

# ANALYSE ET COMMENTAIRE DE TEXTES OU DOCUMENTS EN ALLEMAND

Durée : 6 heures

Analysez et commentez, **en allemand**, les six documents suivants:

## DOCUMENT 1

### **Mehr Macht den Ländern!**

*Der Bund hat zu viele Kompetenzen an sich gerissen. Der Föderalismus muss deshalb grundlegend erneuert werden*

Auf den Föderalismus, den das Grundgesetz mit unabänderlichem Verfassungsrang ausgestattet hat, können wir nach wie vor stolz sein. Damals, als über die Verfassung beraten wurde, hielten viele die Einführung bundesstaatlicher Strukturen für ein Diktat der Besatzungsmächte. Sie fürchteten eine dauerhafte Schwächung der Bundesrepublik und übersahen dabei, dass Deutschland während des größten Teils seiner Geschichte - ganz anders als die meisten seiner Nachbarländer - kein Einheitsstaat gewesen war, sondern entweder ein Bundesstaat oder nur, mit noch loseren Bindungen, ein Staatenbund.

Doch was früher als Vielstaaterei beklagt wurde, hat sich im Laufe der Geschichte als ein Glücksfall erwiesen: Der Föderalismus verteilt die Macht und schützt so vor zentralistischem Übermut. So tragen auch jene politischen Kräfte, die im Bund zwar in der Opposition, in einigen Bundesländern aber in der Regierung sind, Mitverantwortung für das Ganze. Totalopposition und Obstruktion sind in diesem System mithin ausgeschlossen. (...)

Gleichwohl wird das föderalistische System seit Jahren kritisiert - und man kann nicht behaupten, dass es dafür keine guten Gründe gebe. Vom eigentlichen Leitbild des Föderalismus haben wir uns inzwischen ziemlich weit entfernt: Grundsätzlich sollten die Länder ihre Angelegenheiten weitgehend in eigener Verantwortung und nach Maßgabe der in ihren Parlamenten gebildeten Mehrheitsauffassungen gestalten. Das war einmal, denn der Bund hat im Laufe der Jahre immer mehr Aufgaben an sich gerissen - und zwar im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung. Kurz: Wo, wie es das Grundgesetz formuliert, die "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" im "gesamtstaatlichen Interesse" eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, darf der Bund von seiner (konkurrierenden) Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch machen. Was er auch reichlich getan hat.

Darüber hinaus haben zahlreiche Verfassungsänderungen weitere Sachgebiete dieser Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes überantwortet. Allerdings konnte dies nicht ohne den Willen der Bundesländer geschehen, denn ohne deren mit Zweidrittelmehrheit erteilte Zustimmung im Bundesrat darf die Verfassung nicht geändert werden. Warum also haben sie diese zentralisierende Entwicklung unterstützt? Ein einfacher Grund: Zugestimmt haben die Landesregierungen (sie und nicht die Landesparlamente bilden den Bundesrat), weil andererseits ein immer größerer Teil der Bundesgesetze nur mit ihrer Billigung, also mit Billigung des Bundesrates, erlassen werden kann. Das Geschäft hat sich für die Länderregierungen gelohnt:

Was ihnen an eigener Gestaltungsmöglichkeit verloren ging, haben sie an Mitwirkungsrechten im Bund gewonnen. (...)

Der härteste Vorwurf gegen den deutschen Föderalismus lautet, er beruhe auf einem "Konsens-Fetischismus". Das Argument: Weil der Bundesrat, der politisch meist mit einer anderen Mehrheit besetzt sei als der Bundestag, bei wichtigen Entscheidungen zustimmen müsse, bestehe entweder der Zwang zum Konsens, also zu einer informellen Großen Koalition. Oder aber die Möglichkeit für die im Bund in die Opposition verwiesenen Parteien, über den Bundesrat wichtige Entscheidungen zu blockieren. Der Konsens hat aber durchaus eine positive Seite: So war er eine wesentliche Voraussetzung des erfolgreichen Aufbaus eines neuen Gemeinwesens nach der Katastrophe des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkriegs. Das zeigen zahlreiche Beispiele wie etwa die Einigung über den Lastenausgleich in den Anfangsjahren der Republik, die Reform des Systems der sozialen Sicherung, die Entscheidungen über den Aufbau und die Gestaltung der Bundeswehr und die Wiedergewinnung der deutschen Einheit. Hätten der Bund, die Länder und die politischen Parteien in diesen und vielen anderen Fragen keinen Konsens erzielt, wäre die deutsche Entwicklung nach 1945 weniger glücklich verlaufen. Kurz: Ohne Föderalismus und in einem einheitsstaatlichen System wäre uns weniger Erfolg beschert gewesen.

