

**Keynote**

**Staatssekretär Bernd Krösser, Bundesministerium des Innern und  
für Heimat**

**Tagung “75 Jahre Grundgesetz. Ist der Bundesstaat noch  
zeitgemäß?”**

8. Oktober 2024

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften

**Es gilt das gesprochene Wort.**

Sehr geehrter Herr Alt-Ständerat Hans Altherr,  
sehr geehrter Herr Dr. Carsten Sieling,  
sehr geehrter Herr Dr. Rupak Chattopadhyay,  
sehr geehrte Frau Prof. Sabine Kropp,  
Exzellenzen,  
sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter der  
Behörden, Landesvertretungen,  
Zivilgesellschaft, der Wissenschaft,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Einladung und für die  
Gelegenheit, diese Keynote an Sie zu richten.  
Keynote bezeichnet in der Musik den Grundton.  
Lassen wir also zur Einstimmung den Grundton,  
die Leitfrage dieser Tagung, nochmals  
anklingen:

„Ist der Bundesstaat noch zeitgemäß?“

In dieser Frage ist tatsächlich – wie man so sagt  
– „Musik drin“. Schließlich wird der Bundesstaat  
in Artikel 79 Absatz 3  
des Grundgesetzes sogar vor dem  
verfassungsändernden Gesetzgeber geschützt.

Um es vorwegzunehmen: Ich finde, der  
Bundesstaat hat sich in 75 Jahren

beeindruckend wandlungsfähig, resilient und damit als äußerst zeitgemäß gezeigt.

Und warum ich zu dieser Wertung komme, das möchte ich Ihnen in den nächsten Minuten belegen. Mit Beispielen aus Theorie und Praxis des gelebten Föderalismus.

Dabei werde ich aber auch darauf eingehen, was aus meiner Sicht verändert werden müsste.

Vielleicht zunächst eine wesentliche Grundlage: Unsere Bundesrepublik ist ein Bundesstaat. Das ist in Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz im Indikativ festgeschrieben – und hat damit höchste normative Verbindlichkeit. Daran ist also – aus gutem Grund – nicht so leicht zu rütteln.

Neben dem Bundesstaat sind in Artikel 20 Grundgesetz die ganz dicken Bretter verankert: Republik, Demokratie, Rechts- und Sozialstaat. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge „der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes“.

Noch dazu begnügt sich das Grundgesetz nicht mit diesem Verweis auf Artikel 20, wenn es darum geht, den Bundesstaat zu schützen. Er wird zusätzlich durch die Ewigkeitsklausel geschützt; ja tatsächlich wird nur der Bundesstaat als einziges Strukturprinzip in der

Ewigkeitsklausel wörtlich beschrieben,  
vorangestellt und schließlich durch Verweis auf  
Artikel 20 sogar doppelt genannt.

Ich sagte bereits, dass das aus gutem Grund so  
ist. Aber warum genau?

Warum diese Sonderstellung?

Sind nicht die anderen Prinzipien viel  
wesentlicher für ein freiheitliches, friedliches  
Zusammenleben?

Republik, Rechtsstaat, Demokratie und  
Sozialstaat garantieren ja individuelle und  
gesellschaftliche Freiheit – und das aus sich  
selbst heraus. Dagegen kommt der Bundesstaat  
eher abstrakt daher.

Er ist mehr Form als Inhalt. Die anderen,  
inhaltlichen Prinzipien könnten ebenso gut in  
einem Zentralstaat gelebt werden.

Aber machen wir die Gegenprobe:

Könnte eine Diktatur in einem Bundesstaat  
effektiv bestehen? Ich kann es mir schwer  
vorstellen.

Der Bundesstaat ist – in der Idee des  
Grundgesetzes – also kein Selbstzweck,  
sondern er hat eine Funktion. Demokratie,  
Rechtsstaat, Republik und Sozialstaat sind im

Rahmen des Bundesstaates besonders gesichert: Er (der Bundesstaat) schützt sie! Und das ist auch der Grund, warum der Bundesstaat selbst in gleicher Weise, vielleicht sogar noch mehr, geschützt werden muss.

