



DET FØDERALE SYSTEM I TYSKLAND

Opbygning, fordele og ulemper,
og hvordan det påvirker dig som vil handle med
Tyskland



AHK

Dansk-Tysk
Handelskammer
Deutsch-Dänische
Handelskammer

Forbundsrepublikken som føderal stat

Valget til det tyske parlament – Forbundsdagen – den 26. september 2021 er afgørende for den politiske retning i såvel Tyskland som i resten af Europa i de kommende år. Forbundsdaysvalget er dog alene ikke udslagsgivende for det politiske landkort i Tyskland og heller ikke det eneste vigtige valg i landet i 2021. Udover forbundsdaysvalget er der valg i fem delstater. Hvert eneste af disse valg har en indflydelse på den nationale politik og tilsammen potentialet til at forandre det politiske landkort i Tyskland. Det har de på grund af det føderale system i landet. Forbundsrepublikken Tyskland består nemlig af 16 delstater, som hver især har deres egen lokale udøvende og lovgivende magt. Derudover udsender delstaterne medlemmerne af det øvre parlamentskammer – Forbundsrådet – hvilket har stor indflydelse på den nationale politik.

For at forstå hvad der forgår politisk i Tyskland, ikke kun med hensyn til det nuværende "supervalg", men også med hensyn til spørgsmål såsom krisestyring i Coronakrisen og hvorfor huslejeløftet i Berlin blev strøget, er det helt afgørende at have et overblik over det føderale system i Tyskland. Føderalismen præger ikke kun tysk politik og hverdagen

i Tyskland. Ønsker man at handle med og drive forretninger i Tyskland, så skal man være bevidst om føderalismens betydning i det tyske samfund.

I politologien betegnes føderalisme som et system, hvor statslig suverænitet er opdelt mellem en forbundsstat og flere delstater. Dette er en modsætning til en unitaristisk enhedsstat, som Danmark, hvor suveræniteten udelukkende ligger hos centralstaten. Et føderalt system bliver som regel etableret med målet om at forene forskellige historiske, kulturelle og økonomiske enheder med hinanden. Derudover muliggør et føderalt system at der bliver taget hensyn til forskellige regionale præferencer og samtidig hjælper det med at beskytte mindretalsinteresser. Politiske forskelle mellem delstaterne opstår bl.a. ved at forfatninger i de enkelte delstater på forskellig vis definerer forholdet mellem befolkningen, parlamentet, regeringen og statsministeren.

Historisk Baggrund: Hvorfor er Tyskland en forbundsrepublik?

En opdeling af det nuværende Tyskland i talrige små underenheder er vokset historisk. Allerede under Det Tysk-Romerske Rige i middelalderen og op til 18-tallet, var området af det nuværende Tyskland tegnet af opdelingen i mange små delstater. Med dannelsen af Det Tyske Forbund i 1815 blev Tyskland for første gang til et statsforbund. På grund af denne historiske opdeling opstod der også en stor kulturel, sproglig, økonomisk og politisk heterogenitet i området af det nuværende Tyskland. Den består til dels til den dag i dag, som er parret med en udpræget lokal patriotisme.

Denne regionale opdeling var dog kun til en lille grad grunden til, at (Vest-)Tyskland blev gendannet som forbundsrepublik efter 2. Verdenskrig. Størstedelen af de nuværende delstater består af flere af de oprindelige provinser og svarer dermed ikke længere til de historisk etablerede regioner. De fleste "arealstater" (dem som ikke kun består af en enkel by) omfatter selv en stor kulturel heterogenitet. Det var først og fremmest ideen med føderalisme som magtopdelende system og værktøj for demokratistabilisering og sikring af fred, som var afgørende for tysk føderalisme. En magtkoncentration hos en central regering skulle på baggrund af erfaringerne fra NS-tiden forhindres. Den føderale struktur er dermed en integreret komponent af de i grundloven forankrede "Checks and Balances" og et udslagsgivende værktøj i forebyggelse af autoritære magtstrukturer.

Opbygningen: strukturer, lovgivning og grundlæggende principper

Den tyske føderalisme kan betegnes som funktionel eller kooperativ føderalisme, hvor lovgivningen primært ligger hos forbundet, hvorimod omsætning af loven og forvaltning ligger hos delstaterne. Beslutningsprocesser i denne form for føderalisme omfatter desuden uformelle netværk og forhandlinger, som f.eks. de såkaldte statsministerkonferencer.

