Themenpapier 4

Kompetenzverteilung in föderalen Staaten

EZKS
Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies

EZKS
Europäisches Zentrum für Kurdische Studien
European Center for Kurdish Studies

Project: Power Sharing for a United Syria
Emser Straße 26
Berlin 12051
Germany

mail@kurdologie.de
+49 30 67 96 85 27

2017|Berlin

Kompetenzverteilung in föderalen Staaten

In Systemen mit mehreren politischen Ebenen ist die Frage nach der institutionellen Kompetenzverteilung von zentraler Bedeutung. Welche Ebene hat welche Rechte und wie ist das Verhältnis unterschiedlicher politischer Ebenen ausgestaltet? Die Aufteilung in unterschiedliche Ebenen ist ein elementares Merkmal föderaler Regierungssysteme. Auch wenn die meisten unitarischen Staaten ebenfalls unterschiedliche politische Ebenen aufweisen (z.B. ‚Counties' im Vereinigten Königreich oder ‚départements' in Frankreich), so haben in der Regel nur föderale Staaten nachgeordnete politische Ebenen mit verfassungsrechtlich verbrieften und garantierten Kompetenzen.

Auch wenn es bis heute keine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs Föderalismus gibt, ist es dennoch weitgehend unumstritten, dass eine abgesicherte Kompetenzverteilung zwischen Zentralregierung und Gliedstaaten sowie die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Zentralstaats vorhanden sein muss. Dieses Überblickspapier wird die folgenden Fragen diskutieren:

1. Wie sind Kompetenzen in föderalen Staaten aufgeteilt? Welche Kompetenzen unterliegen gewöhnlich zentralstaatlicher, subnationaler oder lokaler Kontrolle?
2. Nach welchen Kriterien und Prinzipien werden Kompetenzen in föderalen Systemen aufgeteilt?
3. Wie kann eine gelungene Verteilung legislativer Kompetenzen zur Konfliktregulierung und der Befriedigung von Minderheiteninteressen beitragen?

1 Die Verteilung von Kompetenzen in unterschiedlichen föderale Modelle

Wer darf was tun? Wer entscheidet über welche Angelegenheiten? – dies sind elementare Fragen für jeden Staat unabhängig davon ob eine föderale oder unitarische Staatsorganisation vorliegt. Die Antwort auf diese Fragen ist zwangsläufig kontextabhängig und kann sich über die Zeit hinweg ändern. Beispielsweise spielt der Prozess der Entstehung eines föderalen Systems eine wichtige Rolle hinsichtlich der Kompetenzverteilung. Gewöhnlich haben subnationale Einheiten deutlich mehr Kompetenzen, wenn der Föderalstaat aus vormals unabhängigen Staaten besteht (sog. „coming-together federalism"; z.B. USA, Schweiz oder auch die EU), als wenn ein Zentralstaat einen föderalen Reformprozess vorantreibt, um den subnationalen Einheiten mehr Kompetenzen zu geben (sog. „holding-together federalism" z.B. Belgien und Südafrika).

Für Vertreter der klassischen Föderalismusforschung war die klare und eindeutige Trennung von zentralstaatlichen und subnationalen Kompetenzen die Idealvorstellung hinsichtlich der Verteilung von Verantwortungsbereichen. Nach dieser Logik hat jede politische Ebene die Fähigkeit unabhängig von der jeweils anderen Ebene zu agieren und die ihr zugewiesenen Kompetenzen selbstständig wahrzunehmen. Dieses Modell der Kompetenzverteilung folgt der US-amerikanischen Tradition und wird gewöhnlich als „dual federalism" bezeichnet. In der Praxis hat sich jedoch herausgestellt, dass eine eindeutige Trennung der Kompetenzen nahezu unmöglich ist, da sich die Verantwortungsbereiche der unterschiedlichen Ebenen in der Realität oft überschneiden. So ist beispielsweise Bildung im US-amerikanischen föderalen System eine Kompetenz der Bundesstaaten. Allerdings spielt der Zentralstaat in Washington im Bereich der Bildung trotzdem eine wichtige Rolle, da dieser sich durch finanzielle Beihilfen zur Umsetzung von bildungspolitischen Maßnahmen Einfluss auf die jeweilige bundesstaatliche Bildungspolitik sichert. In anderen föderalen Staaten wie Deutschland ist diese Verflechtung von zentralstaatlichen und subnationalen Kompetenzen noch

wesentlich ausgeprägter. So ist es im deutschen Föderalismus die Regel, dass die Gliedstaaten (Länder) die Gesetzgebung des Bundes umsetzen und beide Ebenen somit auf Kooperation der jeweils anderen Ebene angewiesen sind. Hierbei spricht man von „integrated federalism“.