Meine Damen und Herren,

Überlegungen zum Bundesstaat führen in Deutschland unweigerlich in die Vergangenheit. Dazu, wie und unter welchen Voraussetzungen die Bundesrepublik entstanden ist. Denn der Bundesstaat des Grundgesetzes ist vor allem der Gegenentwurf zum extrem zentralistischen, nationalsozialistischen Terrorregime.

Es waren die westlichen Alliierten, die ihn nach 1945 als Sicherungselement eingefordert haben. Denn damit entstand eine weitere Gewaltenteilung. Neben die horizontale Gewaltenteilung zwischen Judikative, Exekutive und Legislative tritt in einem föderalen System die vertikale Gewaltenteilung. Damit wird die Macht noch weiter begrenzt: die unterschiedlichen Ebenen sind aufeinander angewiesen; sie müssen kooperieren.

Die Alliierten beharrten aber auch deshalb darauf, einen Bundesstaat einzurichten, weil er

zusätzlich die demokratische Legitimation stärkt. Die Bürgerinnen und Bürger haben mehr Möglichkeiten, sich politisch zu beteiligen und Interessen durchzusetzen. Man ging quasi davon aus, dass das föderale System der Garant für die Demokratie sei.

Dieser zweite, oft vorgetragene Vorteil des Föderalismus ist angesichts der aktuellen Wahlergebnisse und Diskussionen um Parteien am äußersten Rand des politischen Spektrums nicht ganz leicht zu bestätigen. Unbestritten ist aber, dass das föderale System den Bundesstaat als Ganzes vor schnellen Umstürzen schützt.

Dass die Bundesrepublik Deutschland als föderaler Staat aufgebaut wird, war aber nicht nur ein Ziel der Alliierten, sondern auch des parlamentarischen Rates. Denn Deutschland hat eine lange, ganz eigene Tradition des Bundesstaates.

Fast eine genauso lange Tradition wie der Bundesstaat selbst hat aber die Diskussion über ihn. Das sehen wir beispielsweise an dem Thema, das sich die Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer vor genau 100 Jahren gegeben hat:

„Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft.“

Im Tagungsbericht können wir auch lesen, dass jedenfalls in Deutschland Bundesstaat und Föderalismus nicht unbedingt identisch sein müssen.

Denn die Staatsform Bundesstaat steht zwischen *Staatenbund* an einem Ende des Spektrums und *Einheitsstaat* am anderen Ende. Und innerhalb des Bundesstaates sind *Unitarismus* und *Föderalismus* Gestaltungsmöglichkeiten, die erst einmal gegensätzlich sind. Ein ausschließlich unitarischer Bundesstaat nähert sich dem Einheitsstaat. Ein ausschließlich föderalistischer Bundesstaat geht in Richtung Staatenbund.

Das Grundgesetz zeigt aber, dass durchaus beides möglich ist. Der Bundesstaat setzt sich in Deutschland aus zwei Ebenen zusammen. Artikel 79 Grundgesetz greift das auf.

Er erklärt einerseits „die Gliederung des Bundes in Länder“ und andererseits „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ für unantastbar.

Beide Ebenen können jede für sich

unterschiedlich stark unitarisch oder auch föderalistisch ausgestaltet sein.

Die grundsätzliche Staatsform Bundesstaat wird davon nicht berührt.

Wir sehen an diesem Beispiel, dass ein enormer Spielraum besteht, wenn es darum geht, den Bundestaat auszugestalten. Diese Flexibilität ist sehr zeitgemäß. Aber gleichzeitig führt sie dazu, dass man stetig darum ringen, diskutieren und austarieren muss.

Vielleicht sollten wir uns gerade in diesen Tagen stärker auf die zentrale Aufgabe des Bundesstaates besinnen: Den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Jedenfalls – und das ist mir wichtig – kann man die Frage danach stellen, wie zeitgemäß der Bundesstaat ist, ohne das Grundgesetz insgesamt in Zweifel ziehen zu müssen.

Das Grundgesetz wurde in den 75 Jahren seines Bestehens schon häufig geändert. Diese Änderungen bilden ein beeindruckendes, ständiges Verhandeln zwischen Bund und Ländern ab.

Kein anderes Gebiet hat so viele Anpassungen erfahren, wie der Föderalismus. Gut 25



unmittelbare Änderungen der bundesstaatlichen Ordnung in 75 Jahren sprechen für sich.

