

Föderalismus in den USA

- Trennung nach *Zuständigkeitsbereichen*
- Innerhalb der Zuständigkeitsbereiche sind die Staaten und der Bund weitestgehend unabhängig voneinander, d.h. sie haben eigene legislative, exekutive, judikative und fiskalische Kompetenzen.
- Senat ist eine echte zweite Kammer. Senatoren repräsentieren nicht die Regierungen der Staaten, sondern sind direkt gewählte Abgeordnete.
- Föderalismus ist durch das System der Bundeshilfen (“grants”) durchbrochen.

Föderalismus in der BRD

- Trennung nach *Funktionen*, d.h. Verwaltung fast ausschließlich durch die Länder, Gesetzgebung bis auf Restkompetenzen fast ausschließlich durch den Bund, Rechtsprechung durch Gerichte der Länder und des Bundes, Finanzverbund zwischen Bund und Ländern.
- Länderregierungen wirken über den Bundesrat an Teilen der Bundesgesetzgebung mit.
- Föderalismus durch zahlreiche Formen der *Politikverflechtung* durchbrochen.

Problemstellung

- Viele Aufgaben können von den zuständigen Gebiets- und Entscheidungseinheiten (d.h. in der Regel: den Ländern) nicht (mehr) bewältigt werden.
- Ursachen: mangelnde Finanzkraft, Koordinierungsbedarf zwischen den Ländern.

Lösungsmöglichkeiten

- Zusammenlegung der Gebietseinheiten
- Übertragung von Kompetenzen an die nächsthöhere Ebene (d.h. in der Regel an den Bund)

Aber: Beides würde ein Abkehr vom Föderalismus bedeuten.

Politikverflechtung I

“Auch hier geht es darum, daß Entscheidungen, deren Wirkung über die Grenzen eines Landes hinausreichen, nicht einfach auf die nächsthöhere Entscheidungsebene verlagert und dort majoritär entschieden werden, sondern daß sie entweder (so in der vertikalen Politikverflechtung) auf der oberen Ebene nur mit allseitiger Zustimmung der Untereinheiten entschieden werden können, oder durch horizontale Vereinbarungen zwischen den Untereinheiten geregelt werden müssen. In beiden Fällen treten Verhandlungen und Vereinbarungen an die Stelle der majoritären oder hierarchischen Entscheidung.” (Scharpf 1992: 12)

Politikverflechtung II

- vertikale Politikverflechtung: Kooperation zwischen der oberen Ebene (dem Bund) und der unteren Ebene (einem oder mehreren Ländern)
- horizontale Politikverflechtung: Selbstkoordination zwischen den Ländern.

Merkmale

- Entscheidungen werden per Konsens zwischen allen Beteiligten, nicht per Mehrheit oder kraft Autorität getroffen.
- Beteiligt sind entweder die Spitzen der Exekutiven (Ministerpräsidenten, Minister) oder Verwaltungsbeamte.
- Die getroffenen Entscheidungen sind nicht de jure, aber de facto verbindlich.

vertikale Verflechtung

- formelle Verflechtungen, vor allem im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben
- Mehrere hundert Bund-Länder-Gremien (Wissenschaftsrat, Kommission für Bildungsplanung, Finanzplanungsrat, Konjunkturrat)
- Regelmäßige Treffen der Ministerpräsidenten mit dem BK, Fachministerkonferenzen, Treffen der Behördenchefs etc.

horizontale Verflechtung

- Gremien und Konferenzen ohne die *obere* Ebene
- Verwaltungsabkommen und Staatsverträge zwischen den Ländern (Zusammenschluß SWF/SDR).
- Sonderfall: Kultusministerkonferenz

Ständige Konferenz der Kultusminister

- 1948 aus dem Zonenerziehungsrat hervorgegangen und damit älter als die Bundesrepublik. Notwendigkeit der KMK funktional begründet.
- organisatorisch hochgradig verfestigt; Sekretariat in Bonn mit rund 200 Angestellten
- Beschlüsse werden einstimmig getroffen.
- KMK spricht lediglich “Empfehlungen” aus, die aber faktisch bindend sind.

Probleme

- Durch die Politikverflechtung wird eine von der Verfassung nicht vorgesehene, parlamentarisch nicht legitimierte und kaum kontrollierbare “dritte Ebene” geschaffen, auf der Entscheidungen getroffen werden.
- Da Entscheidungen nur per Konsens getroffen werden können, kommt es häufig zu Formelkompromissen.

