



Rede

des Herrn Staatsministers Prof. Dr. Bausback

zum Thema

**Affaires étrangères bavaroises et
fédéralisme allemand**

am 27. Oktober 2016

in Québec, Kanada

Übersicht

1. Begrüßung
2. Einführung und Hinführung zum Thema
3. Verfassungswirklichkeit: zunehmende Aktivität der Länder in auswärtigen Angelegenheiten
4. Bundestaat und Kompetenzerteilung zwischen Bund und Ländern
5. Kompetenz der Länder auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten
6. Kompetenzabgrenzung und Konflikte
7. Schluss

Es gilt das gesprochene Wort

Begrüßung

Anrede!

ich freue mich außerordentlich, Sie heute hier in der juristischen Fakultät der Université Laval besuchen zu dürfen! Ganz herzlich möchte ich Ihnen allen,

und insbesondere Ihnen, lieber Herr Prof. Khan,

für die Einladung und auch dafür danken, dass ich hier kurz zu Ihnen sprechen darf.

Einleitung und
Hinführung zum
Thema

Québec und Bayern pflegen schon seit langer Zeit eine **gute und besondere Partnerschaft**. Diese ist auch **für die zukünftige Entwicklung** unserer Länder von **immenser Bedeutung**. Unsere **enge und freundschaftliche Zusammenarbeit** zeigt sich in **vielen gemeinsamen Projekten**, in der **engen Kooperation** etwa in **Wirtschaft und Wissenschaft** oder auch in der **gefestigten Partnerschaft unserer Parlamente**.

Viele Gemeinsamkeiten haben Kanada und Deutschland auch in der **Staatsorganisation**. Wir sind **beide föderale Staaten**, die **Ausprägung des Föderalismus** weist jedoch auch **deutliche Unterschiede** auf.

Hier wird in **wissenschaftlichen Arbeiten** immer wieder festgestellt, dass **bei Ihnen in Kanada** der **Föderalismus** eher **dezentral ausgestaltet** sei. Daher sei die **Autonomie der Provinzen** in Kanada **sehr ausgeprägt**, so dass die **Besonderheiten der Regionen** sehr **deutlich zum Ausdruck** kommen.

Der **Föderalismus bei uns in Deutschland** wird demgegenüber als **eher unitarisch** beschrieben, da in der **deutschen Verfassungsrealität** das **Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** in den Bundesländern eine **stärkere Rolle** spiele.

Dennoch haben **auch innerhalb der Bundesrepublik Deutschland** die einzelnen Bundesländer durchaus ihre Besonderheiten. Wie Sie sicherlich wissen, legen aber auch **wir Bayern großen Wert auf unsere eigenständige Tradition, Kultur und Lebensart**. Insoweit schreibt man **uns Bayern** in Deutschland durchaus **eine schon fast traditionelle Sonderrolle** zu, in der wir uns - nebenbei gesagt - **gar nicht so unwohl** fühlen.

Hinführung zum In meinem Vortrag möchte ich Ihnen nun kurz
Thema darstellen, auf welchen
verfassungsrechtlichen Grundlagen der
deutsche Föderalismus basiert und wie sich
das Verhältnis zwischen Bund und den
Ländern in der Praxis gestaltet. Im
Besonderen möchte ich dabei auch auf die
Kompetenzen des Freistaates Bayern auf
dem **Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten**
eingehen.

Verfassungswirklich Anrede!

keit: zunehmende

Aktivität der Länder

in auswärtigen

Angelegenheiten

Schon seit den 1970er Jahren beobachten wir, dass **Teileinheiten** föderaler oder rationalisierter Staaten **immer häufiger als Akteure in auswärtigen Beziehungen** auftreten. So etwa die Provinzen Kanadas, die Einzelstaaten der USA, die Gemeinschaften und Regionen Belgiens und Spaniens, die Schweizer Kantone und die deutschen Länder.

Hintergrund sind die zunehmende **Globalisierung** und Digitalisierung - sowie in Europa der **Wegfall der Binnengrenzen**. Die Welt wächst zusammen. Der Zugang zu den Märkten weltweit wird erleichtert. Zugleich nehmen die **weltweiten Interdependenzen** zu - vor allem die gemeinsamen politischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen.

Dies hat einerseits zur Folge, dass die **europäische und internationale Politik** immer weiter in die **innerstaatlichen** und **regionalen Kompetenzen** eindringt.

Andererseits bauen die **Regionen, Provinzen bzw. Mitgliedsstaaten** ihre **internationalen Beziehungen weiter aus**, um ihre Autonomie zu verteidigen und sich Wettbewerbsvorteile zu sichern.

Die **deutschen Länder** unterhalten weltweit eine Vielzahl von **Vertretungen und Büros**, die der Kooperation mit anderen Regionen, Provinzen und Mitgliedsstaaten dienen. Ein **hervorragendes Beispiel** dafür ist unsere **bayerische Vertretung in Québec**. Im Jahr 2014 haben wir das **fünfundzwanzigjährige Bestehen** des Kooperationsabkommens zwischen Bayern und Québec gefeiert.