Und, ich will es nicht verheimlichen:

Auch einige der aktuell von meinem Haus angestrebten Grundgesetzänderungen berühren das Bund-Länder-Verhältnis.

Denn der Föderalismus führt in der Praxis leider auch dazu, dass dringend notwendige Maßnahmen nur schwer oder auch gar nicht umgesetzt werden können:

Weil Länderinteressen dagegensprechen; aus verschiedensten und manchmal auch nur bedingt nachvollziehbaren Gründen.

Dass wir uns da teilweise so schwertun, liegt auch daran, dass das Grundgesetz bei der Ausübung der Staatsgewalt von einer Zuständigkeitsvermutung der Länder ausgeht.

Artikel 30 bringt das auf den Punkt: *„Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt.“*

In Gesetzgebung und Verwaltung besitzt der Bund also nur dann eigene Kompetenzen, wenn sie ihm ausdrücklich zugewiesen sind.

Interessanterweise ist diese Trennung zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen keine zwingend föderale Vorgabe.

Sondern eine speziell in Deutschland gelebte Ausgestaltung des Föderalismus. Und darin liegt ein wesentlicher Unterschied zu anderen Föderationen.

Ich freue mich, dass diese Tagung den Austausch dazu ermöglicht, gerade mit Vertretern aus Staaten, die ein ähnliches System haben. Als Vertreter von Bundesstaaten sind wir eine Minderheit. Daher werde ich hier im Anschluss mit voller Überzeugung die Rahmenvereinbarung über die Mitgliedschaft Deutschlands im *Forum of Federations* für die nächsten drei Jahre unterzeichnen. Und ich danke dem Forum an dieser Stelle sehr herzlich für die Initiative zu dieser Tagung!

Ich freue mich sehr, dass Sie in diesem Jahr – dem 75. Geburtstag unseres Bundesstaates und unseres Grundgesetzes – in Berlin zu Gast sind.

Dieses Jubiläum ist ein guter Zeitpunkt für die kritische Frage danach, wie zeitgemäß die Struktur ist. Nachdem ich mich bisher eher den theoretischen Aspekten gewidmet habe, möchte ich es im Folgenden etwas praktischer werden

lassen: es soll um die Gesetzgebungs-  
kompetenzen und – für den deutschen  
Föderalismus viel wesentlicher – die  
Verwaltungskompetenzen gehen.

Nach Artikel 70 haben „die Länder das Recht  
der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz  
nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse  
verleiht.“

Das klingt für sich genommen nach einem  
engen Feld. Tatsächlich aber dominieren bei der  
Gesetzgebung nicht die Länder, sondern der  
Bund. Der Bund nutzt seine  
Gesetzgebungskompetenzen umfassend; die  
Länder sind traditionell eher zurückhaltend  
geblieben.

Blicken wir auf die Gegenwart, wird oft  
unterschätzt, dass die Länder auch bei der  
Bundesgesetzgebung erheblichen Einfluss  
haben. Bei allen Bundesgesetzen ist der  
Bundesrat – also die Vertretung der Länder auf  
Bundesebene – zwingend zu beteiligen. Er  
nimmt zu jedem Gesetzgebungsvorhaben  
Stellung.

Bei *Einspruchsgesetzen* kann er das  
Inkrafttreten erheblich verzögern.

Indem ein Vermittlungsausschuss einberufen wird. Wird dann der Einspruch beschlossen, verzögert es sich weiter, da der Bundestag diesen Einspruch mit qualifizierter Mehrheit überstimmen muss. Und das ist gar nicht so einfach zu schaffen.

Wenn das Grundgesetz die *Zustimmung* vorsieht, kann der Bundesrat sogar komplett verhindern, dass ein Gesetz in Kraft tritt. Auch dass er über den Vermittlungsausschuss erhebliche Änderungen am Entwurf durchsetzt, ist keine Seltenheit.

Und hier haben wir ein weiteres Praxisbeispiel für die Komplexität des gelebten Föderalismus: Ob ein Gesetz zustimmungsbedürftig ist, ist durchaus Auslegungssache. In der Folge wird – Sie ahnen es – viel darüber diskutiert.

