGE 104, 249 (273 ff.).

³¹ Zur Weigerung des Bundespräsidenten, das Verbraucherinformationsgesetz auszufertigen, *F. Schoch*, Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf die Kommunen, DVBl. 2007, 261 ff.

nach wie vor immer wieder missachtet wird. Im Urteil zum Kinderförderungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KiföG-LSA) führt das Durchgriffsverbot zu einer restriktiven – länderefreundlichen – 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.“³²

In der Summe ist das freilich nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein, weil die Zuständigkeitsordnung mit Hilfe des „goldenen Zügels“ weiter umgangen und überspielt wird. Autono-

³² BVerfGE 147, 185 (240 Rn. 123) – KiföG; 155, 310 ff. – Kommunales Bildungs- und Teilhabepaket.

mie und politische Selbstbestimmung können freilich nicht funktionieren, wenn keine klaren Entscheidungszuständigkeiten bestehen. Denn dann kann die durchsetzungsmächtigere Ebene und ihre Mehrheit Präferenzentscheidungen nachgeordneter Ebenen beliebig konterkarieren.

2. Vertikale Zuständigkeitsverflechtungen

Vertikale Verflechtungen von Bund und Ländern werden darüber hinaus vor allem in gemeinsamen Behörden und Einrichtungen greifbar. Zwar enthält das Grundgesetz ein grundsätzliches Verbot der sog. Mischverwaltung.³³ Gemeinsame Behörden von Bund und Ländern sind daher eng begrenzte Ausnahmen,³⁴ zu denen etwa die Mittelbehörden in der Finanzverwaltung (Art. 108 Abs. 1 und 2 GG, §§ 7 ff. FVG) oder die *Stiftung Preußischer Kulturbesitz* (Art. 135 Abs. 4 GG)³⁵ gehören, die freilich beide eine verfassungsrechtliche Absicherung erfahren haben.

Zuständigkeitsverflechtungen zeigen sich darüber hinaus in der Einrichtung *gemeinsamer Koordinierungsgremien*. Institutionalisierte Konferenzen der Fachminister 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

³³ BVerfGE 119, 331 (365 f.); 127, 165 (191 f.); 137, 108 (143 f. Rn. 81) – Optionskommunen.

³⁴ P. M. Huber, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1997, S. 149.

³⁵ BVerfGE 10, 20 ff. – Rechtsgrundlage für die Beteiligung des Freistaats Thüringen an der Stiftung ist das Thüringer Gesetz zu dem Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, GVBl. 1997, 205 ff.

Raumordnung (§ 24 ROG).³⁶ Wenn auch meist nicht mit formellen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, prägen sie wichtige Entscheidungen doch vor und binden die Beteiligten so ein, dass ein Ausbrechen aus einer einmal beschlossenen Linie nur begrenzt möglich ist.

3. Gemeinschaftsaufgaben

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 des Küstenschutzes (Art. 91a GG) sowie Bildungsplanung und Forschungsförderung (Art. 91b GG) beschränkt, sind die Gemeinschaftsaufgaben in den letzten 10 Jahren auf informationstechnische Systeme und Verbindungsnetze (Art. 91c GG), Vergleichsstudien (Art. 91d GG) und die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Art. 91e GG)³⁷ erweitert worden, wobei die Entwicklung keineswegs abgeschlossen ist.

Zwar ist die Institution der Gemeinschaftsaufgaben von Anfang an als systemsprengend kritisiert worden,³⁸ weil die Vermischung der Zuständigkeiten zu einer Verantwortungs- und Entscheidungsmüdigkeit führen kann.³⁹ Dieser Befund hat sich

³⁶ Siehe etwa die Zusammenstellung bei *M. Nettesheim*, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, FS Badura, 2004, S. 363 (381 f. m. w. N. Fn. 62–71).

³⁷ Krit. hierzu vgl. hierzu *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Supplementum 2010, Art. 91e Rn. 20 f.; *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 91e Rn. 13 (Mai 2011).

³⁸ Siehe nur *I. v. Münch*, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), 51 ff.

³⁹ *P. M. Huber*, in: ders. (Hrsg.), ThürStVerwR, 2000, 1. Teil Rn. 63.

nicht geändert, wie aus jüngerer Zeit etwa das Urteil zu den Optionskommunen zeigt. Dort heißt es:

„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 Normie-

zung von Zuständigkeitszuweisungen, Verfahren und Aufsichtsrechtsverhältnissen, sondern enthält auch ein grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung.⁴⁰

Die Staatspraxis hat sich darum freilich nicht gekümmert. Gemeinschaftsaufgaben und Verflechtungen explodieren und die Länder merken nicht, dass ihre Beteiligung an deren Finanzierung wesentliche Teile ihrer – ohnehin geringen – „freien Spitze“ in den Landeshaushalten (Manövriermasse) bindet und dass sie durch die inhaltliche Mitbestimmung des Bundes über deren Verwendung ihre Haushaltsautonomie gefährden.⁴¹ Beim Ringen um den Digitalpakt sind die Länder einmal aufgewacht;⁴² zu einem anderen Problembewusstsein hat das allerdings nicht geführt.

III. Finanzverfassung

Noch besorgniserregender ist die föderale Machtbalance im Bereich der Finanzverfassung. Die Steuergesetzgebung liegt praktisch ausschließlich in den Händen des Bundes (Art. 105 GG),⁴³ während die Ausgabe­seite 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

⁴⁰ BVerfGE 137, 108 (143 f. Rn. 81) – Optionskommunen.

⁴¹ Dazu A. Puttler, Haushaltsautonomie der Länder, Habil., Jena 1999.

⁴² Vgl. dazu nur BT-Drucks. 19/8714.

⁴³ BVerfGE 145, 171 (194 ff. Rn. 70 ff.) – Kernbrennstoffsteuer; offener das Sondervotum der Richter *Huber* und *Müller* BVerfGE 145, 171 (230 ff. Rn. 3 ff.).

Länder und Gemeinden im Bereich des sozialen Wohnungsbaus (Art. 104d GG), dem Bund-Länder-Finanzausgleich (Art. 107 GG) und zahlreichen Spielarten einer parakonstitutionellen informellen Mischfinanzierung. Die Finanzverfassung ist ausgabenseitig mittlerweile so miteinander verflochten, dass eine auch nur ansatzweise Verantwortungszurechnung kaum möglich ist.⁴⁴ Symptomatisch dafür ist, dass das in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG aus guten Gründen fixierte Kooperationsverbot ein ums andere Mal durchlöchert wurde, und mit ihm auch die finanzpolitische Selbständigkeit der Länder. Den Akteuren in den Ländern war das freilich ebenso wenig zu vermitteln wie den Medien. Ein besonderes trauriges Beispiel bietet schließlich der Umgang mit den sog. Schuldenbremsen in Bund und Ländern.

1. Bund-Länder-Finanzausgleich

Seinen Gipfel erreicht der Verbundföderalismus im Bund-Länder-Finanzausgleich. Dessen Parameter reichen teilweise bis in die Zeit der RV 1871 bzw. der WRV 1919 zurück.⁴⁵ Das gilt für die Verteilung der direkten Steuern nach dem örtlichen Aufkommen⁴⁶ und der Umsatzsteuer nach Einwohnern⁴⁷ sowie die

⁴⁴ Berliner Programm zur Reform des Föderalismus. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Maßnahmen zur Wiederherstellung der politischen Gestaltungskraft, I.

⁴⁵ Siehe auch *St. Koriath*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 400.

⁴⁶ *O. Bühler*, Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete des Finanzwesens, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), HbDStR I, 1930/1932, S. 321 (335 ff.), mit Hinweis auf die einfach-gesetzliche Lage; *J. W. Hidién*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, 1999, S. 135 ff.

⁴⁷ § 40 Abs. 2 FAG 1926, RGBl. I 203 ff. i. d. F. d. Bek. vom 27.4.1926; *O. Bühler*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), HbDStR I, 1930/1932, S. 321 (336).

Bundesergänzungszuweisungen. Eine genuine – die finanzverfassungsrechtliche Bedeutung der Länder untermauernde – Erfindung des Grundgesetzes war dagegen der (horizontale) Länderfinanzausgleich;⁴⁸ dieser ist mit der Reform von 2017 allerdings abgeschafft worden.

Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte von Art. 107 GG sind wechselhaft und verworren. Während der Herrenchiemseer Entwurf (HChE) lediglich aus dem Bundeshaushalt zu finanzierende Finanzhilfen zugunsten der Länder vorsah (Art. 122 Abs. 3 HChE, Vorschlag b),⁴⁹ wollte der Parlamentarische Rat den Bundesgesetzgeber erstmals zu einem aus dem Finanzaufkommen der Länder zu finanzierenden „Lastenausgleich“ ermächtigen.⁵⁰ Das scheiterte jedoch am Widerstand der Alliierten.⁵¹ Nach mehrfachen Änderungen in den 1950er Jahren erhielt der schwerpunktmäßig in Art. 107 GG geregelte Bund-Länder-Finanzausgleich seine bis 2019 geltende Fassung im Wesentlichen mit dem Finanzreformgesetz vom 12.5.1969.⁵² Im Zuge der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 wurde er dann vorübergehend suspendiert⁵³ und später

⁴⁸ *W. Heun/A. Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG III, 3. Aufl. 2018, Art. 107 Rn. 1; *R. Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: HStR VI, 3. Aufl. 2009, § 139 Rn. 9, 12.

⁴⁹ JöR n. F. 1 (1951), 763 ff.; BVerfGE 1, 117, 127 – FAG I; *R. Lensch*, in: Schneider (Hrsg.), Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung, Bd. 25, S. 587; *K. Vogel/P. Kirchhof*, in: BK, Art. 107 Rn. 1 (1971).

⁵⁰ Parlamentarischer Rat, Drucks. PR 10.48–203 vom 18.10.1948; Verhandlungen des HA, 3. Lesung, S. 664; *R. Lensch*, in: Schneider (Hrsg.), Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung, Bd. 25, S. 865 ff., 870 f., 998 ff.; *H. Höpker-Aschoff*, Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, AöR 75 (1948), 306 (322 ff.).

⁵¹ BVerfGE 1, 117 (128) – FAG I.

⁵² BGBl. I 1969, 359 ff.