Deshalb ist es falsch, jetzt von einer notwendigen "Runderneuerung" des deutschen Föderalismus zu sprechen. Runderneuert wird der alte Reifen, der seine normale Laufzeit fast schon überschritten hat und noch ein letztes Mal überarbeitet wird, bevor man ihn endgültig auf den Müllhaufen wirft.

Ernst Benda

*Die Zeit* Nr. 14, 30.3.2000

## **DOCUMENT 2**

### **Ein Reiseabenteuer in Deutschland**

Es flog in X. mein Hut mir ab,  
Natürlich über die Grenze,  
Und als ich, ihn wiederzuholen, lief  
Da gab's vertrackte Tänze.

Ich durfte den deutschen Nachbarstaat  
Nicht ohne Paß betreten,  
Und da ich bloß spazierenging,  
So hatt ich mir keinen erbeten.

Das tat ich nun, auch wurde ich  
In Gnaden damit versehen,  
Doch war's um meinen armen Hut  
Trotz alledem geschehen.

Der war schon längst im dritten Staat  
Und blieb auch dort nicht liegen,  
Ihn ließ der schadenfrohe Wind  
Ein Dutzend noch durchfliegen.

Was half mir nun der gute Paß,  
Den ich in X. genommen?  
Zehn neue braucht ich in einem Tag,  
Da war nicht nachzukommen.

Ich kaufte mir einen andern Hut,  
Der Meister aber erwählte  
Den Wiener Kongreß zum Schutzpatron,  
Als ich mein Schicksal erzählte.

Friedrich Hebbel, *Gesamtausgabe* (1857)

### DOCUMENT 3

#### **Länderfinanzausgleich: Unseliges Geben**

Die Situation ist recht einseitig: drei gegen dreizehn. Nur Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zahlen noch nennenswerte Summen in den Länderfinanzausgleich, 2009 zusammen 6,8 Milliarden Euro, davon die Hälfte Geld der bayerischen Steuerzahler. 2008 waren es sogar noch 7,9 Milliarden. Genau genommen gibt es noch zwei Länder, die ebenfalls belastet werden, aber es sind eher „Zahlerchen“: die wohlhabende Hansestadt Hamburg ist mit knapp 50 Millionen Euro dabei, und das einstige Hauptzahlerland Nordrhein-Westfalen mit 60 Millionen; 2008 war NRW sogar Nehmerland. Der Rest nimmt – seit Jahren und Jahrzehnten, allen voran die Geld fressende Hauptstadt Berlin: im letzten Jahr fast 2,9 Milliarden Euro, so viel wie alle anderen ostdeutschen Länder zusammen.

Den süddeutschen Ländern gefällt das seit langem nicht. Zwar haben sie mit ihrer letzten Klage in Karlsruhe 1999 eine deutliche Verbesserung erzielen können, die seit 2005 umgesetzt ist. Dennoch ändert sich an der finanziellen Schieflage zwischen den Ländern wenig. Dabei war der Finanzausgleich einst erfunden worden, um die Ungleichgewichte zwischen den Ländern nicht zu zementieren, sondern abzubauen. Aber das hat sich schon in der alten Bundesrepublik als Trugschluss erwiesen. Nur Bayern schaffte den Umstieg vom Nehmer zum Zahler.

Die Änderung von 2005 sei nur der Anfang zum Umbau des ganzen Systems gewesen, sagt Peter Hauk, CDU-Fraktionschef im Stuttgarter Landtag. Der baden-württembergische Ministerpräsident Stefan Mappus (CDU) und sein bayerischer Kollege Horst Seehofer (CSU) machen sich für Änderungen zugunsten der Zahler stark. Auch die schwarz-gelbe Regierung in Hessen ist dabei. Die Kabinette der Hauptzahlerländer und die FDP-Landtagsfraktionen dort haben jetzt Gutachten in Auftrag gegeben, um Klagemöglichkeiten oder zumindest Unstimmigkeiten in der Gesetzeslage zu klären. Und zwar bei zwei Juristen, die einst Mitarbeiter des Verfassungsrichters Paul Kirchhof waren, der als „Mastermind“ des Finanzausgleichsurteils von 1999 gilt, das – kurz gesagt – eine Generalüberholung des Systems verlangte und vor allem ein Gesetz, das dauerhaft die Maßstäbe setzen sollte, nach denen der Finanzausgleich funktioniert. Das ist auch geschehen, doch gibt es Zweifel, ob das Gesetz dem Auftrag der Karlsruher Richter voll entspricht. (...)