2 Kompetenzlisten in föderalen Systemen

In föderal organisierten Staaten enthalten die Verfassungen in der Regel Auflistungen mit Kompetenzen, die entweder dem Zentralstaat oder den Gliedstaaten vorbehalten sind. Hier liegt der wichtigste Unterschied zwischen Föderalismus und ähnlichen Prinzipien wie Devolution oder Dezentralisierung: während in Föderalstaaten die Kompetenzen der Gliedstaaten in der Verfassung festgeschrieben und damit vergleichsweise schwer (oder generell nicht) zu annullieren sind, gilt für Staaten mit Devolution oder Dezentralisierung die Regel, dass sich die Kompetenzen der Gliedstaaten entweder durch einfache Gesetze ergeben oder lediglich von der Zentralregierung an die subnationalen Einheiten delegiert werden. Die verfassungsrechtliche Verbriefung subnationaler Kompetenzen in der Form von Kompetenzlisten schützt somit die Gliedstaaten vor zentralstaatlichen Eingriffen in ihre Autonomie.

Kompetenzlisten variieren stark zwischen unterschiedlichen Föderalstaaten. Manche Listen sind sehr detailliert, während Listen in anderen Ländern sehr knapp gehalten sind. Generell kann man davon sprechen, dass in etablierten föderalen Systemen (z.B. den USA) die Kompetenzlisten in der Verfassung eher kurz gehalten sind, während in jüngeren Systemen (z.B. Indien) die unterschiedlichen Kompetenzen der politischen Ebenen sehr ausführlich aufgelistet sind. Das reine Vorhandensein von Kompetenzlisten in Verfassungen führt jedoch nicht zwangsläufig zu mehr Autonomie der Gliedstaaten. Beispielsweise listet Indiens Verfassung mehr als 200 Kompetenzen auf, die unter der Kontrolle der Bundesstaaten stehen. Dennoch übt der Zentralstaat auch hinsichtlich dieser Kompetenzen einen großen Einfluss auf die bundestaatliche Politik aus. Ähnliches gilt für Südafrika: obwohl die südafrikanische Verfassung den Provinzen eine Vielzahl an Kompetenzen zuspricht, kontrolliert der Zentralstaat das Gros der finanziellen Ressourcen. Dies führt in der Praxis zur Abhängigkeit der Provinzen von zentralstaatlichen Mitteln.

Die Verfassungen in föderalen Staaten enthalten gewöhnlich drei verschiedene Listen:

1. Exklusive Kompetenzen des Zentralstaats
2. Exklusive Kompetenzen der Gliedstaaten
3. Konkurrierende Gesetzgebung (shared/concurrent competences)

„Concurrent competences“ haben insbesondere den Vorteil, dass sie einem föderalen System die notwendige Flexibilität verleihen, subnationale Lösungen für Probleme zu finden, die von gesamtstaatlicher Bedeutung sind. In diesem Sinne gibt der Zentralstaat beispielsweise grobe Richtlinien in einem konkreten Politikfeld vor, die detaillierte Ausgestaltung und Umsetzung wird jedoch den subnationalen Einheiten überlassen. So kann regionalen Unterschieden bei der Gesetzgebung Rechnung getragen werden. Ein Beispiel ist das indische Berufsausbildungssystem: Da laut Verfassung die Berufsausbildung als „concurrent competence“ gelistet ist, gibt der Zentralstaat grobe Richtlinien vor (z.B. einheitliche Mindeststandards). Die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch den einzelnen Bundesstaaten überlassen.

Zusätzlich wird gewöhnlich in der Verfassung geregelt, welche politische Ebene im Konfliktfall die Oberhand behält. In föderalen Staaten gilt zumeist, dass subnationale Gesetze nicht gegen zentralstaatliche Gesetze verstoßen dürfen. Im deutschen Fall prägte in diesem Zusammenhang folgender Leitsatz die Debatte: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Bei Kompetenzstreitigkeiten oder

sonstigen Konflikten zwischen den politischen Ebenen besteht in Deutschland überdies die Möglichkeit für die beteiligten Parteien das Verfassungsgericht anzurufen (siehe Überblickspapier 3).