⁵³ Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) von 23.6.1993, BGBl. I 944.

ein paar Mal geändert.⁵⁴ Auch wurde mit Art. 143c GG ein weiterer Finanzausgleichsstatbestand in das Grundgesetz aufgenommen, wonach den Ländern für den Zeitraum vom 1.1.2007 bis zum 31.12.2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen und Bildungsplanung sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich 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 2017⁵⁵ hat der verfassungsändernde Gesetzgeber den Bund-Länder-Finanzausgleich jedoch grundlegend reformiert. Die Neuregelung ist das Ergebnis eines nach langjährigem Ringen geschlossenen Kompromisses zwischen allen Beteiligten und nicht zuletzt unter dem Druck eines Normenkontrollantrags zustande gekommen, den die Länder Bayern und Hessen gegen Regelungen des Maßstäbengesetzes (MaßstG) 2001 und des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) 2001 beim Bundesverfassungsgericht erhoben hatten.⁵⁶ Die Ände-

⁵⁴ 52. GGÄndG vom 28.8.2006, BGBl. I S. 2034; 54. GGÄndG vom 19.3.2009, BGBl. I S. 606; vgl. auch *H.-G. Henneke*, Kontinuität und Wandel der Finanzverfassung des Grundgesetzes, DVBl. 2009, 561 (571); *M. Nierhaus/S. Rademacher*, Die große Staatsreform als Ausweg aus der Föderalismusfalle?, LKV 2006, 385 (393).

⁵⁵ BGBl. I 2017, 2347 ff.

⁵⁶ Normenkontrollantrag der Bayerischen Staatsregierung und der Hessischen Landesregierung betreffend die Frage, ob die einfachgesetzliche Ausgestaltung der dritten und vierten Stufe des Länderfinanzausgleichs durch die §§ 6 bis 11, 12 Abs. 1 bis 4 und 6 Satz 1 des Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzaus-

nung betreffen nicht nur die Streichung des Umsatzsteuervorausgleichs, sondern vor allem die Neugestaltung und Präzisierung des sekundären Finanzausgleichs. Hier wurde der überkommene – auf Ausgleichsbeiträgen und Ausgleichszuweisungen 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 wurden die Vorgaben für Bundesergänzungszuweisungen präziser gefasst und ihr Anwendungsbereich im Ergebnis erweitert. Der Kompromiss umfasste neben der Umgestaltung des Art. 107 GG, seiner auflösenden Bedingung (Art. 143f GG) und der Einführung der Übergangsregelung (Art. 143g GG) auch die notwendigen Anpassungen des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichgesetzes, 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.⁵⁷

Die Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs sieht sich dennoch erheblicher Kritik ausgesetzt und ist vom Freistaat Bayern ungeachtet seiner ursprünglichen Mitwirkung an der Reform wieder vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen worden.⁵⁸ Die Kritik reicht von grundlegenden Einwänden ge-

gleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) sowie durch § 6 Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz, § 7 Abs. 1, § 8 Abs. 3, § 9 Abs. 2 und 3, § 10, § 11 Abs. 2 und 4 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) mit Art. 107 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar ist, 2 BvF 1/13.

⁵⁷ Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017, BGBl. I 2017, 3122.

⁵⁸ Normenkontrollantrag vom 12. Juli 2023 - 2BvF 2/23.

gen die mit der Neuregelung verbundene weitere Gewichtsverschiebung zugunsten des Bundes über Zweifel an der handwerklichen Qualität bis zu verfassungsästhetischen Vorbehalten. Verwirklichte sich im Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG a. F. bislang der Gedanke der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft und des bündischen Einstehens füreinander, weil die Länder miteinander über Ausgleichsbeiträge und entsprechende Ausgleichszuweisungen verbunden waren,⁵⁹ so hat die Neuregelung des Art. 107 Abs. 2 GG diesen Mechanismus aufgegeben und den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft zwischen den Ländern allein in die Hände des Bundes gelegt.

Der Sache nach stellte dies in der Tat eine substantielle Stärkung des Zentralstaats dar, einen Verlust an (verfassungs-)politischen Einflussmöglichkeiten der Länder und eine noch deutlichere Unterordnung der Länder unter den Bund.⁶⁰ Zwar hat die Reform den Bund-Länder-Finanzausgleich auch behutsam weiterentwickelt und verspricht, ihn für die Zukunft weniger stör anfällig zu machen.⁶¹ Das trägt nicht nur im Schrifttum erhobenen Vorschlägen Rechnung,⁶² sondern ermöglicht vor allem auch eine Vereinfachung des Systems, mehr Transparenz und

⁵⁹ BVerfGE 86, 148 (214) – FAG III.

⁶⁰ St. Koriath, Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen von Fehlanreizen?, ifo Schnelldienst 24/2016 – 69. Jahrgang – 22. Dezember 2016, S. 6, spricht von einem „föderalen Desaster“; allgemein zur Unterordnung der Länder unter den Bund P. M. Huber, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 31 Rn. 7, 22, unter Hinweis auf BVerfGE 139, 321 ff. – Zeugen Jehovas II.

⁶¹ W. Förster/E. Krönert, ZG 32 (2017), 228; vgl. auch Deutscher Bundestag, Einzelfragen zum Länderfinanzausgleich WD 4 – 3000 – 095/16, 2016; P. M. Huber, in: ders./Voßkuhle (Hrsg.), GG III, 8. Aufl. 2024, Art. 107 Rn. 95.

⁶² P. M. Huber, Klarere Verantwortung für Bund, Länder und Kommunen?, Gutachten D zum 65. DJT, 2004, D 99.

letztlich auch mehr Rechtssicherheit. An dem Befund, dass die – entgegen allgemeiner Empfehlungen vorgenommene – 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. 106 Abs. 8, Art. 106a Satz 3, Art. 125c Abs. 2 Satz 2 und Art. 143d GG es dem Bund erleichtert, die Länder oder einzelne von ihnen mit Hilfe des „goldenen Zügels“⁶³ gefügig zu machen und, aufs Ganze gesehen, geeignet ist, ihre Eigenstaatlichkeit zu gefährden, ändert es jedoch nichts.

2. Informelle Mischfinanzierung

Das erdrückende Machtgefälle zwischen Bund und Ländern wird schließlich auch daran sichtbar, dass die Staatspraxis schon in den 1960er Jahren vor allem im Kulturbereich auch noch eine Reihe von ungeschriebenen Kofinanzierungstatbeständen entwickelt hat und sich um kritische Anfragen schlichtweg nicht kümmert. Zwar besitzt 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 ist durch Art. 22 Abs. 1 GG weder angetastet noch modifiziert worden⁶⁴ und ermöglicht es 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), ggf. aber auch kulturelle

⁶³ M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 3 Rn. 2.

⁶⁴ Im Einzelnen S.-Ch. Lenski, Öffentliches Kulturrecht, 2013, S. 114 ff.

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 kulturellen Einrichtung zu entscheiden und darüber, ob und inwieweit ihr Betrieb und ihre Unterhaltung der Repräsentation des Gesamtstaates dienen.⁶⁵

Die dem Bund kraft Natur der Sache zustehende Kompetenz zur Repräsentation des Gesamtstaates umfasst die Gesetzgebungs- wie die Verwaltungszuständigkeit. Insoweit trifft ihn entsprechend Art. 104a Abs. 1 GG auch die ausschließliche bzw. – bei aufteilbaren Einrichtungen – anteilige Finanzierungslast. Die in der Staatspraxis anzutreffende Mischverwaltung und -finanzierung nationaler Erinnerungs- und Gedenkstätten⁶⁶ und Kulturereignisse findet in der Verfassung hingegen keine Grundlage und missachtet die grundgesetzliche Kompetenzverteilung. Die Praxis hat dies freilich stets ignoriert. Der Bund freut sich i. d. R. über die finanzielle Entlastung, die Länder über ihr Mitspracherecht.⁶⁷

3. Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG)

Den Vogel schießt jedoch die Neuregelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG ab: Nach Art. 109 Abs. 3 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, wobei Art. 109 Abs. 3 Satz 2 bis 5 und Art. 115 Abs. 2 GG eine Reihe von Ausnahmen vorsehen. Diese Ausnahmen

⁶⁵ P. M. Huber, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 22 Rn. 2.

⁶⁶ Ein Überblick in: Die Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit“, im Deutschen Bundestag I, 1999, S. 634 f.

⁶⁷ J. Isensee, Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung, in: Badura/Dreier (Hrsg.), FS 50 Jahre BVerfG, 2001, S. 719 (728 f.).

wurden kurz vor dem Zusammentritt des 21. vom 20. Deutschen Bundestag auf Drängen der Landesregierungen substantiell erweitert: Für die Gesamtheit der Länder sieht Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG in der Fassung vom 25. März 2025 nun vor, dass sie dem Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs auch dann entsprechen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten; die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder regelt gemäß Satz 7 ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

Im Übrigen verweist Satz 8 auf die Verfassungsautonomie der Länder. Sie sind insoweit frei, ob und inwieweit sie von den neuen strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten Gebrauch machen wollen. Im Rahmen ihrer durch Art. 109 Abs. 1 GG anerkannten Haushaltsautonomie können sie ihr Haushaltsrecht strenger fassen, als es die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG verlangen. Sie können etwa auf eine strukturelle Nettoneuverschuldung im Rahmen ihres Anteils an den den Ländern in ihrer Gesamtheit zugestanden Verschuldungsmöglichkeiten verzichten, aber auch darauf, von den sonstigen Ausnahmen Gebrauch zu machen. Der Vorrang des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) schließt es aber aus, dass die Länder sich einen größeren haushalterischen Spielraum verschaffen.⁶⁸

Soweit sie – wie Bayern (Art. 82 Abs. 1 BV) oder Hessen Art. 141 HessVerf.) – sog. Schuldenbremsen in ihre Verfassungen aufgenommen haben, haben sie sich – wenn auch vor der Grundgesetzänderung von 2025 – überwiegend für eine strengere Handhabung des Gebotes des materiellen Haushaltsausgleichs entschieden, von der sie sich nur durch eine Änderung

⁶⁸ Falk Hoffmeyer, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Auf., 2020, Art. 82 Rn. 22.

ihrer Landesverfassung lösen können. Eine solche ist aufwendig, und erfordert in Bayern und Hessen etwa eine Volksabstimmung. Die im Vergleich zu Art. 109 Abs. 3 GG n. F. engeren Vorgaben der (älteren) Regelung in Art. 82 BV etc. lassen sich durch bundesrechtliche Regelung jedoch nicht beseitigen.