Das Problem des gegenwärtigen Finanzausgleichs ist, dass er sich allein an den Steuereinnahmen orientiert und weder die Ausgaben- noch die Verschuldungspolitik eines

Landes in den Blick nimmt. Zudem hat er eine fast schon absurd anmutende Systematik: Höhere Steuereinnahmen eines Zahlerlandes fließen zum Großteil in den Ausgleich, höhere Steuereinnahmen eines Nehmerlandes reduzieren dessen Einnahmen aus dem Ausgleich. Es gibt also für beide Seiten wenig Anreize, die Steuereinnahmen zu erhöhen, etwa durch schärfere Betriebsprüfungen oder ein weniger laxes Vorgehen bei Steuerstundungen\*.

In der Politik- und Wirtschaftswissenschaft ist diese Form des Finanzausgleichs längst in die Kritik geraten. Zu den Skeptikern zählt auch der Grünen-Fraktionschef im Stuttgarter Landtag, Winfried Kretschmann. Er glaubt, dass die Korrekturmöglichkeiten im gegenwärtigen System ausgereizt seien, und plädiert für einen gründlichen Umbau. Der Ausgleich zwischen den Ländern sollte abgeschafft werden und nur noch zwischen dem Bund und den Nehmerländern erfolgen. Der Bund könnte nach diesem Modell dann auch stärker Einfluss nehmen auf die Verwendung der Zahlungen. Allerdings hat der Fall Bremen gezeigt, dass Auflagen, die mit Bundeszahlungen einhergehen, Schall und Rauch sind, wenn ein Land sich nicht daran halten will oder kann. Und bisher haben sich auch die Zahlerländer dagegen gesträubt, den Finanzausgleich zu einem reinen Bund-Länder-Ausgleich zu machen. Die damit verbundene Stärkung des Bundes, so glaubten sie bislang, könnte auch ihnen schaden.

Albert Funk

*Der Tagesspiegel*, 5.7.2010

\* die Steuerstundung : le report d'impôt

## **DOCUMENT 4**

### **Zur Reform des Föderalismus in Deutschland**

#### *A. Gestalt und Sinn des deutschen Föderalismus*

1 Am Anfang waren die Länder: Der deutsche Föderalismus ist von der Schaffung des Gesamtstaates durch die Gliedstaaten, des Bundes durch die Länder geprägt. Das Grundgesetz bedurfte deshalb der Annahme durch die Landtage (in zwei Dritteln) der deutschen Länder (Art. 144 I GG). Einen Beschluss (durch Volksabstimmung oder durch eine verfassungsgebende Versammlung) des deutschen (Gesamt) Volkes über die Annahme des GG gibt es dagegen bis heute nicht, auch wenn die verbreitete Grundgesetzakzeptanz durch die Bevölkerung nicht bestritten werden kann. Die legitimations- und einheitsstiftende Kraft der Länder für den Gesamtstaat macht sie zu unverzichtbaren Akteuren des deutschen Bundesstaates. Auch deshalb stehen die föderalistische Grundstruktur und die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ (nicht aber der Bestand der vorhandenen Länder) unter dem Schutz der sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 9 Abs. 3 GG. Auch die Vollendung der deutschen Einheit steht schließlich in untrennbarem Zusammenhang mit der Bildung der neuen Länder.

2 Die historische Legitimation des deutschen Föderalismus der Gesamtstaatsbildung durch Länderkonsens (insbesondere der Jahre 1871 und 1949), die den Gliedstaaten (gemessen an der Zentrale) die älteren Rechte gibt, ist durch die historischen Brüche der deutschen Geschichte zwar beschädigt, nicht aber zerstört worden. Die von den Besatzungsmächten in der Nachkriegszeit gebildeten häufig synthetischen Länder – wie z.B. Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz – sind in ihrer derzeitigen Gestalt nur begrenzt historisch legitimiert, haben inzwischen aber überwiegend ein gewisses eigenes Landesbewusstsein ausgebildet. Mag bei den

früheren Besatzungsmächten auch die Hoffnung einer dauerhaften, internen Machtlimitierung des ehemaligen Kriegsgegners eine erhebliche Rolle gespielt haben, hat sich diese Strukturentscheidung doch im wesentlichen als Glücksfall für Deutschland erwiesen.