Gesetzgebungskompetenzen

- Grundsätzlich sind die Länder zuständig, soweit das GG nichts anderes vorsieht. Den Ländern verblieben sind im wesentlichen Kultur, Polizei und Kommunalrecht (Art. 70).
- In den Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebung fallen Auswärtiges, Verteidigung, Währung, Eisenbahn, Luftverkehr, Post und Telekommunikation, Zusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit.
- In den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung fallen Bürgerliches Recht, Strafrecht, Justizwesen, Besoldungsrecht, Arbeits-, Sozial- und Umweltrecht, Gesundheit u.a. Hier hat der Bund seine Kompetenzen extensiv genutzt.
- Unter die Rahmenkompetenz des Bundes fallen das Recht des öffentlichen Dienstes, Hochschulwesen, Presse-, Raumordnungs-, Melde- und Ausweisrecht.
- Die “Gemeinschaftsaufgaben” umfassen Hochschulausbau, Küstenschutz, Verbesserung der Agrar- und Wirtschaftsstruktur.

Dimensionen des Bund-Länder-Verhältnisses (Legislative/Exekutive)

- Gesetzgebung
 - Ausschließliche Kompetenz des Bundes
 - Rahmengesetzgebung
 - konkurrierende Gesetzgebung
 - (Gemeinschaftsaufgaben)
 - + Ausschließliche Kompetenz der Länder
- Mitwirkung des Bundesrates
 - Zustimmungs- vs. Einspruchsgesetze (bezieht sich auf *alle* Bundesgesetze)
 - Zustimmung zu Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes
- Durchführung der Bundesgesetze
 - bundeseigene Verwaltung
 - Auftragsverwaltung
 - Durchführung als eigene Angelegenheit

Trennsystem vs. Verbundsystem

- *Trennsystem*: Beide Ebenen der Staatlichkeit haben ein eigenständiges Steuerfindungsrecht, separate Einnahmequellen und getrennte Ausgaben.
- *Verbundsystem*: Beide Ebenen gehen einen Finanzverbund ein.

Analyseebenen

- Ausgaben
 - Weitgehende Trennung nach Aufgaben
 - Aber: Auftragsverwaltung, Gemeinschaftsaufgaben, Sonderzuweisungen
- Regelungshoheit (Gesetzgebung)
 - Steuerfindungsrecht der Länder praktisch bedeutungslos
- Ertragshoheit (Steueraufkommen)
- Finanzverwaltung
 - Gemeinsame Verwaltung von Bund und Ländern
- Umverteilung
 - Kompliziertes Verbundsystem

Steuergesetzgebung

- Ursprünglich: eigenes Steuerfindungsrecht der Länder.
- Aber: Entweder ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung des Bundes, der alle Kompetenzen an sich gezogen hat.
- Sofern Gesetze Steuern betreffen, deren Aufkommen ganz oder teilweise den Ländern und Gemeinden zusteht, muß der BR zustimmen.
- Fazit: Bei der Steuergesetzgebung kein Trenn-, sondern Verbundsystem, d.h. Mitwirkung der Länder an der Steuergesetzgebung, soweit ihre Einnahmen betroffen sind.

Steueraufkommen

- Gemeinschaftssteuern (ca. 75%)
 - Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer, Umsatzsteuer.
- Bundessteuern (ca. 14%)
 - Zölle, Tabak-, Kaffee-, Branntwein-, Mineralölsteuer...
- Landessteuern (ca. 5%)
 - Vermögens-, Erbschafts-, KFZ-, Biersteuer...
- Gemeindesteuern (ca. 7%)
 - Grundsteuer, Gewerbesteuer...

Elemente des Finanzverbundes

- Verteilung der Gemeinschaftssteuern auf Bund, Länder und Gemeinden. Je nach Steuerart stark differierende Vergabeschlüssel. Aufteilung des Länderanteils von Einkommens- und Körperschaftssteuer nach Aufkommen, Aufteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahl (inkl. Ergänzungsanteile)
- horizontaler Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich): partieller Ausgleich zwischen Ländern mit hohem und niedrigem Pro-Kopf-Einkommen.
- vertikaler Finanzausgleich durch Ergänzungszuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder, vor allem an die neuen Länder, aber auch an Bremen, Hamburg, Niedersachsen (Seehäfen) und das Saarland.
- Leistungen an die Länder für die Durchführung von Bundesgesetzen, die Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben, sowie Investitionshilfen an die Länder und Gemeinden.
- Konjunkturpolitische Koordination spielt keine große Rolle mehr.

Fazit

- Das föderale Trennsystem ist inzwischen gründlich durchbrochen.
- Die Finanzverfassung der BRD ist selbst für Fachleute kaum noch durchschaubar.
- Die komplexen Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen sind tendenziell ineffizient, verführen die Verantwortlichen zu übermäßigen Ausgaben und erschweren die politische Kontrolle.