Weil Änderungen der Landesverfassungen den Landesregierungen zu mühselig erschienen, haben sie den Bund dazu bewogen, die Landesverfassungen gleich mit zu ändern. Das ist der Regelungsgehalt des Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG – ein Fall, in dem sich der Bund mit Zustimmung der Landesregierungen als Landesverfassungsgeber betätigt und die Verfassungsautonomie der Länder damit ad absurdum geführt hat. Die Länder haben damit nicht nur „ein weiteres Mal ein Stück eigene Hoheitsgewalt“ verloren,⁶⁹ sondern einem Anschlag auf ihre Verfassungsautonomie den Weg bereitet, der – wenn das Beispiel Schule macht – endgültig der Anfang vom Ende ihrer Staatlichkeit sein könnte.⁷⁰ An der Nichtigkeit von Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG ändert dies nichts.

IV. Die ambivalente Rolle der Rechtsprechung

Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf den Föderalismus ist ambivalent. Einerseits spricht es – wohl eher aus diplomatischen, denn aus dogmatischen Gründen – immer wieder davon, dass die Verfassungsräume von Bund und Ländern

⁶⁹ So beschwichtigend und unklar *K. A. Schwarz*, Art. 109 III 9 GG – verfassungswidriger Staatsstreich oder gelungener Beitrag zur Deregulierung des Staatsschuldenrechts?, NJOZ 2025, 896 (900).

⁷⁰ *H.-G. Henneke*, Das ausgehöhlte strukturelle Neuverschuldungsverbot, ZG 40 (2025), 79 (101); *Peter M. Huber*, Die Regelung wäre ein „Staatsstreich“, FAZ vom 21. März 2024, S. 4; *T.-I. Schmidt*, DÖV 2025, 503 (505 ff.). Institutionell weckt dieses Vorgehen Erinnerungen an den sog. Preußenschlag der Regierung Papen, vgl. StGH für das Deutsche Reich vom 25. Oktober 1932, RGZ 137, 65 ff.; 138, 1 ff.

getrennt seien.⁷¹ Auch gibt es bislang nur einen einzigen Fall, in dem es die Vorgabe des Art. 31 GG „Bundesrecht bricht Landesrecht“ – die zentrale Rangordnungsnorm des Bundesstaates – entscheidungserheblich angewandt hat.⁷² In den 1990er Jahren hat es zudem gestattet, dass dort, wo entsprechende Spielräume vorhanden sind, der Vollzug von Bundesrecht auch am Maßstab der Landesgrundrechte gemessen werden kann⁷³ und sich aus der Kontrolle des Landeswahlrechts zurückgezogen.⁷⁴ Vor allem aber hat es zahllose Regelungen des Bundes wegen fehlender Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen kassiert. Die Reihe reicht insoweit – um nur einige prominente Beispiele zu nennen – vom ersten Rundfunkurteil⁷⁵ über das Staatshaftungsgesetz⁷⁶ bis zur Verwerfung des Betreuungsgeldes.⁷⁷

Auf der anderen Seite hat das Bundesverfassungsgericht aber auch kräftig zur Unitarisierung der Bundesrepublik Deutschland beigetragen. „Folklore“ mit einem ernsten Kern sind dabei zwei Kammerentscheidungen: In der einen wurde in einem *obiter dictum* festgehalten, dass den Ländern kein Sezessionsrecht zustehe und sie nicht „Herren des Grundgesetzes“ seien,⁷⁸ in der anderen Kritik an der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes geübt, der sich auch 150 Jahre nach

⁷¹ BVerfGE 4, 178 (189); 96, 345 (368).

⁷² BVerfGE 147, 253 (353 f. Rn. 231 f.) - Numerus clausus III; den naheliegendsten Fall BVerfGE 98, 106 (118) – Verpackungssteuer, hat das Gericht nicht genutzt, um Art. 31 GG anzuwenden; vgl. im Übrigen P. M. Huber, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 31 Rn. 29 ff.

⁷³ BVerfGE 96, 345 ff.

⁷⁴ BVerfGE 99, 1 ff.

⁷⁵ BVerfGE 12, 205 (243 ff.) – Rundfunkurteil I.

⁷⁶ BVerfGE 61, 149 (174 ff.) – Staatshaftungsgesetz.

⁷⁷ BVerfGE 140, 65 ff. – Betreuungsgeld.

⁷⁸ BVerfG (K), Beschl. v. 16.12.2016 – 2 BvR 349/16 (juris); BayVerfGH, BayVBI 1991, 561.

dem Beitritt Bayerns zum deutschen Nationalstaat mit den damit verbundenen Konsequenzen schwertut.⁷⁹

Gewichtiger ist dagegen der Umstand, dass der Zweite Senat in seiner Entscheidung *Zeugen Jehovas II* vom 30. Juni 2015 erstmals seit 1949 eine Vorschrift des Landesverfassungsrechts – konkret ging es um Art. 61 Satz 2 BremLV – wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) für nichtig erklärt und die Rede von den getrennten Verfassungsräumen insoweit Lügen gestraft hat.⁸⁰

Ebenso gewichtig ist die unitarisierende Wirkung der Bundesgrundrechte.⁸¹ Sie verdammt nicht nur die Grundrechtskataloge der Landesverfassungen zu einem Schattendasein,⁸² sondern entwertet – wie das Rundfunkrecht zeigt – auch die Regelungsmöglichkeiten des Gesetzgebers. Obwohl ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, ist dieses mittlerweile durch 12 große⁸³ und zahllose kleinere Entscheidungen des

⁷⁹ BVerfG, NVwZ-RR 2016, 521 ff.

⁸⁰ BVerfGE 139, 321 ff. – Zeugen Jehovas II.

⁸¹ Für die EU-Ebene: A. v. Bogdandy, *Zweierlei Verfassungsrecht*, Der Staat 39 (2000), 163 (168, 183); M. Hilf, *Grundrechte in einer europäischen Verfassung*, in: Weidenfeld (Hrsg.), *Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft*, 1992, S. 61 f.; P. M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2001), 194 (239 f.); A. Weber, *Die Europäische Grundrechtscharta – Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung*, NJW 2000, S. 537 (538 f.)

⁸² BVerfGE 96, 345 (371 ff.); K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1995, Rn. 89; P. M. Huber, in: ders. (Hrsg.), *ThürStVerwR*, 1. Teil, Rn. 208 f.; ders., in: Sachs (Hrsg.), *Art. 142 Rn. 6*; J. Pietzcker, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR IV*, 1. Aufl. 1990, § 99 Rn. 41; anders M. Möstl, *Landesverfassungsrecht – zum Schattendasein verurteilt?*, AöR 130 (2005), S. 350 (390).

⁸³ BVerfGE 12, 205 ff.; 31, 314 ff.; 57, 295 ff.; 73, 118 ff.; 74, 297 ff.; 83, 238 ff.; 90, 60 ff.; 97, 298 ff.; 119, 181 ff.; 136, 9 ff. – ZDF-Fernsehrat; 149, 222 ff. – Rundfunkbeitrag; 158, 389 ff. – Staatsvertrag Rundfunkfinanzierung.

BVerfG bis in die Details des Vollzugs hinein stärker harmonisiert als die meisten Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung. Nur die Berufung auf die unitarisierende Wirkung der Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen des Grundgesetzes und das damit verbundene Versprechen an Einheitlichkeit hat es im Rahmen der Föderalismusreform I auch ermöglicht, den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für das Strafvollzugs-, das Hochschul-, das Versammlungs- und das Beamtenrecht zu überlassen. Weil diese Rechtgebiete 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 seien und vom Bundesverfassungsgericht kontrolliert würden, erschien der Verzicht auf eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes vertretbar.

V. Bereitschaft zum Revisionismus

Zur Bestandsaufnahme des Föderalismus gehört es schließlich, dass sich im Bund rasch verfassungsändernde Mehrheiten finden, wenn mit der Autonomie der Länder ernst gemacht wird. Man kann insoweit fast von einer Bereitschaft zum Revisionismus sprechen: Als die 1994 vorgenommene Verschärfung des Art. 72 Abs. 2 GG mit 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,⁸⁴ dauerte es nicht lange, bis Art. 72 Abs. 2 GG neu gefasst und die noch junge „Erforderlichkeitsklausel“ wieder auf einige (unbedeutendere) Materien beschränkt wurde. Auf die Verwerfung der Mischverwaltung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch das Bundesverfassungsgericht⁸⁵ reagierte der

⁸⁴ BVerfGE 106, 62 ff.

⁸⁵ BVerfGE 119, 331 ff.

verfassungsändernde Gesetzgeber postwendend mit der Einfügung von Art. 91e GG, auf die Verankerung des Kooperationsverbotes in Art. 104b Abs. 1 GG mit seiner schrittweisen Relativierung in Art. 104c und Art. 104d GG.

C. Das ungeliebte Erbe

In über 75 Jahren hat sich die Bundesrepublik Deutschland nach alledem von einem unitarischen Bundesstaat⁸⁶ mehr und mehr zu einem Gebilde auf der Schwelle zum dezentralisierten Einheitsstaat entwickelt, in dem die Staatlichkeit der Länder prekär geworden ist. Das muss angesichts der betont länderfreundlichen Grundanlage der Verfassung überraschen und lässt sich wohl nur historisch und sozialpsychologisch erklären.

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 trotz der Überlagerung durch die Erfahrungen mit dem NS-Regime nach wie vor bewusstseinsprägend ist.⁸⁷ Nach dem Westfälischen Frieden von 1648 musste das Reich gerade im Vergleich mit den Nachbarn als unzulänglich erscheinen, was sich in der Reichspublizistik des 17. und 18. Jahrhun-

⁸⁶ K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, 1962.