3 Obwohl die föderalistischen Strukturen heute fest im Bewusstsein vieler Deutschen verwurzelt sein dürften (und in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung auch überraschend schnell akzeptiert wurden), erscheint der Bundesstat nicht wenigen Deutschen gleichwohl häufig als eine eher ungeliebte Staatsform. Dies dürfte weniger den oft zitierten Unbequemlichkeiten föderalistischer Staatsstrukturen (z.B. bei Schulwechseln etc.) oder gar den Blockadestrategien der jeweiligen Opposition im Bundesrat als vielmehr wohl einem eher dumpfen Drang der Deutschen nach Uniformität geschuldet sein.

4 Mit diesem Befund korrespondiert die Tatsache, dass 59% der Deutschen überhaupt nicht wissen, was Föderalismus bedeutet. Die relative Unpopularität des Föderalismus in Deutschland steht freilich in deutlichem Gegensatz zu seiner Attraktivität nach außen aus der Sicht vieler europäischer Staaten, die ihre Staatlichkeit durch Föderalisierung zu erhalten oder zu verbessern suchen (z.B. Belgien, Spanien, Großbritannien, Italien, Frankreich etc.)

5 Bundesstaatlichkeit ist die Ermöglichung von Vielgestaltigkeit und Verschiedenartigkeit im Gesamtstaat. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dient der Aufhebung einer Kompetenzausübungsschranke für die Bundesgesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG), ist aber kein Verfassungsauftrag zur Uniformisierung. Der Bund darf hiernach die Gesetzgebungsbefugnisse der sog. konkurrierenden Gesetzgebung wahrnehmen, wenn dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich ist. Die Erstellung gleichwertiger oder gar einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist unter dem Grundgesetz kein Staatsziel. Sie ist gewiss nicht der Zweck des Bundesstaats, sondern bestenfalls sein vorsichtig zu handhabendes Korrektiv. Kern des Föderalismus ist die Ermöglichung von Ungleichheit ohne Preisgabe der staatlichen Einheit. Bundesstaatlichkeit steht gegen die flächendeckende Nivellierung der Lebensumstände in einem Staat, ohne dessen Funktionsfähigkeit und Integrität zu gefährden.

Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

*Die öffentliche Verwaltung* (DÖV) 57. Jg (2004) Heft 13, S. 566-571

## **DOCUMENT 5**

### **Pisa-Studie soll Folgen haben**

Das durchwachsene\* Pisa-Ergebnis deutscher Schüler hat umgehend einen neuen Streit über die alleinige Zuständigkeit der Bundesländer für die Schulbildung ausgelöst. „Niemand und schon gar nicht der Föderalismus hindert irgendein Bundesland daran, qualitativ besser zu werden, die Schwachen müssen von den Starken lernen, darin liegt doch die Chance voranzukommen“, sagte Baden-Württembergs Kultusministerin Marion Schick « Welt Online ». Es sei „völlig absurd“ zu behaupten, der Föderalismus schade den schwächeren Bundesländern, so die CDU-Politikerin weiter.

Die Ministerin reagierte damit auf provokante Äußerungen des Präsidenten der Universität Hamburg, Dieter Lenzen. Der Bildungsexperte, dessen Wort über Hamburgs Grenzen hinaus Gewicht hat, hatte den deutschen Bildungsföderalismus als « unglaubliche Leistungsbremse » gegeißelt und ein bundesweites Zentralabitur und mit gleichen Standards verlangt. Es sei zwar

nachvollziehbar, dass bildungsstarke Bundesländer wie Bayern und Baden-Württemberg am Föderalismus in der Bildungspolitik festhalten wollten. Auf lange Sicht sei es aber nicht vertretbar, damit den Schwächeren zu schaden, zumal man der "gesamten Nation" verpflichtet sei, meinte der Hochschulpräsident.

In dem am Dienstag in Berlin vorgestellten neuen Pisa-Schultest der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) konnte sich Deutschland im Vergleich zu den Vorjahren zwar verbessern, blieb aber im internationalen Vergleich (mit Ausnahme der Naturwissenschaften) nur im Mittelfeld. Das gilt insbesondere für die schwerpunktmäßig geprüfte Schlüsselkompetenz des Lesens und Verstehens von Texten. Schick argumentierte auf „Welt Online“, die wahre Leistungsbremse sei die „ständige Debatte über Zuständigkeiten“. Länder mit Nachholbedarf müssten ihre Hausaufgaben machen, „anstatt darauf zu hoffen, dass die Verantwortung für ein wichtiges Zukunftsfeld auf eine andere Ebene übertragen wird“. Sie sehe nicht in erster Linie finanzielle Probleme, sondern Mängel in der Qualitätssicherung vor Ort, so Schick. Tatsächlich wollen Baden-Württemberg und Bayern unbedingt am verfassungsrechtlich verankerten „Kooperationsverbot“ zwischen Bund und Ländern in der Bildungspolitik festhalten. Die Vorschrift verbietet es dem Bund, etwa unmittelbar Investitionen in den Schulausbau zu stecken. Bundesbildungsministerin Annette Schavan (CDU) stört schon länger der Passus, der ihre Handlungsfähigkeit deutlich einschränkt. Beim Koalitionspartner sieht man das ähnlich, denn auch FDP-Generalsekretär Christian Lindner fordert jetzt die Überprüfung der Regelung.