Schließlich ist die sogenannte Residualkompetenz zu erwähnen. Als residuale Kompetenzen werden jene Kompetenzen bezeichnet, die nicht ausdrücklich in den Kompetenzlisten aufgeführt sind. Entsprechend ist in den meisten Verfassungen eine Klausel enthalten, die festlegt welche politische Ebene die Residualkompetenz wahrnimmt. Dadurch wird sichergestellt, dass jedes aktuelle und zukünftige Politikfeld einer politischen Ebene zugeteilt ist. So liegt in Australien, Deutschland und den USA die Residualkompetenz auf der subnationalen Ebene, während sie in Indien, Kanada, Spanien und Südafrika beim Zentralstaat liegt.

Bei der konkreten Aufteilung der Kompetenzen gehen die unterschiedlichen föderalen Systeme unterschiedliche Wege. Während beispielsweise in den USA und Australien die exklusiven zentralstaatlichen Kompetenzen stark eingeschränkt sind, weisen Deutschland und Indien vergleichsweise mehr exklusive zentralstaatliche Kompetenzen auf. Die Verflechtung von Kompetenzen und die Notwendigkeit der Kooperation der politischen Ebenen führen in vielen föderalen Staaten zu einer Vielzahl von „concurrent competences“. Dies kann allerdings auch Blockadesituationen hervorrufen.

In den meisten föderalen Systemen sind internationale Beziehungen, Verteidigung, Handels- und Fiskalpolitik, Zölle, überregionale Infrastruktur und bestimmte Steuern exklusive Kompetenzen des Zentralstaats. Dagegen stellen Bildung, Kultur, Religion, Polizei, regionale Infrastruktur und Tourismus die klassischen subnationalen Kompetenzen dar. Überdies sind in vielen föderalen Staaten Landwirtschaft, Rohstoffe und Umwelt „concurrent competences“. Eine allgemeingültige Formel für die Aufteilung von Kompetenzen gibt es jedoch nicht. In jedem Land sind je nach historischen Gegebenheiten unterschiedliche Kompetenzen von besonderer Bedeutung und damit unterschiedliche Maßstäbe anzulegen.

3 Kompetenzverteilung: Prinzipien und Konfliktlösungsmechanismus

Das erste Prinzip bei der Aufteilung von Kompetenzen ist das „Demokratieargument“. Danach folgt die Aufteilung von Kompetenzen auf unterschiedliche Ebenen dem Zweck, dass politische Entscheidungen und Prozesse so volksnah wie möglich ablaufen sollen. Zweitens wird oft das Prinzip der Subsidiarität im Zusammenhang mit der Aufteilung von Kompetenzen genannt. Kompetenzen sollen demnach nur dann vom Zentralstaat übernommen werden, wenn die subnationale (oder lokale) Ebene nicht sicherstellen kann, dass die jeweiligen Ziele entsprechend gleichwertig erreicht werden. Drittens ist das Effizienzargument zu nennen, wonach eine effiziente Kompetenzverteilung die Kosten von zahlreichen (jedoch nicht allen) staatlichen Leitungen reduziert werden können, wenn sie von subnationalen Einheiten erbracht werden. Demnach ist ein Transfer von Kompetenzen auf die subnationale Ebene sinnvoll, da lokale Institutionen die Situation und Bedürfnisse besser einschätzen können und deshalb kostenintensive Fehleinschätzungen vermeiden können. Letztlich erlaubt eine gelungene Aufteilung von Kompetenzen im Idealfall die Befriedigung von expliziten Minderheiteninteressen, da die subnationalen Einheiten in ihrer Gesetzgebung auf regionale und lokale Besonderheiten Rücksicht nehmen können („unity-in-diversity-Argument“).

Die Aufteilung von Kompetenzen zwischen Gliedstaaten und Zentralstaat kann insbesondere in multiethnischen oder multireligiösen Staaten zur Beilegung von Konflikten zwischen Minderheiten und Mehrheiten beitragen. Ethnische Konflikte entstehen oft dadurch, dass sich eine gesellschaftliche, ethnische oder religiöse Minderheit von der Mehrheit unterdrückt sieht und um die eigene kulturelle Identität fürchtet (sog. Grievance Theory). Die Übertragung von Kompetenzen wie Bildung, religiöse

und soziale Angelegenheiten oder auch die Errichtung eines subnationalen öffentlichen Diensts und Polizei kann in diesem Zusammenhang helfen, Konflikte zwischen einer territorial konzentrierten Minderheit und einer Mehrheit zu entschärfen.