⁸⁷ H. Münkler, *Der Dreißigjährige Krieg. Europäische Katastrophe, Deutsches Trauma 1618–1648*, 2017. Ob es sich dabei „nur“ um eine verhaltensbezogene Dimension handelt, oder ob sie – wie in der Epigenetik vermutet wird – sogar einen Niederschlag in der DNA gefunden hat, ist offen und kann hier nicht beurteilt werden, vgl. aber L. Engler, *Stecken die Traumata unserer Vorfahren in unseren Genen?*, FAZ vom 12. August 2025.

derts niedergeschlagen und in *Samuel Pufendorfs* Beschreibung als „*irregulare aliquod corpus & non monstro simile*“⁸⁸ sinnfälligen Ausdruck gefunden hat. Durchaus paradigmatisch wirkt insoweit auch *Friedrich Schillers* Grusel vor der „kaiserlosen, der schrecklichen Zeit“ in der Ballade über den Grafen von Habsburg.⁸⁹

Der Verrat der Fürsten an den Hoffnungen des Bürgertums auf eine Reichseinigung nach den Befreiungskriegen und die gescheiterte Revolution von 1848/49 haben dieses Trauma verstärkt und vertieft.⁹⁰

Vor diesem Hintergrund erscheinen die mit der Reichsgründung einsetzende Zentralisierung Deutschlands schon unter der Reichsverfassung 1871 wie auch die pointiert unitarische Ausgestaltung der Weimarer Reichsverfassung 1919 zuvörderst als Erfüllung einer tiefsitzenden Sehnsucht nach einem starken National- bzw. Zentralstaat. Zwar ist auch diese Sehnsucht von den Nationalsozialisten pervertiert worden; die jahrhundertealte Skepsis der Deutschen gegenüber einer Dezentralisierung politischer Macht konnte dies jedoch nicht verdrängen.⁹¹ Sie ist – wie die Entwicklung des Bundesstaates in den vergangenen 75 Jahren zeigt – nach wie vor wirkmächtig.

⁸⁸ *Severinus de Monzambano (Samuel Pufendorf)* De statu Imperii Germanici, 1667. Kap. IV Ziff. IX, 237.

⁸⁹ *F. Schiller*, Der Graf von Habsburg, 1803, in: Georg Kurscheidt: Friedrich Schiller. Werke und Briefe, Bd. 1., Deutscher Klassiker Verlag, 1992, S. 339 ff.

⁹⁰ *P. M. Huber*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten D 65. DJT, 2004, D 46 ff.

⁹¹ Zur Herausbildung und Wirkung kollektiver Identitäten vgl. *G. Breakwell/E. Lyons Speri*, Changing European Identities, 1996; *D. Hilton/H. P. Erb/M. Dermot/D. J. Molian*, Social Representation of History and Attitudes to European Unification in Britain, France and Germany, 1992.

D. Der Einzelne als Ausgangspunkt politischer Selbstbestimmung

Kern jeder Selbstbestimmung ist die im Grundgesetz durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Würde des Menschen und sein aus ihr fließendes Recht, grundsätzlich „*plastes et fictor*“⁹² seiner selbst zu sein, das Streben jedes Einzelnen, nach seiner Façon selig zu werden, der in seinem Menschsein gründende Drang, eigenverantwortlich über Inhalt und Ausmaß dessen zu entscheiden, was für sie oder für ihn die „*pursuit of happiness*“, wie sie in der Unabhängigkeitserklärung der USA beschworen wird, konkret ausmacht.

In der Sache bedeutet dies das Recht auf Abgrenzung und zum Anderssein. Obwohl „*zoon politikon*“ bzw. „*animal sociale*“ und trotz der prinzipiellen Gemeinschaftsgebundenheit des Menschen, die das Bundesverfassungsgericht nie müde geworden ist zu betonen,⁹³ bedeutet (individuelle) Selbstbestimmung immer auch Distanzierung von der Gemeinschaft und die Einnahme von Minderheitenpositionen. Das Recht zum Anderssein bildet den substantiellen Kern aller Grundrechtsgarantien und macht ihren ganz spezifischen Menschenwürdegehalt (mit) aus.⁹⁴ Insoweit sind Grundrechte nicht nur Instrumente des Minderheitenschutzes,⁹⁵ sondern zugleich auch bereichsspezifische Garantien individueller Selbstbestimmung. Sie sichern die

⁹² G. Pico della Mirandola, Oratio de hominis dignitate, aus dem Lateinischen von N. Baumgarten, 1990, 6 f.

⁹³ BVerfGE 4, 7 (15 ff.) – Investitionshilfe.

⁹⁴ Ob alle Grundrechte auch einen Menschenwürdegehalt aufweisen, ist umstritten – für das Asylrecht, BVerfGE 94, 49 (103 f.) – Sichere Drittstaaten; näher P. M. Huber, in: ders./Voßkuhle (Hrsg.), GG I, Art. 19 Abs. 2 Rn. 126 f. m. w. N. zum Streitstand.

⁹⁵ F. Hufen, Staatsrecht II, 9. Aufl., 2021, § 1 Rn. 18; W. Rüfner, Leistungsrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR II, 2006, § 40 Rn. 48.

Möglichkeit des Einzelnen, auf Distanz zu den kollektiv getroffenen Mehrheitsentscheidungen zu gehen und sich ihnen zu widersetzen.

Das gilt auch für den politischen Bereich und findet vor allem in der materiell-rechtlichen Aufladung des Wahlrechts (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) und der Subjektivierung der Demokratie (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) dogmatisch relevanten Ausdruck. Es mag – je nach Standpunkt – verwundern oder provozieren, weil man „politische“ Selbstbestimmung von den Institutionen oder der holistischen Größe des Volkes her zu denken gewohnt ist, nicht vom einzelnen Bürger her, der in der Rechts- und Politik(wissenschaft) bis in die jüngste Vergangenheit hinein keine entscheidende Rolle gespielt hat. Das öffentliche Recht war insoweit auf den Rechtsstaat und seine Perfektionierung fixiert, auf die Zuerkennung subjektiver öffentlicher Rechte und die an ihre Verletzung anknüpfende Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) und unterschied kategorial zwischen dem Grundrechtsteil der Verfassung (Art. 1 – 19 GG) und dem Staatsorganisationsrecht (Art. 20 ff. GG); ersterer war für die Bürger (*Bourgeois*), letzteres blieb der (demokratischen) „Obrigkeit“ vorbehalten.

I. Grundsätzlicher Vorrang der kleineren Einheit

Dass Selbstbestimmung Abgrenzung bedeutet, gilt freilich nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für Kollektive. Insoweit zielt Selbstbestimmung idealtypisch auf die Behauptung einer Gruppe, einer Minderheit, eines Volkes in einer Region, einem Land, einem Nationalstaat, Europa oder der Weltgemeinschaft ab. Auch hier realisiert sie sich in Akten der Distanzierung gegenüber Präferenzentscheidungen und Identitätszumutungen der größeren Einheit und wirkt insoweit als Wurzel einer (kol-

lektiven) Freiheit. Es ist daher kein Zufall, dass die Distanzierung der Protestanten vom umfassenden Herrschaftsanspruch der Kirche bzw. der Katholiken vom kirchenrechtlichen Regiment des Landesherrn über die Religionskriege des 16./17. Jahrhunderts zur Religionsfreiheit geführt hat oder die Emanzipation der Gewerbetreibenden von Zünften und Korporationen im 19. Jahrhundert zunächst zur Gewerbe- und später zur Berufsfreiheit, wie wir sie heute kennen.⁹⁶

Wenn politische Selbstbestimmung auf unterschiedlichen Ebenen erfolgen kann, gibt es notgedrungen auch Spannungen zwischen den politischen Handlungseinheiten und -ebenen,⁹⁷ so dass sich die Frage stellt, welcher Ebene im Konfliktfall der Vorrang einzuräumen ist. Was ist, wenn die jeweils getroffenen Präferenzentscheidungen in eine unterschiedliche Richtung weisen?

Die Antwort findet sich vorrangig in den Kompetenzregelungen von Verträgen, Verfassungen und den Grundrechten, die insofern zu Recht auch als negative Kompetenznormen verstanden werden.⁹⁸ Doch damit nicht genug: Zwar mag dem Völker- und auch dem Europarecht nach wie vor eher ein institutionell-systemischer Zugang zu eigen sein;⁹⁹ nicht nur für Deutschland gilt jedoch, dass politische Organisationen und Systeme kein Selbstzweck, sondern um des Menschen willen da sind, nicht

⁹⁶ BVerfGE 7, 377 ff. – Apotheken-Urteil.

⁹⁷ Optimistisch A. v. *Bogdandy*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, VVDStRL 62 (2003), 156 (185 f.).

⁹⁸ Zur berechtigten Kritik an diesem Verständnis im Übrigen M. *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, 503 ff.

⁹⁹ Zu Ansätzen für eine Subjektivierung des Völkerrechts siehe etwa BVerfG, Beschl. vom 13. August 2013 - 2 BvR 2660/06 u.a., Rn. 43, 46 m. w. N.; zum Unionsrecht siehe etwa Art. 10 EUV; zum Institut des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten ungeachtet grundrechtlicher Kollateralschäden EuGH, Urt. vom 26. Februar 2013 – Rs. C-399/11 – Stefano Melloni.

der Mensch um ihretwillen, wie es im Grundgesetz mit Blick auf den Staat ursprünglich heißen sollte (Art. 1 HChE).

Dass Selbstbestimmung umso wirkungsvoller ist, je kleiner die Einheit ausfällt, in der sie stattfindet, ist eine Trivialität. Für den Einzelnen folgt dies schon aus der Unhinterfragbarkeit grundrechtlicher Berechtigungen und der Rechtfertigungsbedürftigkeit ihrer Beschränkungen. Nach dem sog. rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip¹⁰⁰ bedarf menschliches Handeln in einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich eben keiner weiteren Begründung, ist es als Ausdruck individueller Selbstbestimmung prinzipiell legitim und vom Staat und anderen Trägern öffentlicher Gewalt grundsätzlich zu respektieren, während deren Maßnahmen der Legitimation, der Rationalität, der Transparenz und der Begründung bedürfen, sich hinterfragen lassen müssen und – da sie Sozialgebundenheit aktualisieren – gegenüber der Freiheit strukturell nachrangig sind.

Der Vorrang der kleineren Einheit gilt freilich auch für Kollektive und die Organisation politischer Herrschaft in Mehr-Ebenen-Systemen. Politische Selbstbestimmung gelingt umso eher, je kleiner die Gruppe ist, in der der Einzelne seine Interessen und Erwartungen an ein glückliches Leben mit anderen ausgleichen muss; sie fällt umso schwerer, je größer die Einheit ist und je höher die Entscheidung angesiedelt wird. Unausgesprochen findet sich dieser Gedanke in zahlreichen Verfassungen, wie ein Blick auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung des Grundgesetzes (Art. 30, 70, 72 Abs. 2, 83 GG) oder die die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union prägenden Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 und 2 EUV), der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5

¹⁰⁰ Zum Begriff C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 5. Aufl., 1954, 158.