Der deutsche Lehrerverband wies unterdessen Kritik an der Leistung der Pädagogen zurück. Verbandspräsident Josef Kraus sprach im Deutschlandfunk von einer „dümmlichen Lehrerbeschimpfung“ durch die OECD. In vielen Fachbereichen gebe es zu wenige Pädagogen. Junge Menschen könnten durch derartige „Sprüche“ vom Lehrerberuf abgeschreckt werden. Kraus antwortete damit auf den OECD-Koordinator der Pisa-Studie, Andreas Schleicher, der eine bessere Auswahl gefordert hatte.

Kraus gestand jedoch „hausgemachte Sünden“ der Schulpädagogik ein. So sei der Umfang des Grundwortschatzes reduziert und das Schreiben von Texten zugunsten von Multiple-Choice-Aufgaben zurückgefahren worden. Er appellierte an die Eltern, Neugierde und Freude ihrer Kinder am Lesen zu fördern. Die entscheidenden kognitiven Fähigkeiten würden in der Zeit vor der Grundschule entwickelt. So lautete auch das zentrale Argument des Deutschen Philologenverbands (DphV). „Lesekompetenz hängt nicht allein vom Deutschunterricht ab, sondern wird stark von dem Lese- und Bildungsverhalten außerhalb der Schule, insbesondere im Elternhaus, bestimmt“, sagte dessen Vorsitzender Heinz-Peter Meidinger. Außerdem schlage die mangelnde Sprachfähigkeit einzelner Migrantengruppen negativ auf das Gesamtergebnis durch.

NRW-Schulministerin Sylvia Löhrmann (Grüne) wertete die neuen Pisa-Ergebnisse hingegen als Beleg für die Notwendigkeit der eigenen geplanten Schulreformen: « Wir brauchen längeres gemeinsames Lernen, um mehr Bildungsgerechtigkeit zu erreichen. »

Florian Kain  
*Die Welt*, 9.12.2010

\* durchwachsen : mi-figue, mi-raisin

## DOCUMENT 6

### Schuldenbremse

Im Mittelpunkt der Föderalismuskommission I (2003-2004/2006) stand der Versuch, die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern klar voneinander abzugrenzen. Die Länder sollten mehr Zuständigkeiten erhalten, im Gegenzug sollte die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat reduziert werden.

Tatsächlich wurden mehr als zwanzig Gesetze geändert. Unter anderem zeichnen die Länder nun für das Versammlungsrecht, den Strafvollzug oder die Besoldung der Beamten und Richter in Ländern und Gemeinden verantwortlich. Auch aus der Hochschulpolitik hat sich der Bund weitgehend zurückgezogen, was umstritten ist – ähnlich wie die neu errungene Zuständigkeit der Länder für weite Teile des Umweltrechts. Kritiker bemängeln, dass die Länder lediglich einige Einzeltitel hinzugewonnen haben. Unklar bleibt auch, wie weit die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze – und damit der Einfluss der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes – tatsächlich reduziert werden konnte.

Die Föderalismuskommission II (2007-2009) hatte offiziell den Auftrag, die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern zu modernisieren. Sie konzentrierte sich aber schnell darauf, im Grundgesetz eine Schuldengrenze festzuschreiben. Danach dürfen die Länder vom Jahr 2020 an keine neuen Schulden mehr aufnehmen; für den Bund wird die Kreditaufnahme ab 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes beschränkt. Allerdings sind Ausnahmen zulässig, wenn die Konjunkturentwicklung « von der Normallage abweicht ».

Vor allem finanzschwache Länder fürchten, dass ihr Handlungsspielraum durch eine solche Schuldenbremse zusätzlich eingeschränkt wird. Der Bund hat ihnen daher bis 2020 Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Millionen Euro zugesagt. An diesem Freitag entscheidet der Bundsrat über das Gesetzespaket.

Matthias Krupa

*Die Zeit* Nr. 25, 10.6.2009