In den Verfassungsabteilungen des BMI und BMJ und den Ländern gibt es deshalb ausgewiesene Experten zu diesen Fragen, die die Fachressorts dazu beraten.

Mit dem Vermittlungsausschuss habe ich erst jüngst – beim so genannten Onlinezugangsgesetz – zu tun gehabt. Und auch wenn ich hinter dem Kompromiss, den wir schließlich gefunden haben, stehe: Ich hätte als

Bundesinnenministerin natürlich die von uns vorgeschlagene Ursprungsfassung besser gefunden.

Die Abgrenzung von Landes- und Bundesgesetzgebungskompetenzen spielt in meiner täglichen Arbeit eine große Rolle – vermutlich eine größere als bei meinen Kollegen in den anderen Ressorts.

Das Recht der Inneren Sicherheit, das Katastrophenschutz-, Polizei- und Ordnungsrecht – all das sind Themen meines Hauses; die Zuständigkeit ist aber mindestens geteilt mit den Ländern.

Und – das bringt mich zu einem wichtigen Punkt: Hier ist in meinen Augen einiges nicht mehr ganz zeitgemäß.

Zum Beispiel, weil wir zunehmend durch internationale Cyberangriffe bedroht sind. Diese Angriffe werden immer häufiger von hochprofessionellen Tätergruppen durchgeführt, teilweise mit staatlicher Unterstützung, insbesondere aus Russland. Bisher haben grundsätzlich die Länder – mangels ausdrücklicher Bundeskompetenz – die Aufgabe, diese Angriffe abzuwehren.

Wir ringen hier hart um Kompetenzfragen mit den verschiedenen Beteiligten.

Aber es sollte doch vor allem um die Frage gehen, wie wir bundesweite oder aus dem Ausland gesteuerte Cyberangriffe am besten abwehren können. Und leider gibt es darauf in der derzeitigen föderalen Struktur keine zufriedenstellende Antwort.

Das ist ein Sicherheitsrisiko!

Deshalb haben wir dieses Problem als Koalition auch im Koalitionsvertrag aufgegriffen. Mein Ministerium setzt sich für eine neue Gesetzgebungskompetenz des Bundes ein: Die Abwehr schwerwiegender Gefahren für die IT-Sicherheit sollte bundesweit einheitlich geregelt werden können.

Ähnliches betrifft die Forderung nach einer Bundeszentralstelle, die Cybersicherheit gewährleistet. Zwar arbeiten Bund und Länder über die Amtshilfe bereits jetzt gut zusammen.

Um die Angriffe aber effektiv, schnell und ihrer Komplexität angemessen abzuwehren, dafür braucht es eine feste Infrastruktur. Eine Zentralstelle, die technisch und organisatorisch auf der Höhe der Zeit ist. Unsere Forderung denkt also die Verwaltungsebene schon mit. Sie

will die bundeseigene Verwaltung um ein wesentliches Element erweitern.

Und damit bin ich bei den Verwaltungskompetenzen. Hier wird die deutsche Spielart des Föderalismus viel stärker berührt, als bei der Gesetzgebung. Obwohl das öffentlich viel weniger beachtet wird.

Ein praktisches Beispiel dafür ist, dass die Länder dafür zuständig sind, die Ausreisepflicht zu vollziehen. Sie setzen das Asylbewerberleistungsgesetz um, sie vollziehen die Strafverfolgung.

Aber ungeachtet dieser faktischen Kompetenzzuweisung wird regelmäßig auch der Bund mindestens mit in die Verantwortung genommen, wenn etwas schiefgeht oder nicht gelingt.

Auch Überlegungen dazu, neue Bundesbehörden einzurichten oder Verwaltungskompetenzen zu übernehmen, führen regelmäßig zu Widerständen aus den Ländern.

Man merkt sofort: Hier geht es ans Eingemachte. Und auch das hat eine lange Tradition, die bis ins Kaiserreich zurückgeht.

Das Grundgesetz sieht die Verwaltungs-sphären von Bund und Ländern getrennt – und das verengt die Handlungsspielräume weiter. Denn Mischverwaltung zwischen Bundes- und Landesbehörden ist nur in engen Grenzen möglich. In der Regel ist sie unzulässig.