Abs. 4 EUV)¹⁰¹ zeigt. Dieses Grundmuster einer demokratischen Ordnung, ihre DNA gewissermaßen, hat auch in der katholischen Soziallehre Ausdruck gefunden, wie sie u. a. in der 1931 veröffentlichten Enzyklika „*Quadragesimo anno*“ von *Pius XI* formuliert worden ist. Es handelt sich m. a. W. um einen universellen Leitgedanken mit – unterschiedlich stringenter – rechtlicher Relevanz.

II. Das Demokratiekonzept des Grundgesetzes als Dreh- und Angelpunkt der Frage nach Selbstbestimmung

1. Entdeckung des Demokratieprinzips nach 1990

Waren es der Erfolg der friedlichen Revolution in der DDR und die Erfahrungen mit der archaischen Wucht des Rufes „Wir sind das Volk“, war es die Wiedererlangung, Konsolidierung und Normalisierung des deutschen Nationalstaats – Fakt ist, dass mit dem Jahr 1990 das Demokratieprinzip erstmals so richtig auf den Plan des Staatsrechts tritt¹⁰² und in der Folge zum Kristallisationspunkt eines (neuen) Staats- und Verfassungsverständnisses werden sollte.

Ausgangspunkt ist insoweit ein revolutionärer, auf *Paul Kirchhof* zurückgehender Brückenschlag im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Hier wird das Wahlrecht zum ersten Mal nicht nur als formales Recht verstanden, das sich darin erschöpft, in allgemeinen, freien, gleichen, geheimen und unmittelbaren Wahlen die Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu wählen (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG),

¹⁰¹ Vgl. BVerfGE 154, 17 ff. – PSPP.

¹⁰² Zum kommunalen Ausländerwahlrecht, BVerfGE 83, 37 ff. – Schleswig-Holstein; 83, 60 ff. – Hamburg.

sondern als Recht jeder Wählerin und jedes Wählers, auf die politischen Geschicke des Landes auch tatsächlich Einfluss nehmen zu können.¹⁰³ Das Wahlrecht wird damit in gewisser Weise zu einem – tatbestandlich begrenzten – „Recht auf demokratische Selbstbestimmung“,¹⁰⁴ was in der Sache nichts anderes ist als eine Chiffre für ein Mindestmaß an effektiver politischer Selbstbestimmung. Das Lissabon-Urteil¹⁰⁵ und die Rechtsprechung zur europäischen Finanzverfassung seit 2011¹⁰⁶ haben diesen Ansatz weiter vertieft.

Der Ansatz beschränkt sich freilich nicht auf europarechtliche Fragestellungen. Da er in Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG wurzelt, gilt er generell und verlangt auch in anderen Lebensbereichen Beachtung – im Wahlrecht etwa, im Kommunalrecht, bei der Privatisierung von Staatsaufgaben oder bei der Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung.¹⁰⁷

2. Deutscher Alleinstand

Mit dem materiell verstandenen Recht auf demokratische Selbstbestimmung hat sich das Bundesverfassungsgericht allerdings verhältnismäßig weit von dem entfernt, was in der Rechtswissenschaft Europas sonst unter Demokratie diskutiert

¹⁰³ BVerfGE 89, 155 (171 f., 182) – Maastricht. Der Gedanke wurde, soweit ersichtlich, von *H. H. Rupp* in das Verfahren eingeführt.

¹⁰⁴ Zuletzt BVerfGE 134, 366 (397, Rn. 53) – OMT-Vorlagebeschluss; 135, 317 (386, Rn. 125) – ESM; *P. M. Huber*, Das Recht auf demokratische Selbstbestimmung, in: FS für Dreier, 2024, S. 545 ff.

¹⁰⁵ BVerfGE 123, 267 (330, 341) – Lissabon.

¹⁰⁶ BVerfGE 129, 124 ff. – EFSF; 130, 318 ff. – Stabilisierungsmechanismusgesetz; 131, 152 ff. – Informationsrechte; 132, 195 ff. – e. A. ESM; 134, 366 ff. – OMT-Vorlagebeschluss; 135, 317 ff. – ESM (Hauptsache).

¹⁰⁷ Siehe dazu *P. M. Huber*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten D zum 65. DJT, 2004, D 33 ff.; *ders.*, Das Recht auf demokratische Selbstbestimmung, S. 545 (556).

wird.¹⁰⁸ In den meisten europäischen Rechtsordnungen, das Unionsrecht eingeschlossen, ist Demokratie eher ein juristisches Randthema und kaum Gegenstand höchstrichterlicher Entscheidungen.

Der Unterschied besteht freilich eher in der konzeptionellen Durchdringung und dogmatischen Fundierung der Demokratie, weniger im Hinblick auf die politisch-praktischen Konsequenzen. Ein deutscher Alleinstand wäre im Übrigen auch kein hinreichendes Gegenargument.

III. Politische Selbstbestimmung als optimierungsbedürftiges Verfassungsprinzip

Das in der Würde des Menschen radizierte,¹⁰⁹ optimierungsbedürftige Verfassungsprinzip der Demokratie ist nicht nur ein allgemeiner Verfassungsgrundsatz, sondern zugleich auch eine Staatszielbestimmung,¹¹⁰ die auf ein möglichst hohes Maß an staatsbürgerlichen Mitwirkungsrechten drängt, letztlich auf ein möglichst hohes Maß an demokratischer Selbstbestimmung (sog. Optimierung).¹¹¹ Deren Beschränkung wird umso schwie-

¹⁰⁸ Dazu *P. M. Huber*, Demokratie in Europa – Zusammenfassung und Ausblick, in: Bauer/ders./Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, 491 (495 ff.).

¹⁰⁹ *P. M. Huber*, Das Menschenbild im Grundgesetz, Jura 1998, 505 (507); *P. Kirchhof*, Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: FS Badura, S. 237 (238).

¹¹⁰ BVerfGE 107, 59 (91 ff.) – Emschergerossenschaft.

¹¹¹ BVerfGE 5, 85 (204 f.) – KPD; BVerfGE 107, 59 (91 ff.) – Emschergerossenschaft; BayVerfGE 2, 181 (218); *P. M. Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, 2003, 28 ff.; *S. Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, 249 ff.; a. A. *Chr. Hillgruber*, Die Herrschaft der Mehrheit, AöR 127 (2002), 460 (469); *J. Isensee*, Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit, 1999, 53; allgemein zum Prinzip *R. Alexy*, Theorie der Grundrechte, 3. Aufl., 1996, 71 ff.; *H.*

riger, je niedriger das demokratische Legitimationsniveau ausfällt, je stärker der *status activus* der Bürger schon der Erosion ausgesetzt (gewesen) ist.

Zumindest für den Gesetzgeber in Deutschland, den verfassungsändernden Gesetzgeber und den Integrationsgesetzgeber, den Gesetzgeber auf Bundes- wie auf Landesebene, kann sich daraus eine besondere Rechtfertigungs- und Begründungslast ergeben, wenn er Zuständigkeiten auf höhere Ebenen verlagert und die Selbstbestimmung seiner Bürger damit schmälert. Mehr als bisher wird er dabei auch das Gesamttabelleau der auf den unterschiedlichen Ebenen (noch) möglichen Selbstbestimmung in den Blick nehmen müssen, und was für die Kommunen mit Blick auf eine Aufgabenhochzonung gilt, gilt *mutatis mutandis* auch für eine Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund.¹¹²

E. Entflechtung als Verfassungsgebot

Die durch den Verbundföderalismus und seine Zuständigkeitsverflechtungen bewirkte Entscheidungsschwäche des deutschen Bundesstaates ist nicht nur ein rechtspolitisches Problem; sie lässt sich auch rechtsdogmatisch fassen, wobei sich insbesondere im Demokratieprinzip und im Verfassungsgrundsatz der Bundesstaatlichkeit Lösungsansätze finden.

Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG I, 3. Aufl., 2013, Vorb. Rn. 79, und GG II, 2. Aufl., 2006, Art. 20 (Einleitung) Rn. 10.

¹¹² Mit Blick auf Europa taucht der Gedanke auf in BVerfGE 89, 155 (186) – Maastricht; 123, 267 (356 ff.) – Lissabon; mit Blick auf die kommunale Ebene in BVerfGE 79, 127 (146) – Rastede; 107, 1 (12) – Verwaltungsgemeinschaften; 137, 108 (156 f. Rn. 114) – Optionskommunen; 138, 1 (16 Rn. 45 ff.) – sächs. Schulnetzplanung.

I. Demokratieprinzip und Entflechtung

Gegen einen Rückgriff auf das Demokratieprinzip zur Lösung der mit dem Verbund- oder Beteiligungsföderalismus einhergehenden Verflechtungsprobleme wird eingewandt, dass zwar schon in der Kaiserzeit eine Dichotomie von Demokratie und Bundesstaat behauptet worden sei,¹¹³ es eine solche jedoch schon deshalb nicht gebe, weil die föderale Ordnung durch vertikale Gewaltenteilung zu einer Ausweitung staatsbürgerlicher Mitwirkungsmöglichkeiten führe und insoweit selbst der Demokratie diene.¹¹⁴ Auf den Bundesrat, den institutionellen Anker dieses Verbundföderalismus bezogen, verneint die h. M.¹¹⁵ denn auch eine gegenüber dem Bundestag mindere demokratische Legitimation, ja sie will in ihm sogar eine Art „Legitimationsreserve“ für das Parlament erkennen (arg. e Art. 81 Abs. 2 GG).

In der Tat verfügt der in den Art. 50 ff. GG geregelte Bundesrat über eine institutionelle demokratische Legitimation, dienen die im Status activus angesiedelten Mitwirkungsrechte auf Landes- und Kommunalebene (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG) demokratischer Legitimationsvermittlung¹¹⁶. Zudem kennt das Grundgesetz, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt

¹¹³ *E. Kaufmann*, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung (1917) in: *Autorität und Freiheit*, 1960, S. 143 ff.; *C. Schmitt*, Verfassungslehre (1928), 6. Aufl., 1983, S. 389; differenzierter *ders.*, *Der Hüter der Verfassung*, 1931, S. 94 ff.