Ein positives Beispiel wie die Übertragung von Verantwortung und Kompetenzen in multiethnischen Staaten zur Beilegung von Konflikten beitragen kann, ist Indien. So wurde beispielsweise im Jahr 1986 ein blutiger Konflikt im Nordosten des Landes zwischen dem indischen Zentralstaat und der Mizo Minderheit durch einen Friedensvertrag beigelegt, der dem Bundesstaat Mizoram weitreichende Kompetenzen einräumte. Entsprechend hat das Parlament Mizorams die alleinige Kompetenz, Gesetze hinsichtlich sämtlicher traditioneller, religiöser und sozialer Praktiken zu erlassen. Der Friedensvertrag sieht außerdem vor, dass zentralstaatliche Gesetze, die den traditionellen Praktiken der Mizos widersprechen, in Mizoram ungültig sind. Dies beinhaltet beispielsweise auch die Anerkennung von traditionellem Brauchtums- und Eigentumsrecht. Der Friedensvertrag und die damit verbundene Übertragung von Kompetenzen und Autonomie werden gemeinhin als Erfolg gesehen, da er die jahrzehntelangen Sezessionsbestrebungen der Mizos beendete.

Allerdings zeigt Indien auch Probleme und Unzulänglichkeiten hinsichtlich einer strikten Kompetenzverteilung und damit einhergehenden Autonomie für die subnationalen Einheiten. Die Zentralregierung in Delhi kann auf Basis von Artikel 356 der Verfassung jede bundesstaatliche Regierung auflösen und die Kompetenzen der Bundesstaaten übernehmen. Voraussetzung ist dafür lediglich, dass die Zentralregierung einer bundesstaatlichen Regierung Regierungsunfähigkeit bescheinigt. In der Vergangenheit benutzte die Zentralregierung in Delhi diesen Mechanismus, um beispielsweise Staatsregierungen, die sich dem Willen Delhis widersetzten, aus dem Weg zu räumen. Entsprechend ist die Rolle von solchen Notstandsgesetzen für eine effektive Kompetenzverteilung – die nicht nur auf dem Papier gilt, sondern auch in der Praxis funktioniert – von großer Wichtigkeit. Es sollte zumindest ein Mechanismus vorhanden sein, der von Notstandsgesetzgebung betroffenen Gliedstaaten die Möglichkeit gibt, sich gegen einen verhängten Notstand effektiv zu wehren.

4 Schlussbemerkungen

Es gibt keine universale Formel zur ‚idealen' Verteilung von Kompetenzen. Jedes System ist konstantem Wandel und politischen Auseinandersetzungen ausgesetzt. Auch in etablierten föderalen Systemen wie Deutschland gibt es immer wieder politische Diskussionen über die Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Die letzte große Föderalismusreform in Deutschland, die etliche Kompetenzen neu verteilte, fand im Jahr 2006 statt. Föderalismus ist als fortlaufender Prozess zu betrachten. Dieser Prozess verläuft nicht zwangsläufig in die eine oder andere Richtung. Während zum Beispiel die Provinzen in Kanada in den letzten 150 Jahren schrittweise mehr Kompetenzen und eine stärkere Rolle gewinnen konnten, wurde im föderalen System der USA der Zentralstaat gestärkt.

Wie das Beispiel Mizoram in Indien zeigte, kann die Einführung von verfassungsrechtlicher Asymmetrie besonders nützlich sein, ethnische Konflikte beizulegen. Asymmetrie in diesem Zusammenhang bedeutet, dass bestimmte Minderheiten oder Gliedstaaten in einem Staat besondere Autonomierechte genießen (z.B. hinsichtlich religiösen Praktiken), die jedoch anderen Gruppen oder territorialen Einheiten vorenthalten bleiben. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass dies gleichzeitig zu Problemen führen kann, da sich andere Gruppen in einem multiethnischen Staat hierdurch benachteiligt fühlen können. Auch ist insbesondere bei Asymmetrien die Frage zu klären, inwieweit Minderheiten, die innerhalb eines Gliedstaats leben (sog. „minorities within minorities"), durch die Mehrheitsherrschaft in dem jeweiligen Gliedstaat diskriminiert werden.

Letztlich ist für die Verteilung von Kompetenzen von zentraler Bedeutung, dass die jeweilige politische Ebene genug finanzielle und administrative Ressourcen und Kapazitäten besitzt, um die Kompetenzen effektiv wahrzunehmen. Nur dann kann man von einer effektiven Kompetenzverteilung sprechen, die als Grundlage für jegliches föderale System dient.