Begonnen hat die **enge Zusammenarbeit** mit dem wirtschaftlichen und technologischen Austausch. Im Laufe der Jahre kamen Wissenschaft, Kultur, Politik und Verwaltung, sowie Bildung hinzu. Wie erfolgreich und lebendig diese bilateralen Beziehungen zwischen Bayern-Québec sind, zeigen auch die inzwischen **weit mehr als 500 gemeinsamen Kooperationsprojekte**.

Bundesstaat - zwei
Ebenen mit
Staatsqualität: Bund
und Länder

Wie sind nun in Deutschland die Kompetenzen
**zwischen dem Bund und den deutschen
Ländern** verteilt?

Wie Kanada ist auch Deutschland ein föderaler **Bundesstaat**. Es gibt bei uns 16 Länder, die einen Gesamtstaat - die Bundesrepublik Deutschland - bilden. Sowohl die **16 Länder** als auch der Gesamtstaat Bundesrepublik **Deutschland** haben originäre **Staatsqualität**. Sie stehen grundsätzlich selbständig nebeneinander. Bund und Länder haben jeweils eigene Parlamente und eigene Verfassungen.

Grundgesetz regelt
Kompetenzerteilung
zwischen Bund
Ländern

In Deutschland bestehen somit **zwei Ebenen der Staatlichkeit**. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland - das **Grundgesetz** - regelt, auf welcher der beiden Ebenen die staatlichen Funktionen - also die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung - wahrgenommen werden.

Regel-Ausnahme-
Verhältnis Länder -
Bund in Art. 30 GG

Dabei verteilt das Grundgesetz die Zuständigkeiten **nicht** in der Weise, dass jede der **drei Staatsgewalten jeweils pauschal** dem Bund oder den Ländern zugeteilt würde - also beispielsweise die Gesetzgebung dem Bund und die gesamte Rechtsprechung und Verwaltung den Ländern.

Auch erfolgt **keine** Aufteilung in der Weise, dass - wie nach dem US-amerikanischen Modell - für **bestimmte Sachgebieten die Staatsgewalten insgesamt** entweder dem Bund oder den Ländern zugeteilt wären.

Das Grundgesetz hat stattdessen **beide Modelle miteinander kombiniert**. Es **unterscheidet** bei der Kompetenzverteilung zwischen Bund oder Ländern **sowohl zwischen den Staatsgewalten als auch den Sachgebieten**. So gibt das Grundgesetz dem Bund beispielsweise die Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht, den Ländern aber die Kompetenz für den Vollzug der Strafen in den Justizvollzugsanstalten - also den Gefängnissen.

Freilich kann das Grundgesetz **nicht sämtliche Staatsaufgaben im Einzelnen aufzählen** und Bund bzw. Ländern ausdrücklich zuweisen. Deshalb hat man sich für eine gut praktikable Lösung entschieden:

Artikel 30 des Grundgesetzes sieht für die Kompetenzen des Bund und der Länder - vereinfacht gesagt - ein **Regel-Ausnahme-Verhältnis** vor:

Grundsätzlich sind **die Länder** für die "Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben" zuständig, soweit das Grundgesetz selbst **nicht die Zuständigkeit des Bundes** bestimmt.

Hierdurch wird klargestellt, dass es **keine Doppelzuständigkeit** von Bund und Ländern für eine bestimmte Materie geben darf. Zudem sind dann, wenn die Auslegung einer Regelung **nicht eindeutig** ergibt, dass das Grundgesetz dem Bund eine Kompetenz zuweist und insoweit Zweifel bleiben, die **Länder** zuständig.

Das Grundgesetz sieht **jedoch umfangreiche Ausnahmen** zu dieser Regel vor und weist dem **Bund eine Vielzahl von Kompetenzen** zu. Vereinfacht lässt sich sagen, dass der **Bund** zuständig ist für die Aufgabengebiete

- **Außen- und Europapolitik,**
- **die äußere Sicherheit** - also Landesverteidigung und Grenzsicherung - ,

- für das **Straf- und Zivilrecht**,
- **Arbeits- und Sozialversicherungsrecht**,
- **Steuerrecht**,
- **Gesundheit** und
- den **Zoll**.

Dabei betrifft die Zuständigkeit des Bundes hauptsächlich die **Gesetzgebung**. Die **Länder** sind daran über **ihre Vertretung im Bundesrat** beteiligt sind. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist aber sehr weitreichend und erfasst den **Großteil der Sachgebiete**.

Die Gesetze des Bundes führen die **Länder**, **ebenso** wie ihre **eigenen Gesetze**, mit ihren **Verwaltungen** aus.