¹¹⁴ *St. Korioth*, in: *Huber/Voßkuhle* (Hrsg.), GG II, 8. Aufl., 2024, Art. 50 Rdnr. 15.

¹¹⁵ *R. Herzog*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR II, § 44 Rdnr. 26; *St. Korioth* (Fn. 115).

¹¹⁶ BVerfGE 83, 37 ff. – Ausländerwahlrecht S.H.; 83, 60 ff. – Ausländerwahlrecht HH.

ausgesprochen hat¹¹⁷, keinen aus dem Demokratieprinzip ableitbaren Gewaltenmonismus, der dem Bundestag einen generellen Vorrang vor den anderen Verfassungsorganen einräumte. Es ist deshalb zumindest begründungsbedürftig, wenn das Demokratieprinzip gegen die Mitwirkungsrechte des Bundesrates in Stellung gebracht werden soll.

1. Das demokratiespezifische Problemszenario

Demokratie und Volkssouveränität statuieren in dem repräsentativ-parlamentarischen System des Grundgesetzes jedoch nicht nur formale Zurechnungsfiktionen, sondern die Verfassungswirklichkeit prägende Rechtsprinzipien. Die Wahlen zum Deutschen Bundestag und zu den Landtagen erschöpfen sich nicht in der Kreation dieser (Verfassungs-) Organe, sondern besitzen eine real- wie personalplebiszitäre Dimension, die sie als „Surrogat der unmittelbaren Demokratie im Flächenstaat“¹¹⁸ erscheinen lässt. Im Wahlakt trifft der Staatsbürger – politikwissenschaftlich wie verfassungsrechtlich gesprochen – die Entscheidung für ein bestimmtes Programm in personeller wie inhaltlicher Hinsicht und damit auch für die politische Grobrichtung, für die die von ihm gewählte Partei aus seiner Sicht zu stehen scheint.¹¹⁹

¹¹⁷ BVerfGE 49, 89 (125) – Kalkar; 62, 1 (43) – Bundestagsauflösung. In beiden Fällen ging es aber um die über den Bundestag mittelbar personell legitimierte Bundesregierung.

¹¹⁸ P. Badura, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.), Art. 38 Rn. 26; ders., Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, in: FS für Michaelis, 1972, S. 9 (22).

¹¹⁹ Dem steht nicht entgegen, dass diese Entscheidung i. d. R. negativ ausgerichtet ist, als Entscheidung über die jeweils amtierende Regierung.

Voraussetzung für die Vermittlung demokratischer Legitimation in einer repräsentativen Demokratie ist freilich, dass das Parlament über hinreichende Kompetenzen verfügt, um die im Wahlakt getroffene Richtungsentscheidung in die Tat umzusetzen.¹²⁰ Das gilt für den Bundestag wie für die Landtage. Das Demokratieprinzip widerstreitet deshalb Entwicklungen und Zuständen, in denen Wahlen und Abstimmungen zum inhaltslosen Ritual degenerieren, weil mit ihnen nicht auf politisch-inhaltliche Gestaltungsspielräume Einfluss genommen werden kann. Wahlen zu Repräsentativkörperschaften, die über keine (ausreichenden) Kompetenzen verfügen, dienen konsequenterweise nicht der demokratischen Teilhabe. Ein besonders anschauliches Beispiel hierfür sind die Sozialwahlen, denen praktisch jede demokratische Relevanz abgeht, weil die Repräsentativkörperschaften der Sozialversicherungsträger angesichts der flächendeckenden gesetzlichen Determinierung des Sozialversicherungsrechts so gut wie nichts zu entscheiden haben¹²¹.

2. Erosion der demokratischen Substanz des Wahlrechts

Das Recht auf demokratische Selbstbestimmung (Art. 38 Abs. 1 GG), und mit ihm das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG), erodieren daher, wenn mit der Wahl des Bundestages die Grundlinien der Politik in Deutschland nicht mehr entscheidend beeinflusst werden können. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil ein „Übergewicht von Aufgaben und Befugnissen in der Verantwortung des europäischen

¹²⁰ BVerfGE 89, 155 (171 f., 182); *P. Kirchhof*, Das Parlament als Mitte der Demokratie, S. 237 (242 f.); *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 61.

¹²¹ *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, S. 61 Fn. 100.

Staatenverbundes“ zu Recht als problematisch beurteilt hat, „weil es die Demokratie auf staatlicher Ebene nachhaltig schwächen [würde], so dass die mitgliedstaatlichen Parlamente die Legitimation der von der Union wahrgenommenen Hoheitsgewalt nicht mehr ausreichend vermitteln könnten“¹²², so ergibt sich dasselbe Problem, wenn die Entscheidungskompetenzen des Deutschen Bundestages nicht durch die Europäisierung ausgehöhlt und behindert werden, sondern durch Tatbestände und Entwicklungen im Binnenbereich. Der Verbund- und Verflechtungsföderalismus stellt sich deshalb als Demokratieproblem dar, soweit er dazu führt, dass der Auftrag der Wählerinnen und Wähler für eine bestimmte Politik durch den Bundesrat und andere Verflechtungsformen relativiert und konterkariert wird.¹²³

Dass dies der Fall ist, liegt auf der Hand und wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass auch bei unterschiedlichen parteipolitisch geprägten Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat das Gros der Gesetzentwürfe im Bundesrat keineswegs endgültig scheitert.¹²⁴ Eine dermaßen formale Betrachtung gibt nämlich keine Auskunft darüber, dass es i. d. R. die politisch umstrittenen und grundlegenden Vorhaben einer Bundesregierung sind, die die Hürde des Bundesrates nicht nehmen; sie

¹²² BVerfGE 89, 155 (186) – Maastricht; dazu *P. M. Huber*, *Recht der Europäischen Integration*, 2. Aufl., 2002, § 4 Rdnr. 38 ff.

¹²³ *P. M. Huber*, *Deutschland in der Föderalismusfalle?*, S. 15; *P. Kirchhof*, *Das Parlament als Mitte der Demokratie*, S. 237 (244).

¹²⁴ Siehe dazu für den Zeitraum 7. 9. 1949 – 15. 9. 2002 – http://www1.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/DE/6_20Drucksachen/6.6_20Statistik/6.6.2_20Gesamtstatistik_20der_20Wahlperiode/Gesamtstatistik,property; *G. Limberger*, *Die Kompetenzen des Bundesrates und ihre Inanspruchnahme*, 1982, S. 55 ff.; *I. v. Münch*, *Staatsrecht I*, 6. Aufl., 2000, Rdnr. 760; *J. Rau*, „Bewährt oder erstarrt? Unser föderatives System auf dem Prüfstand“, in: *Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus*, 1999, S. 17, 30 – zur 13. Legislaturperiode.

vermag auch die inhaltlichen Modifikationen nicht zu erfassen, die vom Bundestag beschlossene Gesetzentwürfe im Vermittlungsausschuss erfahren, und sie blendet schließlich all jene Vorhaben aus, bei denen Bundesregierung und Parlamentsmehrheit ein Vorhaben angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat gar nicht erst einbringen (Art. 76 Abs. 1 GG).

Dem lässt sich schließlich nicht entgegenhalten, dass auch Wahlen und Abstimmungen in den Ländern (und Kommunen) der demokratischen Mitwirkung der Staatsbürger dienen, ja dass es zu den wesentlichen Funktionen des Föderalismus gehöre, die partizipationsermöglichenden Instrumente im Interesse „staatsbürgerlicher Mündigkeit“¹²⁵ zu erweitern, und dass auch der Bundesrat (mittelbar) demokratisch legitimiert sei. So richtig das ist, so wenig ändert dies doch daran, dass die föderalistische Brechung dem Mehrheitsprinzip als einer der wichtigsten Konkretisierungen des Demokratieprinzips widerstreitet, weil sie dem Willen regionaler Minderheiten im Interesse gesamtstaatlicher Integration¹²⁶ ein besonderes Gewicht einräumt.¹²⁷

3. Verlust politischer Verantwortungszurechenbarkeit

Dieser Befund wird dadurch noch zusätzlich verschärft, dass durch die flächendeckende Verflechtung der Entscheidungszuständigkeiten eine Zurechenbarkeit politischer Verantwortung

¹²⁵ Dazu *P. M. Huber*, Das Menschenbild im Grundgesetz, Jura 1998, 505 (511).

¹²⁶ Dazu *St. Koriath*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG II, Art. 50 Rdnr. 15 f.

¹²⁷ *M. Nettesheim*, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, S. 363, 369 ff.

erschwert wird, obwohl das Demokratieprinzip diese Zurechenbarkeit gerade fordert.¹²⁸ Es verlangt, um das Bundesverfassungsgericht zu zitieren, nach

„einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln (...) und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen ver[vor?]formt. Dazu gehört auch, daß die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen [für den Einzelnen] allgemein sichtbar und verstehbar sind“.¹²⁹

4. Das Demokratieprinzip als Grundlage des Entflechtungsgebotes

Vor diesem Hintergrund zielt das Demokratieprinzip auf eine klarere Verantwortungsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Es verlangt nach einem möglichst großen Maß an parlamentarischer Entscheidungsgewalt für den Bundestag, nach einer Vergrößerung der Autonomie der Länder, weil dies zwangsläufig zu einer Stärkung der Landtage führt, sowie nach einer Entflechtung der Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten, weil die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung dadurch (wieder) verbessert wird und die parlamentarische Ver-

¹²⁸ R. Dolzer, VVDStRL 58 (1999), 7 (30 f.); P. Kirchhof, Das Parlament als Mitte der Demokratie, S. 237 (250).

¹²⁹ BVerfGE 89, 155 (185) - Maastricht unter Hinweis auf BVerfGE 5, 85 (135, 198, 205) - KPD-Verbot; 69, 315 (344 ff.). Zu den unionsrechtlichen Parallelen siehe Art. 255 EG, Art. 42 EUGC; Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (93/731/EG), ABl. EG Nr. L 340/43; EuGHE 2001, I – 9565 ff. – Hautala / Rat; EuG, Urt. vom 17. Juni 1998 – Rs. T – 174/95; Urt. vom 7. Februar 2002 – Rs. T – 211/00 – Kuijtel / Rat, Rz. 55.

antwortung der Bundes- wie der Landesregierungen neue Substanz erhält. In abgeschwächter Form gilt dies auch für die Ebene der Kommunen (arg. e Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG).