Wenn wir uns den Bereich der Digitalisierung anschauen, sehen wir, warum das nicht nur problematisch ist, sondern tatsächlich – aus meiner Sicht – nicht mehr zeitgemäß.

Denn „Digitalisierung“ ist kein eigenes, materielles Thema für sich. Digitalisierung betrifft immer etwas, das „digitalisiert“ wird. Es ist das *Wie*, das Mittel, die Form, nicht der Inhalt. Und genau hier liegt das Problem:

Staatsorganisationrechtlich ist Digitalisierung Verfahrensrecht und Verwaltungsorganisation.

Und damit der Bereich, den jedes Land in Deutschland seit eh und je für sich regelt.

Der Bereich, in dem die Sphären von Bund und Ländern eigentlich getrennt arbeiten sollen.

Es geht aber noch komplexer, ich möchte fast sagen, im Bereich der Digitalisierung noch unzeitgemäßer. Und das betrifft die Gemeinden.



Ihnen kommt in Deutschland eine ganz wesentliche Rolle zu.

Sie sind es, die faktisch die Bundesgesetze vor Ort ausführen. Aber: Kommunen sind verfassungsrechtlich keine eigenständige staatliche Ebene. Sie sind staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder. Sie sind nicht mit Eigenstaatlichkeit, dafür aber verfassungsrechtlich mit Selbstverwaltungsgarantie ausgestattet.

Die Rolle der Kommunen wird so zu einer zusätzlichen Herausforderung bei der Digitalisierung. Auch und insbesondere deshalb, weil der Bund Kommunen nie unmittelbar zu etwas verpflichten (oder sie unterstützen) darf.

Meine Damen und Herren,

auch der verfassungsändernde Gesetzgeber hat erkannt, dass hier etwas verändert werden muss, wenn unser Bundesstaat zeitgemäß bleiben will. Deshalb wurden 2009 die „Gemeinschaftsaufgaben“ um den Zusatz „Verwaltungszusammenarbeit“ ergänzt. Seitdem ist die Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der informationstechnischen Systeme möglich.

Ich möchte dem Panel zu diesem Thema nicht allzu sehr vorgreifen. Aber ich möchte Ihnen meine persönliche Meinung nicht vorenthalten: Das Problem mit der Digitalisierung kann der geltende Artikel 91c Grundgesetz meines Erachtens nicht lösen – um zeitgemäß zu bleiben, muss er ergänzt werden.

Zwar arbeiten Bund und Länder auf der Grundlage des Artikel 91c zusammen – das ist gelebter, kooperativer Föderalismus. Ohne ihn wäre der Digitalisierungszustand dieses Landes desaströs.

Aber: Er ist eher *Code of Conduct* für Vertragsverhandlungen, als eine echte Verfassungsänderung. Deshalb eignet er sich eher für Einzelfragen.

Die Digitalisierung der Verwaltung ist aber etwas Fundamentales und kann nicht befriedigend durch Einzelverträge gelöst werden. Auch deshalb ist die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland immer noch zu fragmentiert und bei weitem nicht so weit, wie sie sein sollte – und mit einem bundesweiten Kompetenzrahmen auch sein könnte.

Der Bund braucht deshalb eine neue Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für

die digitale Basisinfrastruktur in Deutschland. Nur so kann sie gelingen. Nur dann bleibt der Bundesstaat zeitgemäß. Ich bin gespannt, wie Sie das im Panel diskutieren.

Meine Damen und Herren,

wir haben gesehen, dass der Bundesstaat immer wieder vor großen Herausforderungen steht. Um zeitgemäß zu bleiben, muss er wandlungsfähig sein. In den vergangenen 75 Jahren hat er das oft unter Beweis gestellt. Und ich bin zuversichtlich, dass das auch in Zukunft klappt. Denn für seine konkrete Ausgestaltung haben Bund und Länder einige Spielräume, die oft unterschätzt werden. Es ist an uns allen, sie zu nutzen. Gleichzeitig schützt der Bundesstaat unsere rechtsstaatliche, demokratische und sozialstaatliche Ordnung. Und ich bin überzeugt: Er ist die beste Form dafür.

Vielen Dank und viel Freude bei der Tagung.