I den nationale politik bliver delstaterne primært repræsenteret gennem Forbundsrådet. Forbundsrådet har en såkaldt "Initiativret", hvilket betegner retten til at forelægge en lov for afstemning. Gennem det har delstatsregeringerne muligheden for at deltage i den nationale politik. Derudover kræver de såkaldte "godkendelseslove" at blive godkendt af Forbundsrådet for at blive vedtaget. Disse love vedrører enten forvaltningsstrukturer, finanserne i delstaterne eller forfatningsændringer. Det er altså de facto et stort flertal af alle love vedtaget af Forbundsdagen som skal godkendes af Forbundsrådet. Ved alle andre love har Forbundsrådet retten til at gøre indsigelse, dog kan Forbundsdagen ved ny afstemning alligevel vedtage lovene.

Forbundet besidder vidtrækkende lovgivningskompetencer, hvor delstaterne til gengæld har flere kompetencer i forvaltningen og udførelsen af love. Forbundet råder kun over få egne myndigheder. Man kan derfor

definere tysk føderalisme som forbundets lovgivningskompetencer på den ene side og delstaternes forvaltningskompetencer på den anden side. Det er også en del af den tyske føderalisme, at hver delstat kan etablere sine egne processer i udførelsen af forbundslove. Som udgangspunkt er det dog ikke altid nemt at skelne forbundets og delstaternes opgaver fra hinanden. Derudover har kommunerne og landskredsene også en stor betydning for udførelsen af love. Forbundsregeringens muligheder for at påvirke udførelsen af love i de enkelte delstater varierer alt efter lovgivningsformen. Idet det politisk-administrative system er opbygget i en tretrins-system med forbundet, delstaterne og kommunerne, så er lovgivning og forvaltning i Tyskland meget kompleks. Denne kompleksitet sørger dog for den deling af statsmagten, som er fastsat i den tyske grundlov.

Samarbejdsformer mellem forbundet og delstaterne er talrige, og derfor nærmest umuligt at overskue. De består af mange forskellige udvalg med forskellige formaliseringsgrader og arbejdsformer. Udover delstaternes medvirkning på forbundslovgivning gennem Forbundsrådet og delstaternes repræsentationer i Berlin, er det først og fremmest den såkaldte statsministerkonference og konferencer med andre tyske ministerier, såvel som forbund-delstat udvalg under ministerniveauet, som er vigtige samarbejdsformer.

Med hensyn til lovgivningskompetencer betyder føderalisme både en adskillelse og et samarbejde mellem centralstaten og delstaterne. Den tyske grundlov opdeler lovgivningskompetencer i flere kategorier, som de forskellige politikområder kan tildeles:

1. Udelukkende Forbundskompetence

f.eks. udenrigspolitik (inkl. udenrigshandel), penge og valuta.

2. Konkurrerende Lovgivning

Delstaterne har lovgivningskompetence så længe forbundet ikke bruger sin fortrinsret for lovgivning. Hvis forbundet laver en overordnet lov på et område, så træder den tilsvarende delstatslov ud af kraft. Dog er forbundet indskrænket, idet det kun må lovgive for at skaffe "lige livsbetingelser i hele forbundet". Mange vigtige politiske områder tilhører denne kategori, f.eks. økonomi, arbejdsret, miljø og sundhed.

3. Fælles opgaver

Forbundet hjælper til med opfyldelsen af delstaternes opgaver, f.eks. regional erhvervsfremme.

4. Udelukkende Delstatskompetence

f.eks. uddannelse, medier og alle andre områder som ikke bliver nævnt i grundloven som tilhørende til en af de andre kategorier.

FORDELE OG ULEMPER

Som ved alle politiske systemer er der både fordele og ulemper ved Tysklands føderale system.