II. Die Dichotomie von Demokratieprinzip und Bundesstaat

Lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen Demokratieprinzip und Bundesstaat somit nicht ernsthaft leugnen, so wird ihm doch entgegengehalten, dass das Grundgesetz die Mitwirkung der Länder über den Bundesrat selbst vorsehe (Art. 50 GG), und dass ihm diese Mitwirkung so wichtig sei, dass es dafür auch substantielle Beschränkungen des Demokratieprinzips – „Einflussknicke“¹³⁰ – in Kauf nehme.¹³¹

In der Tat ist die Verflechtung von Entscheidungszuständigkeiten und -verantwortungen in der Verfassung selbst angelegt. Das Grundgesetz hat die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ sogar zum Bestandteil seiner Identität erklärt und durch die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG ebenso abgesichert wie das Demokratieprinzip selbst. Ist eine Präponderanz des Demokratieprinzips deshalb ausgeschlossen?¹³²

¹³⁰ Siehe dazu *P. M. Huber*, Die entfesselte Verwaltung, StWiss 8 (1997), 423 (424); *ders.*, Weniger Staat im Umweltschutz, DVBl. 1999, 489 (495). Der Begriff geht in seinem verwaltungswissenschaftlichen Kern zurück auf *F. Wagener*, Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: *ders.* (Hrsg.), Verselbständigung von Verwaltungsträgern, 1976, S. 40.

¹³¹ *M. Sachs*, VVDStRL 58 (1999), 39 (44); in eine ähnliche Richtung dürfte es gehen, wenn *C. Schmitt*, Der Hüter der Verfassung, S. 95, davon spricht, dass die Vereinbarkeit von Parlamentarismus und Föderalismus „nur durch eine beiderseitige Auflockerung der Geschlossenheit und Festigkeit der staatlichen Einheit gewonnen“ werden könne.

¹³² *M. Sachs*, VVDStRL 58 (1999), 39 (44).

Wie *Martin Heckel* herausgearbeitet hat, ist die deutsche Verfassungsentwicklung „auf ihrem langen Wege aus der dynastischen Tradition der partikularen Fürstenstaaten in die moderne rechts- und sozialstaatliche Demokratie“ von Anfang an durch „tiefe Spannungen zwischen Föderalismus und Parlamentarismus“ gekennzeichnet gewesen. Daran hat sich bis heute nichts Grundlegendes geändert. Vielmehr ist es dem Bundesstaat aufgegeben, diese Spannungen stets aufs Neue aufzulösen.¹³³ Denn der Bundesstaat ist – wie die Verfassung insgesamt – nichts Statisches. Er unterliegt permanenten Veränderungen und ist insoweit „Prozess“.¹³⁴ Es genügt daher nicht, ihn jeder Generation (nur) neu begreiflich zu machen;¹³⁵ er muss von Zeit zu Zeit neu justiert werden, um den gegenläufigen Vorgaben der Verfassung auch unter sich wandelnden Herausforderungen gerecht zu werden. Auf die Frage nach der Dichotomie von Bundesstaat und Demokratie unter der Ordnung des Grundgesetzes gibt es deshalb keine endgültige Antwort.

III. Zur strukturellen Präponderanz des demokratischen Prinzips

Hinzu kommt, dass zwischen dem demokratischen Prinzip und dem Verfassungsgrundsatz der Bundesstaatlichkeit einschließlich der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes bzw. in Angelegenheiten der EU (Art. 50 GG) ein grundlegender struktureller Unterschied

¹³³ *M. Heckel*, Zum Wandel des Föderalismus, S. 169 (199).

¹³⁴ *G. Robbers*, Entwicklungsperspektiven des Föderalismus, S. 431, spricht von „beständigem Wandel“, dem der Föderalismus unterworfen sei.

¹³⁵ *J. Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2. Aufl., 1999, § 98 Rdnr. 7 unter Hinweis auf Hegels Bemerkung über das Alte Reich: „Was nicht mehr begriffen werden kann, ist nicht mehr“, *G.W. F. Hegel*, Die Verfassung Deutschlands (1800-1801), in: ders., Werke 1, Frühe Schriften, 1971, S. 450 (460).

besteht, der für die Auslegung *de constitutione lata* ebenso bedeutsam ist wie für eine klarere Verantwortungsteilung *de constitutione ferenda*.

Während sich das Demokratieprinzip nämlich als ein in der Würde des Menschen radiziertes¹³⁶ optimierungsbedürftiges Verfassungsprinzip – eine Staatszielbestimmung¹³⁷ – darstellt,¹³⁸ gilt der Verfassungsgrundsatz des Bundesstaates – aller Rede vom Bundesstaatsprinzip zum Trotz¹³⁹ – grundsätzlich (nur) so, wie es durch das Grundgesetz ausgestaltet worden ist.¹⁴⁰ Das bedeutet nicht, dass dieser Verfassungsgrundsatz keinen normativen Gehalt besäße.¹⁴¹ Während das Demokra-

¹³⁶ P. M. Huber, Jura 1998, 505 (507); P. Kirchhof, Das Parlament als Mitte der Demokratie, S. 237 (238).

¹³⁷ BVerfGE 107, 59 ff. - Emschergenossenschaft.

¹³⁸ Zur Verbindung zwischen den Grundrechten, die als objektive Wertentscheidungen Prinzipiencharakter besitzen und der Demokratie Chr. Starck, Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, in: I-sensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Band II, 2. Aufl., 1998, § 29 Rdnr. 29 ff.

¹³⁹ BVerfGE 1, 299 (315); 43, 291 (348); 56, 298 (320); 63, 1 (43); 73, 330 (331); 86, 148 (264); 87, 181 (196); 88, 203 (328, 332); 92, 203 (230); 99, 1 (11); 101, 158 (232); J. Isensee, Der Bundesstaat - Bestand und Entwicklung, in: Badura/Dreier (Hrsg.), FS 50 Jahre BVerfG, 2001, S. 719, 730 ff.; M. Nettesheim, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, S. 363 (366 ff., 369); E. Sarcevic, Das Bundesstaatsprinzip, 2000.

¹⁴⁰ Zum Versuch, den Verfassungsgrundsatz des Bundesstaates mit – freilich divergierenden – Zielvorgaben anzureichern siehe etwa M. Nettesheim, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, S. 363 (366 ff., 369), der vier „Prinzipien“ unterscheiden will: Einheit und Solidarität, Autonomie und Selbständigkeit, Effektivität der Aufgabenzuordnung sowie eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung, jedoch selbst davon spricht, dass es sich hierbei in erster Linie um verfassungspolitische Überlegungen handele.

¹⁴¹ Zu Recht J. Isensee, Der Bundesstaat - Bestand und Entwicklung, S. 719 (730 ff.)

tieprinzip aber auf ein möglichst hohes Maß an staatsbürgerlichen Mitwirkungsrechten drängt,¹⁴² deren Beschränkung umso schwieriger wird, je niedriger das demokratische Legitimationsniveau ausfällt, je stärker der *Status activus* der Bürger schon der Erosion ausgesetzt (gewesen) ist, verbürgt der Grundsatz der Bundesstaatlichkeit lediglich Kernbereiche von Bundes- und Länderzuständigkeiten.¹⁴³ Er verlangt ausweislich von Art. 79 Abs. 3 GG deshalb zwingend auch nur eine „grundsätzliche“ Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes, was bereichsspezifische Durchbrechungen durchaus zulässt. Jenseits des von Art. 20 GG geforderten Mindeststandards gibt der Grundsatz der Bundesstaatlichkeit für die Auslegung und Ausgestaltung der Verfassung m. a. W. nichts her. Die Direktionskraft des Demokratieprinzips ist dagegen ubiquitär.¹⁴⁴ Es enthält deshalb auch die entscheidenden Maßstäbe für den Umgang mit dem Verbundföderalismus und seinen Verflechtungen.¹⁴⁵

Aus dieser strukturellen Divergenz zwischen dem Demokratieprinzip und dem Verfassungsgrundsatz der Bundesstaatlichkeit ergibt sich eine Präponderanz des demokratischen Prinzips. Diese ist wiederum der tiefere Grund dafür, dass das „institutionelle Gleichgewicht“¹⁴⁶ zwischen den Verfassungsorganen

¹⁴² BVerfGE 5, 85 (204 f.) – KPD; 107, 59 ff. – Emschergenossenschaft; BayVerfGHE 2, 181, 218; P. M. Huber, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, 2003, S. 28 ff.; a.A. Chr. Hillgruber, Die Herrschaft der Mehrheit, AöR 127 (2002), 460 (469); J. Isensee, Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit, 1999, S. 53; allgemein zum Prinzip R. Alexy, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl., 1994, S. 71 ff.

¹⁴³ BVerfGE 34, 9 (19 f.)

¹⁴⁴ P. M. Huber, Deutschland in der Föderalismusfalle?, 2003, S. 18.

¹⁴⁵ Chr. Möllers, Der parlamentarische Bundesstaat – Das vergessene Spannungsverhältnis von Parlament, Demokratie und Bundesstaat in: Aulehner u.a. (Hrsg.), Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, 1997, S. 81 (109) mit Mahnung zur Vorsicht.

¹⁴⁶ Der Begriff stammt aus dem Unionsrecht und bezeichnet das Verhältnis des Europäischen Parlaments zum Ministerrat. Er ist deshalb –

des Bundes durch einen strukturellen Vorrang des Bundestages vor dem Bundesrat gekennzeichnet ist.¹⁴⁷ Da demokratische Legitimation auf Bundesebene nur über den Bundestag vermittelt und politische Verantwortung nur ihm gegenüber begründet werden kann, ist eine gleichberechtigte Mitwirkung des nicht vom Bundesvolk her legitimierten Bundesrates im demokratischen Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG) ausgeschlossen. Das vom Grundgesetz errichtete „institutionelle Gleichgewicht“ zwischen beiden Verfassungsorganen verweist den Bundesrat deshalb auf die Rolle einer mit dem Bundestag gerade nicht gleichberechtigten „Zweiten Kammer“.¹⁴⁸ Als solche darf er Entscheidungen des Bundestages im Sinne einer „negativen demokratischen Kompetenz“¹⁴⁹ allenfalls blockieren. Verfassungsrechtliche Mechanismen, die es dem Bundesrat gestatten, über diese Rolle hinauszuwachsen und ihm die „positive demokratische Kompetenz“¹⁵⁰ einräumen, sich gegen den Bundestag durchzusetzen, müssten dagegen ein – verfassungswidriges – Demokratiedefizit nach sich ziehen.

mutatis mutandis – auf das Verhältnis der Verfassungsorgane zueinander durchaus übertragbar; EuGHE 1990, I - 2041 ff. – Tschernobyl, Rz. 25.