Demgegenüber sind die **Länder** insbesondere zuständig für die Bereiche:

- **Bildung und Kultur** - d.h. Schule, Universitäten, Theater -
- **Innere Sicherheit** - also Polizei - sowie
- die **Gemeinden**.

Für die **Rechtsprechung** ist der Bund nur zuständig, **soweit dies erforderlich** ist, um eine **einheitliche Rechtsprechung im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten**. Deshalb ist der Bund für unser berühmtes Bundesverfassungsgericht zuständig und die fünf obersten Gerichtshöfe - als letzte und höchste Instanzen für die Fachgebiete Straf- und Zivilrecht, Verwaltungsrecht, Steuerrecht,

Sozialrecht und Arbeitsrecht. Alle anderen Rechtsprechungsfunktionen üben die Gerichte der **Länder** aus.

Kompetenz der Bundesländer auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten

Anrede!

Auf dem Gebiet der "**äußeren Angelegenheiten**" gibt es für die Kompetenzverteilung eine **Sonderregelung in Artikel 32** des Grundgesetzes.

Die "**Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten**" ist demnach **Sache des Bundes**. Die Länder haben jedoch ein Anhörungsrecht, wenn der Bund einen Vertrag schließen will, der "die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt".

Hintergrund für die Kompetenzzuweisung an den Bund ist, dass das **Völkerrecht** nur den Bundesstaat als Völkerrechtssubjekt ansieht. Die deutschen Länder sind also nur in dem Maße völkerrechtsfähig, wie es die Verfassung bestimmt.

Kompetenzabgrenzung und Konflikte Unter den **Begriff "Pflege der auswärtigen Beziehungen"** in Artikel 32 versteht man **alle völkerrechtlichen Akte, die dieses Ziel verfolgen** - also Verträge, einseitige Rechtsakte, aber auch Regierungserklärungen, Staatsbesuche oder sonstige politische Kontakte. Das alles ist verfassungsrechtlich daher grundsätzlich Aufgabe des Bundes.

Jetzt könnte sich mancher von Ihnen fragen:
Was macht denn dann ein Landesjustizminister aus Bayern bei uns?
Darf der das überhaupt?

Sie können beruhigt sein: Ich darf!

Auch wenn es unterschiedliche Begründungen gibt, ist dies **in der Rechtslehre im Ergebnis völlig unstreitig**. Denn ein Verbot ginge an der Verfassungswirklichkeit und den legitimen Interessen der Länder vorbei - denken Sie etwa an die regionale Wirtschaftsförderung, die nach dem deutschen Grundgesetz Sache der Länder ist.

Die Länder dürfen **allerdings keine selbständige Außenpolitik** betreiben und keinen diplomatischen und konsularischen Verkehr zu auswärtigen Staaten und Völkerrechtssubjekten unterhalten. Dies ergibt sich nicht nur aus der ausschließlichen Kompetenz des Bundes für die Pflege der auswärtigen Beziehungen, sondern auch aus dem sogenannten **Grundsatz der Bundestreue**. Letzterer verlangt von den Ländern ein bundesfreundliches Verhalten und die Rücksichtnahme auf die Interessen des Bundes und der anderen Länder.

Eine weitere, wichtige Ausnahme von der Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Außenpolitik findet sich im 3. Absatz des **Art. 32** des Grundgesetzes: Danach können die **Länder** mit auswärtigen Staaten auf Gebieten, in denen sie die Gesetzgebungskompetenz haben, **mit Zustimmung der Bundesregierung völkerrechtliche Verträge** abschließen.

In diesen Fällen haben die Länder also eine begrenzte **verfassungsrechtliche Kompetenz zum Handeln in auswärtigen Angelegenheiten** sowie eine **verfassungsrechtliche völkerrechtliche Vertragsfähigkeit**. Völkerrechtlich muss diese allerdings von anderen Völkerrechtssubjekten anerkannt werden. Dies ist aber regelmäßig der Fall.

So hat sich insbesondere aufgrund der **erforderlichen Zustimmung** durch die Bundesregierung schon früh ein sehr enges und sehr **pragmatisches Kooperationsverhältnis zwischen Bund und Ländern** entwickelt. Bereits 1957 haben der Bund und die Länder beispielsweise im sogenannten "Lindauer Abkommen" ein Verfahren für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge des Bundes vereinbart.

Schluss

Anrede!

Wie Sie sich vorstellen können, gäbe es hier im Detail natürlich noch viel zu sagen. Mein Anliegen war es aber nur, Ihnen einen kurzen Einblick in die Situation bei uns in Deutschland und in Bayern zu geben. Für Ihr Interesse daran möchte ich Ihnen allen herzlich danken. Sollten Sie noch Fragen haben, stehe ich Ihnen natürlich gerne zur Verfügung.

Und natürlich bin ich sehr gespannt, von Ihnen vielleicht noch mehr über die Situation bei Ihnen zu erfahren. Ich freue mich nun auf die Diskussion mit Ihnen!