Fordele	Ulemper
Magtopdeling: Føderalismen garanterer et komplekst system af Checks and Balances afsikret i grundloven. På grund af forviklingen af forbunds- og delstatskompetencer er magtmisbrug af enkelte aktører betragteligt besværliggjort. Dette er en del af princippet "forsvarsdygtigt demokrati" som er forankret i den tyske grundlov, hvor man forhindrer dannelsen af autoritære magtstrukturer. Det står i modsætning til den centralistiske danske stat, hvor der, på grund af meget svagere udprægede Checks and Balances i grundloven samt vidtgående kompetencer af centralstaten, i teorien er større risiko for en autoritær magtovertagelse. Bedre muligheder for at tage hensyn til lokale forhold i statslige beslutninger: Med decentraliseringen af beslutningskompetencerne kan forskellige regionale interesser, præferencer, livsbetingelser og særlige behov inddrages i de politiske beslutninger. Geografisk stor fordeling af offentlige og kulturelle institutioner: Føderalismen tager fokus væk fra hovedstaden og gør at samtlige offentlige og kulturelle institutioner bliver etableret overalt i landet bl.a. i provinsbyer. Tyskland anses som værende et af de lande i Europa, hvor der findes flest teatre og museer i provinsbyer. Problemstillinger vedrørende f.eks. "Udkantsdanmark" findes i mindre grad i et føderalt system. Bedre politisk repræsentation på lokalt plan, idet de lokale planer har mere politisk indflydelse end i en centralistisk stat. Konkurrence imellem delstaterne: Ønsket om ikke at være dårligere stillet end nabodelstaten kan medføre større reformvilje og ambitionen om at opnå de bedst mulige resultater. Integration af heterogene områder med hinanden: En regional udligning bliver opnået, således at livsbetingelserne, på trods af store strukturelle, regionale forskelle, ikke adskiller sig for meget. Store indholdsmæssige debatter før en beslutning træffes: På grund af sammenspillet mellem forskellige aktører, så kan sådanne debatter forhindre forhastede beslutninger.	Komplicerede og langsomme beslutningsprocesser: På grund af det nødvendige samvirke af forskellige planer opstår der en overkompleksitet, som kan begrænse efficiensen af beslutningsprocesserne og lovgivningsprocessen. Nødvendigheden for omfattende koordineringer og samarbejde bliver ofte opfattet som lammende. Inddragelsen af forskellige instanser og interesser medfører komplicerede forhandlinger. Manglende ensartethed i lovgivningen i området af "den udelukkende delstatskompetence" kan medføre helt lavpraktiske komplikationer og forvirring. F.eks. kan det være en stor udfordring at flytte til en anden delstat, hvis man har børn i skolealderen grundet de til dels meget forskellige skolesystemer i delstaterne. Partipolitiske konflikter mellem forbundsregeringen og de forskellige delstatsregeringer udfordrer ofte udførelsen af lovgivning. Forbundsregeringen er regelmæssigt nødt til at involvere forfatningsdomstolen for at sikre at forbundslovgivningen bliver udført. Til dels uklart ansvar: På grund af de politiske sammenkædninger i flere-niveau-systemet og udbredt samarbejde i forskellige udvalg, er det ofte ikke helt tydeligt, hvem der har ansvar for hvilke beslutninger, idet der mangler transparens. Derudover kan det uklare ansvar forhindre fremskridt og effektivitet. På grund af forskellige beføjelser på de forskellige forvaltningsområder delstaterne imellem, kan det besværliggøre samarbejde mellem forskellige delstater. Enkelte (små) delstater har mulighed for at blokere og forpurre nationale strategier og beslutninger.

Hvordan påvirker de føderale strukturer virksomheder, der gerne vil ud på det tyske marked?

Tysklands føderale struktur er også en betydningsfuld faktor, der skal tages hensyn til, hvis man som virksomhed gerne vil ud på det tyske marked.

På den ene side har delstaterne kompetence i erhvervsfremme, hvor tyngdepunktet ligger på forskellige brancher i forskellige delstater, alt efter de regionale begivenheder. Det er vigtigt at tage hensyn til, hvis man som virksomhed f.eks. gerne vil deltage i offentlige udbud. Støtte til forskellige brancher kan også påvirke valg af placering, hvis man vil opbygge et tysk kontor.

Derudover er der også forskelle i skattelovgivning i de enkelte delstater. Forskellige typer skat, f.eks. tinglysningssafgiften, varierer fra delstat til delstat. Erhvervsskatten bliver sågar fastsat af kommunerne. For virksomheder som vil gerne opbygge et tysk kontor, kan skatteprovenuet være forskelligt alt efter i hvilken delstat kontoret bliver placeret.

Forretningskulturen kan også variere fra delstat til delstat. F.eks. findes der forskellige mentaliteter i de protestantiske og katolske delstaterne. Du kan også høre nærmere om det emne i vores [podcast om tysk forretningskultur](#).