¹⁴⁷ E. W. Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, FS für Schäfer, 1980, S. 182 (190); Sondervotum des Abg. Schäfer, Zum Schlussbericht der Enquête-Kommission. Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 109; a.A. St. Koriath, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG II, Art. 50 Rdnr. 15; M. Sachs, VVDStRL 58, 1999, 39 (44).

¹⁴⁸ Der Sache nach BVerfGE 37, 363 (380), das den Begriff der „Zweiten Kammer“ nur bei gleichberechtigten Mitwirkungsbefugnissen verwendet wissen will und ihn für den Bundesrat deshalb ablehnt.

¹⁴⁹ Zu dem unionsrechtlichen Parallelproblem P. M. Huber, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, StWiss 3 (1992), 349 (358, 361).

¹⁵⁰ P. M. Huber, StWiss 3 (1992), 349, 361, 373; ders., VVDStRL 60 (2001), 194 (236 f. m. w. N. Fn. 321).

F. Fazit: Klarere Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern als Vorgabe des Demokratieprinzips

Angesichts dieses Befundes kann der Weg zu einem starken und lebendigen Föderalismus nur über eine Entflechtung der Zuständigkeiten, Verfahren und Verantwortungen von Bund und Ländern gelingen, durch klarere Verantwortlichkeiten und mehr Transparenz in den Entscheidungsverfahren sowie durch mehr Autonomie für die Länder, d. h. für die Landtage.¹⁵¹ Das ist nicht nur ein rechts*politisches* Anliegen, sondern auch verfassungs*rechtlich* legitimiert, wenn nicht indiziert.

I. Subsidiarität und Autonomie

Es gehört zu den bleibenden Einsichten der deutschen Bundesstaatsdogmatik des 20. Jahrhunderts, dass sich die bundesstaatliche Ordnung heute weniger von selbst versteht, sondern sich vor allem von ihrem Ertrag für den Gesamtstaat her rechtfertigen muss¹⁵² – von ihrem „Mehrwert“ für Freiheit und Selbstbestimmung des Einzelnen sowie für die Effizienz staatlicher Aufgabenerledigung. Dezentralisation, vertikale Gewaltenteilung, die Sicherung individueller Freiheit und Pluralität, die Vermehrung staatsbürgerlicher Partizipationsrechte und die Ermöglichung einer größeren Sachnähe sind die insoweit einschlägigen Schlagworte.¹⁵³

¹⁵¹ J. B. Donges/J. Eekhoff (u.a.), Die föderative Ordnung in Not. Zur Reform des Finanzausgleichs, S. 18.

¹⁵² M. Sachs, VVDStRL 58, 1999, 39 (45); K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, S. 12 ff.

¹⁵³ In diesem Sinne auch C. Schmitt, Verfassungslehre (1928), S. 389: „... hier ist die Selbständigkeit der Staaten benutzt, um dem organisatorischen Prinzip des bürgerlichen Rechtsstaates neue Sicherungen und Garantien zu geben“.

Daraus lässt sich zwar – jenseits der konkreten Kompetenzverteilungsvorschriften der Art. 30, 70 GG etc. – nicht ein allgemeines Subsidiaritätsprinzip dergestalt ableiten, dass das Grundgesetz Entscheidungen auf der niedrigeren Ebene durchgängig Vorrang gegenüber Entscheidungen auf einer höheren einräumte. Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass die Einbeziehung der Betroffenen in die Entscheidungsfindung eine freiheitssichernde Funktion erfüllt,¹⁵⁴ und dass dies umso eher gelingt, je kleiner die Entscheidungseinheit ist. Dieser Gedanke gilt im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, und er gilt erst recht mit Blick auf die (kommunale) Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG).

Unter einem rechtspolitischen Blickwinkel lassen sich vor diesem Hintergrund Subsidiarität und Eigenverantwortlichkeit als Leitlinien für eine klarere Verantwortungsteilung ausmachen.¹⁵⁵ Zudem liegt es auf der Hand, dass ihre Berücksichtigung bei zukünftigen Neuverteilungen der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen Ländern und Kommunen einen Beitrag zur Entflechtung leisten und die beklagte Entscheidungsschwäche des Gesamtstaates vermindern kann.

Da das Grundgesetz einem zweigliedrigen Bundesstaatsbegriff verpflichtet ist,¹⁵⁶ in dem der Bund „Glied des Ganzen und sein Garant“ zugleich ist, müssen die das Ganze betreffenden Aufgaben allerdings grundsätzlich solche des Bundes sein.¹⁵⁷ Die

¹⁵⁴ BVerfGE 53, 30 ff. – Mühlheim Kärlich.

¹⁵⁵ J. B. Donges/J. Eekhoff (u.a.), Die föderative Ordnung in Not. Zur Reform des Finanzausgleichs, S. 18 ff.

¹⁵⁶ J. Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, § 98 Rdnr. 81 ff. mit überzeugenden Argumenten gegen die im Gefolge von H. Kelsen verfochtene Konzeption des dreigliedrigen Bundesstaates.

¹⁵⁷ Zu regional nicht radizierbaren Verwaltungszuständigkeiten schon Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform

Selbstkoordination der Länder zur Erfüllung gesamtstaatlicher Aufgaben im Wege des kooperativen Föderalismus mag angesichts der konkreten Kompetenzverteilung verfassungsrechtlich hinnehmbar sein;¹⁵⁸ es hieße jedoch, die Struktur des deutschen Bundesstaates zu verkennen und den Gedanken der Subsidiarität misszuverstehen, hierin eine erwünschte Ausgestaltung des Bundesstaatsprinzips zu erblicken. Das Gegenteil ist der Fall. Sind die Länder von der Struktur einer Aufgabe, ihrer Größe und Leistungsfähigkeit her typischerweise nicht in der Lage, sie im Interesse der Bürgerinnen und Bürger eigenverantwortlich zu erfüllen, so sprechen Gesichtspunkte der Solidarität und Effektivität, ja selbst der Subsidiarität, für eine Zuordnung zum Bund.¹⁵⁹

II. Balance zwischen Subsidiarität und Unitarismus

Ein Ausweg aus dem Dilemma, Subsidiarität, Autonomie und Selbstverantwortung einerseits als sinnvolle Leitlinien für einen lebendigen Föderalismus erkannt zu haben, sie gleichzeitig aber gegenüber einer eher skeptischen bis ablehnenden Bevölkerung durchsetzen zu müssen, kann im Gefolge von *Rudolf Smend* und *Konrad Hesse*¹⁶⁰ deshalb vor allem darin bestehen,

in der Bundesrepublik Deutschland (sog. Troeger – Gutachten), 1966; krit. *R. Grawert*, *Der Staat* 7, 1968, 63 (70).

¹⁵⁸ Siehe nur BVerfGE 12, 205 (252); 33, 303 (356); *Th. Maunz*, *Pflicht der Länder zur Uneinigkeit*, NJW 1962, 1644.

¹⁵⁹ Überzeugend *M. Nettesheim*, *Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz*, S. 363 (374).

¹⁶⁰ *R. Smend*, *Verfassung und Verfassungsrecht*, S. 225 ff.: „Der Kern liegt aber darin, dass die Einzelstaaten in einem gesunden Bundesstaat nicht nur Integrationsobjekt, sondern auch Integrationsmittel sind“; *K. Hesse*, *Der unitarische Bundesstaat*, S. 27 ff.: „vertikale Gewaltenteilung“, *Legitimation der Verwaltung, innerparteiliche Demokratie*.

die Zuständigkeiten der Länder in den Dienst des Gesamtstaates zu stellen und ihre kompetentielle Stärkung weniger als definitive und endgültige Schwächung des Bundes zu begreifen, sondern als – revidierbares – Instrument zur Effizienzsteigerung des Gesamtsystems.¹⁶¹

¹⁶¹ *J. Wieland*, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kom.Drucks. 0009, These II.15.

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat die wissenschaftliche Forschung und Beratung auf Gebieten der Rechtspolitik sowie die systematische Erfassung wesentlicher rechtspolitischer Themen im In- und Ausland zur Aufgabe. Es wurde im Januar 2000 gegründet.

In der Schriftenreihe Rechtspolitisches Forum veröffentlicht das Institut für Rechtspolitik Ansätze und Ergebnisse national wie international orientierter rechtspolitischer Forschung, die als Quelle für weitere Anregungen und Entwicklungen auf diesem Gebiet dienen mögen.

Das Rechtspolitische Forum erscheint mehrmals jährlich. Publikationen dieser Reihe können gegen Entrichtung einer Schutzgebühr beim Institut für Rechtspolitik erworben werden.

Eine Übersicht aller Publikationen des Instituts für Rechtspolitik steht im Internet unter www.irp.uni-trier.de zur Verfügung.

25 Jahre Institut für Rechtspolitik

Wege zu einem starken und lebendigen Föderalismus

Dieser Band enthält die schriftlichen Fassungen der Vorträge, die im Rahmen der Tagung „Wege zu einem starken und lebendigen Föderalismus“ gehalten wurden. Den Anlass für diese Veranstaltung bot das 25-jährige Jubiläum des Instituts für Rechtspolitik an der Universität Trier.

Das Bundesstaatsprinzip wurde bei Gründung der Bundesrepublik Deutschland als tragendes und durch die „Ewigkeitsklausel“ geschütztes Element der Verfassung fest verankert. Intention war und ist es, Macht per funktionaler Gewaltenteilung zu begrenzen und eine „Vielfalt in Einheit“ zu wahren. Der kooperative Föderalismus des Grundgesetzes sowie die zunehmende Verlagerung von Kompetenzen auf die zentrale oder supranationale Ebene haben die Eigenstaatlichkeit der Länder jedoch zunehmend in Frage gestellt.

Die Autoren Frank Decker und Peter M. Huber hinterfragen aus politikwissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Perspektive, wie diesen Entwicklungen begegnet, das föderale Prinzip gestärkt und mit neuem Leben gefüllt werden kann.

Institut für Rechtspolitik
an der Universität Trier



ISSN 1616-8828